

**ФОРМА ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ ЯК СКЛАДОВА ПОНЯТТЯ
ФОРМИ ДЕРЖАВИ: ДО МЕТОДОЛОГІЇ ДОСЛІДЖЕННЯ**

Наукові праці МАУП, 2014, вип. 2(41), с. 91–97

Аналізуються основні теоретико-методологічні підходи до визначення поняття форми державного устрою. Особлива увага надається проблемі повноти визначення форми державного устрою, а також критиці її редукції до суміжних державно-правових явищ.

Розвиток сучасної Української держави, що наразі відзначений процесом конституційної модернізації та активними пошуками оптимальних форм існування і функціонування основних інститутів публічної влади, з необхідністю змушує звертатись до такого ключового поняття юридичної науки (насамперед теорії держави і права), як "форма держави". Справді, як відзначають сучасні дослідники, форма держави є однією з головних категорій, які характеризують як саму державу, так і той спосіб, у який вона взаємодіє з суспільством [1, 104]. У цьому сенсі, науковий аналіз цього поняття та його складових, у тому числі і такий, як форма державного устрою, постає важливою теоретичною і практичною проблемою для сучасної юридичної науки.

Разом з тим, наголошуючи на науковій значущості подібного дослідження, необхідно відзначити ті причини, які роблять його актуальним для сучасної України та для вітчизняної теорії держави і права. По-перше, як наголошує О. Скрипнюк, наразі практично ні в кого не викликає сумніву положення, що територія є невід'ємним та обов'язковим атрибутом будь-якої держави [2, 182]. Не буде перебільшенням стверджувати, що це умова "sine qua pop" державності в цілому [3, 328]. З огляду на що, проблеми територіальної організації державної влади пов'язані з самим фактом її існування і безпосередньо

впливають на її розвиток. Про це прямо пише А. Керімов, який доводить, що будь-яке намагання надати цілісне науково-юридичне розуміння як державності в цілому, так і тих чи інших конкретних держав (їх виникнення, генезису та функціонування), не може залишати осторонь питання територіальної організації влади, співвідношення різних її територій у загальних кордонах держави, характеру взаємодії центральних і регіональних органів влади, обсягів повноважень та специфіки правового статусу різних територіальних утворень тощо [4]. Тому одним з перших кроків правового осмислення та прогнозування подальшого розвитку України є звернення до питання державного устрою в аспекті визначення шляхів його вдосконалення та з'ясування того, який саме тип державного устрою є найбільш адекватним тим суспільно-політичним, економічним та національно-культурним реаліям, що постали перед сучасною Україною. До речі, саме в такий спосіб пропонує рухатись В. Медведчук, який наголошує на потребі вихідної відмови від будь-яких суб'єктивних оцінок та симпатій у частині визначення форми державного устрою (чи то йдеться про унітарний, чи про федеративний устрій), що супроводжується ретельним науковим і неупередженим аналізом позитивів і негативів різних форм державного устрою відносно України [5]. По-друге, не можна не звернути увагу на той

важливий факт, що для України питання вибору форми державного устрою практично завжди було актуальним. Маються на увазі як погляди вітчизняних юристів та політичних діячів кінця XIX ст., так і більш сучасні наукові дискусії, які точаться в Україні від дня проголошення її незалежності і до сьогодні. У цьому світлі варто визнати правоту тих вчених, які акцентують актуальність дослідження форми державного устрою, оскільки це питання у будь-якому разі поставати-ме кожного разу, щойно порушуватиметься проблематика конституційної модернізації, удосконалення форми держави, поглиблення державно-правових реформ в Україні. По-третє, варто згадати про загальне переосмислення співвідношення процесів централізації і децентралізації у сучасному державному розвитку, які тривають в юридичній науці. Зокрема, на думку багатьох західних авторів, одним з найперспективніших шляхів розвитку державності у XXI ст. є дедалі більш високий ступінь відцентрових процесів, які в подальшому зумовлюватимуть не лише фундаментальне переосмислення того, що в класичній державно-правовій науці позначалось поняттям “вертикалі влади”, а й змушуватимуть ширше застосовувати ідеї федералізації. Справді, розвиток громадянського суспільства та пов’язаної з ним регіональної (місцевої та локальної) активності, підвищення ваги місцевих спільнот змушують принципово по-новому переосмислювати усталені моделі державного устрою та їх співвідношення. Зокрема, як зазначає Д. Л. Шапіро, ідея регіональної активності, з якою дуже часто пов’язують принципи федералізації, стає дедалі більш привабливою у глобальному світі [6, 127]. Водночас, за словами Дж. Сміт, саме поняття федералізму дає можливість у новому ракурсі переосмислити загальну модель організації та функціонування державної влади, оскільки вона орієнтується на пошук певних цінностей, які можуть одночасно об’єднувати різні спільноти щодо реалізації одних цілей, і залишати їх незалежними у їх діяльності щодо досягнення інших цілей [7, 12]. Тобто наразі ми стаємо свідками пошуку нових і, можливо, більш оптимальних

моделей державного устрою, які дають можливість максимально ефективно сполучати принципи національно-державної цілісності та самоврядності. Таким чином, істотно актуалізується навіть не стільки сама суперечка між прихильниками федеративного або унітарного способу розвитку державного устрою тих або інших країн (насправді, такий підхід видається таким, що вже відійшов у минуле, оскільки, як довела практика, подібна суперечка ніколи не приводить до спільного знаменника), скільки питання про розробку своєрідної оціночної системи координат, яка б допомогла юридичній науці через поняття форми держави та форми державного устрою дати відповіді на об’єктивні запити сучасного суспільного розвитку.

Як вже було сказано, поняття форми державного устрою практично завжди розглядалось одним з елементів форми держави в цілому, оскільки в основі його визначення лежала така базисна характеристика держави, як територія. При цьому, поняттям “територія” охоплюється не просто певний географічний простір, а фіксується чітка й однозначна умова формування та існування державності в цілому [8]. Тобто, і як умова формування й діяльності держави, і як одна з найважливіших організаційно-функціональних ознак держави, територіальна організація влади практично завжди перебувала в епіцентрі уваги теорії держави і права [9]. Більше того, разом із формою правління, форма державного устрою усталено тлумачиться в теорії держави і права як внутрішня структура організації публічної влади [10]. У результаті чого, говорячи про форму державного устрою, фактично мається на увазі не стільки сама по собі територія держави, скільки характер та специфіка взаємодії таких ознак державності, як територія та публічна влада [11]. Це положення підтверджується й тими дефініціями форми державного устрою, які наразі використовуються в юридичній науці. Так, на думку Р. Макуєва, під формою державного устрою слід розуміти “один з елементів форми держави, який характеризує внутрішню структуру (архітектоніку) держави та спосіб територіальної

організації державної влади, а також його (як цілісної системи) співвідношення зі своїми складовими, у тому числі й між усіма трьома елементами форми держави” [12, 135]. Для С. Комарова, “форма державного устрою — це сукупність засобів влаштування державної влади відносно території, внутрішній розподіл держави на частини та взаємовідносини між цими частинами” [13, 76]. На думку інших авторів, форма державного устрою — це внутрішня побудова держави, яка розглядає її з погляду розподілу державної влади та державного суверенітету в центрі та на місцях [14, 96]. Однак, попри подібну однотайність та узгодженість основних теоретичних позицій у розумінні змісту поняття форми державного устрою, слід відзначити кілька принципових положень, які досі потребують свого уточнення.

Насамперед слід відзначити цілий ряд спроб дещо звуженого тлумачення форми державного устрою, коли це поняття редукується або тільки до територіальної організації (відповідно до цього підходу поняття публічної влади або не береться до уваги взагалі, або характеризується як дещо другорядне порівняно з ознакою територіальної організації населення), або описується як похідне від форми державного управління. Стосовно першого, як вже було вказано вище, для будь-якої форми держави (коли це поняття вживається як родове щодо таких елементів, як форма державного правління, форма державного устрою та форма державно-правового режиму) територія завжди аналізується у контексті способу організації та функціонування публічної влади. У цьому сенсі, говорячи про територію держави, мається на увазі насамперед територія поширення державної влади. Це означає, що територія держави, з одного боку, є межами поширення державної влади та державного суверенітету, а з другого — своєрідна публічна міжнародно-правова власність держави, на якій реалізується територіальне верховенство держави і державної влади [15, 19–20]. Що ж до іншого моменту, коли форма державного устрою тлумачиться як похідна ознака від форми державного управління, то такий підхід також видається

принципово невірним. Справді, говорячи про структуру державної влади, її можна аналізувати щонайменше у двох аспектах: а) з погляду специфіки її розподілу між різними органами державної влади та її гілками; б) з погляду її загальної організації між різними частинами (регіонами, територіями) держави. Причому переважна більшість сучасних правознавців, які працюють у галузі теорії держави і права, погоджуються з тим, що між цими двома аспектами не може існувати відносин пріоритетності. Тобто вони обидва є рівною мірою важливими для розуміння структури державної влади. Більше того, форма державного устрою виникає і розвивається не стільки під впливом форми державного правління, скільки залежно від таких факторів, як: потреби економіки, зростання населення, політичні інтереси, історичний досвід державності, політико-правові заповнення, геополітичне оточення тощо [16, 159]. Таким чином, обидві щойно досліджені рекузіоністські методології аналізу форми державного устрою видаються теоретично необґрунтованими та науково некоректними.

По-друге, характеризуючи форму державного устрою як один з базисних елементів форми держави, важливо чітко усвідомлювати те, які саме складові охоплюються цим поняттям. Щойно ми вже відзначали неприпустимість редукції змісту цього поняття лише до способу поділу держави на основні територіальні частини. Тому, слід визнати методологічно правильним підхід тих дослідників, які обґрунтовують доцільність виокремлення щонайменше чотирьох складових форми державного устрою, якими є: а) територіальна організація населення; б) розподіл держави на основні складові; в) правове положення територіальних складових держави; г) принципи побудови взаємовідносин центра та регіонів [17, 135]. Кожна з них набуває своєї чіткої правової інституціоналізації у відповідних конституційних та законодавчих нормах, що дає підстави не лише виділяти загальні або універсальні типи форми державного устрою, а й вказувати на ті специфічні відмінності, які обумовлюються характером визначення правового статусу окремих те-

риторій (регіонів, частин) держави у межах одного й того самого типу. Адже, наприклад, у межах такого типу державного устрою, як унітарна держава, В. Чиркін пропонує виокремлювати такі способи організації державного устрою: централізовані, частково децентралізовані та децентралізовані унітарні держави [18, 165–166].

По-третє, до сьогодні у теорії держави і права залишається панівною теоретична позиція, яка ґрунтується на жорсткому протиставленні “статичних” (форма державного управління і форма державного устрою) і “динамічних” (форма державно-правового режиму) елементів форми держави. Не заперечуючи методологічних переваг такого способу систематизації елементів форми держави, не можна не відмітити те, що абсолютизація “статичної” інтерпретації форми державного устрою може призвести до хибних висновків. Справа в тому, що і держава і право за своєю природою є еволюційними явищами. Тобто форма державного устрою також внутрішньо розвивається. У цьому сенсі можна говорити про певні загальні тенденції внутрішньої еволюції форм устрою сучасних держав. Зокрема, часто виокремлюють такі процеси розвитку усіх без винятку сучасних форм державного устрою, як: а) децентралізація (передача повноважень державних органів органам місцевого самоврядування); б) деконцентрація (передача повноважень центральних органів держави місцевим органам держави на більш низький рівень) [19]; в) деволуція (масштабний перерозподіл повноважень зі зміною статусу територіальних одиниць або утворення особливих територій) [20].

Водночас, порушуючи проблему форми державного устрою як предмета сучасних теоретично-правових досліджень, слід зазначити наявність різних підходів щодо їх систематизації. Так, на думку ряду дослідників, у найбільш загальному плані доцільно говорити про дві основні форми державного устрою, якими є проста та складна, кожна з яких може набувати своєї конкретизації у певних субформах [21, 17–52]. Для інших фахівців сам факт застосування поняття “проста форма

державного устрою” в теорії держави і права є доволі сумнівним (у цьому сенсі варто звернути увагу на полемічну статтю Т. Євсєєнка, яка ставить на меті довести слушність цього поняття та правомірність його застосування [22]). Своєрідним контраргументом у частині спростування дихотомічного поділу форм державного устрою на “прості” та “складні” є те, що у суто методологічному плані він виявляється малопродуктивним. Насправді, що ж саме виступає критерієм простоти або складності форми державного устрою? Як виявляється, такий критерій з’ясувати доволі складно, оскільки за своїм устроєм та формами територіальної організації публічної влади унітарні держави (які, відповідно до зазначеної класифікації, однозначно мають бути віднесені до класу простих форм державного устрою) подекуди виявляються більш складними, ніж федеративні держави (які в такому разі являють собою клас складних форм державного устрою). Більше того, сучасна практика конституційного розвитку певних держав засвідчує наявність цілого ряду специфічних форм (це так звані неklasичні унітарні держави), які не можна однозначно класифікувати як прості або складні форми державного устрою. До речі, яскравим прикладом такої форми державного устрою може виступити закріплена Конституцією України державно-територіальна організація публічної влади.

Україна є унітарною державою відповідно до ч. 2 ст. 2 Конституції України. Але у її складі існує Автономна Республіка Крим (надалі – АРК; *авт.: В. Т.*), яка, згідно з нормами ч. 1 ст. 135 має свою Конституцію, яку приймає Верховна Рада АРК. Відповідно до норм ст. 1 Конституції АРК повноваження, порядок формування і діяльності Верховної Ради АРК і Ради міністрів АРК визначаються Конституцією України і законами України, Конституцією АРК і нормативно-правовими актами Верховної Ради АРК з питань, віднесених до її компетенції. Верховна Рада АРК є представницьким органом АРК і здійснює представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження в межах своєї компетенції. Рада міністрів АРК є ви-

конавчим органом АРК і здійснює виконавчі функції повноваження в межах своєї компетенції. Водночас, як зазначено у ч. 2 ст. 3 Конституції АРК, “основними гарантіями АРК є: правова, організаційна, фінансова, майнова, ресурсна самостійність у межах, встановлених Конституцією України, що забезпечує здійснення повноважень АРК; врахування особливостей АРК, передбачених Конституцією України, органами державної влади України при прийнятті рішень, які стосуються АРК; державні гарантії статусу і повноважень, права власності АРК; судовий захист статусу і повноважень АРК”. Ст. 18 Конституції АРК встановлює в частині відання АРК широкий ряд повноважень. Тобто таке державно-територіальне утворення, як АРК, має достатньо вагомий та широкий повноваження, у тому числі і цілий ряд таких важливих атрибутів, як власна конституція, власні символи тощо. У цьому сенсі, на думку ряду дослідників, Україну не можна вважати “класичною” або “чистою” унітарною державою, що істотно ускладнює класифікацію форми державного устрою України як простої.

Утім, крім подібної спірності у встановленні ступеня “складності – простоти” державного устрою, можна відзначити такі форми державного устрою, які взагалі не підпадають під зазначену класифікаційну модель. Наприклад, І. Бардецька відзначає факт існування змішаних та перехідних форм державного устрою, які не можуть бути однозначно віднесені ані до простих, ані до складних форм [23]. Причому, як зазначає Б. Осепян, у силу цілого ряду історичних, соціальних, політичних та правових обставин завжди можна буде вказати на таку форму держави, яка не зможе бути описана через методологічну схему, в якій простота форми державного устрою протиставляється його складності [24]. На думку інших авторів, доцільно говорити про цілий ряд особливих форм державного устрою. Серед них часто називають імперію, уніатську державу [25], або такі специфічні форми державного устрою, як джамахірія [26], союзна держава [27] тощо.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформу-

лювати такі висновки. По-перше, незважаючи на спільність багатьох теоретико-методологічних засад вивчення форми державного устрою (що дає підстави говорити про певний загальний консенсус щодо тлумачення змісту цього поняття в сучасній теорії держави і права), необхідно відзначити цілий ряд суперечливих моментів, які стосуються насамперед проблеми співвідношення форми державного устрою та форми державного правління, складових форми державного устрою, властивостей і тенденцій розвитку державного устрою в контексті триваючих у світі процесів глобалізації. По-друге, установлені у класичній теорії держави і права методологічний підхід до застосування бінарної схеми класифікації форм державного устрою на прості та складні наразі потребує істотного уточнення та доопрацювання як з огляду на нечіткість самих критеріїв визначення простоти або складності державного устрою (що було продемонстровано на прикладі державного устрою сучасної України), так і з огляду на існування цілого ряду специфічних форм державного устрою, які не підпадають під подібні критерії класифікації. Отже, подальший розвиток теоретично-правових досліджень у цій галузі передбачає не лише аналітичну розробку окремих складових форми державного устрою, а й пошук нових моделей їх класифікації і систематизації. По-третє, перспективним напрямом аналізу форми державного устрою як елемента форми держави є визначення загальних властивостей її трансформацій під впливом тих змін, які відбуваються з сучасною державою як такою. У цьому сенсі, попри всю специфіку окремих форм державного устрою, можна виокремити певні універсальні тенденції децентрації, децентралізації та деволуції, які даються взнаки у глобалізованому світі, коли зростання рівня складності організації і функціонування державного організму зумовлює потребу пошуку нових форм організації публічної влади в частині співвідношення повноважень центральних та місцевих органів державної влади, а також кореляції процесів державного управління та місцевої (локальної) самоорганізації. Усе це, на наше

переконання, має бути враховано в ході конституційної модернізації, що триває в Україні, і знайти своє втілення в діяльності Конституційної Асамблеї.



Література

1. *Загальна теорія держави і права* [Текст]: Підруч. / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. — Х.: Право, 2009. — 584 с.
2. *Скрипнюк О. В.* Курс сучасного конституційного права України: академічне видання [Текст] / О. В. Скрипнюк; Акад. прав. наук України. — Х.: Право, 2009. — 466 с.
3. *Медведчук В. В.* Громадянське суспільство: Український вибір: Монографія / В. В. Медведчук. — К.: Логос, 2012. — 568 с.
4. *Керимов А. Д.* Форма государственного устройства Российской Федерации / А. Д. Керимов // *Гражданин и право.* — 2001. — № 12. — С. 16–17.
5. *Медведчук В. В.* Доктринальна модель побудови федеративної держави: українська ретроспектива і сучасність / В. В. Медведчук // *Право України.* — 2013. — № 9. — С. 289–290.
6. *Shapiro D. L.* *Federalism: A Dialogue* / D. L. Shapiro. — Evanston: Northwestern U.P., 1995. — 154 p.
7. *Smith J.* *Federalism* / J. Smith. — Vancouver: UBC Press, 2009.
8. *Худякова И. В.* Территория как категория конституционного права / И. В. Худякова // *Конституционное и муниципальное право.* — 2004. — № 3. — С. 32–33.
9. *Зубкова Е. А.* Категория "территория": теория права и актуальные вопросы российской государственной практики / Е. А. Зубкова // *Северо-кавказский юрид. вестник.* — 2005. — № 2. — С. 12.
10. *Огородников А. А.* Форма правления и государственного устройства России, как предмет исследования / А. А. Огородников, Г. В. Тарабан // *Проблемы российского права и менеджмента.* — 2005 — Вып. 1. — С. 40.
11. *Иванов И. В.* Понятие формы государственного устройства в юридической науке / И. В. Иванов // *Актуальные проблемы гуманитарной науки и гуманитарного образования.* Сб. науч. трудов. — СПб.: Издво политехн. ин-та, 2007. — С. 113.
12. *Макуев Р. Х.* Теория государства и права [Текст]: Учебник / Р. Х. Макуев. — 3-е изд., перераб. и доп. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. — 640 с.
13. *Комаров С. А.* Общая теория государства и права / С. А. Комаров. — СПб.: Питер, 2005. — 512 с.
14. *Теория государства и права* / Под ред. В. К. Бабаева. — М.: Юристъ, 2002. — 592 с.
15. *Правове забезпечення державного суверенітету України: Монографія* / За заг. ред. Ю. С. Шемшученка. — К.: Юрид. думка, 2011. — 300 с.
16. *Актуальные проблемы теории государства и права* / Отв. ред. Р. В. Шагиева. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. — 576 с.
17. *Теорія держави та права: Підруч.* / Є. О. Гіда, Є. В. Білозьоров, А. М. Завальний та ін.; за заг. ред. Є. О. Гіди. — К.: ФОП О. С. Ліпкан, 2011. — 576 с.
18. *Чиркин В. Е.* Конституционное право: курс для преподавателей, аспирантов и магистрантов / В. Е. Чиркин. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2013. — 688 с.
19. *Чихладзе Л. Т.* Децентрализация и децентрация власти в их взаимосвязи с местным самоуправлением / Л. Т. Чихладзе // *Актуальные проблемы права в XXI веке: Сб. статей.* — М.: РУДН, 2012. — С. 136–140.
20. *Тиерней С.* Шотландия: деволюция в рамках унитарного государства / С. Тиерней // *Сравнительное конституционное обозрение.* — 2008. — № 4 (65). — С. 71–88. Також див. *Захаров А.* Федерализм и деволюция: опыт США / А. Захаров // *Конституционное право: восточноевропейское обозрение.* — 1999. — № 4 (29). — С. 17–22.
21. *Евсеенко Т. П.* От общины к сложной государственности в античном Средиземноморье: Монография / Т. П. Евсеенко. — СПб.: Юрид. центр Пресс, 2005. — 266 с.
22. *Евсеенко Т. П.* О понятии "простого" в юридической науке / Т. П. Евсеенко // *Правоведение.* — 2004. — № 1. — С. 196–201.
23. *Бардецкая И. А.* Смешанные и переходные формы государственного устройства / И. А. Бардецкая // *Развитие российского права. Материалы региональной науч.-практ. конф.* — Ростов н/Д: РГЭУ, 2005. — С. 13–15.
24. *Осипян Б. А.* Причины разнообразия форм государственного правления и устройства / Б. А. Осипян // *Современное право.* — 2009. — № 1. — С. 25–34.
25. *Серегин А. В.* Имперская и униатская формы государственного устройства / А. В. Серегин // *Право и государство: теория и практика.* — 2007. — № 10. — С. 12–16.
26. *Масленникова В. А.* Джамахирия — форма государственного устройства Ливии / В. А. Масленникова // *Вопросы права и проблемы становления гражданского общества в России: Сб. науч. статей.* — Хабаровск: ДЮИ МВД России, 2009. — С. 208–211.
27. *Антоненко А. П.* Идентификация союзного государства в системе форм государственного устройства / А. П. Антоненко // *Актуальные проблемы правоведения 2011: Сб. науч. статей.* — М.: РГЭУ, 2011. — С. 76–89.

З'ясовано роль і значення форми державного устрою як одного з фундаментальних елементів форми держави. Схарактеризовано методологічні зміни у тлумаченні поняття форми державного устрою в сучасній теорії держави і права, вказано на їх причини. Обґрунтовано зв'язок форми державного устрою з територією держави та територіальною організацією і функціонуванням публічної влади.

Установлена роль и значение формы государственного устройства как одного из фундаментальных элементов формы государства. Охарактеризованы методологические изменения в толковании понятия формы государственного устройства в современной теории государства и права, указано на их причины. Обоснована связь формы государственного устройства с территорией государства, территориальной организацией и функционированием публичной власти.

The role and importance of forms of government as one of the fundamental elements of state forms. The characteristic methodological changes in the interpretation of the concept of form of government in the modern theory of law applicable to their causes. Grounded connection form of government from across the state and territorial organization and functioning of public authorities.

Надійшла 9 грудня 2013 р.