УДК 342.3 **С.Г. Серьогіна,** *канд. юрид. наук., доцент Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, м. Харків*

ДІАЛЕКТИЧНИЙ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ФОРМИ ПРАВЛІННЯ З ФОРМОЮ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ

Форма держави є системним явищем. Мається на увазі, що всі три її структурні елементи (форма правління, державний устрій і політичний режим) становлять органічну єдність. Як відзначають з даного приводу білоруські теоретики О.Ф. Вишневський, М.О. Горбаток і В.О. Кучинський, „це, скоріше, не три форми, а три аспекти єдиної форми держави, які в кожному конкретному випадку приймають неповторний вигляд" [1, с. 90]. Узяті разом, в діалектичному взаємозв'язку, всі три складники форми держави утворюють ту чи іншу модель політичного розвитку, суспільно-політичний феномен, що втілюється в державі.

Системний підхід передбачає врахування не тільки елементів з їх якостями, а й зв'язку між ними, що утворюють єдине ціле – форму держави, а також зв'язку елементів із цим цілим, адже останнє виступає зовні як нове утворення, а не тільки через свої елементи. Зв'язки елементів відіграють величезну роль у виникненні даної сукупності, її було б неможливо одержати шляхом їх звичайного, „механічного" поєднання. Більше того, завдяки таким зв'язкам створюється нова якість, властива формі держави, що не належала жодному з елементів, узятих окремо.

Не тільки форма держави складається з елементів, а й самі ці три елементи становлять собою лише головні сторони форми держави, у яких вона виявляється, не вичерпуючи своїх якостей до кінця. Поряд зі структурою і взаємовідносинами трьох вищих органів – держави (формою правління), федералізмом та унітаризмом (формою державного устрою), методами державного режиму (різними в умовах демократії, авторитаризму, тоталітаризму) – форма держави знаходить свій прояв у низці інших суттєвих характеристик: а) в організації й порядку діяльності органів держави на місцях. Дійсно, без урахування, наприклад, ролі префектів, які до 1982 р. мали більші повноваження й контролювали все місцеве життя, важко було б адекватно зрозуміти тогочасну форму держави у Франції; б) у системі й діяльності її органів правосуддя. Наприклад, специфічна система адміністративних судів, що розглядають скарги громадян з питань управління, накладає особливий відбиток на діяльність усього державного апарату; в) в існуванні або відсутності спеціальних органів контрольної влади, в характері „матеріальних придатків" держави. Так, військовий обов'язок та альтернативна служба або тільки система волонтерського набору в армію позначаються на загальній організації збройних сил як складової державного механізму.

Отже, ми підходимо до розуміння форми держави з більш широких позицій, аніж це нерідко прийнято у правничій літературі.

Елементний підхід до форми держави має практичне значення й широко застосовується в навчальних цілях. Використовуючи його в наукових дослідженнях, учені звертають увагу на єдність (а не просто сукупність) елементів, що становлять форму держави. Але на практиці ця єдність часто є все-таки механічним поєднанням елементів, а не єдністю цілісної системи, зумовлюється його внутрішніми зв'язками і її відносинами із середовищем (насамперед соціальним, національним, соціокультурним тощо). Характеристика форми держави нерідко дається лише через її елементи, визначення ж форми в цілому зазвичай обмежуються загальнофілософськими поняттями. Такий підхід не може бути визнано бездоганним, тим більше що в останні десятиліття деякі конституції (Туреччини 1982 р., Сальвадора 1983 р., Нікарагуа 1987 р. та ін.) не обмежуються згадуванням про форми правління й державного устрою, а оперують більш загальною категорією – „форма держави".

Правда, така термінологія використовується, в основному, лише в заголовках відповідних глав основних законів, які включають норми про форму правління й державного устрою, рідше – про політичний режим, іноді містять інші важливі положення (наприклад, характеристику республіки як соціально-правової держави, принцип національної солідарності й поваги, прав людини в турецькій Конституції 1982 р.), але визначення форми держави як комплексного інституту в них не існує. Проте включення в конституції узагальнюючого поняття "форма держави" дає додаткову аргументацію про необхідність її визначення не тільки через сукупність елементів, а й як особливого інституту, специфічної структури.

З'ясування глибинних характеристик тієї чи іншої форми держави є неможливим без усвідомлення всього розмаїття діалектичних взаємозв'язків між її елементами. На жаль, системних досліджень зазначеного аспекту форми держави на сьогодні бракує. Тому завдання даної статті полягає у спробі окреслити основні напрямки взаємодії форми правління і форми державного устрою як складників форми держави.

Антична правова література, насичена різноманітними поглядами на форму держави, акцентувала увагу, власне, на формі правління й обходила увагою територіальний устрій. Це й не дивно, оскільки античні держави мали форму поліса, тобто держави-міста, розміри території й чисельність населення яких були відносно невеликими й дозволяли впорядковувати суспільне життя за допомогою форм прямої демократії (народних зборів) чи органів державної влади з однаковою територіальною підвідомчістю (територіальним масштабом дії). Однак розширення державної території, її вихід за межі полісу поряд із значним зростанням чисельності підлеглого населення об'єктивно викликали суттєві реформи в організації державної влади.

Насамперед у силу практичної нездійсненності спроб одночасно зібрати в одному місці всіх громадян чи хоча б значної їх частини для вирішення питань загальнодержавного значення запровадження широкого політичного представництва стало невідворотною необхідністю. Оперативне доведення прийнятих державно-владних рішень до відома виконавців та організаційне забезпечення виконання цих рішень за допомогою виключно полісних органів влади стало неможливим і зумовило ускладнення державного апарату. Як результат – відбулася подальша диверсифікація державного апарату: розподіл владних повноважень по горизонталі – за предметною підвідомчістю, по вертикалі – між органами державної влади різного рівня. Відповідно, й загальна територія держави була поділена на адміністративно-територіальні одиниці – просторові ділянки для більш оперативного й ефективного управління на місцях. Разом зі згортанням форм безпосередньої демократії значно зросла роль органів державної влади й посадових осіб, відбулися суттєві зміни в самій інституційно-функціональній організації державної влади, тобто у формі правління.

Зі збільшенням територій держави зростала й різноманітність форм політичного життя, у тому числі й інституційна організації влади. За даних умов зберегти повну уніфікованість побудови державного апарату вже було неможливо. На структуру, функції, компетенцію, форми й методи діяльності місцевих органів державної влади неодмінно накладали відбиток місцеві традиції, менталітет місцевого населення, родинні зв'язки, соціально-економічні й духовно-культурні особливості території. Відносно гомогенне населення, об'єднане спільністю міста, мови, раси, міфів і релігії, що було типовим для класичного, полісного погляду на демократію, стало неможливим практично за всіма показниками.

Водночас майже невідворотним стало розшарування населення не тільки за майновими, а й політико-ідеологічними характеристиками. Проблема політичного представництва поєднується з необхідністю представництва територіального, що знову відбивається на формі правління, структурі державного апарату, принципах його побудови й функціонування.

Одним з перших звернув увагу на взаємозв'язок форми правління із розмірами території держави Ш.-Л. Монтеск'є. У своїй славнозвісній роботі „Про дух законів" видатний французький мислитель зазначав: „Якщо невеликі держави за своєю природою мають бути республіками, держави середньої величини підкорятися монарху, а значні за обсягами імперії перебувати під владою деспота, то звідси випливає, що для збереження принципів правління держава має зберігати незмінними свої розміри і що дух цієї держави буде змінюватися залежно від розширення чи звуження меж її території" [6, с. 266]. Найкращим способом убезпечити республіку від руйнації в умовах розширення її території й водночас надати їй „зовнішню силу монархічного правління" Ш.-Л. Монтеск'є вважав створення федерації. У цьому випадку форма територіальної організації влади мала б, на його думку, захищати форму правління як від зовнішніх, так і від внутрішніх загроз, оскільки будь-яка особа, яка прагне узурпації влади, не зможе користуватися однаковою довірою з боку всіх членів такого союзу [6, с. 269].

З необхідністю органічного поєднання форм правління і державного устрою стикнулися й „батьки-засновники" американської конституції. Зокрема, позиція Дж. Медісона, висловлена ним на американських конституційних зборах 1787 р. й пізніше підтверджена на шпальтах „Федераліста" про необхідність створення демократичної республіки на просторах США, зустріла докори антифедералістів як абсурдна й незаконна. У блискучій полеміці Дж. Медісон тоді зробив висновок: оскільки конфлікти інтересів кореняться в природі людини й суспільства, а їх прояв неможливо припинити без придушення свободи, то найкращий спосіб запобігти розбрату – розширити простір [3, с. 37-38].

Із того часу про взаємодію і взаємозалежність форми правління й форми державного устрою йдеться здебільшого в контексті теорії та практики федералізму. Зокрема, на думку В. Острома, основними елементами федералізму, які визначають його сутність, є: (а) договірний підхід; (б) плюралізм інститутів правління; (в) конституційне правління; (г) змагальність як спосіб урегулювання й вирішення конфліктів; (д) активна участь громадян у громадській діяльності; (е) встановлення моделей взаємовідносин, притаманних відкритим суспільствам; (є) здатність до реформування в умовах складно організованого суспільства [7, с. 279, 280].

Створення держав на федеративних засадах викликало проблему співвідношення форм держави на загальнонаціональному (федеральному) й регіональному (суб'єктів федерації) рівнях. Теорія і практика світового федералізму переконливо довели, що форма правління на обох рівнях державного устрою має бути однаковою. Ця теза отримала закріплення вже в першому федеративному Основному Законі – Конституції США 1787 р., розд. 4 ст. IV якої проголошує: „Сполучені Штати гарантують кожному штату в даному Союзі республіканську форму правління" [4, с. 35].

Слід відзначити, що за своєю природою федеративна форма державного устрою має органічніший вигляд у поєднанні з республіканською формою правління, аніж з монархічною. Недарма з близько тридцяти сучасних держав з федеративною формою державного устрою тільки одиниці є монархіями (Бельгія, Малайзія, Об'єднані Арабські Емірати, а також члени Британської Співдружності – Австралія, Канада, Сент-Кітс і Невіс).

Федеративний устрій суттєво позначається на структурі парламенту й організації роботи глави держави й уряду. Як правило, федеральний парламент має двопалатну структуру. Виняток становлять Танзанія, Об'єднані Арабські Емірати, Коморські острови, де парламент однопалатний. Правда, в останній державі існує фіксоване представництво від кожного острова, а в Танзанії – від Занзибару [9, с. 105]. На відміну від унітарної держави, двопалатна структура парламенту у федерації завжди пов'язана саме з федералізмом. Нижня палата (Палата представників у Бразилії чи США, Народна палата в Індії, Бундестаг у Німеччині, Державна Дума в Росії та ін.), а також однопалатний парламент обираються (крім ОАЕ) безпосередньо громадянами пропорційно чисельності населення в різних суб'єктах федерації й розглядаються як представництво всього народу.

Верхня палата (зазвичай вона називається сенатом, у Німеччині – Бундесратом, в Індії – Радою штатів, у Росії – Радою Федерації) розглядається як орган представництва специфічних інтересів суб'єктів федерації. В усіх федеративних державах її чисельність значно менша від нижньої: у США – більше ніж учетверо, в Росії – приблизно у два з половиною рази.

Федеративний елемент знаходить своє відбиття й у повноваженнях щодо прийняття деяких законів, у формуванні органів держави і процедурі вирішення конфліктів між палатами. По-перше, оскільки верхня палата – специфічний орган представництва, повноваження палат з низки питань зазвичай розділені. У конституціях США, Бразилії, Росії окрім повноважень, які палати виконують разом (приміром, прийняття поправок до конституції), окремо перелічені повноваження нижньої і верхньої палат (наприклад, у США Сенат затверджує призначення міністрів, здійснене Президентом, а в Росії нижня палата погоджує з Президентом призначення прем'єр-міністра). Такого розчленування в унітарних державах немає. Поряд з цим у сфері законодавства повноваження палат федерального парламенту можуть бути однаковими (приміром, у США). По-друге, як і в унітарних державах, верхній палаті у федераціях належить право відкладального вето. З огляду на особливу представницьку роль верхньої палати її вето завжди сильніше, ніж в унітарній державі, де його можна подолати іноді простою більшістю голосів (у Великобританії, Польщі), в той час як у федераціях завжди вимагається кваліфікована більшість (зазвичай 2/3).

У двох державах світу (Малайзії й Бельгії) існують особливості в порядку заміщення поста глави держави, пов'язані з федеративною формою держави. Перша – парламентарна монархія, але глава держави в ній отримує свій пост не у спадок і не довічно, а шляхом виборів на певний строк. Утворення такого особливого органу для виборів монарха, як Рада правителів, випливає з федеративної форми держави: у ній представлена більшість (але не всі) глав суб'єктів федерації (штатів). Порядок виборів пов'язано і з монархічною формою правління, і з федеративною структурою Малайзії. Король обирається цією Радою на 5 років, але у виборах беруть участь тільки 9 глав – спадкові султани (монархи штатів). Вони обирають один одного по черзі згідно зі спеціальним списком. Глави чотирьох інших штатів займають свій пост не за спадку-

ванням, місцевими монархами не є й у виборах монарха федерації участі не беруть.

Свої особливості у структурі й у заміщенні поста глави держави існують і в Об'єднаних Арабських Еміратах, що пов'язано з федеративною структурою держави. Глава держави в ОАЕ – це колегіальний монарх – Рада Емірів, що складається з емірів усіх семи об'єднаних еміратів. Її голова обирається Радою на 5 років, але на практиці, на відміну від короля Малайзії, ним завжди обирався емір найбільшого емірату Абу-Дабі. Рада Емірів та її голова мають певні повноваження, пов'язані з координацією діяльності суб'єктів федерації, захистом інших їх інтересів (ст.47 Конституції ОАЕ 1971 р.)

У федераціях, де главою держави є одноосібний президент, порядок заміщення цього поста може бути пов'язано з федеративною структурою держави.

У напівпрезидентських федеративних республіках арбітраж глави держави поширюється й на відносини між суб'єктами федерації. Так, у Росії за Конституцією 1993 р. Президент вправі за власної ініціативи або у зв'язку зі зверненням суб'єктів Федерації здійснювати погоджувальні процедури при розбіжностях між суб'єктами РФ. Він може також передати справу на розгляд суду.

Діалектичний взаємозв'язок між названими елементами форми держави має глибинний характер і виходить далеко за межі проблем федералізму. У деяких випадках форма правління може впливати на встановлення певної форми державного устрою. Яскравим прикладом такого співвідношення є особиста й реальна унії.

Сутність особистої унії полягає в тому, що престоли двох монархій випадково, в порядку наслідування, поєднуються в руках одного монарха або внаслідок того, що держава передає права на корону монарху іншої держави [8, с.624, 625], в результаті чого одна й та ж особа обіймає два зовсім самостійних пости глави держави. Прикладами цього є унія між Саксонією й Польщею (1697-1763 рр.), що виникла внаслідок передачі польської корони Августу Сильному, а також унії між Великобританією й Ганновером (1714-1837 рр.), Нідерландами й Люксембургом (1815-1890 рр.), що виникли в результаті спадкування монархом однієї держави престолу іншої і припинилися через різний порядок престолонаслідування в цих державах. Так, у 1837 р. припинилася унія між Англією й Ганновером, оскільки в Англії престол перейшов до жінки, тоді як в Ганновері жінка царювати не могла [10, с.27].

Реальна унія – це встановлене умисно об'єднання особи монарха у двох державах. Вона заснована на міжнародному договорі, проте, під його впливом у кожній з держав можуть бути видані і спеціальні закони про престолонаслідування, що скріплюють унію зв'язками державного права, які співпадають в обох державах. Така унія може призвести до утворення й ще деяких спільних установ і до виокремлення спільних справ. Але жодної союзної влади над об'єднаними державами вона не створює, а кожна держава залишається самостійною й незалежною. За висловом Ю. Гачека, „сутність реальної унії полягає в організаційному паралелізмі, викликаному кореспондуючим або взаємодіючим законодавством, при фізичній тотожності носія корони" [2, с.30]. Прикладом цієї унії може служити об'єднання земель угорської корони С. Стефана з Австрійськими землями в руках Габсбурзького дому (Австро-Угорщина); унія Швеції та Норвегії та ін.

Шведсько-норвезька унія відзначалася надзвичайною простотою: спільною між обома країнами була тільки єдина королівська влада, та й то її права в Норвегії були більш обмежені, ніж у Швеції. Єдність зберігалася тільки в міжнародній політиці: не було спільного міністерства закордонних справ, але шведський міністр представляв інтереси й Норвегії. Крім того, остання володіла особливим військом, яке не можна було вивести за її межі без згоди стортингу (парламенту), хоча король вважався головнокомандуючим збройних сил обох країн. Не існувало взагалі будь-якого спільного органу, який відав би справами унії: коли питання, що стосувалися інтересів Норвегії, обговорювалися у шведській Державній раді, то в цьому обговоренні брали участь норвезькі міністри, і навпаки. Не існувало спільного підданства, держави розмежовувалися митною лінією, монетна угода між ними не пов'язувала їх більше, ніж монетна єдність. Іншими словами, не було ніякої єдиної шведсько-норвезької держави, а була лише угода двох самостійних держав, чим і пояснюється легкість розірвання цієї унії, що відбулося в 1905 р.

Устрій Австро-Угорщини був набагато складнішим і становив собою значно більшу зв'язаність обох її частин: вони об'єднувалися не тільки особою імператора-короля. Закон 1867 р. встановив наступні межі спільного відання: зарубіжну політику (хоча деякі договори мали затверджуватися окремо парламентами обох країн); організацію армії та флоту (окрім визначення контингенту й законів про військову повинність); фінанси, що покривають спільні видатки. Крім того, передбачалися погодження митних тарифів в обох частинах монархії, непрямих податків і політики на залізниці. Ця спільна сфера була представлена особливим органом – делегацією, що складалася з 60 представників Австрії й 60 Угорщини – по 20 від верхніх і по 40 від нижніх палат обох країн. Виконавчим органом унії були спільні міністерства: військове, закордонних справ і фінансів, а з 1878 р. й національний банк у Відні. Усе інше було роздільним; не було навіть спільного громадянства, а лише австрійське й угорське [5, с. 60, 61].

Проведене дослідження дає підстави для висновку, що форма державного устрою є одним з тих чинників, що істотно впливають на форму правління, створюючи з нею нерозривну цілісність і надаючи тим самим формі держави загалом системного характеру. Означений вплив виявляється в наступному:

1. Федеративна форма державного устрою тяжіє до децентралізації влади і стимулює розвиток місцевої ініціативи й відповідальності, тоді як унітаризм схильний до централізації. Парламентарні форми правління схильні до децентралізації й деконцентрації влади, а напівпрезидентська республіка й змішана монархія, навпаки, сприяє централізації й концентрації останньої.

2. Форма державного устрою впливає на специфіку порядку формування глави держави й парламенту, аби забезпечити поєднання представництва загальнодержавних (федеративних) і місцевих (суб'єктів федерації) інтересів. Це виявляється у специфічному порядку утворення територіальних виборчих округів, висунення кандидатів і визначення результатів виборів. У багатьох федераціях глава держави обирається спеціальною колегією, що говорить про союзний характер держави.

3. Такі форми державного устрою, як особиста й реальна унії, безпосередньо випливають з якісних характеристик монархічної форми правління (зокрема, із системи престолонаслідування). Водночас установлення абсолютизму закономірно суперечить усілякій можливості існування федерації.

4. Двопалатний парламент є обов'язковою ознакою федеративної конституційної держави, тоді як для унітарної держави ця ознака є факультативною. Верхня палата має бути центром досягнення компромісу між суб'єктами федерації, тоді як нижня є органом всенародного (загальносоюзного) представництва.

5. Форма державного устрою впливає на розподіл повноважень між різними органами державної влади залежно від їх

територіальної підвідомчості. За загальним правилом, у вищих федеральних органів значно менший обсяг компетенції, ніж у вищих органів унітарної держави, тому що в державному механізмі федеративної держави з'являється додатковий рівень – рівень суб'єктів федерації. Органам влади останніх, як правило, передаються окремі повноваження загальнодержавних органів, але не місцевих, що призводить до більшої децентралізації влади.

6. У федеративній державі зміна федеральної конституції (у тому числі й тих положень, що стосуються загальнодержавної форми правління) можлива тільки за участю суб'єктів федерації, тоді як в унітарній зміни конституції не вимагають згоди територіальних одиниць. В результаті федеральні конституції є більш жорсткими порівняно з унітарними, а значить, і й більш стійкішими.

7. Перехід держави від унітаризму до федералізму закономірно викликає зміни в структурі державного апарату, його ускладнення, подальшу диверсифікацію, вимагає необхідності створення нових органів державної влади і впровадження в життя нових форм координації діяльності федеральних органів з органами влади суб'єктів федерації (рад, комісій, колегій тощо). Ускладнюються і зв'язки між рівнями й підсистемами державного механізму, посилюються відцентрові тенденції, актуалізується проблема розподілу компетенції між органами державної влади для уникнення конкуренції між ними, що вимагає перегляду структурно-функціональної організації державної влади в цілому.

У той же час варто мати на увазі, що означені аспекти взаємодії між формою державного устрою й формою правління не охоплюють всієї характеристики форми держави. З'ясування взаємозв'язку форми держави з іншими її елементами є завданням для подальших наукових пошуків.

Список літератури: **1.** *Вишневский А.Ф., Горбаток Н.А., Кучинский В.А.* Общая теория государства и права: Учеб. пособ. – Минск: Амалфея, 2004. – 688 с. **2.** *Гачек Ю.* Общее государственное право на основе сравнительного правоведения: Ч. III: Право современного государственного соединения / Под ред. и с предисл. М.А. Рейснера. – Рига: Наука и жизнь, 1912. – 207 с. **3.** *Даль Р.* Полиархия, плюрализм и пространство / Пер. с англ. // Вопр. философии. – 1994. – №3. – С.37-48. **4.** Конституция США 1787 г. // Современные зарубежные конституции: Сб. документов / Сост. *В.В. Маклаков.* – М.: Б.и., 1996. – 286 с. **5.** *Котляревский С.А.* Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов. – М.: Зерцало, 2004. – 392 с. **6.** *Монтескье Ш.-Л.* О духе законов // Правовая мысль: Антология / Автор-сост. *В.П. Малахов*. – М.: Акад. проект; Екатеринбург: Деловая кн., 2003. – С.209-213. **7.** *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. – М.: Арена, 1993. – 320 с. **8.** Проблемы общей теории права и государства: Учебник / Под общ. ред. *В.С. Нерсесянца*. – М.: НОРМА–ИНФРА-М, 1999. – 832 с. **9.** Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. *Б.Н. Топорнин*. – М.: Юристъ, 2001. – 376 с. **10.** *Хвостов В.М.* Общая теория права: Элементарный очерк. – СПб.: Б.и., 1914. – 148 с.

Надійшла до редакції 05.11.2007 р.