

# ТЕОРІЯ ТА МЕТОДОЛОГІЯ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА



**Олександр Лошихін,**  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений економіст України,  
декан факультету публічного  
управління та права  
Академії муніципального управління

УДК 321.01; 342. 2

## **Територія сучасної держави: поняття та функції (частина друга)\***

Концептуальний аналіз історичного генезису інституту державної території дозволяє зробити висновок про його іманентний зв'язок із усім механізмом держави, його структурними елементами. Адже, як вказує історія розвитку держав, механізм держави буде лише тоді ефективним, лише коли будуть успішно вирішуватися поставлені перед нею політико-правові, господарсько-економічні та соціально-культурні завдання, коли будуть забезпечуватися стабільність влади та її державно-правових інститутів, правильно використовуватися методи державно-правового регулювання, підтримуватися належний баланс у системі елементів, які складають механізм держави, а органи держави будуть виконувати усі покладені на них функції, тобто діяльність механізму держави буде відповідати корінним інтересам суспільства та громадян.

У сучасній правовій науці механізм здійснення функцій держави

традиційно розуміється як єдина цілісна система, яка складається з ряду підсистем, що включає в себе усі вертикальні і горизонтальні державні зв'язки, що характеризують різні напрямки і види державної діяльності (функції) державно організованого суспільства. Дану систему складають інституціональні (статутарно оформлені) механізми, що являють собою сукупність органів, посадових осіб, організацій і інших інститутів держави, що утворюють його організаційну основу: політичну, організаційно-економічну, організаційно-соціальну, організаційно-культурну тощо [1].

Територія в її конституційно-правовому та державно управлінському смислі – це найбільш зрима іпостась держави та її механізму. У ній найбільш ємко відчувається така ознака системної організації, як цілісність. Цілісність є умовою існування держави як системи, вираженням всіх інших ознак її механізму. І цілісність

\* *Продовження.* Початок статті див.: «Публічне право». – 2016. – № 2

території, як елемент цілісності держави, є неодмінною умовою стабільності, стійкості відповідного суспільства. Тому саме погляд на територію як елемент механізму держави дозволяє повніше відбивати державні явища і важелі стійкого функціонування держави. За усієї важливості державних органів, що утворюють державний апарат, ними не можна обмежувати обсяг даного поняття. Одним з найбільш вагомих доказів цьому є конституційні характеристики держави, її форми, устрою, політичної, економічної, соціальної, духовної, інформаційної та інших систем.

Так, під «державним устроєм» варто розуміти територіальну у державних кордонах організацію держави, яка визначає просторові межі дії державної влади, відносини між адміністративно-територіальними одиницями, центральною та місцевою державною адміністраціями (у значенні державних організаційних структур), державними структурами та місцевим самоврядуванням з конституювання та управління територіями, між публічною владою (державною та муніципальною) та населенням. Це, як зазначав В. Ф. Погорілко, елемент форми держави, який характеризує територіальну організацію влади та державного самовизначення населення, що на ній проживає [4]. Тобто, по суті, державний устрій – це сукупність державно-правових принципів, які визначають інституціонально-територіальну основу держави, а також їх практична реалізація. Це – система політичних взаємодій, у якій стикаються та обумовлюють одна одну різні сфери державно-правової діяльності.

Водночас, слід розуміти, що історично проблема територіального устрою виникла після того, як збільшилися розміри території держави, що далеко вийшла за рамки міста з околицями, та були створені спеціальні органи і установи для управління периферією. Не вдаючись далеко в історію, відзначимо, що в період абсолютизму центральна влада в особі

монарха самостійно визначала адміністративно-територіальний поділ країни – систему одиниць, на які поділялася її територія та в яких діяли призначені з центра посадові особи чи органи влади. Треба зазначити, що поділ у більшості випадків не був виключно штучним, не визначався довільно проведеними на карті лініями. Як правило він будувався з урахуванням фактичного розселення людей, реальних зв'язків між поселеннями. Враховувалися при цьому й адміністративні завдання – інтереси оборони, поліцейського контролю, зручність стягнення податків тощо. У більш великих державах адміністративно-територіальний поділ ставав східчастим: дрібні одиниці, зберігаючи свою відособленість, включалися до великих, і чиновники, що управляли дрібними одиницями, знаходилися у підпорядкуванні чиновників, яким довірялося управління відповідними великими одиницями.

Усе це підтверджує висновок про генетичний зв'язок між державою, владою, державно-організованим суспільством та територією, як простором, що зафіксований державним кордоном, у межах якого держава здійснює своє територіальне верховенство та реалізує свою публічну владу.

У концептуальному аспекті дуже важливою та, одночасно, майже не дослідженою, є її функціональна характеристика державної території. Мова йде про функції, які характеризують територію держави в динаміці, розвитку, а не в статиці. Функції території держави пов'язані з об'єктивними потребами, встановлюються в залежності від виду території, основних завдань, що стоять перед нею, і являють собою засіб реалізації цих завдань. У функціях проявляється соціально обумовлена роль, яку покликана виконувати територія на тому чи іншому історичному етапі свого розвитку. При цьому деякі функції території обумовлені загальними функціями держави.

У юридичній науці не має установленого визначення поняття функцій

території держави. Так, наприклад, Д. А. Бистрова під функціями території розуміє основні напрямки використання і реалізації потенціалу території як цілісної системи, які необхідні для вирішення певних завдань і досягнення цілей, поставлених суспільством перед державою в даний момент і на перспективу [2, с. 12, 23]. Втім більш широко та у цілому оптимально визначає функції території О. В. Батанов, на думку якого це основні напрями або види (форми) використання та реалізації геополітичного, господарсько-економічного, духовно-культурного, інформаційного та іншого потенціалів території як цілісної системи, необхідні для вирішення певних завдань та досягнення цілей, поставлених суспільством перед державою в даний момент і на перспективу [5, с. 12–13].

Глибоке розуміння функцій державної території розкриває як напрями і види державної діяльності, так і сукупність засобів вирішення державних завдань і досягнення цілей держави, практичний прояв її соціального призначення. Тільки соціальним призначенням території можна пояснити той неповторний комплекс функцій державної території. Вони виражають зміст роботи державного організму, характер його життєдіяльності, функціонування.

Лише в межах державної території, держава та органи публічної влади можуть найбільш оптимально вирішувати відповідні проблеми державного значення. Тобто, у функціях проявляються як соціально обумовлена роль, яку покликана виконувати територія на тому чи іншому історичному етапі свого розвитку, так і напрями і види державної діяльності. Саме тому деякі функції території обумовлені загальними функціями держави. Так, наприклад, функцію захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення правопорядку покликані виконувати так чи інакше всі органи держави, її найбільш повної реалізації повинен бути підпоряд-

кований весь механізм держави. Тим часом, функція території, пов'язана із забезпеченням та захистом прав і свобод громадян може проявлятися у створенні територій зі спеціальним правовим статусом, таких як території проживання національних меншин та корінних народів, утворенні відповідних територіальних автономій, територій консульських округів тощо, в межах яких встановлюються певні гарантії та пільги для певних груп громадян.

Так саме, економічна функція держави – це кардинальний, постійний напрямок і вид (сторона) діяльності держави в економічній і суміжних з нею сферах, зумовлений об'єктивними потребами розвитку в суспільстві ринкових відносин, тоді, наприклад, як функції території у спеціальній (вільній) економічній зоні детерміновані тим, що СЕЗ/ВЕЗ – це, як правило, частина території країни, виділена із загального митного кордону держави, яка має повну свободу в режимі господарських питань, з особливим режимом управління і пільговими умовами діяльності, податковими пільгами для місцевих підприємців та іноземних фірм. Спеціальні (вільні) економічні зони (СЕЗ/ВЕЗ) різних функціональних типів, зони підприємництва та партнерства, цільові програми регіонального розвитку і території пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності широко використовуються у світовій господарській практиці для розв'язання різномасштабних соціальних і господарських завдань.

Свої функціональні особливості мають території з різними правовими режимами, наприклад, території закритих адміністративно-територіальних одиниць, території введення надзвичайного або воєнного стану; території прикордонних зон; території проведення антитерористичних операцій; природоохоронні території тощо, створення яких, у свою чергу, детерміновано необхідністю здійснення певних функцій держави.

Питання щодо системи функцій державної території також залишається дискусійним. Так, наприклад, на думку В. Г. Городнюка, територія виконує дві основні функції. Перша функція пов'язана з визначенням просторових меж владарювання (державного суверенітету) і безпосередньо виражається у встановленні державного кордону. Друга функція пов'язана із здійсненням державної влади, а саме з просторовим її структуруванням, що знаходить свій вияв у територіальній організації держави [3, с. 9]. Сучасний дослідник питань території Д. А. Бистрова виділяє наступні основні її функції, які відповідають нинішньому підходу до розуміння території в конституційному праві і в повній мірі розкривають її призначення: функція забезпечення життєдіяльності населення; функція забезпечення і захисту прав і свобод людини і громадянина; функція організації діяльності органів публічної влади; функція забезпечення простору для дії нормативно-правових актів; стабілізаційна функція; функція забезпечення і підтримання безпеки держави; комунікативна функція [2, с. 23–24]. Попри вагомий потенціал такого підходу, зазначимо, що автор цього підходу фактично уникає критеріального поділу функцій, отже у даному випадку скоріше йдеться не про систему, а перелік цих функцій.

Більш вдалою у цьому аспекті є точка зору О. В. Батанова, який до числа основних функцій території держави пропонує відносити геополітичну, господарсько-економічну, соціальну, духовно-культурну, екологічну функції (з числа її об'єктних функцій); захисту державного суверенітету і національної безпеки, забезпечення та захисту життєдіяльності населення, прав та основоположних свобод людини і громадянина, організації діяльності органів публічної влади (з числа її суб'єктних функцій); інформаційну, комунікативну, забезпечення простору для дії нормативно-правових актів, стабілізаційну, контрольну та інші функції (з числа її технологічних функцій) тощо [5, с. 13]. Такий підхід є більш перспективним та продуктивним, адже у даному випадку автором вже виділяються відповідні критерії градації функцій державної території.

Як підсумок зазначимо, що у своїй єдності наведені генезисні, функціональні, телеологічні, системні, онтологічні, географічні, соціально-економічні, духовно-культурні та інші характеристики у розумінні сутності державної території дозволяють говорити про існування даного феномену як фундаментального інституту сучасного права, який потребує комплексного теоретичного дослідження в нових геополітичних та господарсько-економічних реаліях сьогодення.

### Список використаних джерел

1. Батанов О. В. Механізм держави / О. В. Батанов // Політологічний енциклопедичний словник / [упоряд. В. П. Горбатенко ; за ред. Ю. С. Шемшученка, В. Д. Бабкіна, В. П. Горбатенка]. – [2-е вид., доп. і перероб.]. – К. : Генеза, 2004. – С. 338.
2. Бистрова Д. А. Территория в конституционном праве Российской Федерации : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право ; муниципальное право» / Д. А. Бистрова. – М., 2010. – 34 с.
3. Городнюк В. Г. Государственная территория СССР : Вопросы конституционного регулирования : автореф. дисс. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Государственное право и управление ; Советское строительство ; Административное право ; Финансовое право» / В. Г. Городнюк. – М., 1987. – 21 с.
4. Погорілко В. Ф. Державний устрій / В. Ф. Погорілко // Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. академіка НАН України Ю. С. Шемшученка. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2012. – С. 184.

5. *Теоретичні та методологічні засади адміністративно-територіального устрою країн Європейського Союзу : опорний конспект лекцій / М. О. Баймуратов, О. В. Батанов, О. Ю. Оржель, Х. В. Приходько, С. М. Коник. – К. : Вид-во НАДУ, 2015. – 96 с.*

**Лоцихін О. М. Територія сучасної держави: поняття та функції (частина друга)**

У статті розкриваються змістовні та функціональні характеристики території як політико-правового інституту. Доводиться, що з феноменом території пов'язані практично усі фундаментальні явища державно-управлінського життя сучасних суспільства і держави. Територіальний ресурс, з одного боку, один із важливих компонентів процесу досягнення завдань, цілей та функцій держави, а з іншого – стратегічна ознака та важливий елемент механізму реалізації її суверенних прав. На думку автора, у своїй єдності, розглянуті у статті аспекти у розумінні сутності державної території, дозволяють говорити про існування даного феномену як фундаментального інституту політико-правового життя, який має аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, конститутивні, нормативні, функціональні, історичні та інші параметри.

**Ключові слова:** територія, держава, державний устрій, державний кордон, функції території.

**Лоцихин А. Н. Территория современного государства: понятие и функции (часть вторая)**

В статье раскрываются содержательные и функциональные характеристики территории как политико-правового института. Доказывается, что с феноменом территории связаны практически все фундаментальные явления государственно-управленческой жизни современных общества и государства. Территориальный ресурс, с одной стороны, один из важных компонентов процесса достижения задач, целей и функций государства, а с другой – стратегический признак и важный элемент механизма реализации его суверенных прав. По мнению автора, в своем единстве, рассмотрены в статье аспекты в понимании сущности государственной территории, позволяют говорить о существовании данного феномена как фундаментального института политико-правовой жизни, который имеет аксиологические, гносеологические, онтологические, цивилизационные, институциональные, конститутивные, нормативные, функциональные, исторические и другие параметры.

**Ключевые слова:** территория, государство, государственное устройство, государственная граница, функции территории.

**Loshchikhin O. The territory of the modern state: the concept and function (part two)**

The article describes the content and functional characteristics of the territory as a political and legal institution. It is proved that the phenomenon of the territory linked to virtually all of the fundamental phenomena of public life and management of modern society and the state. Territorial resources, on the one hand, an important component of the process of achieving goals, objectives and functions of the state, and on the other – a sign of a strategic and important element of the mechanism of realization of its sovereign rights. According to the author, in its unity, are considered in the article aspects in understanding the essence of the state territory, allow to speak about the existence of this phenomenon as a fundamental institution of political and legal life that has axiological, epistemological, ontological, civilization, institutional, constitutive, regulatory, functional, historical and other parameters.

**Key words:** territory, state, state structure, state border, the function of the territory.