

## Прімишев І. М. **ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТЕОРІЇ, ПРАКТИКИ ДЕРЖАВНОГО БУДІВНИЦТВА ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ЙОГО ФОРМИ**

Десять років незалежності України позначені активним процесом державотворення, котрий не завжди мав характер заздалегідь передбачених дій, йому бракувало іноді поступовості. Але, якби там не було, Україна сьогодні – визнана держава, яка посідає рівноправне місце серед інших держав – тих держав, державне будівництво яких відбувалося в зовсім інших умовах, ніж в Україні. За визначенням Президента України Л. Д. Кучми "...це треба визнати і враховувати в судженнях, оцінках та висновках...". Дійсно, "...історія ще не бачила настільки раптового, одномоментного і тотального зламу політичної системи, державного устрою та укладу життя..." / 2 /.

Вже є деякі досягнення – введено інститут президентства, на демократичних засадах формується парламент, здійснюється децентралізація влади шляхом впровадження місцевого самоврядування, в політичній системі утверджується багатопартійність.

Важливим є те, що сьогодні на терені незалежної України проживає поліетнічна українська нація, яка має свою державність на певній території. Ця нація розробляє і втілює в життя систему принципів організації (будівництва) держави.

Одним з елементів цих принципів є система розподілу території держави або ж самої держави на окремі одиниці для поліпшення управління державою в цілому, тобто організація державного устрою.

Актуальність вирішення питань стосовно подальшого розвитку державного устрою України і узагальнення світового досвіду набуває зараз в Україні нової гостроти. Територія практично всіх сучасних держав поділяється на окремі національно-політичні чи адміністративні одиниці, які характеризуються співвідношенням частин держави та її органів з державою в цілому і між собою.

Треба удосконалити і понятійний апарат конституційного визначення "державній устрій України". У цьому полягає головна ціль цієї роботи, без цього не можливо рухатися у напрямку ефективного функціонування державного механізму України, усіх сфер життя суспільства.

Проблемі державного устрою України в спеціальній науковій літературі приділяється мало уваги. Спеціальних праць, присвячених проблемі, майже немає. Присмним винятком можна враховувати праці С. Телешуна, М. Корнієнка, С. Губарева, А. Колодія та інш. / 15; 18-21 /.

Враховуючи вже сформовану нормативно-правову базу України стосовно державного устрою, яка закріплена у Конституції України, вважається за необхідне розв'язати такі завдання:

1. визначити основні дефініції конституційного визначення державного устрою України;
2. визначити конституційну сутність державного устрою України, його складові елементи, структуру;
3. узагальнити науковий досвід щодо подальшого удосконалення державного устрою України.

В науковій літературі існує декілька визначень предмета державного устрою, тобто того, що треба розуміти при застосуванні цього поняття. Підручники, словники надають більш сталі визначення, але вони носять вимушено абстрактний характер. Так, енциклопедичне тлумачення цього поняття таке: "Державний устрій – елемент форми держави, який характеризує територіальну організацію влади та державного самовизначення населення (нації), що на ній проживає. Державний устрій визначає:

1. принципи поділу території на складові елементи;
2. спосіб організації населення на певній території;
3. рівень врахування інтересів національних меншин шляхом надання територіям їхнього проживання певних повноважень щодо територіального самоврядування;
4. наявність або відсутність у складових держави ознак політичної самостійності та державності;
5. взаємовідносини між різними рівнями державних органів влади (центральними, регіональними і місцевими)" / 23, 152 /.

Оскільки державний устрій – це елемент форми держави, а також він визначає ще й принципи поділу території держави на складові елементи, то проблематика державного устрою належить до загальних проблем конституційно-правових інститутів, які є визначальними для конституційної системи певної держави /20, 14 /. Такий підхід визначено в іншому тлумаченні: "Державний устрій – комплексний конституційно-правовий інститут, який об'єднує норми, що встановлюють систему органів державної влади, їх компетенцію, взаємовідношення, порядок формування, а також й норми адміністративно-територіального устрою" /5, 125 /.

Така суміш ускладнює рішення поставлених завдань. Так, наприклад, в Бразилії аналогічний інститут державного устрою має назву "організація держави", в Узбекистані – "організація державної влади".

Таким чином, ні в науковій, ні в конституційно-правовій площині різних держав, не існує достатньо принципового визначення державного устрою і цього бракує. Як відмітив С. Телешун "...державній устрій України є визначальним для конституційної системи сучасної Української держави" /20, 14 /. Визначення предмета державного устрою України включає народ України як первинне джерело розподілу території Української держави на певній частині, вертикальна система державної влади і територіальна побудова владної державної організації за вертикаллю відповідно до Конституції України та система конституційно закріпленого адміністративно-територіального поділу держави.

Уже багато років є проблемним питання дефініції різних систем поділу держави. Пошуки визначення цього питання тривають і сьогодні. В літературі зустрічаються різні визначення системи поділу держави на певні частини: "територіальний устрій", "державний устрій", "національно-територіальний устрій", "адміністративно-територіальний устрій", "політико-територіальний устрій", "національно-територіальний устрій".

Науковці вважають, що нині назріла необхідність вивчення співвідношення між усіма названими вище поняттями для загальної концепції розбудови української держави, зокрема концепції організації й вдосконалення державного устрою України. Така концепція може бути застосована при створенні Закону "Про державний устрій України". Вивчення світового досвіду державного будівництва показує, що сьогодні майже всі держави поділяються на певні території, на чолі яких центральна влада ставить свою адміністрацію і таким чином у державі влаштовується певний адміністративно-територіальний устрій. Вважається, що формами територіального устрою є національно-територіальна й адміністративно-територіальна організація державної влади. Під національно-територіальною організацією державної влади в Україні в цьому випадку розуміють організацію Кримської автономії як національно-політичної одиниці, а під адміністративно-територіальною організацією – організацію інших територіальних одиниць в Україні, утворених за адміністративною ознакою: області, райони тощо.

Поряд із наведеним вище визначенням адміністративно-територіального і територіального устрою держави існує також спрощене визначення адміністративно-територіального устрою як звичайного поділу держави на адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких будується система державних органів місцевого самоврядування /10, Ст.133/.

Проте ці визначення передають основний зміст понять. Сьогодні відповідно до чинної Конституції України існує трирівневий адміністративно-територіальний устрій, що закріплено у Ст. 133 Конституції України. Перший рівень складається з областей (Ст. 133), Автономної республіки Крим (розділ 10 Конституції України), міст Києва і Севастополя (Ст. 133). Другий рівень – це райони і всі міста, крім Києва і Севастополя (Ст. 133). Третій рівень – райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села (Ст. 133). В Україні вже склалася діюча адміністративно-територіальна структура.

Поняття територіального устрою більш широке, ніж поняття адміністративно-територіального устрою.

Деякі дослідники взагалі отожднюють поняття державного устрою і територіального устрою держави. Тому в Конституції України присутній IX розділ під назвою "Територіальний устрій" і не йде мова про державний устрій. Найбільш ґрунтовним та змістовним визначенням територіального устрою є визначення територіального устрою як організації території держави, що ґрунтується на засадах єдності та цілісності території держави, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх особливостей і традицій.

Встановлені конституційно-правовими нормами основи співвідношень між центральними і регіональними органами визначають форму державно-територіального устрою в країні.

Державний устрій є одним з компонентів, які характеризують форму держави і дають відповідь на запитання про внутрішню структуру державної влади, яка спирається на політико-територіальні принципи взаємостосунків між національними або ж територіальними суб'єктами держави.

Отже, можна узагальнити, що в основі державного устрою лежить територіальний устрій держави і як його складова -- адміністративно-територіального устрою, національний склад населення та їх державне і політичне самовизначення.

Таким чином, при аналізі співвідношення поняття державного устрою з поняттями "територіальний устрій", "адміністративно-територіальний устрій", "політико-територіальний устрій", "національно-територіальний устрій", при узагальненні наведених вище визначень державного устрою можна дійти висновку:

- за суттю державний устрій – це поняття, що охоплює все коло питань щодо державного ладу в організаційному відношенні;
- за своєю формою державний устрій – це територіальна або національно-територіальна організація державної влади;
- за своїм змістом державний устрій – це певний механізм держави.

Викладене вище дає підстави стверджувати, що конституційне-теоретичне визначення терміна "державний устрій" зумовлене багатьма чинниками теоретико-правового і політичного характеру.

Таким чином, державний устрій – це передбачена Конституцією і законами України організація (будівництво, механізм) держави, основними компонентами якої є територія, населення та органи державної влади.

Важливим з теоретичної точки зору є питання щодо форм державного устрою. Спочатку треба вирішити, що це таке: форма державного устрою. Так, С. А. Комаров вважає, що під формою державного устрою треба розуміти адміністративно-територіальну організацію державного апарату, співвідношення територіальних одиниць держави та їх органів з державою в цілому / 9, 53 /.

Академік Копейчиков В. В. дав таке визначення форми державного устрою: " Форма державного устрою характеризує державу з точки зору її територіального поділу та відповідної організації державних органів" / 6, 80 /.

Існує багато історичних форм улаштування державного простору. Теорія права розрізняє просту (уні-

тарну) й складну(федеративну) форми державного устрою /9, 62; 7, 15; 15, 21: 17, 84/. Унітарна держава – це єдина централізована держава, територія якої поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають ознак суверенітету. Найважливішими юридичними ознаками унітарної держави вважають такі:

1. до складу унітарної держави не входять державні утворення, що поділені ознаками суверенітету;
2. вона має єдину систему державних органів;
3. в унітарній державі діють єдина конституція і єдина система законодавства;
4. в ній існує єдине громадянство;
5. у міжнародних стосунках унітарна держава виступає як єдиний представник.

Стосовно існування цієї форми державного устрою на пострадянському просторі є деякі принципові наукові позиції. Так, вважається, що він (унітаризм) не враховує існуючі в будь-якій державі національні, релігійні й мовні відмінності. Його основною метою є досягнення історичної, мовної, релігійної, культурної однорідності співгромадян / 4, 52 /.

З боку цієї позиції вважається, що федеральна структура на відміну від унітарної, спирається на багаторівневі взаємовідносини гетерогенних індивідів і може зберегти в країні політичну єдність так, щоб не зачепити особливості його складових. Складна ж форма державного устрою формується з відокремлених державних утворень, що користуються певною самостійністю. До таких форм держави належать: федерація, конфедерація, а за твердженням деяких авторів – й імперія.

Федерація – суверенне державне утворення (союз держав) з особливою структурою державного механізму, що включає в себе як загально-федеративні державні (супільні) організації, систему законодавства, так і аналогічні органи і законодавство суб'єктів федерації.

Українські дослідники вважають, що унітарна форма державного устрою – принципово важлива для сучасної України для вирішення стратегічних цілей державобудівництва / 11, 162 /.

Прихильники обох напрямів мають раду. Безсумнівно, що федеральне влаштування державного простору має окремі переваги:

- порівняно з унітарним, воно більш ефективно щодо економіки;
- федеральна структура сприяє демократичному контролю над керівниками з боку керованих;
- федеральна структура заохочує прагнення громадян присвятити себе загальному благу – за рахунок меншої чисельності можна враховувати на чужу самовідданість;
- переваги федеральної структури найбільш відбиваються тоді, коли населення країни різноманітне.

Яскравим доказом цього являється те, що багато розвинутих країн світу – федеральні країни (США, ФРН, Канада, Швейцарія). Але це зовсім не означає, що всі унітарні держави приречені бути слабкими. Так, унітарними державами являються Франція, Швеція, Японія. Це питання залишається дискусійним.

Відповідно до Ст.2 (абзац другий) Конституції України Україна є унітарна держава.

Принцип унітарності держави означає її єдність, соборність в політичному, економічному, соціальному, культурному(духовному) та інших відношеннях. Вузловим моментом єдності держави є її територіальна єдність. У Конституції щодо цього зазначається, що територія України у межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою (Ст. 2). Поділ України є адміністративно-територіальним поділом і не має політичного характеру. Окремі адміністративно-територіальні одиниці мають адміністративну автономію і певні атрибути держави(Автономна Республіка Крим) або спеціальний статус міст республіканського значення(міста Київ та Севастополь). Але це не впливає і не може впливати на визначення форми державного устрою України як унітарної держави / 11, 162 /.

Тривалий час у ході підготовки нової Конституції перед Україною стояла проблема вибору форми держави за характером державного устрою. Пропозиції щодо федералізації України, поділу на землі за рахунок об'єднання ряду областей були відкинуті. На думку В. Ф. Погорілка це закономірно, тому що в умовах, коли наша держава і суспільство, економіка й культура переживають кризу, вкрай необхідне об'єднання на загальнодержавному рівні всіх ресурсів і зусиль /11, 162 /. До того ж федералізація держави вважається доцільною лише тоді, коли вичерпані можливості місцевого самоврядування та інших регіональних інститутів. В Коментарі до Конституції України теж приводяться докази щодо доцільності унітарності України. Вважається, що "...унітарна форма державного устрою для України є найбільш виправданою, оскільки вона відповідає її етнічному складу, історичному минулому, економічним та культурним реаліям" / 10, 31 /. Україна – багатонаціональна держава, сьогодні процес становлення національної єдності потребує подальшого розвитку шляхом усвідомлення національної ідеї /19, 426; 18, 58/.

Далі у Коментарі означені різновиди унітаризму: " В окремих випадках до складу унітарних держав можуть входити одна або кілька адміністративно-територіальних одиниць, що користуються особливим статусом автономних утворень" /10, 31/. В Україні такий статус має Автономна Республіка Крим, яка згідно з Конституцією України "...є невід'ємною складовою часткою України і в межах повноважень, визначених Конституцією, вирішує питання, віднесені до її відання..."(Ст.134) /10, 31/.

З точки зору теорії це цілком можливе /3, 120; 9, 63; 13, 63; 17, 85; /. Такі держави характеризують як унітарні держави з елементами федералізму.

Таким чином, конституційне визначення державного устрою України відображає територіальний й адміністративно-територіальний устрій України на сучасному етапі державного будівництва.

"Офіційне" тлумачення державного устрою України, яке міститься в Коментарі до Конституції Украй-

ни, базується на визначенні території держави як невід'ємної ознаки державності, просторової межі державної влади. Територіальний поділ держав, за Коментарем Конституції, – це система територіальних складових частин, які становлять географічну основу територіального устрою держави.

Територіальний устрій України регулюється IX розділом Конституції України. Ст. 132 Конституції України проголошує: “ Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій”/1;Ст. 132/

Єдність і цілісність державної території означає, що складові її частини(для України це адміністративно-територіальні одиниці) перебувають у нерозривному взаємному зв'язку, визначаються внутрішньою єдністю.

Поєднання централізації і децентралізації в здійсненні державної влади проявляється в тому, що за центральними органами держави зберігається право охорони та забезпечення загальнодержавних інтересів, а решта функцій передається на місця, насамперед до компетенції органів місцевого самоврядування /3, 118; 13, 65/.

Необхідно констатувати, що існуючий територіальний устрій України, точніше її територіальний поділ, значно застарів і потребує оновлення /10, 294/.

У Коментарі не заперечується існування територіальної автономії: “ Територіальна автономія – це самоврядна територіальна одиниця в складі держави, яка має певну самостійність у межах, встановлених конституцією та законами даної держави. Такий статус в Україні має Автономна Республіка Крим”/10, 293/.

Таким чином, сучасному державотворенню України притаманні риси пошуку оптимального державного устрою, й можливо, цей процес ще знайде своє рішення у подальшій децентралізації державної влади без зміни існуючої форми державного устрою.

#### Список використаних джерел:

1. Конституція України. – К.: Консум, 1996.– 48 с.
2. Нові політичні реалії України на рубежі тисячоліть”. // Заключне слово Президента України Л. Д. Кучми на науково-практичній конференції. – К., 2001.
3. Березінська Н. Децентралізація: поняття, види та доцільність її реалізації. // Вісник УАДУ. – 1999.– №1.– С.117-125
4. Бердзенишвілі А. Демократія і федералізм. // Вісник УАДУ.– 2000.–№3.–С.52-55
5. Большой юридический словарь. // Под ред. А. Я. Сухарева, В. Д. Зорькина, В. Е. Крутских.– М.: ИНФРА-М, 1999.–720 с.
6. Загальна теорія держави і права. / За ред. Ак. В. В. Копейчикова.– К.: Юринком, 1997.– С.76-83.
7. Касинюк Л. А. Основи конституційного права України.– Х.: ТОВ “Одисей”, 1997.– 160 с.
8. Комаров С. А. Общая теория государства и права в схемах и определениях.– М.: Юрайт, 1998.– 64с.
9. Комаров С. А. Общая теория государства и права: Учебник,– 4-е издание, пер. и доп.– М.: Юрайт, 1998.– 416с.
10. Коментар до Конституції України,– К., 1996.– 378с.
11. Конституційне право України. / За ред. В. Ф. Погорілка.– К., 1999.– 735с.
12. Копиленко О., Копиленко М. Український федералізм. // Місцеве та регіональне самоврядування України. Вип. 1-2.– К., 1994.– С.23-30
13. Мелкумов А. А. Федеративные принципы государственного устройства: концептуальный аспект. // ОНС.– 2001.– №4.– С. 62-70
14. Молдован В. В. Основи держави і права. Курс лекцій: Навч. пос. для юр. фак. вузів.– К.: Юмана, 1996.– 176с.
15. Основи держави і права. Навч. Посібник. / За ред. А. М. Колодія, А. Ю. Олійника.– К.: Либідь, 1997.– 208с.
16. Основи государства и права Украины. / Под ред. ак. И. Н. Пахомова.– Х.: Одиссей, 2000.– 320с.
17. Скакун О. Ф. Теория государства и права: Учебник.– Х.: Консум, 2000.– 704с.
18. Телешун С. Теоретичні аспекти визначення поняття «державний устрій України». /Вісник УАДУ .– 1999.– №4.– С.55-59
19. Телешун С. Идеология развития: совершенствования державного устрою України, окремі дискусійні питання. // Зб. Наук. праць УАДУ.– вип.1.– К.: 2000.– 456с.
20. Телешун С. Поняття державного устрою України: проблеми теорії і практики. // Право України.– 2000.– №6.– С. 14-19
21. Телешун С. Державний лад і державний устрій. Знайомі незнайомці? // Віче.– 2000.– №1.– С.30-39
22. Устименко В. Державний устрій. Яким вбачається він українським партіям // Віче.– 1997.– №6.– С141-154
23. Юридична енциклопедія: в 6 т. / За ред Ю. С. Шемшученко.– К.: «Укр.енцикл. », 1998.– Т.2: Д-Й.– 1999.– 744с.:іл.

к. е. н., слухач Української Академії державного управління при Президенті України.

**УДК 354+34**

#### АНОТАЦІЯ

Прімишев І. М. “Державний устрій України: проблемні питання теорії, практики державного будівництва та удосконалення його форми”.

У статті освічені проблемні питання теорії і практики державного будівництва з точки зору форми державного устрою. Визначені основні дефініції, переваги і недоліки існуючих форм державного устрою. Приведені докази доцільності унітаризму України на сучасному етапі перетворень та шляхи його удосконалення з метою ефективного функціонування влади в цілому.

#### АННОТАЦИЯ

Примышев И Н « Государственное устройство Украины: проблемные вопросы теории, практики государственного строительства и совершенствование его формы" В статье освещены проблемные вопросы теории и практики государственного строительства с точки зрения форм государственного устройства. Определены основные дефиниции, преимущества и недостатки существующих форм государственного устройства. Приведены доказательства целесообразности унитаризма в Украине на современном этапе преобразований и пути его совершенствования с целью эффективного функционирования государства в целом.

#### SUMMARY

Primyshev I. M. “ Ukrainian state organization: theoretical and practical issues of creation and its form improvement.

Theoretical and practical issues of creation are reflected in this article from the standpoint of forms of state organization. There are determined the main definitions, advantages and disadvantages of existent forms of state organization. There are produced proofs of expediency of unitarism in Ukraine on the present-day stage of transformation with the purpose of the effective functioning of the state as the whole.