



Сергій Бостан,

доктор юридичних наук,
професор, професор кафедри
теорії та історії держави і права
Інституту права імені В. Сташиса
Класичного приватного університету

УДК 340:341(213.1+213.4)

Форма територіальної організації публічної влади в державі: проблеми теорії та практики

Соціально-політичні події, що відбуваються сьогодні в нашій країні, свідчать про гостру необхідність створення в державі ефективної публічної влади, здатної впоратися з тими серйозними викликами і загрозами, що перед нею постали. На це спрямовані і заплановані реформи. Проте, переважна більшість з них зорієнтовані на «перезавантаження» тих структурно-інституціональних сегментів публічної влади, що знаходяться в «горизонтальній» площині: форми державного правління, державного механізму, окремих його структурних елементів. Події на Майдані, й особливо в Криму і на Донбасі, змусили політичні кола країни повернутися «обличчям» й до територіальних аспектів організації публічної влади, узяти курс на її «децентралізацію» по «вертикалі». Упродовж року, за незначними винятками, практичних кроків щодо передачі влади на місця поки ще не було. Це пояснюється, з одного боку, характерним для центральної влади усіх років незалежності небажанням

«поділитись» нею з регіонами, а з іншого – тим, що ті небагаті спроби проводити територіальні реформи проводились без належного наукового обґрунтування. Якщо таке обґрунтування й було, то воно було науковим результатом насамперед вчених конституціоналістів, фахівців у сфері адміністративного права та державного управління.

Не зменшуючи у цьому плані заслуги наших колег, які зосереджувалися, в основному, на практичних проблемах адміністративно-територіального устрою та можливостях їх вирішення, все ж треба визнати, що вони охоплювали тільки певний, «вузький», сегмент загальної картини необхідних перетворень. Про це свідчать зокрема і останні публікації в спеціально присвяченому цій проблемі випуску журналу «Право України» (О. Батанов, В. Колісник, Х. Приходько М. Пухтинський, В. Федоренко В. Нудельман, М. Савчин), більшість статей якого написані саме в цьому руслі [1]. Щоб досягнути весь



комплекс необхідних реформ у сфері територіальної організації держави, потрібно, на нашу думку, до вироблених зазначеними фахівцями знань, «додати» й результати, одержані представниками теоретико-правової науки. Хоча останніми і зроблений певний внесок в розв'язання окремих проблем територіального устрою держави (Р. Колишко [2], А. Ірінін [3], А. Прохоров [4]), поле для подальшого дослідження залишається.

Виходячи з вищезазначеного ми поставили собі на меті позначити найбільш актуальні на сьогодні загальнотеоретичні та практичні проблеми, пов'язані з формою територіального устрою держави, визначити можливі шляхи їх вирішення та окреслити стратегічні напрямки практичної реалізації реформи територіальної організації публічної влади в Україні.

Однією з наявних проблем «спеціальної» теорії тих галузевих наук, що вивчають територіальний устрій держави, є розгляд цього явища як «самостійної» одиниці, без зв'язку з іншими елементами того середовища, в якому воно існує. Теоретико-правова наука виходить з того, що ця «форма» є підсистемою – структурним елементом владної системи більш високого порядку – форми держави, остання є підсистемою держави, а держава, в свою чергу, підсистемою суспільства. Такий системний зв'язок зумовлює необхідність врахування закономірностей розвитку державно-організованого суспільства і його владних систем – об'єктивно і систематично повторюваних взаємозв'язаних між собою фактів [5, с. 27], які визначають стратегічну лінію розвитку цих явищ.

Оскільки визначення закономірностей будь якого державно-правового явища, що є також першочерговим завданням (і як правило складною науковою проблемою) теоретико-правової науки, можливо за умов наявності чіткого за змістом понятійно-термінологічного апарату [6, с. 51], то вважаємо за доцільне

визначити своє бачення поняття досліджуваного явища.

В цьому ми виходимо з того, що держава є певним чином організованою не тільки структурно-інституціонально, але й територіально. Суть такої організації полягає у тому, що люди поєднуються за місцем проживання, а не за ознакою роду. На цю територію й на населення, котре проживає в межах цієї території, поширюється публічна влада. Управління територією здійснюється завдяки поділові її на відповідні територіальні одиниці й створенню в них публічних органів управління. Узагальнюючим для такої організації у вітчизняній теоретико-правовій науці тривалий час використовують поняття «форма державного устрою», яке своїми коріннями йде до сталінської конституції 1936 року, другий розділ котрої, як відомо, так і називався: «Державний устрій». Але через широту і багатозначність свого змісту (це словосполучення сприймається або як державний лад, або як державний механізм чи як форма держави у цілому), воно зазнає справедливої критики. Подібні «претензії» можна «висунути» й до чинної нашої конституції, IX розділ якої, на нашу думку, теж не зовсім вдало називається «Територіальний устрій України». Тут ми маємо справу з іншою крайністю, коли поняття «територіальний устрій», у змісті якого немає відповідної вказівки на наявність владного компоненту, може сприйматися насамперед як географічне поняття.

Судячи з того, що в підготовленому у минулому році проекті змін до Конституції України зазначений розділ пропонувалось перейменувати на «Адміністративно-територіальний устрій України», усвідомлення того, що чинна назва IX розділу не відображає його зміст є не тільки у науковців, а й у законодавців. Але це словосполучення, якщо виходити з необхідності понятійного позначення саме того елементу форми держави, що відображає територіальну специ-

фіку організації і функціонування державної влади, теж, на нашу думку, не підходить, оскільки відображає тільки один (адміністративний) сегмент цієї влади. Кращою у цьому плані є пропозиція деяких конституціоналістів (В. Чиркіна, Б. Страшуна та ін.) позначити цей елемент форми держави як «форма територіально-політичного» або ж «форма політико-територіального» устрою, але й тут виникають деякі практичні проблеми, пов'язані з тим, що, наприклад у федерації, політичним змістом володіє як центральна влада, що розповсюджується на всю територію держави, так і влада відповідного суб'єкту федерації. Правильним в цій ситуації буде, на нашу думку, якщо при визначенні оптимального для цього явища поняття синтезуватимуться терміни «державна», «територія», «публічна влада», яка у своєму змісті має політичний, адміністративний і самоврядний компоненти (рівні).

Спираючись на вищезазначене та виходячи з того, що досліджуване нами явище є складовою форми держави, яке нерозривно пов'язане з такими елементами останньої як «форма державного правління» та «форма державно-політичного режиму», вважаємо доцільним, використовуючи цю аналогію, позначити його як «форму державно-територіального устрою». Щодо самого поняття форми державно-територіального устрою, то з нашої точки зору, це історично зумовлений зовнішній образ тієї сторони системи публічної влади, зміст якої визначається правовим статусом та принципами організації і взаємодії центральних органів держави та владними органами її складових територіальних частин.

Повертаючись до питання про закономірності розвитку досліджуваного нами явища – «форми державно-територіального устрою» – зазначимо, що головною з них є та, що відображає нерозривний зв'язок та взаємозумовленість змісту, сутності

та форми держави, які залежать від історично зумовленого стану суспільства як «продукту» суспільства відповідної історичної епохи. При визначенні таких епох і, відповідно, типів суспільств, тривалий час вітчизняна теоретико-правова наука спиралась на так званий формаційний підхід в марксистсько-ленінській, а точніше сталінській інтерпретації. Згідно нього розвиток суспільства розглядався як природно-історичний процес послідовної зміни чотирьох, зумовлених рівнем розвитку виробничих сил та характеру виробничих відносин, суспільно-економічних формацій: рабовласницької, феодальної, буржуазної та соціалістичної з притаманною для них державою експлуататорського (рабовласницького, феодального, буржуазного) або не експлуататорського (соціалістичного) типу.

Зміна методологічних орієнтирів, пов'язаних зі соціально-політичними подіями кінця 80-х – початку 90-х рр. минулого століття, призвела до пошуку інших, не «обтяжених» марксистською ідеологією підходів до інтерпретації державно-правового процесу. У роки перебудови і пострадянський час таким підходом стає цивілізаційний, який дає змогу бачити в державі не лише інструмент політичного панування експлуататорів над експлуатованими, але й найважливіший чинник духовно-культурного розвитку суспільства. Відповідно до цивілізаційного підходу вирішальними при визначенні сутності держави є не соціально-економічні, а культурно-духовні властивості суспільства: його світогляд, менталітет, морально-етичні, релігійні цінності тощо.

Визнаючи значний методологічний потенціал цивілізаційного підходу для пізнання державно-правових явищ, слід зазначити, однак, що він, певною своєю однобічністю (локальною замкнутістю; переопіркою культурно-духовних чинників при визначенні сутності держави; визнанням нелінійності розвитку таких культу-

рно-історичних форм як цивілізація тощо) не зміг стати гідною заміною формаційного. З часом, в умовах переходу від методологічного монізму до методологічного плюралізму, стало очевидно, що створити цілісну картину державно-правового розвитку тільки на базі одного підходу неможливо. Більш продуктивною є ідея використання позитивних сторін цих підходів, синтез яких дає змогу сформулювати концептуальне положення про розвиток суспільних явищ на основі єдино поступального історичного процесу, що характеризується послідовною зміною не суспільно-економічних, а саме «суспільних» формацій, які являють собою комплекс як соціальних, економічних, політичних, так і духовно-культурних відносин.

Узявши за основу сформульоване ще «раннім» Марксом положення про «суспільну формацію», а також висунуте наприкінці 90-х років минулого століття відомим російським теоретиком О. Лейстом ідею щодо доцільності виокремлення в історії державно-організованого суспільства двох, якісно відмінних одна від одної епох: епохи кастово-станового суспільства та епохи громадянського суспільства [7], можна чіткіше показати закономірний шлях розвитку держави та її форми, історично зумовлені стадії послідовної їх зміни.

Пропонована О. Лейстом (і певною мірою доповнена нами) концептуальна модель передбачає заміну традиційної чотирьохчленної типологізації суспільств і відповідно держав: рабовласницького, феодального, буржуазного та соціалістичного двочленною: держав кастово-станове суспільства та держави громадянське суспільства, початок якому був покладений буржуазними революціями середини XVII-XVIII століть. Логіка зазначеного підходу дає змогу, зокрема за допомогою формаційного підходу, визначити в кожній з цих суспільних формацій конкретні види суспільства: в станово-кастовому – рабовласницьке і феодальне; грома-

дянському – буржуазне та соціалістичне (точніше соціальне. – С. Б.), які відповідають певним історичним періодам розвитку людського суспільства в межах конкретного історичного простору.

З огляду на вищенаведене закономірним буде шлях, коли суспільство і його відповідні організації, серед яких головне місце займає держава, переходитиме від кастово-станового свого стану до більш розвинутого – громадянського. Але зазначений перехід здійснюється не одразу, а поступово, упродовж певного перехідного періоду, який сполучає у своєму змісті як елементи нового, так і старого суспільства. Розуміння саме такого поетапного розвитку держави надзвичайно важливе для осмислення досліджуваної нами проблеми, оскільки Україна як держава знаходиться саме на такій перехідній стадії. Це означає, що при проведенні державно-правових реформ, зокрема в сфері територіальної організації публічної влади, має бути врахований стан суспільства, рівень сприйняття населенням запропонованих змін.

Наступним важливим моментом є розуміння тісного взаємозв'язку та взаємозумовленості елементів форми держави: форми державного правління, форми державно-територіального устрою та форми державно-політичного режиму. У цьому контексті вкрай важливим є визначити, яка з наведених форм відіграє провідну роль у системі елементів форми держави? Відповідь на це запитання не є однозначною: одні автори (їх більшість. – С. Б.) провідним елементом вважають форму правління, інші – форму політичного режиму, треті – форму державно-територіального устрою [8]. Ми солідарні з представниками другої точки зору, тобто з тим, що у цій владній системі провідним є державно-політичний режим, оскільки саме через формалізовані ознаки останнього, способи і методи здійснення політичної влади, визначаються сутність держави, якісні ха-

рактеристики її форми. Це означає, що при проведенні територіальної реформи необхідно обов'язково визначити та врахувати зміст державно-політичного режиму. «Шкала відповідності» при цьому така: демократичний режим сприяє децентралізації й деконцентрації державної влади, недемократичний режим (тоталітарний, авторитарний тощо) – навпаки, гальмуватиме цей процес.

У зазначеному контексті надзвичайно важливо знати, що при наявності в тій чи іншій державі недемократичного політичного режиму в формі правління та формі територіального устрою проявляється певний дуалізм, коли вони за формою і змістом проявляються в двох площинах: юридичній та політичній. Іншими словами, юридичне закріплення при такому режимі, наприклад, децентралізованої федеративної форми державно-територіального устрою аж ніяк не приведе до такої ж форми на практиці. Характерним для початкових етапів громадянського суспільства є «неспівпадання» юридичної моделі цієї форми з її політичним (реальним) проявом, який за юридичним «фасадом» федерації фактично буде жорстко централізованою державою. Отже, при проведенні відповідних перетворень необхідно враховувати не тільки стан суспільства, готовність населення до цих реформ, але й «інтерес» домінуючих у суспільстві соціально-політичних сил – суб'єктів того чи іншого політичного режиму до таких змін.

У системі взаємозв'язків зазначених елементів форми держави слід акцентувати увагу на те, що порівняно з формою правління, процес реформування якої, по суті, «зачіпає» тільки «верхівку» влади (парламент, главу держави та уряд) є недовготривалим та фінансово не затратним, реформа державно-територіального устрою, яка безпосередньо стосується населення усєї країни, потребуватиме набагато більше часу та фінансових ресурсів. Наочним позитивним прикладом цього є фінансово забез-

печена й успішно проведена у 1999 р. в Польщі адміністративно-територіальна реформа, яка експертами Ради Європи вважається зразком такого роду перетворень у Центрально-Східній Європі. А негативним таким досвідом є спроба проведення подібної реформи в Україні в 2005 році, за часів Віце-прем'єра з питань «адміністративно-територіальної реформи» Р. Бесмертного [9]. Такі ж спроби, щоправда тільки на «папері», було зроблено також під час президентства В. Януковича, є наміри, за словами голови Верховної Ради України В. Гройсмана, децентралізувати державну владу за польським зразком й у нинішньої провладної еліти.

При проведенні державно-територіальної реформи слід врахувати також закономірності та тенденції розвитку самої форми державно-територіального устрою. У цьому плані треба усвідомити, що закономірним є шлях розвитку таких форм від характерної для кастового станового суспільства «централізованої держави» до притаманної громадянському суспільству «нецентралізованої держави» [4, с. 12]. «Централізована держава» – це держава з такою формою державно-територіального устрою, де центральна влада пронизує усю виконавську вертикаль, інтереси центру домінують над місцевими, а останні не мають будь-якої політичної самостійності. «Нецентралізована держава» – держава, де територіальна структура держави будується з урахуванням балансу інтересів центру та місцевих територіальних спільнот різних рівнів. Уособленням форм територіального устрою цих держав є імперія та федерація.

Імперія – форма територіального устрою притаманна для держави кастово-станового суспільства, але досить тривалий час існувала в умовах нового, громадянського суспільства. Характерною її рисою було те, що вона знайшла свій прояв у двох різновидах: класичному і колоніально-



му. Хоча класична імперія бере свій початок з давніх часів, а колоніальна є породженням часів перших колоніальних завоювань, одна від одної вони суттєво не відрізнялись: і та і інша є формами політико-територіального устрою, які утворилися в результаті насильницького об'єднання територій і народів під владою більш могутніх держав. Така форма політико-територіального устрою, де завойовані народи не користувалися рівними з жителями метрополії правами та свободами, не могла не увійти у протиріччя з основними принципами громадянського суспільства. У ХХ ст. процес розпаду імперій стає незворотним. Своєрідним каталізатором цього руху виступили дві світові війни. Після Першої світової війни розпалися чотири європейські класичні імперії: Австро-угорська, Німецька, Османська і Російська, а після Другої світової війни (в 50-60-х рр.), відбувся крах колоніальної системи. Таким чином, імперія як форма державно-територіального устрою, проіснувавши багато віків, у ХХ столітті, по суті, прийшла до свого закономірного фіналу.

Федерація як один з видів форми державно-територіального устрою, що утворюється на добровільній основі, є наймолодшою, по суті, сучасницею громадянського суспільства. Засади сучасного федералізму закладені у Сполучених штатах Америки ще 1787 році. З часом таку форму державно-територіального устрою встановили у себе Австралія, Австрія, Бельгія, Бразилія, Індія, Канада, Мексика, Росія, Федеративна Республіка Німеччина, Швейцарія та інші. Сьогодні федеративними є біля 30 держав світу [10, с. 234].

У федерації оптимальним і таким, що відповідає логіці нецентралізованої держави являється наступний розподіл компетенції між загальнодержавними і регіональними органами влади: законодавча влада здійснюється, головним чином, федеральним законодавцем (і це забезпечує цілісність і суверенітет федера-

льної держави), а виконавча – органами суб'єктів федерації, оскільки інше не витікає із специфіки конкретної сфери застосування виконавчої влади (тим самим і досягається розосередження державної влади заради забезпечення правової свободи). Судова влада може здійснюватися, в основному, федеральними судами або ж, навпаки, судами суб'єктів федерації, але в останньому випадку має бути вищий федеральний суд, що забезпечує одноманітність судової практики на усій території федеральної держави [4, с. 10].

Підсумовуючи наведене щодо федерації, ще раз підкреслимо, що найбільш підходящим принципом для територіального будівництва держави епохи громадянського суспільства є саме принцип федералізму, який є складовою частиною характерного для правової держави загального принципу розосередження державної влади (розподілу влади) «по вертикалі», сприяє запобіганню концентрації влади в державі.

Вищенаведені моделі форм держави з притаманними їм формами державно-територіального устрою: для станово-кастового суспільства – імперіальної, а громадянського – федеративної, є, умовно кажучи, «чистими» моделями. Перехід від кастово-станового суспільства до громадянського, не могло привести до автоматичного набуття державою відповідної форми державно-територіального устрою. Історичний досвід свідчить, що процес «скидання» старої державно-територіальної форми і заміни її новою був тривалим, в деяких країнах продовжується і понині. «Стрибок» від тоталітаризму до федералізму, тобто від надцентралізованої організації потестарного типу до полицентризму, характерного для правової держави, – слушно зазначає А. Прохоров, – неможливий. Становлення федерального державного устрою на місці тоталітарного унітаризму можливе тільки через тривалий період розвитку правової культури, в ході якого станеться пе-

рехід від авторитарного управління до ліберальної демократії» [4, с. 16].

Проміжною такою формою – формою перехідної держави, на нашу думку, і є унітарна форма державно-територіального устрою. Якщо узагальнити думку більшості вчених, що досліджують проблеми унітаризму, то унітарні держави поділяються на: *централізовані, децентралізовані та відносно децентралізовані* [11, с. 49]. Централізовану унітарну державу визначають як державу, де на всіх її територіальних рівнях управління здійснюється адміністрацією, що призначається вищим органом виконавчої влади; децентралізованою унітарною державою є держава, де місцеві органи формуються незалежно від центральних органів влади (обираються населенням тощо) та користуються значними повноваженнями у вирішенні місцевих питань, а відносно децентралізованою – є держава, де поєднується пряме державне управління на місцях із місцевим самоврядуванням: на вищому (область) та середньому (район) субнаціональних територіальних рівнях одночасно функціонують органи виконавчої влади загальної компетенції та органи місцевого самоврядування.

Якщо на цю класифікаційну схему подивитись не формально, а змістовно, з точки зору історичних умов розвитку самої унітарної форми державно-територіального устрою, то наведене вище «розташування» цих видів має бути іншим, а саме: *централізовані, відносно децентралізовані (!)* та *децентралізовані (!)*, яке показує поетапний шлях руху цих форм.

Унітарна держава виникла в Європі за часів абсолютизму як результат боротьби королівської влади проти феодалної роздробленості та партикуляризму. На початковому етапі вона жорстко централізована, її базою, на відміну від «національного конгломерату» імперії, виступає мононаціональна територія, частини котрої згуртувалися навколо більш могутнього владного центру. Саме в той час унітарна держава стала дер-

жавою, де все «єдине» (unitas): а) єдина система вищих органів державної влади, юрисдикція котрих поширюється на територію всієї країни; б) єдина система законодавства та єдина судова система; в) єдине громадянство й єдина символіка; г) т.зв. одноканальна система оподаткування, д) єдиний адміністративно-територіальний поділ території держави, е) відсутність у влади цих адміністративно-територіальних одиниць територій будь-якої політичної та юридичної самостійності, оскільки управління на усіх цих територіальних рівнях здійснюється адміністрацією, що призначається центральним органом виконавчої влади.

Упродовж кількох століть, майже до Другої світової війни, унітарна держава нагадує свою прародительку – централізовану державу періоду абсолютистської монархії. Але значний розвиток після Другої світової війни громадянського суспільства, і як наслідок, територіальна децентралізація державної влади, сприяли «присосуванню» унітаризму до потреб нового суспільства. Рівень цього «присосування» зумовив появу зазначених видів унітарної форми державно-територіального устрою: відносно централізованому та децентралізованому.

Досвід більшості країн Європи (і не тільки Європи) свідчить, що в післявоєнний період посилювався процес реформування централізованої унітарної держави у бік *відносно децентралізованої*. Свій новий зміст вона набувала через автономізацію влади відповідних територіальних одиниць. Саме наявність автономії в тій чи іншій унітарній державі став одним з головних показників відносної децентралізованості держави. Яскравим прикладом «автономізованого унітаризму» є державно-територіальний устрій Великобританії [12], Франції, Фінляндії та Данії, де широкою політичною автономією володіють відповідно Корсика, Аландські острови, Фаррескі острови та Гренландія [10, с. 244].



Прикладом *децентралізованої унітарної держави* (деякі вчені називають її регіональною державою. – С. Б.) в Європі є Італія, автономний статус територіальних одиниць якої закріплений у розділі V Конституції Італії «Області, провінції і комуни» (ст. 114-133) [13, с. 124–128]. Стаття 117 Конституції Італії, закріплюючи перелік 18 питань, по яких область «видає законодавчі норми за умови, що вони не суперечать національним інтересам інших областей», вказує на широкі політичні можливості влади областей, а стаття 128 – на автономізацію всієї вертикалі влади в державі. «Провінції і комуни, – зазначено в останній, – є автономними утвореннями в межах принципів, встановлених загальними законами Республіки, котрі визначають їх функції». Наявність такої багаторівневої системи автономних утворень дала підстави деяким зарубіжним дослідникам визначити політико-територіальний устрій Італії як федерацію [14, с. 271]. Досвід Італії ще раз підтверджує загальну тенденцію якщо не «федералізації», то децентралізації або ж регіоналізації унітарної держави, яка зумовлена відповідним рівнем розвитку громадянського суспільства в тій чи іншій країні.

Наприкінці ХХ – початку ХХІ ст. децентралізована держава з регіональною та місцевою автономією або «регіоналізована держава» стає в Західній Європі домінуючою формою територіальної організації публічної влади унітарних держав. Саме такий підхід визначає практику державного будівництва у багатьох зарубіжних країнах, як розвинутих, так і тих, які відносяться до перехідних демократій. Процес автономізації в Іспанії, регіональна реформа в Італії, розширення регіональної автономії у Великій Британії, закони про децентралізацію у Франції – всі ці перетворення були спрямовані на оптимізацію державно-територіального управління. Аналогічним курсом йдуть й колишні соціалістичні

країни Східної Європи – нові члени ЄС, оскільки концепція регіоналізованої держави сьогодні є переважаючою в Європейському Союзі. Аналіз видових ознак унітарних форм державно-територіального устрою свідчить про те, що кількість централізованих унітарних держав поступово й постійно зменшується, а питома вага відносно децентралізованих та децентралізованих держав постійно збільшується.

У цьому контексті необхідно ще раз звернути увагу на те, що практичний зміст таких елементів форми держави як «форма державно-територіального устрою» та «форма державного правління» залежить не стільки від закріплених в конституціях їх юридичних моделей, скільки від змісту третього елементу цієї форми – форми державно-політичного режиму. Якщо для форми державно-територіального устрою кастового-станового суспільства (імперії) така роздвоєність не була характерна, оскільки соціально-політичний її зміст закріплювався самим монархом (імператором), то для частини держав епохи громадянського суспільства, особливо там де рівень його розвитку невисокий, притаманний певний дуалізм, якій проявляється в юридичній та політичній площинах. Як і форма державного правління, форма державно-територіального устрою має бути пізнана як двогранна система державної влади, де одна з цих граней (моделей) – «юридична» (de-jure), інша – «політична» (de-facto).

Зазначене рівною мірою відноситься, як до низки унітарних, так і федеративних держав. Наприклад, формальна закріпленість в конституціях статусу автономних утворень в таких країнах як Китай (автономні райони, автономні округи, автономні повіти), Азербайджані (Республіка Нахічевань), Узбекистані (Республіка Каракалпакстан) і навіть в Україні (Автономна Республіка Крим до її анексії в 2014 році) дає підстави юридично визначити їх як відносно

децентралізовані унітарні держави, а політично (фактично) вони ще є централізованими унітарними державами.

Багато держав, які мають конституційно закріплену федеративну форму державно-територіального устрою (Бразилія, Індія, Мексика, Нігерія, Пакистан, Росія), на практиці ними не є, оскільки їх юридичні моделі приховують зумовлений змістом державно-політичного режиму той чи інший рівень концентрації влади, який суперечить принципам федералізму. Це відноситься насамперед до сучасної Росії, котру деякі дослідники, незважаючи на понад двадцятилітнє існування в цій державі федеральних структур, справедливо вважають «юридичною» федеративною державою з практично «сплячим інститутом» федералізму [15, с. 22]. Більше того, відверта, спрямована на захоплення територій інших країн, «імперська» політика путінської Росії дає вагомі підстави вважати її не тільки «федерацією без федералізму» [16, с. 47], а й як державу, що перетворюється в таку «ганебну» для XXI століття форму державно-територіального устрою як імперія.

Резюмуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що громадянське суспільство, вихідними принципами якого у політичній сфері стали демонополізація, деконцентрація та децентралізація публічної влади і максимальне її наближення до окремих територіальних громад, кардинальним чином вплинуло на сутність держави та її форми, у тому числі і державно-територіального устрою. Хоча з початку становлення нового суспільства за історичними мірками пройшло зовсім мало часу – кілька століть – тем не менше закономірності і тенденції розвитку цих форм оформилися доволі чітко.

Якщо відобразити закономірний хід розвитку держави та її форми державно-територіального устрою, то він буде такий. Характерною для держави кастового-станового суспільства такою формою є централізо-

вана у вигляді імперії. Побудована на принципах нерівності та насильства одного народу (відповідно і громадян) над іншими, ця форма державно-територіального устрою як рудимент старої епохи не могла не увійти у суперечність з характерним для громадянського суспільства принципом загальної рівності громадян, і тому її фінал став цілком закономірним. Після багатовікового існування, у XX ст., вона пішла з історичної арени. Протилежної імперії і такою, що адекватно відповідає принципам громадянського суспільства і правової держави, є нецентралізована форма державно-територіального устрою, яка уособлюється федерацією.

Виходячи з позитивних якостей федералізму, який дає змогу створити ефективну систему управління складною політичною спільнотою, поєднуючи принципи централізованого управління єдиною державною територією з децентралізованим територіальним самоврядуванням, поставимо таке питання: чи варто Україні встановити у себе таку форму державно-територіального устрою? Всупереч тій негативній позиції, що переважає сьогодні в політичних і наукових колах щодо цього, ми вважаємо, що так, але в далекій перспективі. Сьогодні ж необхідно враховувати, що Україна є перехідною державою, якій властиві змішані (сегментарні) сутнісні і формальні ознаки. Це передбачає постановку завдань реформування територіальної організації держави, які б враховували часові реалії та необхідність їх поетапного виконання.

Для конкретизації етапів цих перехідних процесів у державах пострадянського простору спираємось на теоретичні здобутки одного з провідних фахівців з цієї проблеми – російського вченого В. Сорокіна. Він зокрема стверджує, що мінімальний термін перехідного періоду – це тривалість життя трьох поколінь представників суспільства: старого, «проміжного» і нового, такого, що народилося в умовах нового конституційно-



го ладу [17, с. 86]. Якщо через призму цих теоретичних узагальнень визначити кінцеві перспективи реформування форми державно-територіального устрою України, то ми доходимо висновку, що для досягнення стратегічної мети про побудову нецентралізованої держави (у вигляді «регіональної» або ж «федеративної» її моделей) в Україні необхідно пройти спочатку декілька етапів межах унітарної форми державно-територіального устрою: централізована (18-20 років) → відносно централізована (18-20 років) → де-

централізована (18-20 років) → федерація. З викладеного виходить, що навіть закріплена в Основному законі унітарна форма державно-територіального устрою для української держави не є раз і назавжди даною, оскільки по мірі побудови в Україні громадянського суспільства, вона, проходячи через вказані стадії, закономірно має прийти до історично зумовленої та притаманної саме для держави такого суспільства, нецентралізованої форми державно-територіального устрою.

Список використаних джерел

1. *Право України*. – 2014. – № 9. – С. 9–146.
2. *Колишко Р. А.* Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних та правових учень» / Р. А. Колишко; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2003. – 16 с.
3. *Иринин А. Е.* Сущность унитарной формы государственного устройства: автореферат дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория та история держави і права; історія політичних та правових учень» / А. Е. Иринин. – Краснодар, 2007. – 26 с.
4. *Прохоров А. В.* Федерализм как форма территориальной организации власти в правовом государстве : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория та історія держави і права; історія політичних та правових учень» / А. В. Прохоров. – М., 2008. – 28 с.
5. *Ветютнев Ю. Ю.* Государственно-правовые закономерности (Введение в теорию) / Ю. Ю. Ветютнев / Под ред. А. Я. Рыженкова. – Элиста : ЗАОР «НПП «Джангар», 2006. – 204 с.
6. *Сырых В. М.* Логические основания общей теории права / В. М. Сырых. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Юрид. дом «Юстицинформ», 2001. – Т.1. – 528 с.
7. *Лейст О. Э.* Общество, право и государство / О. Э. Лейст // Проблемы теории государства и права : учебное пособие. – М. : ПРОСПЕКТ, 1999. – С. 36–62.
8. *Бостан С. К.* К вопросу об элементном составе формы государства / С. К. Бостан // Труды международной научной конференции «Проблемы формы российского государства: прошлое, настоящее, будущее» 8 февраля 2012 г. Рост. гос. ун-т путей сообщения. – Ростов н/Д, 2012. – С. 72–77.
9. *Рижков В.* Перша жертва Майдану. Регіональне «Ні!» адміністративно-територіальній реформі [Електронний ресурс] / Вадим Рижков, Наталія Трофімова // День. – 2005. – 19 липня. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/rapogama-dnya/persha-zhertva-maydanu>
10. *Бостан С. К.* Державне право зарубіжних країн. Навчальний посібник / Бостан С. К., Тимченко С. М. – К.: ЦНЛ, 2005. – 504 с.
11. *Мішук В. В.* Види унітарних держав: проблеми класифікації / В. В. Мішук // Часопис Київського університету права. – 2013. – № 3. – С. 49–52.
12. *Якушев А. В.* Конституционное право зарубежных стран / А. В. Якушев. – М. : Приор, 2000. – С. 96–98.

13. *Конституции* государств Европы : В 3 т./ Под общей редакцией и со вступительной статьей Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – 840 с.
14. *Сравнительное* конституционное право/Отв. ред. В. Е. Чиркин. – М., 2002. – 448 с.
15. *Захаров А.* Спящий институт. Федерализм в современной России и в мире / А. Захаров. – М., 2012. – 144 с.
16. *Кресіна І.* Еволюція унітаризму в Україні: між консолідацією та консервацією / І. Кресіна, О. Стойко // *Право України*. – 2014. – № 9. – С. 45–52.
17. *Сорокин В. В.* Общее учение о государстве и праве переходного периода : монография / В. В. Сорокин. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 424 с.

Бостан С. К. Форма територіальної організації публічної влади в державі: проблеми теорії і практики

У статті розкриті понятійні проблеми форми державно-територіального устрою, визначені закономірності та основні тенденції її розвитку, вказані особливості, які слід врахувати при здійсненні реформи територіальної організації публічної влади в Україні.

Ключові слова: державно-територіальний устрій, адміністративно-територіальний устрій, централізована держава, децентралізована держава, імперія, унітаризм, федералізм.

Бостан С. К. Форма территориальной организации публичной власти в государстве: проблемы теории и практики

В статье раскрыты понятийные проблемы формы государственно-территориального устройства, определены закономерности и основные тенденции ее развития, указаны особенности, которые должны быть учтены при осуществлении реформы территориальной организации публичной власти в Украине.

Ключевые слова: государственно-территориальное устройство, административно-территориальное устройство, централизованное государство, децентрализованное государство, империя, унитаризм, федерализм.

Bostan S. The form of territorial organization of public power is in the state: problems of theory and practice

In the article disclosed the concept's problems of the form state-territorial structure and determined the regularities and main tendencies of its development specified features, that should be taken into consideration while reforming territorial organization of public authority in Ukraine.

Key words: state-territorial system, administrative and territorial system, centralized state, decentralized state, imperia, unitarism, federalism.