

УДК 342.32

Л.М. ШЕСТОПАЛОВА, канд. юрид. наук, ст. наук. співр., Український державний університет фінансів та міжнародної торгівлі

ФОРМА ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ ЯК МАТРИЦЯ СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Ключові слова: форма держави, форма державного устрою, федерація, унітарна держава, Україна, федералізація

Нині Україна переживає складний, як ніколи, етап свого соціально-політичного, а так само правового, розвитку. Відбувшись як незалежна держава, Україна має зберегти та зміцнити свій суверенітет, недоторканність і територіальну цілісність, які є висхідними, принциповими й неспростовними умовами забезпечення нормального функціонування та процвітання Українського суспільства на власній землі. Закріпивши свій вибір форми держави в Основному Законі – Конституції України, український народ реалізує його в правовий спосіб, а нині вимушений захищати ще й законними силовими методами від антиукраїнських інформаційних і навіть терористичних та воєнних атак різного походження. А проте дедалі частіше окремі суб'єкти політики, а тепер і міжнародної, та навіть юристи порушують питання (настійливо «радять») про перегляд форми Української держави. Йдеться, зокрема, про так звану українську федералізацію, – починаючи від висловлювань російських опозиціонерів (на кшталт В.І. Новодворської та Б.Ю. Немцова) і до перших осіб РФ¹, починаючи від нині опозиційних до влади вітчизняних політиків до проекту доктора юридичних наук В.В. Медведчука

¹ Так, президент РФ сказав, що «...для придання майским выборам легитимности нужно до них поменять конституцию и заодно предусмотреть в ней «федерализацию страны» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bbc.co.uk/russian/russia/2014/04/140417_putin_phone_line.shtml.

«Українська федерація» (до слова, спеціаліста в галузі конституційного права)².

Перш ніж дослідити в сучасних умовах буквально останніх місяців наявність реальних підстав (можливість і необхідність) будь-яких змін, що стосуються державного устрою України, слід зазначити, що ці питання вже глибоко вивчалися як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями, і не тільки в галузі політології, державного управління, а, головне, – правниками. Так, звертають увагу сміливі знахідки молодих українських науковців, як от: Я.Ф. Жовнірчика, Н.С. Зелінської, М.М. Клименка, Л.Р. Михайлишин, В.В. Міщук та ін., які розвивають академічні підходи А.М. Колодія, В.В. Копейчикова, В.Ф. Погорілка, О.Ф. Скакун, О.Д. Тихомирова, О.Ф. Фріцького та цілої плеяди вітчизняних теоретиків права, спеціалістів у галузі конституційного права.

Разом із тим, події зими 2013–2014 року та нинішньої весни оголили найбільш болючі проблеми українського суспільства та держави, і щодень висуває нам нові виклики, не реагувати на які правовими засобами, і науково-правовими також, означало би нереалізацію права, принаймні. Сподіваємось, що правова рефлексія наукової еліти держави щодо «політичних хвилювань» в окремих адміністративно-територіальних одиницях нашої унітарної держави сприятиме пошуку шляхів її єднання та подальшого зміцнення. Ще в 2000 році С.О. Телешун звертав увагу на те, що «...механізм Української держави є відносно цілісною і збалансованою системою, покликаною зберегти конституційно закріплену унітарність України, хоча мають місце елементи фактичного або формального дублювання повноважень різних органів і систем, зокрема Президента і Верховної Ради України, подвійності в державній символіці, розмаїття «силових» формувань і дублювання їхніх повноважень, поділу інформаційної системи на

² Сайт В. Медведчука [Електронний ресурс]. – Режим доступу: vybot.ua/authors/5.html.

російськомовний і україномовний блоки. Усе це свідчить про перехідний характер сучасного механізму держави, а відтак перехідний характер державного устрою України» [1, с.32]. З того часу сплило майже 15 років, та відчутних кроків на цьому шляху зроблено не було. Уперед просунулася тільки наукова спільнота, та не практика державної розбудови. Але чи може стати федералізація розв'язанням нагальних для України політичних питань, – спробуємо з'ясувати.

Відомо, що переважна більшість країн світу – унітарні держави, як і Україна (ст.2 Конституції України [2]). Федераціями є трохи більше 20 держав. Це, за даними з російських джерел, становить близько 10 % усіх країн та території світу [3]. За іншими даними, в третині держав світу діє федеративний принцип [4, с.231]. Проте, сім федерацій за територією входять до десяти найбільших країн світу (РФ, Канада, США посідають 1–3-тє місця відповідно) при тому, що загальна площа всіх федерацій становить близько 40 % суходолу. А за чисельністю населення лідерами є Індія, США, Бразилія. Загалом у федеративних державах проживає близько 40 % населення планети. П'ять федеративних держав – США, Індія, ФРН, РФ, Бразилія – ввійшли до рейтингової десятки держав за ВВП. Однак серед федеративних держав є й ті, що у зазначених ранжирах пасуть задніх, наприклад, Сент-Кітс і Невіс, Мікронезія, Союз Коморських Островів [3].

Таким чином, федеративний світ розмаїтий. Здебільшого федеративними є великі держави зі значними демографічними, економічними, територіальними та іншими показниками, федеративний устрій яких став наслідком об'єднання національно- (етнічно-) територіальних й 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 центрові європейські держави, 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). Отож, федеративний державний устрій не є переважною ознакою ані європейських держав, ані детермінантою континентального права.

До речі, в багатьох сучасних федеративних країнах роль загальнофедеральних органів настільки велика, що їх можна розглядати і як унітарні держави. Так, конституції Аргентини, Канади, США, ФРН не визнають за суб'єктами федерації права на вільний вихід із неї.

Більшість федерацій світу та Європи є історико-географічними, тобто утворилися шляхом історичного об'єднання федеральних одиниць в єдину державу. І лише Бельгія є єдиною національно-етнічною федерацією на європейському континенті, якщо не враховувати РФ (яку то відносять до асиметричної національно-етнічної форми, де федеральні одиниці створені на основі врахування етнічних меж і національних інтересів їх населення, то визначають як федерацію змішаного типу) [5]. Таким чином, зазвичай федеральність є ознакою держав, які історично сформувалися шляхом об'єднання (приєднання) чи завойовування різних територій. Історія свідчить, що загалом найбільш стійкими є федерації, створені саме на територіальній основі (Мексика, США, ФРН). Натомість федерації, які будуються за національно-територіальною ознакою (колишні СРСР, Югославія, Чехословаччина, сучасні РФ, Індія) змушені (були змушені) рахуватися з сепаратистськими проявами, які загрожують їх державній цілісності.

Загалом же федераціям (від лат. «foederatio» – об'єднання, союз) притаманні й певні юридичні ознаки: територія федерації складається з територій окремих її суб'єктів; суб'єкти федерації здебільшого чи частково наділені законодавчою владою; компетенції між федерацією та її суб'єктами розмежовуються федеральною конституцією; парламенти пе-

реважаю складатися з двох палат, одна з яких забезпечує представництво федеральних одиниць; кожний суб'єкт федерації має свою правову та судову системи; у більшості федерацій існують поряд єдине громадянство і громадянство їх суб'єктів; федерація, як правило, має єдині збройні сили, загальнофедеральний бюджет.

До відання федерації, як правило, належать найважливіші питання державного життя: зовнішня політика, оборона країни, фінанси, оподаткування, організація федеральних органів, розв'язання конфліктів між суб'єктами федерації. Компетенція суб'єктів федерації у цілому ширша, але вона зводиться переважно до питань, що не потребують однакового регулювання. До них віднесені організація органів місцевого самоврядування, громадський порядок, охорона довкілля, встановлення місцевих податків та ін. [6, с.345].

Отож, основною ознакою федеративної держави є поділ суверенітету між двома рівнями (федеральним і суб'єктів федерації, – від двох (Сент-Кітс і Невіс) до 85 (РФ), що передбачає, зокрема, існування двох систем державної влади та управління, кожна з яких діє у визначених межах, а між ними існують не відносини підрядності, а координації і доповнення.

Державоподібний характер суб'єктів федерації виражається також у тому, що в них часто є свої столиця, державні символи – герб, прапор, гімн. Водночас самостійність суб'єктів федерації недостатня для того, щоб вони могли визнаватися суб'єктами міжнародного права, адже останні не є державами в повному значенні, не володіють повним суверенітетом, не мають права сепаратизму (одностороннього виходу зі складу федерації); юридично позбавлені права самостійної участі в міжнародних відносинах.

За останнє століття, як відомо, світ пережив розпад низки федерацій: Сполучені Штати Індонезії (1950 рік), Федерація Малі (1959), ОАР (1961), Сполучене Королівство Лівія (1963), Уганда (1967), Федеральна Республіка Камерун (1972), СРСР (1991), Юго-

славія (1992), Чехословаччина (1993), Судан (2011).

В історію ХХ ст. увійшло й кілька штучних федеративних утворень, сформованих із колоній і протекторатів, що так і не набули незалежності. Це: Французька Західна Африка (1895–1958); Французька Екваторіальна Африка (1910–1958); Вест-Індська Федерація в Карибському морі (1958–1962); Федерація Родезії і Ньясаленду (1953–1963); Федерація Південної Аравії (1962–1967). А низці несталіх конфедерацій на Близькому Сході забракло сил перетворитися на федерації (Об'єднані Арабські Держави (1958–1961); Арабська Федерація Іраку та Йорданії (1958); Федерація Арабських Республік (1972–1977).

Отож, сталість і оптимальність федеративного устрою держави є спростовною. До перетворення на федерацію не тяжіють унітарні держави. Тут діє філософське розуміння законів світу: більше (суб'єктів) – це кількість, а краще (суб'єктам права) – це якість. І, напевне в політико-правовому просторі ще й чинний закон нижчої межі поділу одного суб'єкта міжнародного права, яким є держава, до певної кількості його структурних суб'єктів, після якого баланс у системі вже неможливо підтримувати. До цього слід додати також і наявність адекватних юридичних, історичних, ментальних критеріїв будь-яких перетворень. Тому нині в Україні, працюючи над створенням нового образу правління, державного (територіального) устрою, слід враховувати не стільки погляди суміжних суб'єктів міжнародних відносин, а те, аби оновлений образ правління влаштував саме українське суспільство.

«Чисто теоретично Україна може стати федеративною державою, але виключно в конституційному порядку... на всеукраїнському референдумі... і лише за умови повного та чіткого дотримання демократичної конституційної процедури... в ускладненому порядку» [7]. Лише чисто теоретично, оскільки дроблення нашої держави не має внутрішніх ані правових, ані територіально-етнічних підстав. Один із авторів Конституції України

1996 року, В.Л. Мусяка, доводить ідею про те, що Україна ніколи не буде федеративною державою, оскільки «це єдиний простір, єдина територія, єдиний народ» [8].

І головне. Населення України, за соціологічними опитуваннями, здійсненими на початку квітня 2014 року, висловилося в цілому проти зміни унітарного устрою Української держави на федеративний. Навіть на сході країни федералізацію підтримали лише 26 % респондентів [9]. А головним джерелом влади в Україні, за Конституцією України, є народ: стаття 5 Конституції закріплює положення: «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ» [2].

Також на початку квітня цього року Парламентська асамблея Ради Європи прийняла резолюцію «Останні події в Україні: загрози для функціонування демократичних інститутів» [10], де, серед іншого, в п.9 вважає неприйнятною федералізацію України: «Асамблея наполегливо виступає проти будь-яких ідей федералізації України, позаяк це може значно послабити єдність і стабільність країни». При цьому асамблея рекомендує українській владі розробити комплексну і всеосяжну стратегію, спрямовану на зміцнення місцевих та регіональних органів влади і на децентралізацію влади. Така стратегія децентралізації повинна бути заснована на принципах сильної унітарної держави з ефективною системою централізованого управління з делегуванням відповідальності та повноважень регіонам. Водночас, як зазначають в асамблеї, розкол між сходом і заходом України, що посилюється останнім часом, має суто політичне походження.

Україна відбулася саме як унітарна держава, здійснивши заповітну мрію попередніх поколінь. І навіть на початку 20-го ст. українські державно-політичні діячі (Д.І. Дорошенко, О.Я. Шульгин, М.С. Грушевський, В.К. Липинський, М.П. Драгоманов, Б.О. Кістяківський, С. Томасівський, В. Кучабський та ін.) говорили про федералізацію України лише в сенсі її виокремлення в складі Російської імперії [11], а представники Розстріляного від-

родження – щодо самостійності від СРСР та злуки Українських земель [12, с.524–560].

Унітарна держава (від лат. *unitas* – єдність) – це єдина, цілісна держава, яка поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають будь-якою політичної самостійності. Основні юридичні ознаки унітарної держави: єдина держава, єдина конституція, єдина правова система, єдина система вищих органів влади і управління, єдина судова система, єдине громадянство та ін. При демократичних політичних режимах в цих державах місцеві органи влади переважно обираються населенням, а центральні органи влади здійснюють тільки побічний контроль. Усі ці ознаки прямо та безпосередньо поширюються на українську націю, яка й відновила Українську державність.

Так, деякі де-юре унітарні держави можуть надавати регіонам значну автономію, де місцева влада має значний обсяг повноважень, порівнюваний з компетенціями суб'єктів федерацій. В Європі це Велика Британія, Франція, Італія, Іспанія. Така регіоналізація чи автономізація не передбачає побудову федеративної системи, але характеризується асиметричністю відносин центру та регіонів. Наприклад, Аландські острови у складі Фінляндії мають власний уряд, парламент, громадянство, державні символи, офіційну шведську мову, та це не перетворює Фінляндію на федерацію. Спеціальні адміністративні райони Китаю Макао (Аомынь) та Гонконг (Сянган) користуються практично повною самостійністю у всіх питаннях, крім оборони та зовнішньої політики. Статус САР регулюється не конституцією КНР, а спеціальними законами, тому Макао та Гонконг зберегли власні правову та судову системи.

Серед європейських зразків наслідування для України пропонується саме Бельгія, яка до кінця 20-го ст. була унітарною державою, але за конституційних реформ стала унікальною багаторівневою федерацією, що тяжіє до конфедеративної моделі (передача максимальної кількості повноважень з центру до регіонів, їх розподіл між 6,5 млн фламандців (За-

хідна і Східна Фландрія, Фламандський Брабант, Антверпен, Лімбург), які розмовляють нідерландською мовою та 4 млн франкофонів (валлонів – у провінціях Ено, Намюр, Льєж, Люксембург), які своїми говірками близькі до північних французів. Крім того, у Бельгії живуть італійці (бл. 161,5 тис. чол.), французи (бл. 55,3 тис. чол.), нідерландці (понад 49,7 тис. чол.) та німці. Офіційних мов у Бельгії – три. Однак уже тільки ці дані спростовують підстави самої можливості наслідування Україною досвіду бельгійської федералізації.

Натомість у українців більше того, що їх об'єднує, ніж того, що роз'єднує. Корені ж регіональних відмінностей українців – у радянській та післярадянській історії та регіональному олігархаті. Нездоланих відмінностей між українцями сходу, заходу та півдня немає.

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. 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 [13, с.30]. 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 лібертарно-юрідичного права.

Підсумовуючи викладене, необхідно сказати, що формула державного устрою, як і матриця форми держави, є висхідною, принциповою для організації самої держави і оптимального функціонування її суспільства. Безпосередньо форма державного устрою

пов'язана з особливостями політичного ладу і формою державного правління, відображає національно-етнічний склад населення, історико-географічні особливості формування країни. Федерацію характеризують ознаки множинності, відмінностей, окремоті, незначного ступеня спільності, історичної, мовної, культурної, етнічної та іншої подрібненості тощо. Унітарній же державі властиві соборність, централізованість, єдність, однорідність, історична, етнічна, територіальна спільність ознак. І тут ще раз просто необхідно згадати слова С.О. Телешуна, що першочерговими заходами щодо збереження і вдосконалення унітарного державного устрою в Україні має стати, по-перше, цілеспрямоване утвердження в свідомості української нації як політичного суб'єкта держави національної ідеї. Остання повинна містити основні принципи організації державного устрою: суверенності й незалежності України, її демократизму, соціального характеру держави і державного устрою, правового характеру держави і державного устрою, збереження унітарності України [13, с.26].

ЛІТЕРАТУРА

1. Телешун С. О. Державний устрій України. Проблеми політики, теорії і практики : монографія / Сергій Олександрович Телешун. – Івано-Франківськ : Лілея, 2000. – 344 с.
2. Конституція України : від 28.06.1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Все федерации мира : справочник / сост.: Вадим Зайцев, Евгений Козичев, Кирилл Урбан, Ольга Шкуренко. – М., 2004. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/1770387>.
4. Політологія : підручник / за заг. ред. В. Г. Кремня, М. І. Горлача. – Х. : Друк. центр «Єдиноріг», 2001. – 639 с.
5. Шляхтун П. П. Політологія: історія та теорія : підручник / П. П. Шляхтун. – К. : Центр учб. літ., 2010. – 472 с.
6. Грачев Н. И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации

современного государства: основные закономерности и тенденции развития : монография / Н. И. Грачев. – М. : Книгодел, 2009. – 468 с.

7. Колесник В. П. Конституционный порядок федерализации Украины в условиях повышения политической активности / Виктор Павлович Колесник: Юрид. комментарий 10 апреля 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://kiev-online.net.ua/politika/kommentarii-yurista-konstitucionnyi-porj.html>.

8. Мусияка В. Время свободы: Радиопередача / Мусияка В. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.svoboda.org/content/article/25324374.html>. – 25.04.2014.

9. Население Украины против федерализации страны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.nr2.ru/kyiv/492522.html>.

10. Recent developments in Ukraine: threats to the functioning of democratic institutions Resolution 09/04/2014 No. 1988 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.assembly.coe.int/nw/Home-EN.asp>.

11. Вивід прав України / М. Грушевський, І. Франко, М. Костомаров та ін. – Львів, 1991. – 182 с.

12. Субтельный О. Украина: История : учебн. пособ. / В. Субтельный. – 3-е изд, перераб доп. – М. : Просвещение, 1993. – 720 с.

13. Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. політ. наук : спец. 23.00.02 / С. О. Телешун ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2000. – 40 с.

Шестопалова Л. М. Форма державного устрою як матриця соціального розвитку / Л. М. Шестопалова // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 526–531 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_92.pdf

Розглядається питання можливості вдосконалення (зміни) форми державного устрою України, подаються порівняльні статистичні та інші відомості, наводяться юридичні характеристики унітарної та федеративної форм держави. Зроблено висновок про необхідність розширення меж самостійності та фінансової незалежності регіонів України від її політичного центру.

Шестопалова Л.М. Форма государственного устройства как матрица социального развития

Рассматривается вопрос о возможности совершенствования (изменения) формы государственного устройства Украины, поданы сравнительные статистические и другие сведения, юридические характеристики унитарной и федеративной форм государства. Сделан вывод о необходимости расширения границ самостоятельности и финансовой независимости регионов Украины от ее политического центра.

Shestopalova L.M. Form of Government as a Matrix of Social Development

The question of the possibility of improvement (change) form of government of Ukraine submitted comparative statistical and other information are legal characteristics of a unitary state and federal forms. About the need to expand the limits of autonomy and financial independence of Ukraine's regions from its political center was made conclusion.