

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ УНІТАРИЗМ: ЗАГАЛЬНЕ ТА ОСОБЛИВЕ

Третьяченко М.О., аспірант

Запорізький національний університет

У статті проведений аналіз засад унітарного політико-територіального устрою державної влади в країнах Європи, визначені загальні та особливі риси, притаманні європейській моделі унітаризму, що має сприяти вдосконаленню політико-територіального устрою європейських країн та тенденції його розвитку.

Ключові слова: публічна влада, територія, унітаризм, державний устрій, організація.

Третьяченко М.О. ЕВРОПЕЙСКИЙ УНИТАРИЗМ: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье проведен анализ основ унитарной политико-территориальной организации государственной власти в странах Европы, определены общие и особенные черты, которые присущи европейской модели унитаризма, что должно способствовать усовершенствованию политико-территориального устройства европейских стран, а также тенденции его развития.

Ключевые слова: публичная власть, территория, унитаризм, государственное устройство, организация.

Tretyachenko M.O. EUROPEAN UNITARIANISM: GENERAL AND SPECIAL / Zaporozhzhya national university, Ukraine

Urgent task of the present stage of government of Ukraine is the restructuring of the public authorities of all levels, but the most significant is the problem of power relations in the plane form of political and territorial structure. This is due to the fact that available in Ukraine territorial organization of public authorities, regional and local level of government which was formed according to the system of administrative-territorial structure of Ukraine early Soviet times, does not meet the requirements of the time. Since independence, formed mainly legislation that defines a system of public authorities, their powers, their formation and resource base of their activities, prepared many concepts for administrative-territorial structure of Ukraine.

This attempt, however, was unsuccessful. Among the reasons: poor scientific validity of administrative-territorial reform (there were at least four conceptual approaches to the formation of the administrative-territorial structure), unwillingness, on the one hand, the population of these measures, and on the other - their opposition to same power as party-bureaucratic principle its construction at the time of its implementation to give a real opportunity to decentralize power vertical. As with 2005, changes for the better in this area, there was no problem of efficient spatial reorganization of public authorities in the Ukrainian Unitarian remains problematic legal science.

Actually the success of measures of administrative-territorial structure of the country is impossible without detailed analysis and study of both positive and negative experiences, which acquired foreign countries during its long history. Therefore acquires relevance analysis and study of public and legal framework of the territorial government, as well as the historical experience of the territorial organization of public authorities in Europe, some of them had a lot to do with Ukraine in the distant past, and in the era of the existence of the socialist camp.

The paper analyzed the principles of a unitary political-territorial organization of state power in Europe, identified general and specific features inherent unitary European model, which should help improve the political and territorial organization of European countries and its trends.

The author concludes that the unitary state – is a form of political-territorial system in which there is a simple administrative-territorial (political-administrative, political and territorial) division of the country, higher authorities are united and have full sovereignty throughout the country. European Unitarianism is characterized by the following general features as common to the whole country senior representative, executive and judiciary, and the only constitution financial system, military, administrative units that do not have their own citizenship and do not have their own constitution and so on. However, it has certain features that are caused by historical, social, cultural character of Western and Eastern Europe. Thus, Western Europe is characterized by a high degree of decentralization, while eastern Europe more centralized. However, the main trend of the territorial organization of public authorities in Europe, is the process of further decentralization.

Key words: public power, territory, unitarianism, government, organization.

Актуальним завданням сучасного етапу державного будівництва України є перебудова системи органів публічної влади усіх рівнів, але найбільш значимою є вирішення проблеми владних відносин в площині форми політико-територіального устрою. Це пов'язано з тим, що наявна в Україні територіальна організація публічної влади, регіональний і місцевий рівень управління якої склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України ранніх радянських часів, не відповідає вимогам часу. За роки незалежності сформовано в основному законодавство, що визначає систему органів публічної влади, їх повноваження, порядок формування та ресурсну основу їх діяльності, підготовлено значну кількість концепцій

реформи адміністративно-територіального устрою України, у 2005 році, під керівництвом колишнього Віце-прем'єр-міністра України Р. Безсмертного, здійснена практична спроба вдосконалення територіального устрою України.

Ця спроба, однак, виявилася невдалою. Серед причин цього: слабка наукова обґрунтованість адміністративно-територіальної реформи (існувало щонайменше чотири концептуальні підходи до формування адміністративно-територіального устрою); неготовність, з одного боку, населення до цих заходів, а з іншого – їх неприйняття самою владою, оскільки партійно-бюрократичний принцип її побудови на момент її проведення на давав реальної можливості в децентралізації влади по вертикалі. Оскільки з 2005 р. змін на краще в цій сфері не відбулося, проблема раціональної просторової реорганізації публічної влади в умовах українського унітаризму залишається актуальним завданням юридичної науки.

Аналіз останніх публікацій свідчить, що проблема унітаризму знайшла відображення в деяких публікаціях вітчизняних та зарубіжних фахівців. Серед них: А. Ірінін [10], Р. Колишко [11], Н. Мяловицька [15], А. Глазирін [8], С. Телешун [17], В. Чиркін [18], В. Міщук [14], в дослідженнях яких розкрито сутність унітарної форм державного устрою, виявлені особливості розвитку інтеграційних та дезінтеграційних процесів у сучасному світовому просторі, визначені можливості децентралізації публічної влади в унітарній державі. Ці та інші оприлюднені наукові результати показують, що недостатньо вивченим у цьому ракурсі є зарубіжний, зокрема європейський досвід унітаризму, який безумовно був би корисним для проведення реформи територіальної організації публічної влади України – країни, яка намагається інтегруватися в Європу.

З огляду на це, метою цієї статті є визначення загальних рис та особливостей унітарної форми територіально-політичного устрою в країнах Європи, знання яких могло б сприяти вдосконаленню системи територіальної організації влади в Україні, підвищенню ефективності управління суспільним розвитком у просторовому вимірі.

Унітарна держава виникає передусім у Європі за часів абсолютизму, коли королівська влада, що зміцнилася за допомогою економічних можливостей нового буржуазного класу, стала боротись проти феодалної роздробленості та партикуляризму. «Збір» усіх національних земель у межах єдиних кордонів, централізація державного апарату, прямий контроль над органами влади нижчестоящих територіальних одиниць (колишніх самостійних феодалних земель) зумовлювалось не тільки суб'єктивними потребами корони відродити свою, колись могутню владу, а новими буржуазними відносинами, котрі вимагали створення єдиного ринку та впровадження єдиного централізованого управління на території всієї країни.

Саме в той час унітарна держава набуває своїх основних ознак: єдина територія, що поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, котрі не мають якої-небудь самостійності; єдина структура державного апарату, ланки котрого пов'язані між собою жорсткою вертикальною ієрархією; єдине підданство та єдина державна символіка; єдина правова та судова системи; одноканальна система оподаткування. У класичному своєму вигляді унітарна держава – це визначена в національних кордонах держава, яка складається з різнорівневих політично несамоїтих адміністративно-територіальних одиниць, влада і населення котрих підпорядковується єдиному владному центру [7, 227].

Сьогодні унітарна держава є найбільш розповсюдженою формою політико-територіального устрою. В історичному вимірі унітарна держава значно змінилася: вона пройшла шлях від жорстко централізованої держави часів абсолютних монархій до децентралізованих, демократичних республік, які за своїми ознаками досить схожі на федерації (Італія, Великобританія, Іспанія).

Кількість і різноманіття унітарних держав вимагають проведення певних аналітично-класифікаційних операцій. Безумовно такі наукові результати є, але єдності думок щодо цього немає. На нашу думку, можна виділити такі критерії для класифікації унітарних держав: за характером територіального устрою – прості і складні; за статусом адміністративно-територіальних одиниць – симетричні та асиметричні; за ступенем централізації державного управління – централізовані, відносно децентралізовані і децентралізовані.

Централізовані не мають місцевої автономії, а функції влади на місцях здійснюють чиновники. У відносно децентралізованих унітарних державах поряд із чиновниками, призначеними центром, діють обрані відповідною територіальною громадою муніципальні органи. У децентралізованих унітарних державах існує конституційний розподіл повноважень між центральною владою територіальними одиницями, місцеве самоврядування здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць, оскільки тут немає чиновників, призначених урядом [16, 262-269].

Прості унітарні держави територіально складаються з адміністративно-територіальних одиниць з відповідними місцевими органами влади й представницькими органами місцевого самоврядування. Вони не мають будь-якої автономії та підпорядковані вищим і центральним органам державної влади. При такій формі державного устрою діють єдина конституція, система законодавства та громадянство. Можуть існувати лише культурно-національні автономії національних меншин, але вони не утворюють адміністративно-територіальних автономій, обмежуючи свою діяльність сприянням всебічному культурно-національному розвитку в галузях освіти, мови, літератури, мистецтва тощо [13]. В унітарно-складних державах, поряд із суто адміністративними територіальними одиницями, діють і адміністративно-територіальні автономії. Симетричні унітарні держави відрізняються від асиметричних статусом адміністративно-територіальних одиниць.

Отже, сучасну унітарну державу можна визначити як державу з таким видом форми політико-територіального устрою, за якого єдина держава не має внутрішнього територіального поділу або ж поділяється на певні адміністративно-територіальні одиниці, які не володіють суверенітетом (але допускається правовий статус автономних державних утворень), мають єдину фінансову систему та збройні сили, адміністративно територіальні одиниці, що не володіють власним громадянством та не мають власної конституції.

Аналізуючи унітарний устрій європейських країн, можна визначити такі загальні риси. Унітарна форма територіально-політичного устрою закріплена в більшості держав Європи конституціями. Так, у Конституції Іспанії йдеться про те, що вона заснована на непорушній єдності іспанської нації, яка є єдиною та неподільною. Основний Закон визнає та гарантує право на національну автономію. Конституція Італії проголошує: «Республіка єдина і неподільна, визнає та заохочує місцеві автономії; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію у тих сферах діяльності, які входять до компетенції держави; координує принципи й методи законодавства стосовно вимог автономії та децентралізації» [2, 104]. У другій статті української Конституції зазначається, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою [5].

Загальним для європейських унітарних держав є політико-територіальний устрій, в якому діють єдині, загальні для всієї країни вищі законодавчі та виконавчі органи влади, як в центрі так в адміністративно-територіальних одиницях. У Франції, наприклад, вищим і єдиним законодавчим органом державної влади є двопалатний парламент. «Французький парламент складається з двох палат: нижньої – Національних зборів і верхньої – Сенату» [2, 414]. Верховна виконавча влада на території Франції належить президентові; вищу судову владу в державі здійснює Касаційний Суд.

Португальська Конституція визначає поділ влади і взаємозалежність органів державної влади. Жоден орган державної влади, автономної області чи місцевої влади не може делегувати свої повноваження іншим органам, крім як у випадках і в межах, спеціально передбачених Конституцією та законом. До органів державної влади відносяться Президент Республіки, Асамблея Республіки, Уряд, суди. Створення, склад, компетенція та діяльність органів державної влади визначені Конституцією. Президент Республіки представляє Португальську Республіку, забезпечує національну незалежність, єдність держави і нормальне функціонування демократичних інститутів і, за посадою, є Верховним головнокомандувачем Збройних Сил [4, 801-814].

Європейські унітарні держави складаються із адміністративно-територіальних одиниць, які не володіють державним суверенітетом. Вони не мають своїх законодавчих органів, самостійних військових формувань, зовнішньополітичних органів та інших елементів державності. У той же

час місцеві органи влади іноді мають значну самостійність, що залежить від ступеня децентралізації країни. Так, у Фінляндії місцева влада очолюється губернатором, який призначається президентом. У тих країнах, на території якої проживають невеликі за чисельності національності, часто допускаються національні і законодавчі автономії. Яскравим прикладом є Україна. Проте в унітарних державах Європи всі зовнішні міждержавні відносини здійснюють центральні органи, що офіційно представляють країну на міжнародній арені. Також, вони мають єдині збройні сили, керівництво якими здійснюється центральними органами державної влади.

Іспанська Конституція заснована на непорушній єдності іспанської Нації, загальному і неподільному Вітчизні всіх іспанців; вона визнає і гарантує право на автономію для національностей і регіонів, її складових, і солідарність між ними. Територіальний устрій Держави включає муніципії, провінції і засновані автономні Співтовариства. Усі ці утворення користуються автономією при веденні своїх справ. Держава гарантує ефективне здійснення принципу солідарності, закріпленого в статті 2 Конституції, піклуючись про встановлення справедливого і адекватного економічного рівноваги між різними частинами іспанської території і приділяючи особливу увагу острівним територіям. Відмінності в Статутах різних автономних Співтовариств ні в якому разі не повинні давати їм економічних або соціальних переваг.

Особливості унітарної форми політико-територіального устрою виразно проявляються в площині Західна Європа – Східна Європа.

Можна стверджувати, що для західноєвропейських унітарних країн характерною є ідея децентралізації, іноді з асиметричними адміністративно-територіальними одиницями. Так, для адміністративного устрою Французької республіки є характерним поєднання управління місцевих державних адміністрацій і системи місцевого самоврядування, особливо із запровадженням ідеї децентралізації у Франції все більше повноважень поступово переходить від органів центральної влади до органів влади місцевої. Децентралізація також створила в країні три основні рівні територіальних одиниць з повним набором відповідних повноважень для кожного з них. Це комуна, департамент і регіон.

В Італії, Конституція підкреслює, що представницька система в країні повинна бути організована відповідно до вимог децентралізації. Таким чином, основний закон визнав необхідність місцевої автономії в рамках єдиної держави. У відповідності з цим принципом, в Італії була створена струнка система демократичної влади, територіально розчленована на три інстанції: комуна, провінцію і область. Вони, згідно з конституцією, повинні володіти широкою автономією і законодавчою владою, їм повинно бути довірено часткове виконання державних функцій, з тим щоб дати народним масам можливість брати участь у місцевому самоврядуванні.

Відповідно до шостої статті Конституції Португалії, ця країна є унітарною і поважає у своїй організації та діяльності автономний режим островів і принципи субсидіарності, автономії місцевих органів влади і демократичної децентралізації державного управління. Цікавим є приклад Іспанії, яка вважається унітарною, проте децентралізованою країною. Її часто називають країною автономій. Конституція Іспанії передбачає здійснення широкого права автономії спеціальними регіональними автономними об'єднаннями. Такі об'єднання межують один з одним та провінціями, і мають спільні риси історичного, культурного та економічного розвитку, а також острівними територіями і провінціями, що представляють єдину історичну область.

Східноєвропейські країни (Польща, Болгарія, Румунія тощо) більш централізовані, що обумовлено історично. Проте питання реформування адміністративно-територіального устрою в цих країнах є актуальним, тому з плином часу можна очікувати певних змін в цьому регіоні. У більшості східноєвропейських країн конституції закріплюють децентралізацію територіального устрою. Так, наприклад, у статті 15 Основного Закону Польщі сказано: територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади. Територіальний поділ держави враховує соціальні, економічні або культурні зв'язки та забезпечує територіальним одиницям можливість виконувати публічні завдання, спираючись на закон. Проте досить часто такі статті Основного Закону залишаються формальністю [3, 686].

Певною мірою децентралізація проявляється в наданні автономії національним меншинам в східноєвропейських країнах. Так, в Україні Крим має статус автономної республіки, має власний парламент та уряд. Проте національне законодавство має пріоритет над республіканським. Хоча, навіть така автономія не є досить розповсюдженою в східноєвропейських країнах. Якщо ж національні держави Східної Європи надають етнічним меншинам автономію, то робить це, як правило, в екстериторіальній формі – у формі національно-культурної автономії. При цьому конституції країн Східної Європи в різній мірі реалізують право меншин на культурну автономію. Наприклад, Чехія навіть у новій конституції не згадала про національні меншини. Формально гарантовані права і рівність перед законом національних меншин Конституцією Болгарії (ст.36, 54 Конституції Болгарії).

У той же час деяким країнам Східної Європи (Білорусь, Росія, Молдова, Україна) притаманні такі риси, як: формування політичної нації, відсутність громадянського суспільства, панування принципів централізму і унітаризму, силові методи вирішення конфліктів тощо. Східна Європа сьогодні знаходиться на такому етапі розвитку, який Західна Європа успішно пройшла ще в ХІХ ст. Для подолання дезінтеграційних процесів, характерних для частини посттоталітарних країн, у тому числі і України, необхідна акумуляція зусиль і визначення напряму розвитку – вектора інтеграції [4, 25].

Таким чином, можна зробити висновок, що унітарна держава – це така форма політико-територіального устрою, при якій існує простий адміністративно-територіальний (політико-адміністративний, політико-територіальний) поділ держави, вищі органи влади єдині і володіють повним суверенітетом на всій території країни. Європейський унітаризм характеризується такими загальними рисами, як єдині для всієї країни вищі представницькі, виконавчі і судові органи, єдина конституція та фінансова система, збройні сили, адміністративно-територіальні одиниці, які не володіють власним громадянством та не мають власної конституції тощо. Водночас вона має і певні особливості, що зумовлені історичним, соціальним, культурним характером країн Західної та Східної Європи. Так, Західна Європа характеризується високим ступенем децентралізації влади, тоді як східна Європа більш централізована. Проте основною тенденцією розвитку територіальної організації публічної влади в Європі, є процес подальшої децентралізації.

Вивчаючи зарубіжний досвід, можна виділити окремі держави, схожі на Україну за соціальними, географічними чи історичними ознаками, скористатися їх методами і формами організації публічної влади як у центрі, так і на місцях. Це дасть змогу уникнути помилок та швидше пройти шлях до ефективної системи територіальної організації влади. Перспективною і такою, що потребує наукової розробки, на нашу думку, є проблема територіальної організації публічної влади в Європі на місцевому рівні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституция Испании от 27 декабря 1978 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы: в 3 т. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 50-94.
2. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы: в 3 т. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 104-132.
3. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы: в 3 т. – М.: НОРМА, 2001. – Т.2. – С. 686-732.
4. Конституция Португальской Республики (консолидированный текст) // Конституции государств Европы: в 3 т. – М.: НОРМА, 2001. – Т.2. – С. 748-836.
5. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
6. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы: в 3 т. – М.: НОРМА, 2001. – Т. 3. – С. 411-434.
7. Актуальні проблеми теорії держави та права. Частина І. Актуальні проблеми теорії держави / С.М. Тимченко, С.К. Бостан, С.М. Легуша та ін. – 2-е вид., стереотипне. – К.: КНТ, 2008. – 288 с.

8. Глазырин А.А. Федерализм, унитаризм и наше место в мире: диалог обывателей / А. Глазырин, Ю. Шевелев // Социум и власть. 2005. – № 3. – С. 49-56.
9. Грущинська Н.М. Особливості розвитку інтеграційних та дезінтеграційних процесів у сучасному світовому просторі / Н.М. Грущинська // Економічний часопис. – 2010. – № 11-12. – С. 25.
10. Иринин А.Е. Сущность унитарной формы государственного устройства: автореф. на соиск. науч. степени кандидата юридических наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / А.Е. Иринин; Кубанский государственный аграрный университет. – Краснодар, 2007. – 26 с.
11. Колишко Р.А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: дис. ...канд. юрид. наук: 12.00.01 / Колишко Родіон Анатолійович. – К., 2003. – 209 с.
12. Кушниренко А.Г. Унитаризм как принцип конституционного строя Украины и форма государственного единства / А.Г. Кушниренко, Т.Н. Слинько – Х.: Право, 2011. – Вип.1 – С. 193-210.
13. Лукьянова Е.А. Государственность и конституционное законодательство России: дис ... доктора. юрид. наук: спец. 12.00.02 / Лукьянова Елена Анатольевна. – М., 2000. – 391 с.
14. Міщук В.В. Види унітарних держав: проблеми класифікації / В.В. Міщук // Часопис Київ. ун-ту права. – 2010. – № 3. – С. 48-52.
15. Мяловицька Н.А. Конституційно-правовий статус автономних утворень в унітарних та федеративних країнах Європи: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / Н.А. Мяловицька; Ін-т законодавства ВР України. – К., 2011. – 39 с.
16. Сенюшкіна Т.А. Автономія як механізм захисту прав національних меншин у багатоетнічних суспільствах / Т.А. Сенюшкіна // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. – 2002. – № 3. – С. 262-269.
17. Телешун С.О. Проблема формулювання національної ідеї в контексті збереження унітарного державного устрою України / С.О. Телешун // Людина і політика. – 2000. – № 3. – С. 76-78.
18. Чиркин В.Е. О публичной власти (постановка проблемы) / В.Е. Чиркин // Государство и право. – 2003. – № 10. – С. 8-15.