

УДК 321.01:001.8

Пахолок В. М.

МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ

Розглянуто сучасні підходи до визначення суті поняття «державний устрій» в науковому доробку зарубіжних та вітчизняних дослідників. Проаналізовано конституційні положення низки держав на предмет наявності норм щодо визначення державного устрою та розкрито суть, закладену у ці норми конституцій.

Ключові слова: державний устрій, політичний устрій, територіальний устрій, адміністративно-територіальний поділ, форма держави.

Пахолок В. М. Методологические подходы к определению понятия государственного устройства

Рассмотрены современные подходы к определению сущности понятия «государственное устройство» в научном наследии зарубежных и отечественных исследователей. Проанализированы конституционные положения ряда государств на предмет наличия норм к определению государственного устройства и раскрыта суть, заложенную в эти нормы конституции.

Ключевые слова: государственное устройство, политический строй, территориальное устройство, административно-территориальное деление, форма государства.

Pakholok V. M. Methodological approaches to the concept of government of the state

The article deals with the modern approaches to the concept of government of the state in scientific heritage of foreign and local researchers, analysis of a number of constitutional provisions for the presence of rules to determine the state government, and the essence inherent in these rules in constitutions.

Key words: state structure, political system, territorial division, administrative division, form of government.

Постановка наукової проблеми та її значення. В Україні періодично виникають дискусії щодо доцільності запровадження федеративного устрою, оскільки, на думку прихильників цієї ідеї, саме він здатний гарантувати врахування особливостей усіх адміністративно-територіальних одиниць країни. Однак об'єктивно оцінити всі переваги та недоліки існуючого державного устрою, розкрити весь потенціал унітаризму можна за умови належного дослідження теоретичної складової даного питання та сучасної світової практики.

Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми. Дослідження форм державного устрою має давню історію, його окремі аспекти представлені у працях Г. Гегеля, Г. Еллінка, Дж. Мадзіні.

Аналізу окремих проблем державного устрою України присвячені публікації низки українських науковців, зокрема В. П. Горбатенка, С. О. Телешуна, В. М. Шаповала та ін. Їх дослідження стали розвитком ідей класиків вітчизняної політичної і правової думки О. І. Борковського, М. С. Грушевського, І. П. Лисяка-Рудницького, В. Й. Старосольського.

Попри вагомий внесок вітчизняних дослідників у вивчення даної проблеми стан її наукового висвітлення є недостатнім.

Мета дослідження – дослідити сучасні методологічні підходи до визначення державного устрою та окреслити основні тенденції модернізації даної категорії. Для досягнення поставленої мети слід чітко розмежувати критерії визначення державного устрою, вивчити нормативне застосування критеріїв устрою держави, з'ясувати основні напрями розвитку унітарної форми держави.

Виклад основного матеріалу. У цій роботі форму держави ми розглядаємо не лише через призму права, як конституційно-правовий феномен, а як цілісний політико-правовий інститут. Форма держави – це зумовлена в кінцевому рахунку його змістом єдність взаємозв'язків структурної і територіальної організації влади, методів її здійснення і способів зворотних зв'язків органів держави з населенням країни.

Ще в середині ХХ ст. науковцями обговорювалося переважно доктринальне поняття форми держави. У спеціальній літературі того часу дискусія велася переважно в теоретичному аспекті, приділяючи мало уваги аналізу конкретних конституційних норм. Термін «форма держави» в конституціях спершу не вживався, а згодом використовувався, окреслюючи лише форму правління. На сьогодні ситуація змінилася радикально. З'явилися конституції, в яких дане поняття трактується більш широко. Один з розділів Конституції Туреччини 1982 р. називається «Форма держави», таку ж назву має розділ 8 Конституції Ефіопії 1987 р. У ч. 5 «Системи правління» Конституції Єгипту в редакції 1980 р. містяться положення, що стосуються різних елементів форми держави. Те саме можна сказати про розділ 8 «Організація держави» Конституції Нікарагуа 1987 р., а частково і про розділ 3 «Про організацію держави» Конституції Бразилії 1988 р.

Статті багатьох конституцій містять до певної міри «синтезовані» формулювання, що стосуються форми держави загалом. Конституція Франції 1958 р. проголошує, що держава є «неподільною, світською, соціальною, демократичною республікою» (ст. 2). Основний закон Федеральної республіки Німеччина 1949 р. встановлює, що республіка – демократична і соціальна федеративна держава (ст. 29). Конституція Колумбії 1991 р. говорить, що ця держава є соціально-правовою, організованою у формі унітарної республіки, децентралізованою, з автономією її територіальних одиниць, демократичною, партиципаторною і плюралістичною. Конституція Еквадору 1987 р. характеризує державу як суверенну, незалежну, демократичну і унітарну. Її правління – республіканське, президентське, засноване на виборах, представницьке, відповідальне і альтернативне (ст. 1). Таким чином, традиційні визначення форми держави, засновані на вказівках на форму правління, форму державно-територіального устрою і державного режиму виявляються недостатніми.

Комплексні формулювання містять конституції країн соціалізму і постсоціалістичних держав. Щоправда, акцент робиться перш за все не на форму, а на власне розуміння соціального характеру держави. У конституціях молодих демократій ці ідеологічні формулювання відсутні, а питанням форми держави приділена значна увага. Конституція Румунії 1991 р. встановлює унітарну, неподільну, правову, соціальну і демократичну державу (ст. 1), Конституція Казахстану – демократичну, правову, світську, соціальну державу, унітарну республіку з президентською формою правління.

У зазначених вище та багатьох інших основних законах мова йде не про якийсь один з трьох елементів форми держави, а про два-три з них або про форму загалом. Все це дає підстави зробити висновок, що конституційне регулювання форми держави, яке раніше було відсутнє, здійснюється неповно або розрізнено, поступово призводить до появи особливого конституційно-правового інституту. Форма держави стає не тільки теоретичним поняттям, яке склалося на базі узагальнення політичної практики, але і комплексним конституційно-правовим інститутом – системою внутрішньо узгоджених норм, що регулюють даний феномен в його правових взаємозв'язках [4, с. 254].

Інститут форми держави складається з декількох «підінститутів»: форми правління, форми територіального устрою, форми державного режиму і комунікативної форми прямих і зворотних зв'язків з населенням, серед яких важливе значення мають і «командні» зв'язки, і участь населення та різноманітні інформаційні потоки. Останні два підінститути характеризують динамічну сторону держави.

Всі ці підінститути тісно взаємопов'язані між собою: не може існувати держава з тою чи іншою формою правління без територіально-політичної організації. Аналогічно, остання не

можлива без наявності певного державного режиму. Будь-яка державна форма включає в себе певний набір механізмів участі населення або певних груп в управлінні державними справами, тобто зворотні зв'язки. У сучасній демократичній державі практикуються такі, як загальнодержавне обговорення урядових проектів, референдум, народна ініціатива, створення змішаних органів, включення представників провідних громадських організацій до складу державних органів та інші механізми залучення громадян до процесу прийняття рішень.

В свою чергу, підінститути форми держави можуть виступати в якості комплексних відносно інших, наприклад: форма правління – відносно інститутів глави держави, парламенту, уряду; форма державно-територіального устрою – відносно інститутів федералізму, автономії, адміністративно-територіального поділу; форма державного режиму – відносно інститутів надзвичайного стану, примусу; форма конституційно-правових комунікацій – відносно інститутів референдуму, відклику депутата, народної законодавчої ініціативи, народних обговорень і тощо.

У кінцевому рахунку «нисхідне членування» призведе до виділення якогось інституту-елементу, який складається лише із сукупності норм і правил і не може бути поділений на інші інститути.

Найбільший інтерес з усіх підінститутів форм держави в рамках даного дослідження становить територіальний устрій держави. Для характеристики територіальної організації держави у конституціях вживається термін «устрій», «організація держави», «структура держави», «державний устрій», «національно-державний устрій». Оскільки терміну «державний устрій» у повсякденному житті надається надто широке значення, у політологічній і юридичній літературі вживаються такі терміни, як «політико-територіальний устрій держави, державно-територіальний устрій» [4, с. 26]. Хоча деякі російські дослідники віддають перевагу поняттю «територіальна організація публічної влади» [2, с. 653]. Вживання саме такого терміну має свої позитивні сторони, але різні підходи до його тлумачення можуть призвести до викривленого розуміння федеративного устрою і адміністративно-територіального поділу як однопорядкових за змістом форм публічної влади.

Зазначимо, що у конституціях майже всіх країн світу в тому чи іншому об'ємі містяться норми, що стосуються територіальної організації держави. В одних з них вони обмежуються регулюванням питань, пов'язаних лише з адміністративно-територіальним поділом, у других – включають конституційне закріплення кордонів держави, у третіх – відносини федерації і штатів, статус інших територій (володінь, федерального округу тощо). Таким чином, в окремо взятих країнах зміст конституційно-правового інституту державно-територіального устрою може відрізнитися.

До питань державно-територіального устрою відносяться насамперед визначення конституціями території і кордонів держави. У «старих» унітарних державах конституційні норми, що стосуються території держави, часто зовсім не представлені: передбачається, що держава існує в історично сформованих кордонах, визнаних міжнародними угодами.

Лише конституції окремих унітарних латиноамериканських країн містять більш детальні положення про склад їх території.

У низці країн, що розвиваються, особливо в тих, становлення яких відбувалося на фоні конфліктів з метрополіями і сусідами, а також в острівних державах зі складним устроєм територій, конституції зазвичай детально регулюють територіальні питання. У деяких випадках перераховуються складові частини території, даються їх назви, причому не тільки тоді, коли йдеться про федерації. У Конституції Західного Самоа 1960 р. перераховані острови, а вже після цього йдеться про кордони держави відповідно до чітко визначених градусів географічної довжини і широти.

Однак, незважаючи на важливість таких норм, вони не становлять серцевину інституту територіального устрою. Для цього інституту важливі перш за все принципові положення

про унітаризм, федералізм, автономію.

Територіальний устрій вказує на те, що існує кілька способів організації відносин між різними вертикальними територіальними ешелонами, між центральною владою і нижчестоящими рівнями управління, між центром і периферією. Іншими словами, під територіальною організацією держави розуміється її вертикальна побудова та існуюча система взаємин між центром і складовими частинами держави.

На сьогодні існують дві моделі територіальної організації: унітарна модель, за якою тільки у центрі держави ухвалюються рішення, та федеративна модель, яка дає змогу ухвалювати рішення на різних вертикальних рівнях. Таким чином, у даному випадку мова йде про ступінь автономії різних територіальних суб'єктів держави відносно центральної влади.

Варто відзначити, що історично унітаризм був прогресивним явищем, оскільки він прийшов на зміну феодальній роздробленості і партикуляризму. Перехід до унітаризму зумовлювався потребою у єдиному ринку, ефективному, уніфікованому управлінні державою і не залежав від національно-етнічної або расової структури населення конкретної країни.

Адміністративно-територіальні одиниці унітарної держави створювалися для вирішення виключно управлінських завдань – забезпечення оборони, контролю за внутрішнім порядком, збирання податків тощо.

Історично становлення адміністративно-територіальних одиниць відбувалося у руслі формування великих централізованих держав шляхом об'єднання дрібних феодальних князівств. При цьому деякі з них зберігали окремі ознаки державності, як, наприклад, Сицилія. Саме збереження адміністративними одиницями великих централізованих держав деяких ознак державності зумовило політико-адміністративну еволюцію унітаризму. Адміністративно-територіальний поділ став перетворюватися у політико-територіальний, а поряд з адміністративними одиницями почали формуватися політико-адміністративні. Останні відрізняються від адміністративних наявністю у них місцевої представницької влади, а іноді і виборних основних осіб.

Конституції, які закріплюють унітарний характер держави, або ж безпосередньо містять це визначення (ст. 1 Конституції Румунії 1991 р., ст. 1 Конституції Бангладешу 1972 р., ст. 1 Конституції Мозамбіка 1990 р., ст. 2 Конституції Казахстану 1995 р.), або говорять про неподільну республіку (Конституція Франції 1958 р.), неподільне королівство (Конституція Таїланду 1978 р.), або ж містять обидва цих визначення – єдина, неподільна держава. Іноді в основному законі спеціально зазначається, що заклики до поділу держави, до сепаратизму є кримінальним злочином.

У більшості унітарних держав території поділяються на адміністративно-територіальні одиниці, тільки дуже малі держави не мають адміністративно-територіального поділу. У федеративних державах адміністративно-територіальний поділ – це поділ території суб'єктів федерації.

Адміністративно-територіальний поділ може бути двох, три- і чотиричленим. Прийнято виділяти рівень громадських одиниць (громади, комуни і т.д.), які у доктринах багатьох держав розглядаються як «природні» поселення, і регіональний рівень – «штучні» адміністративно-територіальні одиниці, створені державою. Ця відмінність має важливе значення для організації місцевого самоврядування: у континентальній системі управління в одиниці регіонального рівня призначаються представники центру (президента, уряду, міністра внутрішніх справ), які, зокрема, здійснюють адміністративний контроль за діяльністю органів самоврядування громад, де немає призначених «зверху» посадових осіб.

Найважливішими ознаками унітарних держав є їх централізація та єдина правова і політична організація, яка діє на всій території країни. В унітарній державі законодавча влада жодним чином не обмежується: законодавець може видавати нормативно-правові акти з будь-якого питання. Як правило, у конституціях унітарних держав не міститься положень

про обмеження влади парламенту, хоча на сьогодні у низці країн конституції закріплюють обмеження предметів законотворчості парламенту. До таких, наприклад, відноситься Основний закон Франції 1958 р., ст. 34 якого чітко перераховує норми та принципи, щодо яких може здійснюватися законотворча діяльність парламенту. Проте і в даному випадку законодавча влада є єдиною, оскільки предмети відання, які перебувають за межами зазначеної компетенції парламенту, віднесені до компетенції центральної виконавчої влади, а не до якого-небудь іншого законодавчого органу.

Іноді в якості характеристики унітарної держави зазначається наявність одного громадянства. Справді, для унітарної держави характерне лише одне громадянство. Однак у низці федерацій також не передбачено подвійного громадянства.

Конституції унітарних держав в Європі (Данія, Іспанія, Нідерланди, Португалія, Фінляндія, Франція та ін.) не називають форму територіальної організації своєї держави. Проте її можна встановити за іншими, причому кількома, ознаками. Перш за все, у тексті конституції можна знайти вказівку на принцип територіальної єдності, неподільності держави, що характерно для досить «старих» конституцій (Норвегії 1814 р., Люксембурга 1868 р.). Положення, закріплені в конституціях Італії, Іспанії і Франції, слідує тій же традиції. Лише в Конституції Португалії 1976 р., а саме у ст. 6 прямо зазначається унітарний характер держави з визнанням автономії місцевих органів влади: «Держава є унітарною і поважає у своїй організації і діяльності автономний режим островів та принципи субсидіарності, автономії місцевих органів влади і демократичної децентралізації державного управління» [3]. Низка конституцій закріплює принцип єдності влади, що діє на території держави. Іншими словами, це передбачає унітарну організацію здійснення влади у державі.

У Великобританії, в якій відсутня писана конституція, також не піддається сумніву принцип єдності влади, який ґрунтується на принципі суверенітету парламенту. Конституція Греції 1975 р., хоча і не називає форму територіальної організації, регулює питання місцевого управління (ст. 102–105) і, тим самим, свідчить про унітарний устрій країни. Аналогічний підхід відображено і в основному законі Ісландії 1944 р.

Водночас аксіомою є те, що народ не може ефективно здійснювати владу винятково через систему центральних державних органів, без передачі хоча б частини повноважень органам місцевої влади. Тому в сучасних умовах одним із провідних принципів побудови державного механізму є принцип його поділу по вертикалі, який передбачає територіальну децентралізацію державної влади, коли державно-владні повноваження щодо здійснення завдань та функцій держави розподіляються між центральними органами держави й органами, що створюються на різних рівнях територіальної організації держави [1, с. 22].

Проявом адміністративної децентралізації є децентралізація в умовах унітарної держави, за якої її територія складається з відносно відокремлених частин, які мають статус звичайних адміністративно-територіальних одиниць, яким не властиві ознаки державного утворення, у зв'язку з чим вони характеризуються як такі, що не мають політичної значущості [6, с. 231].

На відміну від політичної децентралізації в умовах федеративної держави, адміністративна децентралізація в унітарній державі опосередковує відносини з приводу розподілу повноважень щодо здійснення державної влади між центральними та місцевими органами здебільшого у сфері виконавчої влади. Однак цілком очевидним є факт, що будь-яка державна функція здійснюється через систему органів держави, які створюються як на центральному, так і на місцевому рівнях управління.

Тому в широкому розумінні під поняття територіальної децентралізації влади в умовах унітарної держави можна підвести будь-які процеси розподілу повноважень щодо здійснення функцій державного управління між центральними органами держави та місцевими органами влади різних рівнів. В умовах України така природа децентралізації державної влади відображена в частині першій ст. 132 Конституції.

Унітарні держави можуть класифікуватися в залежності від ступеня та характеру

децентралізованої влади на такі типи [2, с. 663; 5, с. 134]:

- а) децентралізовані держави з так званою англосаксонською системою місцевого самоврядування;
- б) відносно децентралізовані, в яких місцеве самоврядування функціонує лише на первинному рівні адміністративно-територіального устрою;
- в) централізовані управлінські функції на місцях здійснюються через систему призначуваних центром місцевих органів влади, до формування яких мешканці відповідних адміністративно-територіальних одиниць не допускаються.

Висновки й перспективи подальших досліджень. Отже, з методологічної точки зору поняття державного устрою є складним комплексом рис сучасної держави, що потребує глибокого політологічного осмислення. Найчастіше в сучасній політологічній літературі під державним устроєм розуміється принцип політико-адміністративного поділу держави. Більшість сучасних держав є федеративними або унітарними, однак ця класифікація не є вичерпною. Загалом, унітарна держава є добре керованою, а унітарна форма є ефективним інструментом забезпечення державної єдності.

На нашу думку, найбільш виправданою формою державного устрою для України є саме унітарна, оскільки саме вона найбільш точно відповідає реаліям політичного буття та викликам, перед якими стоїть українська державність.

Список використаних джерел і літератури

1. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) / В. Борденюк // Право України. – 2005. – № 1. – С. 21–25.
2. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б. А. Страшун. – М. : БЕК, 1996. – Т. 1–2. – 778 с.
3. Конституция Португальской Республики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/portugal_constitut.html
4. Сравнительное конституционное право : уч. пособие / [ред. Г. Атаманчук]. – М. : Международные отношения, 2002. – 448 с.
5. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения / В. Е. Чиркин. – М. : Артикул, 1997. – 352 с.
6. Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм / В. М. Шаповал. – К. : Юридична фірма «Салком», Юрінком Інтер, 2005. – 560 с.