

УДК 342.5

В. В. Сухонос (мол.), канд. юрид. наук, доц., кафедра державно-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”

ВПЛИВ ФОРМ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ НА СТАТУС ГЛАВИ ДЕРЖАВИ: КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Стаття містить положення про вплив основних форм державного устрою: централізованої (унітарної) та децентралізованої (федеративної) на статус глави держави у його конституційно-правовому аспекті.

Ключові слова: глава держави, унітарна держава, федерація, президент.

Стаття содержить положення о влиянии основных форм государственного устройства: централизованной (унитарной) и децентрализованной (федеративной) на статус главы государства в его конституционно-правовом аспекте.

Ключевые слова: глава государства, унитарное государство, федерация, президент.

Постановка проблеми. Одним з головних напрямів становлення та розвитку України як демократичної, соціальної, правової держави є визначення ролі і місця глави держави у механізмі здійснення державної влади. Інститут глави держави в Україні має бути не лише гарантом конституційних засад і державного ладу, а й стати інтеграційним інститутом у системі органів державної влади.

Сформований у відповідності до Конституції України та чинного законодавства інститут глави держави не лише став відображенням суспільних відносин, що склалися в 1992-96 рр., а й врахував міжнародний досвід функціонування подібних інститутів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні точки зору, що існують у науковій літературі та політичному житті навколо інституту глави держави, свідчать про певну дискусійність цього питання. Однак кількість наукових праць, які тією чи іншою мірою стосуються даного інституту, поки що досить обмежена і далеко не завжди вони мають фундаментальний характер. Так, у пострадянську добу деякі концептуальні засади, напрями і тенденції розвитку окремих інститутів механізму держави стали об'єктом дослідження як вітчизняних, так і зарубіжних учених, про що свідчить низка монографічних досліджень, конференцій, наукових семінарів та “круглих столів” останніх років. Різні аспекти інституту глави держави досліджували українські та російські правознавці: Ю. Коломієць, В. Погорілко, Н. Сахаров, С. Сergyоїна, О. Скрипнюк, В. Чиркін та ін.

Невирішені раніше частини проблеми. Серед українських науковців помітні різні підходи до характеристики цього інституту і, насамперед, його місця у конституційно визначеному механізмі здійснення державної влади. Все це зумовило необхідність комплексного теоретичного дослідження цього інституту та порівняння правових засад з практикою їх реалізації, враховуючи досвід зарубіжних країн, та численні спроби вдосконалення відповідних правових норм у ході реформування політичної системи України.

Мета статті – дослідження конституційно-правового впливу різних форм державного устрою на статус глави держави

Для реалізації вказаної мети слід вирішити наступні взаємопов'язані дослідницькі завдання: по-перше, проаналізувати вплив централізованої форми державного устрою (унітарна держава) на статус глави держави. По-друге, дослідити вплив децентралізованої форми державного устрою (федерація) на статус глави держави.

Виклад основного матеріалу. Форма державного устрою істотно впливає на інститут глави держави. Зокрема, централізована форма (унітарна держава) характеризується більшим впливом центру на адміністративно-територіальні одиниці. Як приклад, можна навести ситуацію у Франції. Ця країна є унітарною так само, як і Україна, а отже аналіз взаємодії глави держави з адміністративно-територіальними одиницями має відповідну цінність для удосконалення державного механізму України.

Як відомо, на сьогодні існує дві проблеми взаємовідносин центральної влади та Президента Французької Республіки з адміністративно-територіальними одиницями (департаментами). У першому випадку мова йде про відносини з заморськими департаментами, а у другому – про функціонуючий у Франції інститут префектів. Унаслідок же того, що Україна не має заморських

адміністративно-територіальних одиниць, то більший інтерес викликає саме інститут префектів в континентальній Франції.

Як відомо, він з'явився у Франції в 1800 році, коли перший консул Наполеон Бонапарт вирішив істотно обмежити права і свободи революційно налаштованих місцевих органів влади, що прагнули до певної незалежності від центру. Саме тоді він здійснив перетворення території Франції, офіційно ліквідувавши старі французькі провінції: Бургундію, Нормандію, Вандею та ін., замінивши їх на департаменти. На чолі останніх було призначено спеціального чиновника – префекта, який був представником урядової влади і визначав усі напрямки місцевої діяльності. Поява цього інституту в адміністративному механізмі управління до деякої міри було обумовлено принципом єдиної та неділимої нації. Ця високоцентралізована система, яка не давала департаментам і комунам, за висловом В. Маклакова, "...самостійно діяти, пропонувати, створювати, організовувати нові служби, виробляти та реалізовувати проекти тощо" [11, с. 23] проіснувала у Франції майже двісті років. І хоча поступово повноваження префектів корегувалися у бік зменшення, але аж до 1982 року він залишався виконавчою владою в департаменті.

Проведена у 1982 році децентралізація розширила повноваження територіальних колективів, забезпечила їм більшу самостійність у вирішенні своїх справ, разом з тим зберігши за центральною владою досить сильні позиції на місцях. З метою реалізації нової політики уряд у 1983 році прийняв Закон про розподіл компетенції між комунами, департаментами, регіонами і державою та Закон про розподіл джерел фінансування. Виникнення представницької влади в департаментах, що мала свій власний бюджет, призвело до того, що префект був змушений домовлятися з органами народного представництва.

Таким чином, якщо спочатку префект призначався як проводир урядової політики в департаментах, то з тих пір, коли він з приводу певного кола питань був змушений співпрацювати з органами місцевого самоврядування, він набув рис "...не просто політико-адміністративного інструмента, а самостійної політичної фігури, що працює під контролем центру" [10, с. 70]. Ця тенденція значно посилилася з розширенням процесів децентралізації та деконцентрації. Як відомо, децентралізація – це "розширення функцій і компетенції органів місцевого самоврядування і, відповідно, обмеження повноважень центральних органів державного управління", а деконцентрація "передбачає перенесення повноважень з прийняття рішень на нижчестоящі рівні центрального державного управління" [11, с. 24]. Інакше кажучи, децентралізація передбачає, наприклад, передачу державних функцій органам місцевого самоврядування, а деконцентрація – передачу державою своїх повноважень своїм органам на місцях.

Другий етап еволюції інституту префекта пов'язаний з процесами подальшої демократизації державного управління, коли центр передає в департаменти вирішення питань, що раніше були виключною прерогативою уряду.

Водночас, добре розуміючи, що процеси децентралізації можуть завдати шкоди загальнонаціональним інтересам, держава розпочала масову політику управлінської деконцентрації, посилюючи авторитет префекта як провідника своєї політики. Віднині саме префекти керували місцевими відділами міністерств. І хоча представники держави в департаментах повинні були поважати компетенцію обраних в департаменті осіб, вони не повинні були при цьому допускати їхнього втручання в компетенцію держави.

Таким чином, інститут префектів було створено саме задля зміцнення влади глави держави, у тому числі й тому, що призначався відповідним актом президента, ухваленим Радою міністрів.

На сьогодні ж префект перетворився в потужну постать французької внутрішньої політики, незважаючи на його призначувальний, а не обраний характер. Основні ж повноваження префекта можна згрупувати у три блоки:

1. Політичні повноваження: префект зобов'язаний інформувати уряд та Президента про політичну ситуацію в департаменті, доводити до їхнього відома результати вирішення питань про страйки, політичні скандали тощо, доповідати про реакцію на урядову політику. Як слушно зазначав О. Філіп: "Казати правду уряду, навіть якщо вона є неприємною, – у цьому полягає найважливіша функція префекта" [10, с. 71].

2. Правоохоронні повноваження. Якщо казати про втілення державної влади в усій її повноті, то основна місія префекта полягає саме в тому, що він є стражем порядку. В його підпорядкуванні знаходиться поліція і жандармерія. Крім того, префект відповідає також і за стан цивільної безпеки, тобто за захист громадян та майна під час катастроф і надзвичайних обставин. І, нарешті, префект повинен готувати державні служби свого департаменту до будь-якої несподіваної ситуації.

3. Адміністративні повноваження префекта полягають у тому, що, підпорядковуючись кожному з відповідних міністрів, префект керує діючими в департаменті зовнішніми службами органів державної цивільної адміністрації за виключенням служб інспекції праці, системи освіти, фінансів,

юстиції та оборони. Він реалізує владні повноваження відносно службовців державної адміністрації, що працюють в департаменті [10, с. 71–72].

Але специфіка континентальної Франції полягає у тому, що вона є простою унітарною державою. Україна ж є складною унітарною державою, а тому має свої особливості.

Відповідно до ст. 2 Конституції Україна є унітарною державою. Унітарна держава поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що здебільшого не мають будь-якої політичної автономії, хоч окремі з них і можуть мати статус територіальної автономії. В унітарній державі існує єдина система законодавства, єдина система державних органів, єдине громадянство і т. д. При цьому, якщо унітарна держава є складною, то якась частина або частини такої держави можуть володіти статусом територіальної автономії, а тому мати своє законодавство, власні органи державної влади, свою символіку і т. ін. Таке положення пояснюється тим, що під територіальною автономією розуміють самоврядну територіальну одиницю в складі унітарної держави, що має деяку самостійність у встановлених цією державою межах. Такий статус в Україні має Автономна Республіка Крим. У цій же статті зазначено, що територія України в межах існуючого кордону є цілісною та недоторканою. Загалом територія – невід’ємна ознака державності, просторові межі державної влади. Конституція встановлює, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Держава розпоряджається всією територією. Територіальне верховенство – це повнота й незалежність влади держави в межах своєї території.

А втім використання державою своєї території не повинно бути юридично необмеженим. Держава зобов’язана розпоряджатися територією тільки в інтересах населення, що проживає на ній.

Державна територія України містить у собі суходіл, надра, води (внутрішні води і територіальне море), повітряний простір над ними. Тобто слід розрізняти суходільну, водну і повітряну територію нашої держави.

Вказані положення поглиблюються в розділі IX Конституції України “Територіальний устрій України”. У ст. 132 формулюються його головні засади. Насамперед, зазначено, що державна територія є єдиною і цілісною, тобто такою, що поєднана спільною системою державної влади – законодавчих, виконавчих, судових і контрольно-наглядових органів. Водночас при її реалізації слід поєднувати централізацію та децентралізацію, що забезпечить поєднання і врахування загальнодержавних і регіональних (місцевих) інтересів. Це також означає, що в майбутньому необхідно чітко визначитися щодо структурного і функціонального розподілу влади між центром і регіонами.

Вказана стаття проголошує також необхідність забезпечення збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів, більшої їх інтеграції, зближення, поступового вирівнювання соціально-економічного життя. Актуальним є і врахування історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій у розбудові територіального устрою України. У ст. 133 Конституції України визначено: Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села.

З огляду на це можна стверджувати, що адміністративно-територіальний устрій України є трирівневим: вищий рівень складають Автономна Республіка Крим, області та міста Київ і Севастополь; середній – райони й міста обласного підпорядкування; нижчий – райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села. Принаймні, саме відповідно до таких територіальних одиниць будується система державних органів і система місцевого самоврядування.

Слід також зазначити, що таке детальне перерахування суб’єктів складу України є зовсім не випадковим. Адже включення суб’єкта складу України в цю статтю є правовою основою для використання ним своїх конституційних прав, таких, скажімо, як право на місцеве самоврядування, спеціальне визначення статусу тощо. До того ж аналіз цієї статті дає підстави стверджувати, що Конституція, незважаючи на те, що адміністративно-територіальні одиниці України відрізняються величиною території, чисельністю й густотою проживання, проголошує їхню рівноправність як між собою, так і у відносинах із центральною владою. Вказаному принципіві аж ніяк не суперечить та частина ст. 133 Конституції України, яка стверджує, що міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус у складі суб’єктів України. Цей статус має визначитись у майбутньому законом України.

Крім того, специфіка України як складної унітарної держави полягає у тому, що глава держави не однакою чином впливає на формування органів влади в адміністративно-територіальних одиницях вищого рівня.

Так, виконавча влада в рамках областей зосереджується, згідно зі статтею 118 Конституції України, в руках місцевих (обласних) державних адміністрацій. При цьому голова адміністрації призначається Президентом за поданням Кабінету Міністрів (ч. IV статті 118) та несе відповідальність як перед главою держави, так і перед урядом (ч. V статті 118 Конституції) [6].

Водночас в Автономній Республіці Крим вищим органом виконавчої влади, її урядом, згідно з ч. III статті 136 Конституції, є Рада міністрів, голову якого призначає Верховна Рада АРК за формальною згодою глави держави [6] (якщо такої згоди нема, то Голову Ради Міністрів АРК може бути призначено у вигляді виконувача обов'язків Голови Ради Міністрів АРК). Втім у Президента України є інший важіль впливу на автономію: Представник Президента України (стаття 139), який згідно з ч. II статті 2 Закону України “Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим” очолює Представництво Президента України в АРК. Зазначений орган було створено 2 березня 2000 року з метою сприяння виконанню в Криму повноважень, покладених на Президента України [9].

Зрозуміло, що неоднаковий статус адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня задовольняє далеко не всіх. Саме тому виникають ідеї щодо адміністративно-територіального реформування України. З таким кроком, на нашу думку, слід погодитись.

І основним елементом при цьому, на нашу думку, є запровадження інституту своєрідних президентських префектів, про які згадувалося вище, і які стануть повпредами глави держави в усіх адміністративно-територіальних одиницях вищого рівня в Україні. За основу ж правового статусу такого префекта можна взяти положення, передбачені Законом України “Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим”. І, нарешті, підводячи підсумок розгляду специфіки глав унітарних держав та їхнього впливу на стан справ в адміністративно-територіальних одиницях як автономного, так і неавтономного характеру, слід відзначити точку зору відомого російського конституціоналіста Г. Дегтева, який вважає, що “для того, щоб посилити позиції повпредів, а в їхній особі центральної влади, потрібно дати їм деяку політичну свободу, щоб повпреди не просто повторювали слова Президента, але й висловлювали самостійну думку, залишаючись при цьому у загальному руслі президентської політики” [10, с. 72].

На відміну від централізованої, децентралізована форма державно-територіального устрою (федерація) характеризується набагато меншим впливом центральної влади і, насамперед, глави держави на регіони та місцеву владу.

Говорячи ж про інститут глави держави в умовах федерації, слід мати на увазі, що за цієї форми державного устрою формування та функціонування означеного інституту має певні особливості.

Наприклад, у ФРН, де представництво земель здійснюється в рамках Бундесрату, саме голова останнього (стаття 57 Основного Закону) здійснює повноваження глави держави у випадку дострокового звільнення з посади Федерального Президента ФРН. І хоча Бундесрат не бере участь у проведенні виборів Президента, але, з іншого боку, відповідно до статті 55 Федеральний Президент обирається Федеральними Зборами, які складаються як з членів Бундестагу, так і з народних представників земель.

Зрозуміло, що коло повноважень федерального президента ФРН стосовно земель є дещо обмеженим, а деякі з них він реалізує лише за умови контрасигнування його актів Федеральним Канцлером або відповідним міністром, але інші федерації надають своїм главам держави набагато більше повноважень.

Так, в США вплив штатів на президента країни розпочинається ще у процесі його обрання. Зокрема легіслатура кожного штату встановлює порядок призначення виборщиків, які потім, відповідно до розділу 1 статі II та XII поправки до Конституції США, беруть участь у виборах президента та віце-президента США. Загальна виборча кампанія практично являє собою кампанію для отримання більшості голосів у 50 штатах для того, щоб набрати більшість голосів виборщиків від штатів (і округу Колумбія). Перевага цієї системи полягає в тому, що участь у цих змаганнях за принципом “переможець отримує все” підкреслює федеративний характер держави і змушує кандидатів будувати свою кампанію в географічному розрізі, а не тільки в розрізі блоків голосів населення з урахуванням його демографічних параметрів. Інша перевага полягає в тому, що при отриманні близької кількості голосів виборщиків за кандидатів перерахунок голосів виборців відбувається тільки в тих штатах, де за кандидатів була віддана близька кількість голосів, і тому немає потреби порушувати питання про перерахування голосів за виборчими бюлетенями по всій країні. Тому в 2000 р. вирішальний перерахунок голосів проводився лише у Флориді, а не на всіх виборчих дільницях країни. Недолік колегії виборщиків полягає в тому, що історично невеликі штати мають перевагу з точки зору представництва на основі кількості виборщиків, встановлених для цих штатів, що дає голосам цих виборщиків більшу вагу у порівнянні з голосами виборщиків від великих штатів. Однак оскільки великі штати віддають усі свої голоси за того чи іншого кандидата, кандидатам доцільно концентрувати практично всі свої зусилля на передвиборчій боротьбі в 12 великих штатах, ігноруючи інші штати, особливо ті, в яких вони мають значну перевагу чи суттєво поступаються своїм конкурентам.

З іншого боку, після свого обрання Президент США починає впливати на штати. Як головнокомандувач армії та флоту США та призначений на дійсну службу в міліцію окремих штатів,

він повинен гарантувати кожному штату республіканську форму правління та захищати кожен з них від вторгнення та, за зверненням легіслатури чи органу виконавчої влади (коли легіслатура не була скликана) – від актів масового безпорядку, що супроводжується насильством (розділ II статті II та розділ 4 статті IV).

Федеративна форма державного устрою (так само, як і президентська система правління), яка існує в США, була запозичена багатьма країнами світу і, перш за все, країнами Латинської Америки.

Наприклад, згідно зі статтею 1 Конституції Бразилії 1988 року Бразилія являє собою Федеративну Республіку, в якій влада виходить від народу. До складу Федеративної Республіки Бразилії входять штати, федеральний округ та федеральні території [5, с. 431]. На відміну від США, Конституція, що була прийнята 5 жовтня 1988 року, не врегулювала усіх питань щодо виборів президента. Згідно з § 2 статті 77 Конституції, обраним “вважається кандидат, зареєстрований будь-якою політичною партією, який одержав абсолютну більшість голосів” [5, с. 464]. Але Конституція не вказує, як саме обирається глава держави: шляхом прямих, непрямих чи внутрішньопарламентських виборів. Утім ще в період чинності Конституції Сполучених Штатів Бразилії від 18 вересня 1946 року вибори президента Бразилії є прямими і проводяться одночасно в усій країні (стаття 81 Конституції США) [3].

Порівняно з Конституцією 1946 року, повноваження Президента Бразилії в рамках державного устрою були істотно скорочені. Зокрема, на сьогодні, згідно з п. XIV статті 84 Конституції 1988 року за главою держави залишилося лише право призначати губернаторів територій за згодою Федерального Сенату [5, с. 465].

Аналогічна доля спіткала й Венесуелу. Так, згідно з Конституцією Республіки Венесуела від 23 січня 1961 року губернатори федерального округу та федеральних територій призначалися та звільнялися з посади саме Президентом Республіки (п. 17 статті 190 Конституції) [2, с. 47]. Саме це свого часу дозволило радянському конституціоналісту В. Маклакову зазначити: “Провінції інших латиноамериканських унітарних держав мають більше свободи у своїх діях, аніж штати в федеральній Венесуелі” [2, с. 10].

Утім, після прийняття у 1999 році Конституції Боліварианської Республіки Венесуела ситуація деякою мірою змінилася. Тепер, відповідно до статті 160 губернатори обираються більшістю голосів на чотири роки [12], а не призначаються президентом.

Досить цікавими виявляються особливості федеративного державного устрою в Росії. На сьогодні особливості відносин Президента РФ та державних органів суб’єктів РФ перш за все обумовлені тим, що Президент РФ є главою держави, основними напрямками діяльності якого є захист Конституції РФ та засад конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, охорона суверенітету, незалежності та державної цілості РФ, забезпечення узгодженого функціонування та взаємодії органів державної влади.

Умовно можна виділити чотири групи особливостей взаємодії Президента РФ з представницьким (законодавчим) органом державної влади суб’єкта РФ:

1. Вплив Президента РФ на органи представницької (законодавчої) влади суб’єктів РФ в результаті видання ними нормативно-правових актів, що суперечать Конституції РФ та федеральному законодавству.
2. Взаємовідносини при наданні громадянину РФ повноважень вищої посадової особи суб’єкта РФ.
3. Участь Президента РФ у розпуску вищого представницького (законодавчого) органу державної влади суб’єкта РФ.
4. Взаємовідносини при позбавленні посади вищої посадової особи суб’єкта Російської Федерації [10, с. 96–97].

Аналізуючи вплив Президента РФ на органи представницької (законодавчої) влади суб’єктів РФ в результаті видання ними нормативно-правових актів, що суперечать Конституції РФ та федеральному законодавству, слід мати на увазі, що, відповідно до ч. 5 статі 76 Конституції РФ закони та інші нормативно-правові акти суб’єктів РФ не можуть суперечити федеральним законам [5, с. 231], а тому Президент, як гарант Конституції, має право уживати будь-яких заходів, необхідних для того, щоб законодавчі акти суб’єктів федерації не суперечили існуючому, зокрема, звернутися до Конституційного Суду РФ.

Щодо взаємовідносин між представницьким органом суб’єкта РФ та Президентом РФ при наданні громадянину РФ повноважень вищої посадової особи суб’єкта РФ, то тут вплив глави держави є практично необмеженим.

Річ у тому, що 22 вересня 1999 року Державна Дума РФ прийняла Федеральний закон № 184-ФЗ “Про загальні принципи організації законодавчих (представницьких) та виконавчих органів державної влади суб’єктів Російської Федерації”, п. 1 статті 18 якого передбачала, що вища посадова

особа суб'єкта РФ (керівник вищого виконавчого органу державної влади РФ) обирається громадянами Російської Федерації, що проживають на території суб'єкта РФ [8].

Однак 11 грудня 2004 року до цього закону були внесені зміни, відповідно до яких "громадянин Російської Федерації наділяється повноваженнями вищої посадової особи суб'єкта Російської Федерації (керівника вищого виконавчого органу державної влади суб'єкта Російської Федерації) за поданням Президента Російської Федерації законодавчим (представницьким) органом державної влади суб'єкта Російської Федерації" [8].

Як ми бачимо, на сьогодні керівників суб'єктів РФ вибирають не пересічні громадяни РФ, а фактично Президент РФ. Щодо "законодавчого (представницького) органу суб'єкта РФ", то він лише "наділяє повноваженнями" ту особу, яка вибирається главою російської держави як керівника суб'єкта РФ.

Якщо ж представницький орган абсолютно і остаточно відмовляється "наділити повноваженнями" вибрану Президентом РФ особу, то глава держави, згідно з ч. IV п. 4.1. статті 9 зазначеного Закону має право розпустити такий орган [8].

Зрозуміло, що вказане становище подобається далеко не всім. Зокрема, керівник Центру економічних досліджень Інституту глобалізації та соціальних рухів (ІГСО) В. Колташов з цього приводу писав: "Відміна виборів територіями губернаторів, тобто керманічів самоврядних областей, загроза розпуску місцевих парламентів за умови небажання ними затвердити президентського призначення абсолютно перекреслює будь-який федералізм. Економічно регіони давно вже не є самостійними. По суті держава має унітарну природу, що не додає їй реальної стійкості. Позбавивши народ права вибирати (не без фальсифікацій, звісно) керманічів своїх територій, президент зовні зміцнив свою владу, але віднині став винуватцем усього" [1].

Отже, як ми бачимо, однією з підстав розпуску представницького (законодавчого) органу суб'єкта Російської Федерації Президентом Росії є той факт, що народні представники у жодному разі не погоджуються з кандидатурою кандидата в губернатори чи президента суб'єкта федерації. Іншою ж підставою такого розпуску є правова колізія, яка виникає у разі прийняття законодавчим (представницьким) органом суб'єкта РФ нормативно-правового акта (у тому числі конституції, статуту, закону тощо), які суперечать російському федеральному законодавству. При цьому підставою для розпуску служить не сама колізія, а ситуація, коли Президент Росії попередив про це зазначений орган, але той протягом трьох місяців ігнорує зазначене попередження (п. 4 статті 9 Закону № 184-ФЗ) [8].

І, нарешті, глава російської держави істотно може впливати на дострокове припинення повноважень вищої посадової особи суб'єкта РФ, достроково звільняючи її з посади (стаття 19 Закону № 184-ФЗ). І якщо п. б ч. 1 означеної статті і припускає, що Президент звільняє таку особу у випадку вираження йому недовіри законодавчим (представницьким) органом державної влади зазначеного суб'єкта федерації, то п. г взагалі передбачає формулу: "у зв'язку із втратою довіри Президент РФ, за неналежне виконання своїх обов'язків" [8] тощо. Саме на підставі цього пункту було звільнено з посади другого мера Москви Ю. Лужкова, котрий очолював столицю Росії з 1992 року.

Як відомо, 28 вересня 2010 року Президент Росії Д. Медведєв підписав Указ № 1183, у п. 1 якого було зазначено: "Усунути Лужкова Юрія Михайловича з посади мера Москви у зв'язку із втратою довіри Президента Російської Федерації" [7].

Отже, як ми бачимо, фактично на усій території Росії спостерігається всевладдя Президента РФ.

На відміну ж від Росії, в США, Бразилії, Венесуелі, ФРН та деяких інших країнах ми не спостерігаємо такої легкої керованості суб'єктів федерації з центру та прямого втручання федеральної влади у справи суб'єктів. Однак у виключних ситуаціях можливість такого втручання передбачається більшістю конституцій світу незалежно від форми правління. У такому випадку мова йде про *федеральне втручання* у справи суб'єктів.

Першоосновою для вибору форми втручання, на нашу думку, є розвиток економічної та соціально-політичної організації суспільства. Зокрема, там, де вони є більш вищими, існують нормальні економіко-фінансові, господарські та адміністративно-управлінські механізми забезпечення єдності та територіальної цілісності федеративної держави. Водночас в умовах перехідного характеру суспільства, де структурні реформи економіки впливають як на становище у федерації в цілому, так і на ситуацію в її суб'єктах, що безумовно тягне за собою відповідні відцентрові тенденції, основне навантаження з забезпечення єдності федерації перекладається із звичайних методів на надзвичайні, репресивні.

Конституційно-правовий інститут федерального втручання являє собою систему узгоджених норм конституційного та інших галузей права, що, відповідно, визначають: 1) підстави, необхідні і

достатні для здійснення федерального втручання; 2) державні органи, правомочні здійснювати запровадження федерального втручання; 3) процедуру і порядок запровадження; 4) часові та просторові межі дії; 5) зміни в розгалуженні предметів ведення та повноважень між федеральними органами державної влади та органами влади суб'єктів федерації, що запроваджуються на період дії прокламації про федеральне втручання; 6) інші зміни, що вносяться до системи суспільних відносин на зазначений період [10, с. 78].

Зрозуміло, що серед заходів надзвичайного характеру, відомих у сучасному конституційному праві, інститут федерального втручання у справи суб'єктів федерації відіграє досить істотну роль. Цей інститут входить до загальної системи правових норм, створюючи свою власну ієрархію актів конституційного та звичайного законодавства, пов'язаних з рішеннями органів конституційної юстиції, правовими звичаями, політико-правовою культурою тощо. Лише разом з механізмами, порядком, метою та практикою використання цього інституту шляхом його комплексного аналізу можна оцінити міцно пов'язаний з ним ступінь демократичності політичного режиму тієї чи іншої країни у певний історичний відрізок часу. І хоча цей інститут пропонується як інструмент управління, стабілізації та зміцнення федеративної держави, але він може викликати й зворотну відцентрову реакцію у суб'єктів федерації та відповідну деформацію політичного режиму.

Висновки. Таким чином, в умовах централізованої форми державного устрою (Російська Федерація, Україна, Франція), глава держави здійснює прямий вплив на формування та функціонування органів місцевого управління та самоврядування. Водночас децентралізована форма (США, ФРН, латиноамериканські федерації) залишає главі держави лише можливість опосередкованого впливу.

Список літератури

1. Колташов В. Президентский принципат [Электронный ресурс] / Проект 2084 – общество будущего, статьи. – Режим доступа : http://www.2084.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=267&Itemid=13.
2. Конституции стран, развивающихся по капиталистическому пути : учебное пособие / Сост. В. В. Маклаков. – М. : ВЮЗИ, 1975. – 140 с.
3. Конституция Соединенных Штатов Бразилии от 18 сентября 1946 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://clin.iatp.by/constitution/drugi/brazil-r.htm>.
4. Конституційне законодавство зарубіжних країн: хрестоматія : навч. посіб. / упоряд. В. О. Ріяка, К. О. Закоморна. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 384 с.
5. Конституції зарубіжних країн : навчальний посібник / [Авт.-упоряд. В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін.; ред. Серьогін В. О.]. – Харків : ФІНН, 2009. – 664 с.
6. Конституція України: за станом на 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. О досрочном прекращении полномочий мэра Москвы : Указ Президента Российской Федерации № 1183 от 28 сентября 2010 года [Электронный ресурс] / Президент России, Новости. – Режим доступа : <http://www.kremlin.ru/transcripts/9052>.
8. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: [Федеральный закон РФ: офиц. текст: состоянием на 2 марта 2007 года] [Электронный ресурс] / BISHHELP, Власть. – Режим доступа : http://www.bishelp.ru/vlast/zakon/fz184_zakvlast.php.
9. Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим : закон України: офиц. текст: станом на 2 березня 2000 року [Електронний ресурс] / Верховна Рада України, законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1524-14&p=1237405679767271>.
10. Тесленко Д. А. Президент Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации (проблемы взаимоотношений) : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Тесленко Дмитрий Александрович. – Казань, 2007. – 216 с.
11. Фадеев В. А. Муниципальное право России / В. А. Фадеев; О. Е. Кутафин. – М. : Юрист, 1994. – 168 с.
12. Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela (in English translation from the original legal text) [Electronic resource] – Access mode: http://www.vheadline.com/printer_news.asp?id=6831

Summary

The article informs about the impact of the fundamental forms of government: a centralized (unitary) and decentralized (federal) on the status of Head of the state in its constitutional and legal aspects.

Отримано 24.10.2011

