

АКТУАЛЬНЕ ПИТАННЯ ЩОДО РОЗВИТКУ ПРАВОВОЇ ДУМКИ ПРО УНІТАРНУ ФОРМУ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Сутко Михайло - студент за ОР «Бакалавр» юридичного факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Київ

УДК 340.12

В статье исследуется актуальный вопрос, касающийся развитию правовой мысли об унитарной форме государства. Опыт развития унитарной формы государства не потерял своей актуальности, потому что в современном развитом обществе большинство государств имеет унитарную форму государственного устройства.

Ключевые слова: государственное устройство, территория, население, национальные меньшинства, самоуправление, этнический статус, автономия.

În articol este studiată problema actuală privind dezvoltarea gândirii juridice asupra formei unitare de organizare a statului. Experiența dezvoltării unei forme unitare a statului dovedește că un stat unic, simplu, unitar nu și-a pierdut relevanța, deoarece într-o societate modernă dezvoltată, majoritatea statelor au o formă unitară de guvernare.

Cuvinte cheie: structura statului, teritoriu, populație, minorități naționale, autoadministrare, statut etnic, autonomie.

This article explores topical issues of development of legal opinions on a unitary form of the state. The experience of developing a unitary state of a single, simple, unitary state has not lost its relevance, because in today's developed society, most states have a unitary form of state structure.

Keywords: state structure, territory, population, national minorities, self-government, ethnic status, autonomy.

Аналіз останніх досліджень: О. Антонов, М. Бажан, С. Бобровник, В. Борденюк, І. Кресіна, В. Кириченко, О.Куракіна, П. Любченко, О. Лялюк, М.Малишко, А. Онупрієнко, В. Погорілко, Т. Татаренко.

Мета: метою дослідження наукової статті є дослідження розвитку правової думки про унітарну форму держави, поняття принципу національно-територіальної організації держави і спільних центральних органів влади з регіональними.

Виклад основного матеріалу: У даний час у науковій літературі існує думка, відповідно до якої форма держави складається з фор-

ми правління, форми державного устрою і державного режиму. Цей підхід залишається актуальним і в сучасній правовій думці вчених: В. Борденюка, І. Кресіної, В. Кириченко, О.Куракіна, П. Любченко, О. Лялюк, М. Малишко, А. Онупрієнко, Т. Татаренко, тощо.

Вітчизняні вчені О. Антонов, М. Бажан, С. Бобровник, В. Погорілко у праці «Державний устрій» зазначають, що державний устрій в перекладі з англійської – це територіальна або національно-територіальна організація держави, що характеризує просторову організацію влади та державне самовизначення на-

селення або нації, що проживає на даній території.

Тобто спосіб поділу держави на певні складові частини та розподіл влади між ними. Державний устрій кожної країни зумовлюється її суспільно-політичним устроєм. Він відбиває правове становище як держави в цілому, так її окремих складових частин, взаємовідносини між ними.

Автор акцентує увагу, що державний устрій визначає: принцип поділу території держави на складові елементи; спосіб організації населення на певній території; рівень врахування інтересів національних меншин шляхом надання територіям їхнього проживання певних повноважень щодо територіального самоврядування.

Національні меншини – це фізична група людей некорінного етнічного статусу, які живуть у сучасному для себе етносередовищі. Поняття національної меншини визнано ідеологами австромарксизму в контексті опрацювання проблеми відносин між «державними» й «недержавними» націями та розробки концепції національноперсональної (екстериторіальної) автономії.

Отже, самоврядування – це надане законом право місцевих органів самостійно розв'язувати коло питань, що входять до їхньої компетенції; діяльність щодо реалізації цього права.

Самоврядування – це автономне функціонування будь-якої організаційної структури (підсистеми), уповноважене прийняття нею рішень з внутрішніх проблем, включення виконавців у процеси вироблення рішень; колективне управління як участь усіх членів організації, населення в роботі відповідного органу управління. До принципів самоврядування належать: повний демократизм, гласність, відповідальність за рішення, що приймаються, та їх виконання.

Державний устрій також визначає: наявність або відсутність у складових держави ознак політичної самостійності та державності; взаємовідносини між різними рівнями державних органів влади[7].

Форма державного устрою визначає принципи національно-територіальної організації

держави і спільних центральних органів влади з регіональними. Розрізняють три основні форми державного устрою: унітарна держава, федерація і конфедерація.

У сучасному світі існують дві основні, федеративна (складна) та унітарна (проста), а також одна додаткова, конфедеративна (союзна), форми державного політичного устрою.

Унітарна держава, найбільш поширене сприйняття в сучасному світі, характеризується єдністю Конституції, єдністю системи вищих органів державної влади, високим ступенем централізації управління всіх адміністративно-територіальних одиниць при відсутності в них політичної самостійності. Як приклад унітарних держав можна назвати Фінляндію, Францію, Японію.

У даний час у декількох унітарних державах: Великій Британії, Іспанії, Італії, Данії, Фінляндії – існує адміністративна автономія для окремих територій. Так, у складі Великої Британії обмежену автономію мають у своєму розпорядженні Шотландія і Північна Ірландія.

На думку вчених В. Борденюка [3], І. Кресіної, В. Кириченко, О.Куракіна, В. Котюка, П. Любченко [5], О. Лялюк, М.Малишко, А. Онупрієнко, Т. Татаренко та інші, унітарна держава – це єдина цілісна держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають статусу державних утворень і не володіють суверенними правами.

Згідно зі статтею 2 розділу I Конституції України, Україна є унітарною державою. Це означає, що територія України у межах існуючих кордонів є цілісною і недоторканою, що складові частини цієї території перебувають у нерозривному взаємному зв'язку, відзначаються внутрішньою єдністю і не мають ознак державності, як це властиво складовим частинам, скажімо, федеративної держави [1, ст.2, Р.I].

Унітарна держава – це така форма територіально-адміністративного устрою держави, коли в її складі відсутні інші відокремлені державні утворення. Більшість держав, які існували в минулому й існують сьогодні, є унітарними. Перевагою унітарної держави є ефективність керування, надійного забезпечення державної єдності і цілісності. Прикладами

таких держав виступають: Франція, Україна, Фінляндія.

Вчені характеризують ознаки унітарності держави в наступному: а) повна політична єдність на всій її території; б) єдині вищі органи державної влади (глава держави, парламент, уряд, судові органи та ін.), яким підпорядковуються підконтрольні місцеві органи; в) єдиний адміністративно-територіальний поділ. Відсутні відокремлені територіальні утворення, що мають ознаки суверенності; г) єдина для всієї держави систему законодавства; д) управління єдиними збройними силами і правоохоронними органами здійснюється центральними органами державної влади; є) єдине громадянство, грошова система; ж) одноособове представництво від усієї держави у міжнародних взаємовідносинах на рівні держав.

За ступенем залежності місцевих органів від центральної влади унітарні держави поділяються на: а) централізовані – місцеві органи державної влади очолюють керівники, що призначені із центру і їм підпорядковуються органи місцевого самоврядування (Фінляндія); б) децентралізовані – місцеві органи влади мають значну самостійність у вирішенні питань місцевого життя (Велика Британія, Данія, Грузія); г) змішані – присутні ознаки централізації і децентралізації (Японія, Туреччина, Україна).

На думку вчених, Україна, згідно із ст.2 Конституції України, за формою державного устрою є унітарною державою, суверенітет якої поширюється на всю її територію[1, ст.2]. На території України відсутні будь-які інші територіальні або національні утворення, територія держави в межах її кордонів є цілісною і недоторканною. Державний устрій України є простим, однак характеризується особливістю, пов'язаною з існуванням Автономної Республіки Крим, якій надано дещо більші права у процесі вирішення питань самоврядування, ніж адміністративно-територіальним одиницям.

Деякі автори вважають складними формами державного устрою також конфедерацію, імперію (Британська імперія), унію, співтовариство та співдружність (Співдружність Незалежних Держав). Асоційованість цих форм та збереження повної самостійності суб'єктів

ставлять під сумнів існування їх як цілісних держав.

Конфедерація – складна історична форма державного устрою, тимчасовий союз держав, який створюється для досягнення політичних, економічних, культурних та інших цілей, без самостійного наддержавного суверенітету. На початку ХХІ століття часткові ознаки конфедеративної форми державного устрою властиві Європейському Союзу. Конфедерації мають нестійкий, перехідний характер – або розпадаються, або еволюціонують у федерацію.

До ознак конфедерації вчені зазначають: відсутність спільної для всієї конфедерації єдиної території і державного кордону; відсутність загальних законодавчих органів і системи управління; відсутність загальних для всієї конфедерації конституції, системи законодавства, громадянства, судової та фінансової систем; відсутність суверенітету конфедерації, збереження суверенітету і міжнародно-правового статусу учасників конфедерації; наявність загального конфедеративного органу, що складається з делегатів суверенних держав; рішення загальних конфедеративних органів, прийняте за принципом консенсусу; у разі незгоди з ним членів конфедерації не є обов'язковим і не спричиняє ніяких санкцій (право нуліфікації, тобто відхилення); наявність права виходу зі складу конфедерації у кожного з її суб'єктів.

Федеративна держава – це складна форма державного устрою, що характеризується наявністю національно-державних утворень (штатів, земель, республік, автономій). Вона утворюється на підставі договору між суб'єктами, кожен з яких зберігає юридично визначену політичну самостійність і ознаки державності. Прикладами таких держав виступають Сполучені Штати Америки, Німеччина, Російська Федерація, Мексика тощо.

Ознаки федерації: а) територія складається із територій її суб'єктів, які можуть встановлювати власний адміністративно-територіальний поділ; б) два рівні органів державної влади й управління – федерації та її суб'єктів (наприклад, у Російській Федерації – президент РФ, Федеральні збори РФ, уряд РФ, Верховний Суд РФ та ін., а також президенти, законодавчі збори, уряди, верховні суди республік, що входять

до складу РФ); в) характерним є двопалатний парламент, у якому одна з палат представляє інтереси суб'єктів федерації; г) законодавство складається із законодавства федерації і законодавства суб'єктів федерації, яке не може суперечити законодавству федерації; д) суб'єкти федерації не є суб'єктами міжнародного права, але у міжнародних договірних відносинах у разі надання відповідних повноважень від федерації суб'єктам федерації останні можуть брати участь у міжнародних договірних відносинах самостійно. Федеральна влада при цьому має виключне право контролювати впровадження зовнішньої політики; є) можливість дворівневої системи судових та правоохоронних органів; ж) наявність зовнішніх атрибутів (столиця, прапор, герб, гімн) федерації і суб'єктів федерації.

Федеративні держави класифікуються за різними критеріями. Наприклад, за способом утворення: договірні федерації виникають на підставі договору між суб'єктами про створення федеративної держави. Конституційні федерації закріплюються в конституції, що приймається суб'єктами федерації чи затверджується ними (США 1787 року). Конституційно-договірні федерації виникають на основі договору і підтверджуються прийняттям конституції.

За змістовним критерієм. Територіальні федерації – за основу поділу території на території суб'єктів федерації взято ландшафт місцевості, щільність населення, господарсько-економічні зв'язки та ін. (США, Мексика, Бразилія). Такі федерації є досить стійкими і стабільними. Національні федерації – за основу поділу на суб'єкти взято національний склад населення суб'єктів федерації (колишні СРСР, Чехословаччина, Югославія). Як показала практика, федерації, побудовані за національним критерієм, є нестабільними. Тут завжди є небезпека розбіжностей між національностями, що може призвести до їх розпаду. Змішані федерації – за основу поділу взято обидва попередні критерії (Російська Федерація).

За способами здійснення владних повноважень. Централізовані федерації – їх суб'єкти обмежені у прийнятті рішень на місцевому рівні (Індія, Мексика, Бразилія). Децентралізо-

вані федерації – їх суб'єкти мають широкі повноваження у регулюванні власних внутрішніх питань.

За характером владних повноважень між суб'єктами: Симетричні – всі суб'єкти мають однаковий політико-правовий статус. Асиметричні – суб'єкти мають різний політико-правовий статус.

Федерація передбачає інший тип внутрішніх зв'язків, об'єднуючи кілька держав або територій (суб'єктів) у єдину союзну державу при збереженні у кожного з них юридичної і деякої політичної самостійності. Показником відомої суверенності кожного члена федерації є наявність у них власної конституції, законодавства, органів представницької і виконавчої влади, а в деяких випадках і громадянства, прапора, герба, гімну.

Здебільшого федеративними є великі держави зі значними демографічними, економічними, територіальними та іншими показниками, федеративний устрій яких став наслідком об'єднання національно- (етнічно-) територіальних та історичних просторів, суб'єктів в історичному контексті. Проте в Європі із 65 країн, серед яких 50 незалежних держав, федеративними є лише п'ять, а це центральні європейські держави, що розташовані компактно: Австрійська Республіка, Боснія і Герцеговина, Королівство Бельгія, ФРН та Швейцарська конфедерація. Слід зауважити, що правові системи всіх цих держав, як і України, належать саме до романо-германської правової сім'ї, так само, як і правові системи решти континентальних європейських країн (а не до скандинавського чи змішаного або прецедентного права). Отже, федеративний державний устрій не є ані переважною ознакою європейських держав, ані детермінантою континентального права.

Конфедерація є постійним союзом суверенних держав, утвореним з певною метою, найчастіше зовнішньополітичною. Суб'єкти конфедерації мають високий ступінь суверенітету при обмежених правах конфедеративного центру, у розгляді якого знаходяться, як правило, тільки головні питання зовнішньої, оборонної, а в деяких випадках і фінансово-економічної політики. При необхідності створення

центральных органов, единых вооруженных сил и общей банковской системы их утворюють на паритетних засадах і тільки за умови ратифікації в законодавчих органах суб'єктів конфедерації.

Серед європейських зразків наслідування для України пропонується саме Бельгія, яка до кінця ХХ ст. була унітарною державою, але з допомогою конституційних реформ стала унікальною багаторівневою федерацією, що слід віднести до конфедеративної моделі.

Висновки: Наявна форма державного устрою в Україні є відображенням історичного розвитку української державності – від фактично унітарної УНР через унітарну УРСР до унітарної незалежної України. Основними гарантіями державного устрою України виступають нормативно-правові акти. Конституційне гарантування державного устрою можливе лише за умови виконання всіх, без винятку, норм Конституції України та чинного законодавства. Заходами щодо збереження і вдосконалення унітарного державного устрою є подолання в Україні політичної та економічної кризи, формування єдиної української політичної нації; остаточний вибір вектору. Проте в сучасних умовах політичної нестабільності в Україні не можна заперечувати те, що регіони України дійсно потребують більшої самостійності та фінансової незалежності від центру, однак яка б не суперечила правовим реаліям і самій філософії права.

Аналізуючи проблему унітарної держави в теоретичному аспекті, потрібно виходити з того, що унітаризм замінив партикуляризм і феодалську роздробленість, відіграв свою прогресивну роль. Він не залежав від національно-етнічної чи расової структури населення,

а був затребуваний єдиним режимом, відносною простотою в здійсненні державної влади. Нині існує не так уже й багато держав, котрі, виникнувши як унітарні, потім змінили форму устрою на федеративну.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1991 року (у редакції від 30 вересня 2017 року) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua>.
2. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія / За ред. І. О. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – 480 с.
3. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцеве самоврядування: поняття, суть та форми (види) // Право України. – К., 2005. – № 1. – С. 21–25.
4. Державний устрій України в системі державного ладу: питання теорії і практики // Держава і право: Збірник наукових праць. — К. : Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2000. – № 6. – С. 359–363.
5. Любченко П. Реформа територіально-го устрою як чинник розвитку місцевого самоврядування в Україні // Вісник Академії правових наук України. – Х. : Право, 2005. – № 4(43). – С. 187–197.
6. Цвік М. В., Петришин О. В., Авраменко Л. В. Загальна теорія держави і права. — Х., 2009.
7. Погорілко В. Ф., Бобровник С. В. Державний устрій // Юридична енциклопедія : [в 6-ти т.] / ред. кол. Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) [та ін.]. — К. : Українська енциклопедія, 1998. — ISBN 966-749-200-1.