

Сучасні тенденції видозмін

державного устрою як структурного елемента форми держави



Н. А. Мяловицька

доктор юридичних наук, доцент кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У статті досліджується державний устрій як один з елементів форми держави. Автор розглядає дві основні форми державного устрою – унітарну і федеративну, їх ознаки й особливості.

Ключові слова: держава, державний устрій, унітарна держава, федерація, децентралізація, міждержавні союзи.

В статье исследуется государственное устройство как один из элементов формы государства. Автор рассматривает две основные формы государственного устройства – унитарную и федеративную, их признаки и особенности.

Ключевые слова: государство, государственное устройство, унитарное государство, федерация, децентрализация, межгосударственные союзы.

The article investigates of state system as part of a form of state. The author considers the two main forms of government – federal and unitary, their attributes and characteristics.

Keywords: state, state system, unitary state, federation, decentralization, inter-state alliances.

Ао середини минулого століття більшість науковців під формою держави розуміли організацію державної влади та її устрій. Пізніше в юридичній літературі запанувала думка про те, що форма держави є комплексним конституційно-правовим інститутом і визначається трьома складовими: формою державного правління, формою державного устрою і формою державного режиму. Така позиція щодо трьох елементів форми держави підтримується більшістю вітчизняних і зарубіжних авторів [1, с. 99-100; 2, с. 125].

Термін «державний устрій» досить широко вживається у повсякденній практиці і політичній літературі для характеристики державного ладу країни, системи державного управління. У спеціальній юридичній літературі цей термін став уживатися рідше і лише у вузькому значенні для характеристики політико-територіальної та адміністративно-територіальної організації держави, а також для визначення співвідношення держави в цілому з її складовими частинами. У деяких наукових працях, підручниках та навчальних посібниках, виданих останніми роками, пропонується іменувати цей елемент форми держави термінами: «територіально-політична організація держави», «територіальна організація публічної влади», «державно-територіальний устрій», «територіальний устрій», «територіально-політичний устрій», «національно-державний устрій» та ін. [3, с. 180; 4, с. 590; 5, с. 195; 6, с. 603; 7, с. 217].

Не вступаючи в дискусію щодо правомірності вживання цих термінів, оскільки це не входить до завдань нашого дослідження, будемо користуватися традиційним терміном «державний устрій». Зауважимо, що державний устрій не слід отожднювати з державним ладом, який означає загальну організацію державної влади в умовах конкретної країни.

Форми державного устрою в країнах сучасного світу різноманітні й індивідуальні. І все-таки в науці конституційного права виділяють дві його основні форми – унітарну і федеративну, що не виключає інших, іноді дуже складних форм.

Історично унітаризм був явищем прогресивним, оскільки прийшов на зміну феодалній роздрібненості і відповідав потребам буржуазного суспільства. Уже один з ранніх ідеологів буржуазії Н. Макіавеллі у своїх трактатах висловлює ідеї об'єднання Італії, де раніше за всі європейські країни почали розвиватися капіталістичні відносини. Він хотів бачити свою батьківщину вільною від чужоземців, такою, що пододала незгоди між окремими частинами країни, поклала край згубним чварам феодалів та боротьбі між світською і духовною владами. Керуючись уявленнями про «незмінність людських пристрастей», Н. Макіавеллі пропонував під час організації держави використовувати зразки античних республік, найбільш пристосованих, на його думку, до «природи людини». Метою держави має бути забезпечення «благ свободи», які «полягають у можливості вільно користуватися власним добром, не побоюватися за честь дружини і дітей, не страхатися за свою долю...» [8, с. 156].

З інших ідеологів буржуазії, які обґрунтували необхідність сильної централізованої державної влади, назвемо Ш. Монтеск'є і Дж. Локка, адже з їх іменами пов'язана розробка теорії розподілу влади. У кожній країні, відзначав Монтеск'є, яка називає себе демократичною, має бути три влади – законодавча, виконавча і судова. Ці три влади мають належати різним органам держави. Свобода не допускає поєднання двох, а тим більше трьох влад у руках одного й того самого органу держави, інакше в країні пануватиме свавілля [9, с. 308-314]. Усі три влади діють на постійних правових засадах. Оскільки закони, як писав

у зв'язку з цим Дж. Локк, «мають постійну й усталену силу і потребують неухильного виконання або нагляду за цим виконанням, то необхідно, щоб увесь час існувала влада, яка б стежила за їх виконанням» [10, с. 347].

З розвитком капіталізму централізація (притаманна унітарним державам) набувала різних форм і проявів. В одних країнах вона посилювалася аж до встановлення авторитарних і тоталітарних режимів, в інших – послаблювалася і видозмінювалася під впливом різних зовнішніх чинників, серед яких одним з найважливіших була необхідність державно-правового розв'язання національного питання в країнах з багатофункціональним складом населення. Цей процес особливо посилювався у другій пол. ХХ ст., коли в багатьох країнах світу були проведені реформи адміністративно-територіального поділу.

Нині унітарна держава є переважаючою формою державного устрою у світі. Із 192 держав, які є членами Організації Об'єднаних Націй, 166 є унітарними [11, с. 167].

У вітчизняній та зарубіжній літературі з конституційного права принципових розходжень щодо визначення основних ознак унітарної держави немає. Найхарактернішими серед них є такі:

1. Єдина конституція, норми якої діють без будь-яких винятків чи обмежень на всій території країни.

В окремих випадках автономні адміністративно-територіальні одиниці можуть мати свою конституцію, статті якої не суперечать загальнодержавній конституції.

2. Єдина система найвищих державних органів, юрисдикція яких поширюється на територію всієї країни.

Правовий статус адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу унітарної держави, визначається центральною владою і прямо чи опосередковано контролюється нею.

3. Єдине громадянство.

Населення унітарної держави, як правило, має єдину політичну належність. Адміністративно-територіальні одиниці за деякими винятками власного громадянства не мають.

4. Єдина правова система.

Місцеві органи управління у відповідних адміністративно-територіальних одиницях, утілюючи в життя загальнодержавну політику з урахуванням місцевих умов, керуються нормативними актами, що ухвалюються центральними органами державної влади. Їхня власна нормотворча діяльність має підпорядкований характер.

5. Єдина судова система, яка здійснює правосуддя на всій території країни, керуючись єдиними нормами матеріального і процесуального права.

Судові органи, що діють в адміністративно-територіальних одиницях, так само, як і державні органи, що належать до апарату примусу, є ланкою єдиної централізованої системи.

6. Цілісність, неподільність і недоторканність території у межах державного кордону.

Наведені ознаки унітарної держави сформульовані в результаті наукових узагальнень, оскільки законодавство більшості держав не містить таких характеристик, хоча належність до унітарної форми державного устрою, як правило, фіксується конституційно.

Характеризувати унітарні держави можна також з огляду на організацію публічної влади в центрі і на місцях. За цим критерієм унітарні держави можна поділити на централізовані та децентралізовані, хоча термін «децентралізація» не треба розуміти в буквальному значенні цього слова.

Централізацію і децентралізацію слід розглядати як інструмент конституційно-правового регулювання взаємовідносин між різними рівнями влади. При такому

підході централізація пов'язана насамперед з методом підлеглості, а децентралізація проводиться засобами координації, кооперації, співробітництва, співучасті, навіть своєїрідної конкуренції вертикальних рівнів влади [12, с. 15; 13, с. 89-92].

У централізованій унітарній державі адміністративно-територіальними одиницями одноосібно керують призначені з центру чиновники, а виборних органів не існує. Це стосується переважно держав, де в середній ланці територіального устрою немає представницьких органів. Так, у Болгарії відповідно до ст. 143 Конституції від 12 липня 1991 р. управління в областях здійснюють призначені Радою Міністрів обласні управителі, яким допомагають обласні адміністрації [14, с. 417]. У Польщі за Конституцією від 2 квітня 1997 р. владні повноваження у воєводствах здійснюють представники Ради Міністрів – воєводи. Порядок їх призначення та відкликання, а також сфера їхньої діяльності визначаються окремим законом (ст. 152 Конституції) [15, с. 714].

У децентралізованій унітарній державі немає призначених урядом адміністраторів, а місцеве управління здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць. Урядовий контроль за діяльністю місцевих органів має опосередкований характер і може виражатися, наприклад, через бюджетне та фінансово-кредитне регулювання. Крім того, у децентралізованих унітарних державах існує досить чітке розмежування повноважень між центральною владою і владою місцевих територіальних громад, що наближає ці держави до держав з федеральним устроєм.

Тенденція до децентралізації унітарних держав проявляється насамперед в європейських державах, де останнім часом спостерігається загальна динаміка інтеграційних процесів. У Європі зароджуються якісно нові взаємозв'язки міжнародного і внутрішньодержавного права, у тому

числі його провідної галузі – конституційного права.

Одним із шляхів децентралізації унітарних держав є надання окремим адміністративно-територіальним одиницям статусу автономій, а також розвиток місцевого самоврядування. Другу групу держав, поділених за ознакою державного устрою, становлять федеративні держави, які також еволюціонують за певними історичними закономірностями.

Федерацією прийнято вважати державу, основними складовими частинами якої є держави-члени або державні утворення, що мають певну юридичну і політичну самостійність. Структурно вони реально захищені від утручання федеральної влади, оскільки в їх урядах немає ставлеників влади. Федеративна форма державного устрою на відміну від унітарної є досить складною і багатоманітною.

У певних країнах складові частини федерації мають різну назву: штати, землі, провінції, краї, губернії, кантони, емірати тощо. Узагальнено їх зазвичай називають суб'єктами федерації, хоча до складу багатьох федерацій входять адміністративно-територіальні одиниці, які не є їх суб'єктами і мають різні назви та повноваження.

Незважаючи на те, що у світовому просторі кількісно переважають унітарні держави, роль федерацій є досить вагомою. Підраховано, що федеративні держави становлять дев'яту частину від усіх держав світу, однак на їх територіях проживає близько третини населення земної кулі [16, с. 183]. Найбільшою у світі федеративною державою є Росія, до складу якої входять 83 суб'єкти федерації.

Як форма державного устрою федерація має низку специфічних ознак, найголовнішими серед яких є такі:

складові частини федерації мають свій адміністративно-територіальний устрій і свою організацію влади. Утворюються вони

за природно-географічною, історичною, національно-територіальною, національно-лінгвістичною та іншими ознаками;

на відміну від унітарної держави територія федерації, як правило, не є єдиним цілим, а складається з територій адміністративно-територіальних одиниць;

суб'єкти федерації не є державами у власному значенні цього слова, вони не є суверенними, хоча у деяких федераціях суверенітет їхніх суб'єктів формально проголошується;

у багатьох федеративних державах поряд із загальнофедеральною конституцією та загальнодержавними законами діють конституції та нормативно-правові акти, зміст яких має відповідати федеральній конституції та федеральному законодавству;

у деяких федераціях поряд з федеральним громадянством існує і громадянство суб'єктів федерації, однак це не означає наявності в державі подвійного громадянства. Ідеться лише про два рівні громадянства однієї держави;

характерною ознакою федеративного державного устрою є двопалатна структура парламенту. Бікамералізм прийнятий нині практично в усіх федеративних державах, за винятком Федеративної Республіки Коморські острови;

федерація та її федеральні органи є переважно суб'єктами міжнародних відносин і міжнародного права;

федеративні держави мають спільні збройні сили та переважно єдину фінансово-грошову й податкову системи.

Здійснити класифікацію федеративних держав на якійсь одній основі надзвичайно складно. Ці держави неоднакові і за розмірами території, і за рівнем економічного розвитку, і за ступенем децентралізації, і за часом виникнення та способом утворення, за принципом побудови і розмежування компетенції між федерацією та її членами. Відрізняються федерації

одна від одної і з огляду на державознавчі, правові характеристики, сукупність яких створює певну модель федералізму як форми організації держави, її політико-правової ідеології. Кожна з цих моделей має свої переваги і недоліки, що виключає можливість вироблення оптимального стандарту для його запровадження при утворенні нових федерацій. Відмінності між різними моделями федерацій, їх політичний плюралізм нерідко є досить суттєвими, задля їх збереження чи скасування іноді ведеться жорстока політична боротьба. Та порівняно з головними принципами утворення й функціонування федеративної системи ці відмінності стають другорядними.

Головними, основоположними принципами організації й діяльності форм федеративного устрою держави є:

добровільність об'єднання держав або державних утворень у федерацію незалежно від способів такого об'єднання;

рівноправність суб'єктів федерації незалежно від розмірів їх територій, чисельності населення, економічного потенціалу тощо;

відносно високий ступінь децентралізації владних структур;

4) демократизм у взаємовідносинах між федерацією та її суб'єктами, суб'єктами федерації між собою та всіма державними органами країни з її населенням;

5) неухильне дотримання федерацією, її суб'єктами, державними органами й організаціями законності, вимог своїх конституцій як у відносинах одне з одним, так і з громадянами, політичними партіями та громадськими організаціями.

Слід однак зазначити, що відповідність побудови конкретної федеративної держави цим принципам хоч і має вирішальне значення, але не може повністю забезпечити їй стабільність і розвиток. Гарантіями ефективності функціонування федеративної системи є ще й низка правових, соціально-економічних, міжнародних та інших чинників.

Однією з методологічних засад дослідження проблем федералізму є положення про те, що федералізм слід розглядати не так з формально юридичного погляду, а з позицій реалізму, як явище, котре історично обумовлене особливостями цієї країни й існує реально, фактично в житті.

Утім не менш важливе значення має і така риса федералізму, як його динамічність. Ідеться про те, що федералізм – це не щось застигле, сформоване на тривалий період, а процес управління і прийняття політичних рішень у складній державі, який постійно розвивається, видозмінюється залежно від змін у соціаль-

но-економічному й політичному житті суспільства.

Охарактеризувавши дві основні форми державного устрою – унітарну та федеративну, слід також зазначити, що однією з тенденцій сучасного історичного етапу розвитку міжнародних відносин є виникнення міждержавних союзів, які утворюються на підставі міжнародних угод і регулюються, головним чином, нормами міжнародного права, але з елементами конституційно-правового регулювання. У літературі такі союзи називають політико-територіальними об'єднаннями конфедеративного типу.

Список використаної літератури

1. *Кельман М. С.* Загальна теорія держави і права [підруч.] / М. С. Кельман, О. Г. Мурашин. – К.: Кондор, 2008. – 446 с.
2. Теорія держави і права. Академічний курс: [підруч. / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 688 с.
3. *Златопольский Д. А.* Государственное право зарубежных стран: Восточной Европы и Азии: учеб. для вузов / Д. А. Златопольский. – М.: Зерцало, 1999. – 320 с.
4. Конституційне право України. Академічний курс: [підруч.; у 2 т. / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Вид-во «Юридична думка», 2008. – [Т. 2]. – 800 с.
5. Конституционное право: учеб. / [отв. ред. В. Е. Козлов]. – М.: Изд-во БЕК, 1996. – 464 с.
6. Конституційне право України: підруч. / [В. Ф. Погорілко, О. Ф. Фрицький, О. В. Гордещкий та ін.; за ред. В. Ф. Погорілка]. – К.: Наукова думка, 2000. – 734 с.
7. *Чушенко В. І., Заяць І. Я.* Конституційне право України / В. І. Чушенко, І. Я. Заяць: підруч. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. – 488 с.
8. *Макиавелли Н.* Государь / Н. Макиавелли: [сочинения]. – М.: ЗАО Изд-во ЭКСМО-Пресс, Х.: Фолио, 1998. – 656 с.
9. *Монтескье Ш.* Избранные произведения [пер. с франц. / изд. Ин-та философии АН СССР]. / Ш. Монтескье. – М.: Гос. изд. полит. лит-ры, 1955. – 800 с.
10. *Локк Дж.* Сочинения / Дж. Локк: в 3 т. – М.: Мысль, 1988. – [Т. 3]. – 670 с.
11. *Котюк В. О.* Загальна теорія держави і права: [навч. посіб.] / В. О. Котюк. – К.: Атіка, 2005. – 592 с.
12. *Богданова Н. А.* Централизация и децентрализация: соотношение ценностей. / Централизм, демократия, децентрализация в современном государстве: конституционно-правовые вопросы / Н. А. Богданова: материалы Междунар. науч. конф. (Москва, 7–9 апреля 2003 г.); [под ред. С. А. Авакьяна]. – М.: ТК Велби, 2006. – С. 14–17.
13. *Гриценко І. С.* Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: моног. / І. С. Гриценко. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський ун-т», 2007. – 335 с.
14. Конституции государств Европы: [в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова]. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – [Т. 1]. – 824 с.
15. Конституции государств Европы: [в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова]. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – [Т. 2]. – 840 с.
16. Проблемы теории государства и права: учеб. пособ. – М.: Проспект, 1999. – 504 с.