

УДК 32.321

В. М. Пахолок, асистент

ЕВОЛЮЦІЯ УНІТАРНОГО УСТРОЮ СУЧАСНОЇ ДЕРЖАВИ

Проаналізовано особливості територіального устрою сучасних унітарних держав. Встановлено чинники, що ускладнюють класифікацію держав за традиційними ознаками унітаризму та федералізму.

Ключові слова: *територіальний устрій, регіоналізація, децентралізація, федералізація.*

Актуальність проблеми. Однією з важливих характеристик форми державного правління є територіальний устрій, який вказує на існування декількох способів організації відносин між різними ієрархічними рівнями управління, між центром і периферією. Іншими словами, під територіальною організацією держави розуміються її вертикальна побудова та існуюча система взаємин між центром і складовими частинами держави. Традиційно прийнято виділяти дві моделі територіальної організації: унітарну (рішення ухвалюються лише в центрі) і федеративну (рішення ухвалюються на різних вертикальних рівнях за наявності у конституції норм про розподіл компетенції між центром і суб'єктами федерації). Однак сьогодні досить складно віднести

країну до унітарних чи федеративних держав через появу нових, гібридних форм територіального устрою.

Аналіз останніх джерел і публікацій. Проблема еволюції унітарного устрою сучасної держави постійно перебуває у центрі уваги таких науковців, як Ю. Барабаш, Ю. Битяк, Ж. Верньє, Дж. Капоразо, М. Кітінг, Д. Крейн, О. Петришин, Р. Роуз, В. Сташич, В. Тацій, М. Чіркін та ін. [1—8]. Але політична реальність є настільки складною, що не дозволяє поставити остаточну крапку в теоретичному осмисленні цієї складної проблеми.

Тому **метою** статті є аналіз нових, гібридних форм територіального устрою країн крізь призму еволюції унітарного устрою сучасної держави.

Унітарна модель територіального устрою, або, якщо вживати найбільш поширений у вітчизняній літературі термін «унітарна держава», є найбільш поширеною у сучасному світі. Цю форму організації іноді називають простою, на відміну від складної, або композиційної, до якої належить перш за все федерація. Територія унітарної держави поділяється або на адміністративно-територіальні одиниці, необхідні для оперативного управління, або на політико-адміністративні одиниці, в рамках яких здійснюється місцеве самоврядування.

Найважливішими ознаками унітарних держав є їх централізація та єдина правова і політична організація, яка діє на всій території. Іншими словами, між громадянами і державою відсутня будь-яка проміжна ланка, а на території країни діє одна конституція, здійснюється єдина законодавча влада, діє одна судова система. Тобто, на всій території країни діє один законодавець, яким є або парламент, або виборчий корпус при застосуванні інститутів безпосередньої демократії. В унітарній державі законодавча влада жодним чином не обмежується: законодавець може видавати нормативно-правові акти з будь-якого питання. Як правило, у конституціях унітарних держав не міститься положень про обмеження влади парламенту, хоча на сьогодні у деяких країнах конституції закріплюють обмеження предметів законотворчості парламенту. До таких, наприклад, належить Основний закон Франції 1958 р., ст. 34 якого чітко перелічено норми та принципи, щодо яких може здійснюватися законотворча діяльність парламенту. Аналогічні норми містяться й у низці конституцій держав африканського континенту, які перейняли французьку правову систему. Проте і в цьому випадку законодавча влада є єдиною, оскільки предмети відання, які перебувають за межами зазначеної компетенції парламенту, віднесено до компетенції центральної виконавчої влади, а не до якогонебудь іншого законодавчого органу.

Іноді як характеристика унітарної держави зазначається наявність одного громадянства. Дійсно, для унітарної держави характерне тільки одне громадянство. Однак у деяких федераціях також не передбачено подвійного громадянства (громадянство федерації і громадянство його суб'єктів), як це має місце, наприклад, в Індії. Отже, ознаку одного громадянства не можна вважати істотною характеристикою унітарної держави.

Конституції унітарних держав в Європі (Данія, Іспанія, Нідерланди, Португалія, Фінляндія, Франція та ін.) не називають форму територіальної організації своєї держави. Проте її можна встановити за іншими, причому декількома, ознаками. Перш за все у тексті конституції можна знайти вказівку на принцип територіальної єдності, неподільності держави, що характерно для досить «старих» конституцій (конституції Норвегії 1814 р. — § I, Люксембургу 1868 р. — ст. 1). Положення, закріплені в конституціях Італії (1947 р., ст. 5), Іспанії (1978 р., ст. 2) та Франції (1958 р., ст. I), слідує тій самій традиції. Лише Конституція Португалії 1976 р. у ст. 6 прямо зазначає унітарний характер своєї держави з визнанням автономії місцевих органів влади: «Держава є унітарною і поважає у своїй організації та діяльності автономний режим островів та принципи субсидіарності, автономії місцевих органів влади і демократичної децентралізації державного управління» [2]. Низка конституцій закріплює принцип єдності влади, яка діє на території держави, що є свідченням унітарної організації влади в країні.

У Великій Британії, в якій відсутня писана конституція, також не піддається сумніву принцип єдності влади, який засновується на принципі суверенітету парламенту. Конституція Ірландії 1937 р. говорить про територію держави, яка належить народові (ст. 2). Про унітарний характер Данії свідчить комбінація статей 2 і 3 Конституції 1953 р., оскільки законодавча влада належить фолькетингу, виконавча влада здійснюється королем, а судова — органами правосуддя. Конституція Греції 1975 р., хоча і не називає форму територіальної організації, регулює питання місцевого самоврядування (статті 102—105) і тим самим свідчить про унітарний устрій. Такий самий підхід відображено і в основних законах Ісландії 1944 р. (ст. 76) та Швеції 1974 р. (розділ 1, пар. 7).

Однак поширення процесів децентралізації та регіоналізації зумовило появу нових, гібридних типів державного устрою. Найбільш широковживаним терміном для позначення цього феномену є регіоналізовані держави. Їх можна також назвати сильнодецентралізованими унітарними державами. Вони з'явилися тільки після Другої світової війни і їх кількість має тенденцію до зростання. Як правило, такі держави знаходяться в Європі і певною мірою представляють перехідну форму між класичними унітарними державами і федеральною державою. Першою з таких країн була Італія, прикладом якої у подальшому скористалися Португалія та Іспанія. Бельгія, яка створила в 1970-ті роки регіони, перетворилася після ухвалення Конституції 1993 р. у федеральну державу, зберігши стару регіональну структуру. Після на утвердження в 1997 р. на референдумі (він проводився в Шотландії і Уельсі) законів про розширення самостійності Шотландії та автономію Уельсу також можна говорити і про регіоналізацію Великобританії.

На сьогодні у західноєвропейській теорії і практиці регіоналізм поділяється на два типи: адміністративний та політичний. Перший — дуже близько

підходить до форми класичної децентралізації: регіони є територіальними одиницями, більш-менш ідентичними іншим категоріям місцевих органів, знаходячись на найвищому рівні. Такий регіоналізм існує у Франції і частково Португалії. У першій створено 22 регіони з власними органами управління і специфічною компетенцією. Згідно із Законом від 2 березня 1982 р. про права і свободи комун, департаментів та регіонів до відання регіональної ради (ст. 59) віднесено забезпечення економічного, соціального, санітарного, культурного та наукового розвитку регіону і облаштування його території за умови збереження його своєрідності і додержання цілісності, автономії і повноважень департаментів та комун. Регіону надано повноваження щодо реалізації національного плану і створення власного плану економічного і соціального розвитку та їх реалізації. При цьому не можна не визначити й те, що регіони у Франції як територіальні одиниці не згадані в конституції. Її ст. 72 говорить лише про департаменти і комуни, а решта всіх територіальних колективів створюється законом. Таким актом, що утворив регіони, став Закон від 5 липня 1972 р.

Слід зазначити, що регіональні утворення унітарних держав істотно відрізняються від суб'єктів федерації. Насамперед відмінності полягають в обсязі їх повноважень: він є суттєво меншим, ніж у федеральній одиниці. Крім того, за характером передана ним компетенція є менш значущою.

Основною ознакою, що відрізняє регіон унітарної держави від суб'єкта федерації, є відсутність у першого права на самоорганізацію. Якщо суб'єкт федерації самостійно визначає внутрішній правопорядок, створює власні органи влади у рамках відведеної йому національною конституцією компетенції, то внутрішня організація регіональних одиниць унітарної країни завжди встановлюється «зверху» національним законом. Самі регіони можуть розробляти і ухвалювати свої статuti, вони в обов'язковому порядку підлягають утвердженню на центральному рівні.

Відмінності простежуються й у формі контролю за регіональними одиницями. В Іспанії всі акти автономних спільнот підлягають контролю з боку Конституційного суду після їх ухвалення. Вони можуть бути оскаржені головою уряду, народним захисником, 50 депутатами і 50 сенаторами. Крім того, можливий і конкретний контроль, коли суд, що розбирає справу на основі закону автономного співтовариства, може запитати Конституційний суд про відповідність Основному закону. Разом з тим, контроль здійснюється органами адміністративної юстиції відносно автономного управління та його регламентних норм, а Рахунковою палатою — щодо економіки і бюджету. У кожному автономному спільноту уряд призначає свого представника, який керує адміністрацією держави на цій території і в разі необхідності координує її діяльність з діяльністю адміністрації спільноти.

Іноді в спеціалізованій літературі стосовно таких країн вживають термін «автономна держава», або «держава автономій». Іспанський дослідник Ж. Вер-

ньє пропонує говорити про «складену державу» [1, с. 138]. На його думку, такий термін дає змогу уникнути суперечностей, що виникають при обговоренні різних визначень і характеристик федеральних держав. Крім того, така назва передбачає існування великої кількості різноманітних інститутів, оскільки окреслює тільки вочину кожної частини держави. Отже, поняття «складена держава» дає змогу суміщати класичні федеральні формули і нові форми політичної децентралізації, не перераховуючи традиційну сукупність характерних елементів, які ніколи повністю не представлені у класичних системах федералізму.

Як правило, створення автономій у рамках унітарної держави має під собою вагомі підстави і спрямоване на збереження територіальної єдності шляхом задоволення вимог окремих складових частин країни щодо більшої самостійності. Автономія може розумітися щонайменше у двох значеннях. Перш за все у широкому сенсі автономія — це здатність до самостійного функціонування якого-небудь суб'єкта в державі, зокрема в унітарній, і характеризує відносини між центральними і місцевими (периферійними) органами влади з приводу розподілу компетенцій. Друге поняття автономії — організація спеціальних територіальних одиниць в унітарній державі. Відомі три види такої автономії: адміністративно-територіальна, національно-територіальна та національно-культурна. Найбільший інтерес з погляду з'ясування особливостей територіальної організації влади становить національно-територіальна автономія. Її органи мають право на видання місцевих законів з питань, що належать до компетенції автономії, яка може бути досить широкою. Політичну автономію мають Шотландія та Північна Ірландія (Велика Британія), Корсика (Франція), Аландські острови (Фінляндія), Азорські острови (Португалія), Гренландія та Фарерські острови (Данія).

У більшості перелічених регіонів політичну автономію побудовано за загальною схемою [4, с. 269]. Існує обраний місцевий парламент, який формує місцевий уряд. Закони місцевого парламенту або іншого представницького органу, який не називається парламентом, видаються лише з місцевих питань, перелічених у конституції держави, і повинні відповідати загальнодержавним актам. Представником центрального уряду є призначуваний губернатор (державний комісар на Фарерських островах та в Гренландії, міністр у кожній з областей Азорських островів тощо), який має право вето щодо законів, ухвалених місцевим парламентом.

Така політична автономія може мати різну ступінь розвитку. Наприклад, Данія відносно Фарерських островів та Гренландії зберігає за собою лише контроль у сфері зовнішніх відносин і оборони. Однакові повноваження мають дев'ять автономних провінцій у ПАР, створені відповідно до Конституції 1996 р. Широкі повноваження надано законом, але не на практиці острову Мінданао на Філіппінах. Конституція Фінляндії 1986 р. передбачає, що законодавчі збори і обраний ними виконавчий департамент автономії вирішують

питання, що стосуються сфери доходів, використання природних ресурсів, освіти, культури, планування, але можуть ухвалювати рішення з інших питань, якщо це необхідно для добробуту населення автономії. В Іспанії поряд з «національними областями» (Країна Басків, Каталонія, Галісія) існують ще 13 історичних областей. Найбільш широку законодавчу автономію мають Країна Басків і Каталонія: визнається місцеве цивільне право, діє специфічний адміністративний і судовий процес, існує власна поліція, самостійно призначаються деякі види державних службовців — судової адміністрації, причому для одержання призначення на цю посаду необхідним є знання мови області.

В Італії п'ять особливих областей, становище яких визначається спеціальним статутом, що приймається у формі конституційного закону, мають більш широкі законодавчі повноваження, ніж решта 15, а з перших п'яти найбільш широкі повноваження має Сицилія.

У країнах, де вся територія складається із автономних утворень (Італія, Іспанія, Шрі-Ланка, ПАР, Папуа-Нова Гвінея), що мають законодавчі повноваження (у ПАР усі дев'ять провінцій і 19 провінцій у Папуа-Нова Гвінея навіть мають свої конституції), ситуація стає близькою до федеративного устрою. Деякі зарубіжні автори прямо називають низку з цих країн, зокрема Іспанію, федераціями [3, с. 15].

Поява регіоналізованих, або автономних, держав значно ускладнює класифікацію держав за формою державного устрою: унітарна чи федеративна.

Останніми десятиліттями дихотомія «федералізм—унітаризм» зазнала впливу нових інституційних домовленостей, що зумовило виникнення трьох основних ускладнень у перебігу класифікації форми державного устрою сучасних країн.

Перша складність полягає в інституціоналізації регіоналізму (Італія, Іспанія, Бельгія, Франція) який є формою територіального поділу влади, котрий неможливо чітко класифікувати чи як неповний тип федеративної системи, чи як еволюційний тип унітарної системи. Складнощі із класифікацією регіоналізму зумовлено в першу чергу тим фактом, що регіональні системи породили різні форми інститутів, серед яких неможливо виділити універсальний тип. Процес федералізації окремих регіональних систем (Бельгія, Іспанія) здійснив спробу класифікувати регіоналізацію ще більш складною. Фактично спробу встановити чіткі відмінності між регіоналізмом та федералізмом приречено на невдачу.

Друга складність полягає у процесах децентралізації, які спостерігаються вже декілька десятиліть у більшості унітарних держав. Децентралізація призводить до появи нових форм територіальної організації влади, яка поєднує децентралізацію з асиметричними федеральними домовленостями: своєрідний процес «федералізації» розвивається, але не може бути застосований до всіх регіонів. Досить часто в одній державі частина території вже організовано як федеральну систему, але решта все ще є регіональною. Досить

цікавим є приклад Великої Британії: деволюцію у Шотландії та Уельсі може бути визначено як федеральну угоду, більше того, як реальний процес федералізації, здатний перетворити Велику Британію на федерацію, який все ще далекий від свого завершення [6, с. 21].

У випадку Італії маємо інший цікавий феномен: заклик до федералізації підтримується регіональною політичною партією «Ліга Півночі», яка очолила процес інноваційної децентралізації, що передбачає передавання більших повноважень органам місцевого самоврядування та регіонам. Незважаючи на те, що цей процес має ознаки децентралізації, деякі дослідники називають його федералізацією.

Остання, третя складність пов'язана з еволюцією державної політики, зокрема з популярною концепцією держави загального добробуту, яка зробила федеральну та унітарну системи майже схожими одна на іншу у сфері міжурядових відносин та централізаційної динаміки. Концентрація повноважень в економічній, соціальній та низці інших сферах федеральних систем практично повторювала аналогічну відцентрову динаміку унітарних систем. Усвідомлення того, що в перебігу реалізації державної політики дихотомія «федералізм — унітаризм» втрачає свій сенс стало широко прийнятою серед дослідників, хоча і не стало загальноновизнаним фактом [7, с. 37].

Одним з аспектів такої конвергенції форм державного устрою став розвиток міжурядових відносин на основі співробітництва і розподілу повноважень. Центральні, регіональні та місцеві агентства все більше залучаються до процесу ухвалення рішень. Такі міжурядові відносини змінили уявлення про чітку структуру повноважень і відповідальності в ієрархічній системі управління, що характерно як для федеративних, так і для унітарних держав [5; 8]. Зростаючі взаємозалежність та багаторівнева динаміка, з одного боку, зруйнували ієрархічні відносини між центром і периферією в унітарній системі, зменшили впливовість центру та збільшили значущість периферії, а з другого — загрожують автономії субнаціональних урядів у федеративній системі, роблячи втручання федерального уряду у внутрішні справи федеральних утворень все більш агресивним.

Висновки. У зв'язку з поширенням регіоналізму, децентралізаційних процесів та ідеології держави загального добробуту ми є свідками поступової еволюції унітарної форми територіального устрою, формування тенденції до конвергенції між унітаризмом та федералізмом як формами територіального устрою держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Вернье, Ж. Испания как составное государство [Текст] / Ж. Вернье / Федерализм: российское и международное измерения (опыт сравнительного анализа). — Казань : Казан. ин-т федерализма, 2004. — С. 137—153.

2. Конституция Португальской Республики [Текст]. — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.rada.gov.ua/LIBRARY/catalog/law/portugal_constitut.html
3. Основы теории и практики федерализма [Текст]. — Лейвен, Garant Publishers, 1999. — 233 с.
4. Чиркин, М. Сравнительное конституционное право [Текст] / М. Чиркин. — М. : Международные отношения, 2002. — 448 с.
5. Caporaso, J. The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern? [Text] / J. Caporaso // *Jornal of Common Market Studies*. — 1996. — Vol. 34. — March. — P. 136—145.
6. Keating, M. Nations against the State [Text] / M. Keating. — London : Palgrave, 2001. — 215 p.
7. Krane, D. Does the Federal-Unitary Dichotomy Make Any Difference? One Answer Derived from Macrocomparative Analysis [Text] / D. Krane / In L. Picard and R. Zariski (eds), *Subnational Politics in the 1980s*. — N.Y. : Praeger, 1987. — P. 35—44.
8. Rose, R. From Government at the Centre to Nationwide Government [Text] / R. Rose / In Y. Mény, V. Wright (eds.), *Centre-Periphery Relations in Western Europe*. — L. : Allen & Unwin, 1985. — P. 13—32.

ЭВОЛЮЦИЯ УНИТАРНОГО УСТРОЙСТВА СОВРЕМЕННОГО ГОСУДАРСТВА

Пахолук В. Н.

Проанализированы особенности территориального устройства современных унитарных государств. Определены факторы, усложняющие классификацию государств по традиционным признакам унитаризма и федерализма.

Ключевые слова: *территориальное устройство, регионализация, децентрализация, федерализация.*

THE UNITARY EVOLUTION OF MODERN STATE

Pakholok V. N.

The peculiarities of the territorial division in modern unitary states are analyzed. The factors, which complicate the traditional classification of unitary and federal states, are considered.

Key words: *territorial division, regionalization, decentralization, federalization.*

