

УДК 341.213;342.26

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.4.63>**Інна Гамбург,**

канд. юрид. наук, доцент,

доцент кафедри цивільного, адміністративного та фінансового права

Класичного приватного університету

Сергій Гамбург,

студент III курсу

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ЗАКРІПЛЕННЯ МОДЕЛІ ПОЛІТИКО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В КОНСТИТУЦІЯХ ДЕРЖАВ: ПЛЮРАЛІЗМ ПІДХОДІВ І ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Стаття присвячена визначенню особливостей закріплення моделей політико-територіального устрою у конституціях країн світу та позитивного досвіду для використання у моделюванні територіальної організації публічної влади в Україні. З'ясовано, що для характеристики територіальної організації держави у конституціях вживається термін «устрій», «організація держави», «структура держави», «державний устрій», «національно-державний устрій», «територіальна організація публічної влади» та ін., обґрунтована доцільність вживання терміна «політико-територіальний устрій». Досліджено тексти конституцій держав з простою (унітарною) та складною (федеративною) формою політико-територіального устрою, в яких вона або нормативно закріплена, або має на увазі, або витікає із положень низки статей, що визначають її територію та кордони, перелічують адміністративно-територіальні одиниці, встановлюють форми взаємодії держави та територіальних утворень. Детально наведені відповідні конституційні норми з Основних законів Великої Британії, Італії, США, Федеративної Республіки Німеччини, Швейцарської Конфедерації, Російської Федерації. За результатами дослідження зроблено висновок, що у державах світу немає єдиного підходу до змісту конституційно-правового інституту політико-територіального устрою. У більшості конституцій відсутня окрема норма щодо визначення та характеристики територіальної організації влади. Найбільш прийнятним для України вважаємо приклад Конституції Російської Федерації, що містить окремий розділ. Оскільки федералізація України недоцільна, оптимальною формою, проміжною між федерацією й унітарно-децентралізованою державою, видається унітарно-регіональна з політичною автономією регіонів, що дозволить вирішити проблему надмірної централізації державної влади з її бюрократизацією і наростаючими комплексними диспропорціями розвитку між центром і регіонами. Доцільно Розділ IX Конституції України назвати «Політико-територіальний устрій» і закріпити, що Україна є унітарно-регіональною державою з політичною автономією регіонів, розкрити зміст цієї моделі за прикладом Італійської конституції і з урахуванням національної специфіки.

Ключові слова: конституція, держава, політико-територіальний устрій, унітарна держава, федеративна держава.

Постановка проблеми. Політико-територіальний устрій є інструментом комплексного політичного, економічного і соціального розвитку будь-якої держави, а тому не випадково має конституційне закріплення. З урахуванням того, що розвиток держави являє собою безперервний процес, дослідження у сфері форм політико-територіального устрою є вельми важливим для розуміння його походження, осмислення

сучасного стану та перспектив розвитку. Ці проблеми мають актуальне значення для України у зв'язку з тим, що регулюють адміністративно-територіальний поділ, закріплюють кордони держави, вирішують питання автономії у складі унітарних держав, статусу суб'єктів федерації тощо, а це, у свою чергу, має забезпечити поліпшення управління державою в цілому і вирішення насущних завдань сучасного державного будівництва.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Фундаментальні дослідження проблемних питань політико-територіального устрою взагалі та моделей політико-територіального устрою зарубіжних країн зокрема здійснювали вітчизняні та зарубіжні науковці, а саме: Л. С. Гамбург, Р. А. Колишко, В. В. Маклаков, В. В. Медведчук, В. М. Пахолук, Б. О. Страшун та ін.

Метою дослідження є визначення особливостей закріплення моделей політико-територіального устрою у конституціях країн світу та позитивного досвіду для використання у моделюванні територіальної організації публічної влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Теоретико-правова наука визначає, що інститут форми держави як «порядок (спосіб) організації та здійснення державної влади, що виражають її сутність» [1, с. 125] або як «система форм інституційної, територіальної і політичної організації та здійснення державної влади в країні» [2, с. 140] складається з декількох «підінститутів»: форми правління, форми територіального устрою, форми державного режиму. В. М. Пахолук додає до них «комунікативну форму 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» [3]. «Всі ці підінститути, – визначає вчений, – 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 стосовно інших, наприклад: форма правління – стосовно інститутів глави держави, парламенту, уряду; форма державно-територіального устрою – стосовно інститутів федералізму, автономії, адміністративно-територіального поділу; форма державного режиму – стосовно інститутів надзвичайного стану, при-

мусу; форма конституційно-правових комунікацій – стосовно інститутів референдуму, відклику депутата, народної законодавчої ініціативи, народних обговорень і тощо. У кінцевому рахунку «нисхідне членування» призведе до виділення якогось інституту – елемента, який складається лише із сукупності норм і правил і не може бути поділений на інші інститути» [3].

Як відомо, на сьогодні існують дві основні 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 [2, с. 145]. Тобто, визначаючи модель політико-територіального устрою, треба, насамперед, з'ясувати ступінь автономії різних територіальних суб'єктів держави відносно центральної влади.

Дослідження показують, 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» [3].

Для характеристики територіальної організації держави у конституціях вживається термін «устрій», «організація держави», «структура держави», «державний устрій», «національно-державний устрій» та ін. 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]. Деякі дослідники надають перевагу поняттю «територіальна організація публічної влади» [5, с. 653]. Проте слід зазначити, що вживання саме такого терміна, з одного боку, має свої позитивні сторони, а з іншого – різні підходи до його тлумачення можуть призвести до викривленого розуміння федеративного устрою і адміністративно-територіального поділу як однопорядкових за змістом форм публічної влади.

Досліджуючи тексти конституцій держав світу, робимо висновок, що майже всі вони містять норми щодо територіальної організації держави: або регулюють питання, пов'язані з адміністративно-територіальним поділом, або закріплюють кордони, або регулюють відносини федерації з її суб'єктами, центральної та місцевої влади, статус певних територіальних утворень тощо [6]. Так, у країнах, що визволились від колоніальної залежності, в острівних державах зі складним устроєм територій конституції зазвичай детально регулюють територіальні питання. У деяких випадках перераховуються складові частини території, даються їх назви. Наприклад, 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 [7]. У найдавніших унітарних державах світу (країни Африки, Азії, Європи) форма політико-територіального устрою або нормативно закріплена в Конституції (Греція, Іспанія, Польща, Португалія та ін.) або просто мається на увазі (у тих випадках, коли держава існує в межах історично сформованих кордонів, визнаних міжнародними угодами). Лише конституції окремих унітарних латиноамериканських країн містять більш детальні положення про склад їх території [8].

Чинні конституції унітарних держав у Європі (Данія, Нідерланди, Фінляндія, Франція та ін.) не називають форму територіальної організації своєї держави. Проте

її можна встановити за іншими ознаками. Насамперед у тексті конституції можна знайти вказівку на принцип територіальної єдності, неподільності держави, що характерно для так званих «старих» конституцій (Норвегії 1814 р., Люксембурга 1868 р.). Аналогічні положення закріплені в конституціях Італії (1947), Франції (1958), Іспанії (1978) [6]. Лише у ст. 6 Конституції Португалії 1976 р. 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» [9]. 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. [3]. У Великобританії, в якій відсутня писана конституція, також не піддається сумніву принцип єдності влади, який ґрунтується на принципі суверенітету парламенту [6, с. 16].

З урахуванням того, що, за дослідженням вчених, головні зусилля політиків, правників, експертів мають бути спрямовані на розвиток України як унітарної децентралізованої держави [10], досвід європейських держав саме з аналогічною моделлю є дуже цінним.

Децентралізованими унітарними державами є такі, складові територіальні частини яких володіють статусом політичної автономії. Політична автономія має деякі ознаки державності. Вона (її органи) має право законотворчості з місцевих питань (перелік цих повноважень зазначений у конституції, наприклад, в Італії). У політичній автономії створюють місцевий парламент, іноді двопалатний. Прийняті ним закони не мають суперечити інтересам держави та її складових частин. Такі закони можуть стосуватися питань організації адміністративних установ, підпорядкованих певному автономному утворенню, адміністративно-територіального розподілу автономії, місцевої поліції, ринків, санітарії, ремісничого навчання, дорожньої мережі, сільського господарства та ін.

Прикладом «автономізованого унітаризму» є державно-територіальний устрій Великої Британії, який ґрунтується на трьох видах територій: Об'єднане Королівство Великобританії і Північної Ірландії; «володіння корони» – острови Протоки (Ла-Манш) та острів Мен; залежні території, що відокремлені від Великої Британії океаном. Об'єднане Королівство охоплює чотири історичні частини: Англію, Уельс,

Шотландію і Північну Ірландію, кожна з яких має офіційно обмежену власну територію, національно-культурні особливості, адміністративно-територіальний поділ [6, с. 11].

В Італії статусом політичної автономії користуються області – її вищі територіальні одиниці. 20 статей розділу V Конституції Італії 1947 р. «Області, провінції і комуни» закріплюють політичну та фінансову самостійність областей Італії, а також регулюють відносини обласної влади і влади її адміністративно-територіальних частин: ст. 117 Конституції надає право областям за переліком із 18 питань видавати законодавчі норми за умови, що вони не суперечать національним інтересам інших областей; ст. 119 закріплює, що області користуються фінансовою автономією у формах і межах, установлених законами Республіки, які проводять її у відповідність до фінансів держави, провінцій і комун, а ст. 128 проголошує провінції і комуни автономними утвореннями в межах принципів, встановлених загальними законами Республіки, котрі визначають їхні функції [6, с. 125]. Наявність такої багаторівневої системи автономних утворень в Італії дала підстави деяким дослідникам визначити її державно-територіальний устрій як федерацію [3].

Серед складних форм політико-територіального устрою найпоширенішою є федерація. Механізм публічно-правового регулювання у федерації налаштований на таке організаційне співвідношення державного центру та регіональних і локальних політико-автономних утворень, яке спрямоване на узгодження загальнодержавних і місцевих публічних інтересів та приватних інтересів осіб [11, с. 31]. Також виділяють: конфедерацію як тимчасовий союз суверенних держав, що об'єдналися для досягнення спільної мети у певній сфері державної діяльності (наприклад, оборона країни), та імперію як різновид складної держави, яка характеризується насильницьким об'єднанням територій суверенних багатонаціональних держав або їх частин [1, с. 138-139]. Особливості конституційного закріплення складних форм політико-територіального устрою розглянемо на прикладах.

У Конституції США (1787 р.) немає чіткого формулювання про вид політико-територіального устрою. Проте з її положень однозначно випливає, що Конституція закріпила федеративну форму територіального устрою країни: США складаються з 50 штатів і федерального округу Колумбія з особливим статусом, на території якого розташована столиця країни – місто Вашингтон; федеральний основний закон має пріоритет

перед конституціями штатів; штати копіюють федеральну систему влади; вони мають парламент, названий законодавчими зборами або легіслатурами (від лат. *lex* – закон), що включає дві палати. Виняток становить штат Небраска, котрий у 1937 р. улаштував у себе однопалатний представницький орган; вельми схожа на федеральну і виконавча влада в штатах, очолювана губернатором; регулюється питання про розподіл компетенції між федерацією та її суб'єктами; співіснують дві системи права: федеральне право і право штату тощо [6, с. 339–374].

Основний закон Федеративної Республіки Німеччини (1949 р.) (ст. 20, 28) проголосив ФРН як правову, федеративну, демократичну, республіканську і соціальну державу; інтегрований принцип поділу влади як по горизонталі – встановлення розмежування в компетенції між органами одного рівня, федерального і земельного, так і по вертикалі – розмежування компетенції між федерацією і землями; повноваження федерального парламенту поширюються на сферу виключної компетенції федерації, на сферу конкуруючої компетенції федерації і земель і на питання, за якими федерація може видавати загальні розпорядження; питання про федеративну державу не може бути предметом перегляду (п. 3 ст. 79); згідно зі ст. 30 «здійснення державних повноважень і виконання державних завдань належить землям, оскільки цей Основний закон не встановлює або не допускає іншого порядку». Але ця норма тут же уточнюється в наступній статті: «федеральне право має перевагу над правом земель» [6, с. 61–124].

У Конституції Російської Федерації (1993 р.) ст. 1 проголошено: «Російська Федерація – Росія є демократичною федеративною правовою державою з республіканською формою правління»; питання політико-територіального устрою виділені в окрему главу 3 «Федеративний устрій» (статті 65-79), де визначено: суб'єктів Російської Федерації (республіки, краї, області, автономна область, автономні округи), їхній статус, територію та кордони, виключну та сумісну компетенцію держави та її суб'єктів тощо [12].

Федеральна конституція Швейцарської Конфедерації – основний закон Швейцарської Конфедерації (1999 р.) З назви Основного закону розуміємо, що термін «конфедерація» вживається не для визначення політико-територіального устрою держави, а тільки як назва держави, яку відповідно до ст. 1 створюють народ і кантони. Федеральний характер устрою впливає з назви Основного закону, а також деяких консти-

туційних норм: «Конфедерація і кантони підтримують один одного у виконанні їх завдань і здійснюють співробітництво» (ст. 44); «Конфедерація залишає кантонам якомога більшу свободу організації і враховує кантональні особливості» (ст. 46); «Конфедерація поважає самостійність кантонів» (ст. 47); «Конфедеративне право має пріоритет перед кантональним правом. Конфедерація стежить за дотриманням кантонами конфедеративного права» (ст. 49) та ін. [6, с. 217–276].

Висновки

Отже, у державах світу немає єдиного підходу до змісту конституційно-правового інституту політико-територіального устрою. У більшості конституцій відсутня окрема норма щодо визначення та характеристики територіальної організації влади. Найбільш прийнятним для України вважаємо приклад Конституції Російської Федерації, що містить окремий розділ. Оскільки федералізація України недоцільна, оптимальнішою формою, проміжною між федерацією й унітарно-децентралізованою державою, видається унітарно-регіональна з політичною автономією регіонів, що дозволить вирішити проблему надмірної централізації державної влади з її бюрократизацією і наростаючими комплексними диспропорціями розвитку між центром і регіонами. Доцільно Розділ IX Конституції України назвати «Політико-територіальний устрій» і закріпити, що Україна є унітарно-регіональною державою з політичною автономією регіонів, розкрити зміст цієї моделі за прикладом Італійської конституції і з урахуванням національної специфіки.

Список використаних джерел:

1. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. 2-е вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

2. Скакун О. Ф. Теорія права і держави : підручник. 4-те вид. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2016. 528 с.

3. Пахольок В. М. Методологічні підходи до визначення поняття державного устрою. *Науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету*. 2012. Випуск 9. URL: http://esnuir.eenu.edu.ua/bitstream/123456789/6255/3/Pps_2012_9_5.pdf (дата звернення: 01.04.2020).

4. Сравнительное конституционное право : учебное пособие / ред. Г. Атаманчук. Москва : Международные отношения, 2002. 448 с.

5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б. А. Страшун. Москва : БЕК, 1996. Т. 1. 778 с.

6. Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. проф. В. В. Маклаков. 3-е изд., исправ. и доп. Москва: Издательство БЕК, 2002. 584 с.

7. Constitution of the Independent State of Western Samoa 1960. URL: https://web.archive.org/web/20070708171858/http://www.paclii.org/ws/legis/consol_act/cotisows1960535/ (date of appeal: 01.04.2020).

8. Рене Давид, Жоффре-Спинози Камилла. Основные правовые системы современности. Москва: Международные отношения, 2009. 396 с.

9. Конституция Португальской Республики. URL: <http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog-law/portugal-constitut> (дата обращения: 02.04.2020).

10. Гамбург Л. С., Назаренко П. Г. Особливості та проблеми унітаризму України (у зв'язку з політико-правовим статусом Автономної республіки Крим). *Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія «Право»*. 2011. № 3. С. 5–12; Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2003. 13 с.; Медведчук В. Сучасна українська національна ідея і питання державотворення. Київ: Україна, 1997. 170 с.

11. Гамбург Л. С. Класифікація, типологія та моделювання у дослідженні федеративних держав. *Держава та регіони: Науково-виробничий журнал. Серія «Право»*. 2011. № 4. С. 29–37.

12. Конституция Российской Федерации. URL: <http://www.constitution.ru/> (дата обращения: 02.04.2020).

The article is devoted to defining the peculiarities of consolidation of models of political and territorial form of government in the constitutions of the countries of the world and positive experience for use in modeling of territorial organization of public power in Ukraine. It is found that the term "structure", "state organization", "state structure", "state structure", "national-state system", "territorial organization of public power", etc. are used to characterize the territorial organization of the state in the constitutions, the expediency of using the term "political and territorial form of government" is substantiated. The texts of the Constitutions of the states with a simple (unitary) and complex (federal) form of political and territorial form of government, in which it is either legally enshrined, or implied, or derives from the provisions of a number of articles defining its territory and borders, list the administrative-territorial units, establish the forms of interaction between the state and territorial entities are investigated. The relevant constitutional norms of the Basic Laws of Great Britain, Italy, the USA, the Federal Republic of Germany, the Swiss Confederation, and the Russian Federation are detailed. According to the results of the study, it is concluded that in the countries of the world there is no single approach to the content of the constitutional and legal institute of the political and territorial form

of government. Most constitutions do not have a separate rule on the definition and characteristics of a territorial organization of government. We consider the most appropriate for Ukraine an example of the Constitution of the Russian Federation, which contains a special section. Since federalization is impractical for Ukraine, a more optimal form, intermediate between the federation and a unitary-decentralized state, appears to be unitary-regional with political autonomy of regions, which will solve the problem of excessive centralization of state power with its bureaucratization and growing complex disproportions. It is advisable to call Title IX of the Constitution of Ukraine "Political and territorial form of government" and to establish that Ukraine is a unitary-regional state with political autonomy of regions, to reveal the content of this model by the example of the Italian Constitution and taking into account national specificities.

Key words: constitution, state, political-territorial form of government, unitary state, federal state.

