

УДК 342. 3(5)

**ПРО ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ВИЗНАЧЕННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ
В КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ КРАЇН АЗІЇ ТА ОКЕАНІЇ**

**SOME FEATURES OF THE DEFINITION
OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF THE PUBLIC POWER
IN THE CONSTITUTIONAL LAW OF COUNTRIES OF ASIA AND OCEANIA**

Закоморна К.О.,
*доцент кафедри державного будівництва
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

На прикладі конституційно-правової доктрини країн Азії та Океанії розглянуто варіанти дефініцій правової моделі територіальної організації публічної влади. Узагальнено доктринальні підходи до формування юридичного поняття устрою публічної влади в територіальних частинах держави. Виявлено специфіку закріплення взаємовідносин вищих, регіональних і місцевих органів влади в конституціях країн Азії та Океанії.

Ключові слова: конституція, конституційно-правова доктрина, правова модель територіальної організації публічної влади, країни Азії й Океанії, територіальні частини держави.

На примере конституционно-правовой доктрины стран Азии и Океании рассмотрены варианты дефиниций правовой модели территориальной организации публичной власти. Обобщены доктринальные подходы к формированию юридического понятия устройства публичной власти в территориальных частях государства. Выявлена специфика закрепления взаимоотношений высших, региональных и местных органов власти в конституциях стран Азии и Океании.

Ключевые слова: конституция, конституционно-правовая доктрина, правовая модель территориальной организации публичной власти, страны Азии и Океании, территориальные части государства.

On the example of the constitutional-legal doctrine of countries of Asia and Oceania variants of definitions of the legal model of the territorial organization of the public authority have been considered. Doctrinal approaches by the formation of the legal concept of the structure of the public authority in territorial units of the state have been summarized. The specificity of fixing relationships higher, regional and local authorities in the constitutions of the countries of Asia and Oceania has been identified.

Key words: constitution, constitutional-legal doctrine, legal model of the territorial organization of the public authority, countries of Asia and Oceania, territorial units of the state.

На сучасному етапі однією з основних тенденцій конституційно-правового розвитку постіндустріального суспільства є вдосконалення територіальної організації публічної влади. Цей процес зумовлений як пошуком шляхів збереження національної держави як соціального феномена, так і необхідністю створення умов для найбільш повного розвитку ефективної системи органів публічної влади [1, с. 32; 2, с. 5]. На сьогоднішній день проблеми формування дієвої системи органів державної влади та місцевого самоврядування особливо гостро стоять в Україні. У зв'язку із чим абсолютно закономірними вбачають-

ся пропозиції про внесення змін до розділу IX Конституції України «Територіальний устрій України», які, закріплюючи взаємовідносин різних рівнів публічної влади, органічно доповнять принципи територіального устрою та адміністративно-територіальної системи. Важливою складовою конституційної реформи є розробка відповідних теоретичних конструкцій, які дозволять найбільш точно відобразити правову природу територіальної організації влади в Україні в конституційному законодавстві.

Враховуючи актуальність цієї тематики, різні аспекти територіальної організації публічної влади в

європейських країнах глибоко та всебічно розглянуто в роботах українських вчених М.О. Баймуратова, О.В. Батанова, О.М. Бориславської, Я.В. Лазур, О.Ю. Лялюка та інших. Проте, на жаль, у вітчизняних наукових колах питання функціонування органів публічної влади різних рівнів у країнах Азії та Океанії практично не вивчені. Водночас, як свідчить досвід державного будівництва цих держав, проблеми взаємовідносин вищих, регіональних і місцевих органів влади подібні до українських. Крім того, за думкою дослідників цієї проблеми, сьогоденні правові реалії багатьох країн світу свідчать про недостатнє використання в законодавстві категорії «територіальна організація публічної влади» [3]. Водночас не можна не погодитися з тим, що поняття й категорії виконують роль системоутворюючого логічного вузла в процесі пізнання об'єктів, є основним інструментом доказу істинності твердження, а також дозволяють сконструювати теоретичну модель конституційно-правової дійсності [4, с. 163].

Зважаючи на це, мета статті полягає в розкритті особливостей визначення територіальної організації публічної влади в державно-правовій доктрині й конституційному законодавстві країн Азії та Океанії.

В українській науці конституційного та муніципального права територіальна організація влади розглядається як комплексна категорія, яка містить територіальний фактор і системно-структурний фактор організації публічної влади. Таке трактування, поєднуючи організаційну, територіальну, правову й економічну основи функціонування органів публічної влади різних рівнів, дозволяє розкрити сутність устрою публічної влади в територіальних частинах держави та специфіку їх взаємовідносин із центральною державною владою [3].

Водночас аналіз наукових робіт представників пострадянських країн Азії дозволяє зробити висновок про те, що в якості синонімів категорії «територіальна організація влади» застосовуються такі юридичні поняття, як державний устрій, форма державного устрою, політико-територіальний устрій, національно-державний устрій тощо. Як правило, науковці через ці дефініції вказують на роль і місце кожного територіального рівня в системі формування та здійснення влади. Наприклад, вивчаючи положення державно-правової доктрини Узбекистану, можна зрозуміти, що наукові діячі цієї пострадянської країни Азії не формулюють точного юридичного поняття територіальної організації влади. Роз'яснюючи основи функціонування органів публічної влади різних рівнів Республіки Узбекистан, автори застосовують у якості синонімів такі категорії, як адміністративно-територіальний, державний і національно-державний устрій [5, с. 95–105]. У свою чергу казахстанські вчені, розбираючи територіальну організацію влади, вживають категорію «форма державного устрою» [6, с. 16].

Натомість азербайджанські правознавці до поняття державного устрою включають форму правління, державний режим і територіальний устрій. При цьому до змісту останнього входить визначен-

ня територіального й системно-структурного факторів організації публічної влади [7, с. 9]. Подібну точку зору поділяють вчені Киргизстану. Зокрема, М.Дж. Джумабаєв зазначає, що якісну характеристику держави зумовлюють конституційно-правові норми, які встановлюють основи взаємовідносин, по-перше, між органами законодавчої й виконавчої влади, тобто форму правління, по-друге, між центральними й регіональними органами державної влади, іншими словами – форму державно-територіального устрою [8]. Піддаючи критичному аналізу територіальний і системно-структурний компоненти організації публічної влади в Киргизстані, Є.Н. Ракімбаєв вказує на існуючі проблеми системи адміністративно-територіального устрою, розвитку державного управління та місцевого самоврядування [9].

Вищевказані підходи до інтерпретації категорії «територіальна організація публічної влади», які сформовані в правовій доктрині пострадянських країн Азії, зумовлені такою специфікою визначення територіальної організації влади в конституційному законодавстві цих країн.

Конституція Казахстану (розділ II «Загальні положення», ст. 2) проголошує Республіку Казахстан унітарною державою, адміністративно-територіальний устрій якої визначається законом. Проте в Законі Республіки Казахстан «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Казахстан» відсутнє поняття адміністративно-територіального устрою, а лише надається уявлення про систему адміністративно-територіального устрою Республіки Казахстан, до якої входять адміністративно-територіальні одиниці (село, селище, сільський округ, район у місті, місто, район, область) [10].

Розглядаючи визначення територіальної організації влади в конституційному законодавстві Киргизької Республіки, слід зазначити, що в цілому правова модель територіальної організації держави та її населення відбиває загальноєвропейські світові стандарти в цій царині. Так, у розділі I «Основи конституційного ладу» Конституції Киргизької Республіки проголошується унітаризм (ст. 1), фіксується принцип розмежування функцій і повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування (ст. 3), закріплюється призначення поділу території Киргизької Республіки на адміністративно-територіальні одиниці (ст. 8). Закон «Про адміністративно-територіальний устрій Киргизької Республіки» розвиває конституційні положення, встановлюючи, зокрема, поняття адміністративно-територіального устрою. Відповідно до ст. 1 цього закону адміністративно-територіальний устрій – це поділ території на адміністративно-територіальні одиниці з метою організації ефективного державного управління та місцевого самоврядування [11].

На відміну від вищевказаних підходів до визначення територіальної організації публічної влади, Конституція Азербайджанської Республіки демонструє достатню лаконічність у регулюванні цієї сфери життя суспільства. Зокрема, глава II «Основи держави» (ст. 7) проголошує Азербайджанську дер-

жаву демократичною, правовою, світською, унітарною республікою, а ст. 11 фіксує принципи унітаризму. Оскільки глава VIII «Нахичевань» закріплює статус Нахичеванської Автономної Республіки як автономної держави в складі Азербайджанської Республіки, то можна констатувати складний характер азербайджанського унітаризму. Щодо відповідних юридичних понять, то вони відображені в Законі Азербайджанської Республіки «Про територіальний устрій та адміністративно-територіальний поділ» (ст. 2). Відповідно, територіальний устрій – це поділ Азербайджанської Республіки як унітарної держави на відповідні частини на підставі ст. ст. 7 та 11 Конституції Азербайджанської Республіки. Адміністративно-територіальний поділ – це поділ території Азербайджанської Республіки як унітарної держави на певні частини з метою ефективного забезпечення органами державної влади управління, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян [12].

Особливий підхід до визначення територіальної організації влади міститься в правовій доктрині й конституційному законодавстві Китайської Народної Республіки (далі – КНР). Враховуючи те, що в чинній Конституції КНР (розділ I «Основні принципи») основоположною засадою функціонування органів державної влади встановлено демократичний централізм, у тексті Основного Закону КНР відсутні демократичні стандарти взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування, властиві унітарній державі. Більше того, у Конституції КНР навіть не закріплено найменування форми територіальної організації влади. Лише аналіз таких положень Основного Закону КНР, як розмежування повноважень центральних і місцевих державних органів, проводиться за принципом всебічного розвитку ініціативи й активності на місцях за єдиного керівництва центру. Райони національної автономії є невід'ємною частиною КНР. Держава забезпечує єдність і дотримання соціалістичної законності, а також ст. 30 про адміністративно-територіальний устрій, розділу III «Структура держави», глави VI «Органи самоуправління національних автономних районів», що надає можливість науковцям стверджувати, що за адміністративно-територіальним устроєм КНР є централізованою унітарною державою, яка включає в себе автономні національно-територіальні утворення [13; 14, с. 781].

Безумовно, подібні конституційні формулювання з'явилися під впливом радянського правового досвіду та власних національних традицій і цінностей. Так, учені відмічають, що після створення КНР (1949 р.) для забезпечення єдності й стабільності країни уряд під керівництвом комуністичної партії вирішив не засновувати федеративний устрій та юридично не закріплювати права націй на самовизначення. Хоча з радянського досвіду було запозичено устрій національних автономій (республік та областей) і національних районів. На сьогодні дослідники основ державного права КНР для характеристики специфіки територіальної організації влади застосовують термін «територіальне управління та само-

управління» [15, с. 42]. Варто зазначити, що подібна доктринальна позиція склалася на підставі вивчення положень Закону КНР «Про національно-територіальну автономію» 1984 р. Згідно із цим законом (у редакції 2001 р.) територіальне самоврядування є правом органів влади автономних територій управляти внутрішніми справами народностей і території, яке здійснюється відповідно до специфічних умов та особливостей цієї народності й території через збори народних представників і народний уряд цієї території. Причому органи влади автономних територій поєднують у собі повноваження регіональних органів влади КНР та органів самоврядування [15, с. 43].

Нестандартно вирішено питання визначення територіальної організації публічної влади в конституційному праві Японії. За словами дослідників, основними факторами впливу на формування сучасного стану конституційно-правового регулювання цієї сфери життя суспільства є такі: 1) власне японська традиція, що походить із часів середньовіччя; 2) законодавство періоду Мейдзі, розроблене під впливом європейських континентальних моделей, переважно німецької та французької; 3) правові норми й принципи, введені окупаційними військами в післявоєнний період, що відбивають досвід англосаксонського права [16]. Варто зазначити, що в Конституції Японії відсутня безпосередня згадка про форму територіальної організації влади. Лише розділ VIII «Місцеве управління» містить бланкетну норму про принцип місцевої автономії, який є основою дії місцевих органів управління. На підставі цієї норми ще в 1947 р. було прийнято Закон Японії «Про місцеву автономію», у якому встановлено завдання цього нормативно-правового акта – врегулювати взаємини між державою та місцевими публічними органами відповідно до принципу місцевої автономії з метою забезпечення демократичного й ефективного управління (ст. 1). Закон не закріплює ані поняття адміністративно-територіального устрою, ані адміністративно-територіальної одиниці, а лише перераховує їх: «То», «До», «Фу» і «Кен», які складаються з міст, селищ і сіл (ст. 5) [17]. Вивчення положень Закону Японії «Про місцеву автономію» дозволяє вченим говорити про Японію як про унітарну державу з широко розвиненими інститутами місцевого управління [14, с. 709].

Безсумнівно, вказана специфіка визначення територіальної організації публічної влади в конституційному законодавстві Японії зумовила відсутність чіткого й одноманітного юридичного поняття устрою публічної влади в територіальних частинах держави в конституційно-правовій доктрині цієї країни. Так, професор Токійського столичного університету С. Охсугі під час аналізу територіального й системно-структурного факторів організації публічної влади в Японії застосовує категорію «адміністративний устрій» [18]. Натомість інші японські правники, розкриваючи характерні риси територіальної організації публічної влади в Японії, акцентують увагу на взаєминах центральних, префектурних і місцевих органів влади та дискутують із приводу забезпечення принципу автономії в ході реалізації національно-

локальних відносин. При цьому вони взагалі не пропонують жодних конкретних дефініцій [19; 20].

Австралійський союз є провідною країною Океанії, у якій раціональний підхід до визначення територіальної організації публічної влади в конституційному законодавстві дозволив гарантувати демократичний розвиток державності та дієвість адміністративної системи. На думку професора Університету Мельбурну Ч. Саундерс, конституційна практика Австралії, сприйнявши американську модель федералізму та британські інститути парламентської відповідальності уряду, створила динамічну систему прийняття рішень органами влади різних територіальних рівнів. Конституційні принципи дуалістичного федералізму й засади кооперативної моделі федерації, які фактично склалися, гарантують одночасно децентралізацію влади, оригінальність локального управління та збереження єдності держави [21]. Слід відмітити, що безпосередньо в тексті Основного Закону Австралійського союзу не встановлено категорії форми політико-територіального, адміністративно-територіального устрою тощо. У зв'язку із чим в австралійській конституційно-правовій теорії для характеристики територіальної організації публічної влади склалися такі підходи. По-перше, у деяких наукових працях запропоновано дефініції «територіальний розподіл» і «федеративний поділ» як юридичні поняття, через які висвітлюються роль і місце союзних, регіональних і місцевих органів влади в процесі публічного управління [21].

По-друге, у переважній більшості публікацій учених Австралії основним напрямом дослідження є науковий пошук шляхів оптимізації федеральної системи, зокрема, через зміцнення потенціалу співпраці органів влади різних територіальних рівнів та введення різноманітних інституціональних і фінансових ресурсів подальшої деволюції [22].

Підводячи підсумки проведеного дослідження окремих особливостей визначення територіальної організації публічної влади в конституційному праві країн Азії та Океанії, слід сформулювати певні висновки. У правовій теорії цих країн територіальна організація публічної влади як конституційно-правова категорія остаточно не склалася. Причому складно говорити також про наявність єдиного підходу у формуванні юридичного поняття правової моделі територіальної організації держави. Вважаємо, що такий стан у науці конституційного права країн Азії та Океанії не останньою чергою зумовлюється національною традицією у сфері державного будівництва, відсутністю чітких конституційних формулювань про територіальну організацію публічної влади та специфікою політичного режиму цих країн. Водночас на сучасному етапі в політико-правовій думці цих держав намічається тенденція поглибленого вивчення проблем взаємодії органів різного територіального рівня в системі здійснення публічної влади, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення національних, регіональних і місцевих взаємовідносин владних інституцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик та ін. – К. : Вид. Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
2. Грачев Н.И. Государственный суверенитет и формы территориальной организации современного государства: основные закономерности и тенденции развития : [монография] / Н.И. Грачев. – М. : Изд-во Волгоградского ин-та экономики, социологии и права ; Книгодел, 2009. – 468 с.
3. Лялюк О.Ю. Територіальна організація публічної влади в Україні як конституційно-правова категорія / О.Ю. Лялюк // Теорія і практика правознавства. – 2014. – Вип. 1(5). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauka.jur-academy.kharkov.ua>.
4. Богданова Н.А. Система науки конституционного права : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Н.А. Богданова ; Московский гос. ун-т. – М., 2003. – 334 с.
5. Ахмедов И. Правоведение. Изучение Конституции Республики Узбекистан : [учеб. пособие] / И. Ахмедов, Дж. Курбанов, Б. Саркисов. – Ташкент : IQTISOD-MOLIYA, 2006. – 144 с.
6. Конституция Республики Казахстан : [науч.-практ. комментарий] / отв. ред. М.Т. Баймаханов. – Алматы : Раритет, 2010. – 400 с.
7. Стратегия развития и пути оптимизации системы местного самоуправления в Азербайджане / отв. ред. А. Асланов. – Баку : Ин-т исследований Всемирного Банка, 2003. – 61 с.
8. Джумабаев М.Дж. Современное конституционное право и его место в национальных правовых системах / М.Дж. Джумабаев // Вестник КНУ имени Ж. Баласагына. – 2013. – № 2. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://arch.kyrlibnet.kg/?&npage=view&nadd=12148>.
9. Рахимбаев Э.Н. Конституционно-правовые основы и проблемы эффективного управления в Кыргызской Республике / Э.Н. Рахимбаев // Вестник КНУ имени Ж. Баласагына. – 2013. – № 1. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://arch.kyrlibnet.kg/?&npage=view&nadd=11260>.
10. Конституция Республики Казахстан ; Закон Республики Казахстан от 8 декабря 1993 г. № 2572-ХІІ «Об административно-территориальном устройстве Республики Казахстан» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://bestprofi.com/home>.
11. Конституция Кыргызской Республики ; Закон Кыргызской Республики от 25 апреля 2008 г. № 65 «Об административно-территориальном устройстве Кыргызской Республики» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gov.kg>.
12. Конституция Азербайджанской Республики ; Закон Азербайджанской республики 13 июня 2000 года № 892-ІГ «О территориальном устройстве и административно-территориальном делении» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.spinform.ru>.
13. Конституция КНР [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://chinalawinfo.ru/constitutional_law/constitution/constitution_ch1.
14. Конституционное право зарубежных стран : учебник для вузов / под общ. ред. М.В. Баглая. – 2-е изд., перераб. – М. : Норма, 2006. – 1056 с.
15. Капицын В. Территориальное управление и самоуправление в Китае / В. Капицын, Яо Ван // Самоуправление. – 2013. – № 4. – С. 42–45.

16. Юрковский А.В. Сочетание традиционных и компаративистских начал в процессе конституционного развития политической системы Японии / А.В. Юрковский // Интернет-журнал Ассоциации юристов Приморья «Закон» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://law.vl.ru/analit>.
17. The Local Autonomy Law [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://nippon.zaidan.info/seikabutsu/1999/00168/contents/002.htm>.
18. Ohsugi S. The Organization of Local Government Administration in Japan / S. Ohsugi [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www3.grips.ac.jp/~coslog/activity/01/04/file/Bunyabetsu-11_en.pdf.
19. Hill R.C. State Restructuring and Local Power in Japan / R.C. Hill, K. Fujita // Urban Studies. – 2000. – Vol. 37. – № 4. – P. 673–690. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.msu.edu>.
20. Yoshida Y. Authority of the national and local governments under the Constitution / Y. Yoshida [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=4028&context=lcp>.
21. Saunders Ch. Commonwealth of Australia / Ch. Saunders // Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries. – McGill-Queen's University Press. – 2006. – P. 38–71. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.forumfed.org.
22. Reform of Australia's Federal System [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.griffith.edu.au>.