

Володимир Володимирович Міщук, старший викладач Київської державної академії водного транспорту ім. гетьмана П. Коношевича-Сагайдачного

ВИДИ УНІТАРНИХ ДЕРЖАВ: ПРОБЛЕМИ КЛАСИФІКАЦІЇ

Унітарна форма територіально-політичної організації держави властива 169 країнам світу. Така багатоманітність та множинність унітарної форми територіального устрою держав опосередковує необхідність структуризації наукових знань про них, інакше кажучи, постає питання необхідності їх класифікації. Проблема класифікації унітарних держав неодноразово ставала предметом наукових досліджень таких відомих вітчизняних та зарубіжних учених як В. М. Баглай, В. В. Кравченка, А. М. Колодія, Ю. І. Лейбо, В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренка, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповал та інших. Загальнотеоретичні дослідження згаданих учених мають наукову цінність, тому заслуговують на увагу. Проте аналіз спеціальної юридичної літератури показав, що в науці теорії держави відсутня моністичність думок учених щодо виокремлення єдиних критеріїв класифікації унітарних держав, що призводить до різного трактування їхньої сутності.

З унітарною формою територіального устрою держави взаємопов'язана специфіка організації та функціонування як центральних, так і місцевих органів публічної влади. Функціональна діяльність цих органів охоплює всі сторони і напрямки державно-суспільного життя, тому відносно важко знайти єдиний критерій класифікації унітарних держав, або цілісну систему таких критеріїв. І все ж таки, виокремлення єдиної системи об'єктивних критеріїв класифікації держав з унітарною формою територіального устрою дозволить не лише дослідити їх видову багатоманітність, але й розкрити змістовне наповнення того чи іншого виду унітарних держав, що допоможе виявити їх позитивні чи негативні сторони, а, відтак, знайти шляхи оптимізації організації та змістового функціонування унітарної держави як цілісного політико-територіально-го утворення. Саме ці питання становлять *мету* даної публікації.

Ми вважаємо, що найбільш оптимальним варіантом є класифікація унітарних держав за критерієм, в основі якого лежить *ступінь централізації державного управління*. За цим критерієм унітарні держави доцільно поділити на централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані. Дослідження унітарних держав під таким кутом зору дозволить встановити ступінь децентралізації державної влади, визначити юридичні та фактичні рамки такої децентралізації, проаналізувати тенденції взаємовідносин центральних та місцевих органів влади тощо.

В юридичній літературі вчені продукують переважно різні варіанти найменування критерію, згідно з яким унітарні держави класифікуються на централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані. Відомий вітчизняний учений О. Ф. Фрицький пропонує класифікувати унітарні держави з точки зору організації публічної влади. Він характеризує згаданий перелік унітарних держав у такому спрямуванні: централізовані унітарні держави не мають місцевої автономії, а функції влади на місцях здійснюють тільки призначенні згори адміністратори. У відносно централізованих унітарних державах поряд із призначеними центром чиновниками діють муніципальні органи, обрані відповідно територіальною громадою. У децентралізованих унітарних державах існує конституційний розподіл повноважень між центральною владою і територіальними одиницями, місцеве управління здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць, оскільки тут немає чиновників, призначених урядом¹.

Натомість інші вітчизняні учени встановлюють, що залежно від характеру державних утворень прості (унітарні) держави поділяються на: 1) централізовані – держави, адміністративно-територіальні одиниці яких мають рівний правовий статус; 2) децентралізовані – держави, адміністративно-територіальні одиниці яких наділені певними пільгами із самоврядування (місцеві органи самоврядування обираються населенням, мають значні права у вирішенні проблем місцевого значення) в певній адміністративно-територіальній одиниці; можуть створюватися автономії, які наділяються відповідною самостійністю у сфері правотворчої та адміністративної діяльності в межах компетенції згідно з повноваженнями, що визначені конституцією країни (Україна, Франція)². Відтак, дана наукова позиція ґрунтується на виокремленні лише двох різновидів унітарної держави – централізованої та децентралізованої, проте залишає поза увагою залишився попередній (рубіжний) стан децентралізації тих чи інших держав. Думається, що таке бачення даної проблеми є невіправдано спрощеним, оскільки багатогранність форм і засобів здійснення державного управління опосередковує більш змістовну класифікацію унітарних держав.

Такі вітчизняні учени як Л. В. Авраменко, О. В. Петришин, М. В. Цвік дійшли висновку, що унітарні держави за ступенем залежності місцевих органів від центральної влади поділяються на централізовані, де-

централізовані та змішані. У централізованих унітарних державах, як зауважують учені, місцеві органи державної влади очолюють керівники, призначенні з центру, крім того, самоврядні органи підпорядковуються центру, проте децентралізовані унітарні держави мають значну самостійність у вирішенні питань місцевого життя, а у змішаних – присутні ознаки централізації і децентралізації³. Такий науковий підхід опосередковує загальне розуміння проблеми, що досліджується, проте не розкриває багатогранність її змістового наповнення.

В юриспруденції продукуються й інші наукові позиції не лише в напрямку виокремлення відповідних критеріїв класифікації унітарних держав, але й під кутом зору визначення їх різновидів. Такі вітчизняні вчені, як В. Ф. Мелащенко та В. В. Молдован, стверджують, що унітарні держави різняться між собою рівнем централізації, яка виступає в двох формах: бюрократичній та демократичній. Бюрократична унітарна держава, на переконання учених, за формулою правління і політичним режимом, як правило, є уособленням тоталітаризму та авторитаризму, досить далеких від справжньої демократії, проте демократичні унітарні держави створюють необхідні умови для розвитку політичних, економічних, правових та інших інститутів⁴. Така наукова позиція авторів вказує на видову невичерпність класифікації унітарних держав, у даному випадку основним центром такої класифікації виступають форми і засоби здійснення державного управління, тобто це не що інше як форма державного режиму.

Проте більш детально зупинимося на критерії, завдяки якому учені здійснюють відповідну класифікацію унітарних держав на централізовані, децентралізовані та відносно централізовані. Так, на думку М. С. Кельмана, О. Г. Мурашина та інших учених, класифікацію необхідно здійснювати «залежно від ступеня централізації»⁵. Думається, що запропонований згаданими ученими критерій є не зовсім коректним, оскільки відразу виникає питання: залежно від ступеня централізації чого? Для того, щоб правильно обрати орієнтири наукового пошуку і отримати об'єктивний результат, необхідно чітко визначити відправні засади такого пошуку. Тому, ми переконані, що даний критерій необхідно змістово доповнити, і класифікацію унітарних держав доцільно здійснювати за ступенем централізації державного управління.

Змістово близькими до запропонованої нами позиції є наукові обґрунтування, продуковані іншими вітчизняними ученими, котрі пропонують класифікувати унітарні держави «залежно від ступеня централізації управління». На нашу думку, такий критерій класифікації унітарних держав необхідно уточнити, тобто вказати і тим самим підкреслити, що йдеться саме про державне управління. Відтак, залежно від ступеня централізації управління, В. В. Кравченко класифікує унітарні держави на централізовані, децентралізовані та відносно децентралізовані. У централізованій унітарній державі, як зауважує учений, управління на всіх субнаціональних (нижчих загальнодержавного) територіальних рівнях здійснюється адміністрацією, що призначається вищим органом виконавчої влади. У децентралізованій унітарній державі відсутні місцеві органи виконавчої влади загальної компетенції, і на всіх субнаціональних рівнях функціонують органи місцевого самоврядування. Відносно децентралізовані унітарні держави поєднують пряме державне управління на місцях із місцевим самоврядуванням: на обласному та районному рівнях одночасно функціонують органи виконавчої влади загальної компетенції та органи місцевого самоврядування⁶.

Запропоновані загальнотеоретичні обґрунтування різновидів унітарних держав, безперечно, заслуговують на увагу, проте вагомим недоліком такого наукового пошуку є відносна абстрактність, оскільки В. В. Кравченко поза належною увагою залишив емпіричну базу. Заради справедливості зауважимо, що відірваність теоретичних положень і висновків від емпіричної реальності червоною ниткою проходить крізь наукові праці як вітчизняних, так і зарубіжних учених.

Наše глибоке переконання, теоретичні висновки щодо здійснення класифікації унітарних держав повинні базуватися не лише на доктринальних постулатах, які міцно утвердилися в юриспруденції, але й тих здобутках, які мають місце в практичному державотворенні. Зазначене опосередковує здійснення наукового пошуку у контексті нерозривного взаємозв'язку теорії та практики. Крім того, процес дослідження різновидів унітарних держав має базуватися на чіткому методологічному підґрунті, в основі якого мають бути, насамперед, методи аналізу та синтезу, дедукції та індукції, які передбачають сходження від конкретного до загального і від загального до конкретного. Відтак, у контексті здійснення класифікації унітарних держав, з огляду на ступінь децентралізації державного управління, мають аналізуватися як правовідносини у сфері взаємозв'язку державних та місцевих органів влади, так і видова специфіка залежності останніх органів від перших, що дозволить визначити основні тенденції сучасного державотворення.

Аналіз наукових праць вищезгаданих та й інших учених, а також опрацювання профільного нормативного законодавства простих національних країн, наводить на думку, що найбільш ефективним критерієм класифікації унітарних держав є той, основним центром якого виступає централізація державного управління. Дійсно, як зазначалося, учені пропонують різні варіанти найменування критерію в основі якого лежить принцип централізації державної влади, зокрема «з погляду організації публічної влади в територіальному розрізі», «від характеру державних утворень», «за порядком організації публічної влади і характером взаємовідносин центральних і місцевих органів влади», «за ступенем залежності місцевих органів влади від центральної влади»⁷ та інші.

Проте, на нашу думку, виокремлення такого критерію класифікації унітарних держав як за ступенем централізації державного управління опосередковує його найоптимальнішу семантичну чіткість та юридичну однозначність. За означенням критерієм унітарні держави поділяються на централізовані, децентралізовані та відносно децентралізовані. Спробуємо проаналізувати такий різновид країн як централізовані унітарні держави.

Теорія і практика державознавства опосередковують виокремлення відповідної системи ознак, властивих централізованим унітарним державам:

1) відсутність територіальних утворень, наділених автономними правами. Такі держави, як правило, є мононаціональними, відносно невеликими за своїм територіальним поширенням, крім того, територія держави є неперервною (суцільною), наприклад, у складі держави немає островів, на які б поширювався державний суверенітет тощо. Місцеві автономії відсутні у таких унітарних державах як Судан, Нігер та інші;

2) якщо такі держави за формує державного правління є республіками, то вони є переважно президентськими або змішаними (президентсько-парламентськими). У згаданих вище державах (Судан, Нігер) позиції глави держави є досить сильними, оскільки, згідно з конституціями відповідних держав, президент держави наділений значним обсягом повноважень (Туніс, Малаві);

3) органи місцевого самоврядування можуть бути відсутні взагалі (Чад), або ж управління на місцях здійснюють чиновники, які призначаються центральними органами виконавчої влади. Так, згідно ст. 227 Конституції Гватемали від 1 травня 1956 р., управління департаментом покладається на Губернатора, який призначається Президентом Республіки. «Губернатор є представником та уповноваженим виконавчої влади». Аналіз конституційного законодавства показав, що в деяких європейських країнах органи місцевого самоврядування також відсутні на обласному рівні. Згідно ст. 143 Конституції Болгарії від 13 липня 1991 р., «Обласне управління здійснюється обласним управлюючим за сприяння обласної адміністрації. Обласний управлюючий призначається Радою міністрів». Такий механізм організації державного механізму на обласному рівні діє в Пакистані, Польщі тощо. Відтак, процес формування місцевих органів влади відбувається за активною і безпосередньою участі центральних органів виконавчої влади;

4) органи місцевого самоврядування функціонують не на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу. Вони можуть утворюватися на найнижчому рівні – рівні села, селища, общини та ін., або ж середньому рівні – рівні району, повіту тощо;

5) центральні органи виконавчої влади здійснюють досить жорсткий контроль за функціональною діяльністю органів місцевого самоврядування, в результаті якого можуть скасовуватися акти самоврядних органів. Наприклад, згідно зі ст. 61 Конституції Монголії від 13 січня 1992 р., префект, який призначається Прем'єр-міністром за поданням органів місцевого самоврядування, «має право вето на рішення» органів місцевого самоврядування⁸;

6) високий ступінь централізації державного управління, як правило, знаходить об'єктивізацію у, так званих, перехідних країнах, які лише спрямовують державно-політичний курс на відхід від тоталітарного режиму (Індонезія, Болгарія та інші).

Отже, централізованим унітарним державам властива відповідна система ознак, завдяки яким вони займають свою нішу в системі сучасного державотворення. Кількість таких держав, порівняно з іншими різновидами (відносно децентралізованими, децентралізованими), є найменшою. Дійсно, аналіз конституційного законодавства зарубіжних країн показав тенденцію до децентралізації державного управління, особливо в, так званих, третіх країнах.

Децентралізовані унітарні держави у наукі державознавства інколи називають регіональними, оскільки значна частина повноважень передана на місця. Тож спробуємо визначити систему ознак таких унітарних держав:

1) наявність територіальних утворень, наділених в законодавчо визначеніх межах, відповідною самостійністю у сфері правотворчої та іншої діяльності (Україна, Франція, Фінляндія, Іспанія, Данія та інші). Публічні органи управління територіальних утворень унітарних держав наділяються правою автономією. На думку М. І. Корнієнка, принцип правової автономії вимагає, щоб самоврядні органи влади на місцях, «по-перше, мали свої власні повноваження, які б не пересікалися (дублювалися) з повноваженнями державних органів чи інших органів місцевого самоврядування, і, по-друге, в межах цих повноважень місцеве самоврядування та його органи мали б повну свободу дій у здійсненні власних ініціатив з будь-якого питання, віднесеного до їх відання»⁹. Відтак, у децентралізованих унітарних державах існує чіткий розподіл повноважень між центральними органами державної влади та місцевою владою адміністративно-територіальних одиниць, що наближує останніх до суб'єктів федерацій;

2) органи місцевого самоврядування в децентралізованих унітарних державах не є агентами держави. Проте децентралізація у формі самоврядування, як зауважує відомий теоретик держави і права Г. Еллінек, є важливим політичним явищем¹⁰. Відтак, значний ступінь самостійності самоврядних органів дозволяє характеризувати децентралізовану унітарну державу як таку, де територіальні громади формують самостійну форму публічної влади. Такому різновиду унітарних держав властивий як високий ступінь демократизації державно-суспільного життя, так і зрілість громадянського суспільства (Великобританія);

3) у системі публічного управління обов'язково присутні органи місцевого самоврядування, які обираються членами територіальних громад на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Наприклад, згідно ч. 2 ст. 101 Конституції Греції від 11 червня 1975 р. «Органи місцевого управління користуються адміністративною незалежністю. Їхні органи влади обираються шляхом загального і таємного голосування»¹¹;

4) інститут місцевого самоврядування утворюється та функціонує на кожному рівні адміністративно-територіального поділу (Франція, Україна);

5) виборні органи місцевого самоврядування перебувають під опосередкованим контролем центральних владних структур. Так, у ст. 115 Конституції Республіки Македонія від 17 листопада 1991 р. зазначено:

«Община є самостійною у виконанні функцій, визначених Конституцією і законом. Контроль за законністю її діяльності здійснює Республіка Македонія»¹².

Таким чином, децентралізація є осьовим центром, на основі якого утворюється та функціонує даний різновид унітарної держави.

Відносно децентралізовані унітарні держави характеризуються системою відповідних ознак, які не дозволяють їх віднести до жодної із зазначених вище форм:

1) на обласному (департамент, регіон) та районному (повіт, воєводство) рівнях існує, так зване, «дво-владдя» – коли управління здійснюється як чиновником (префектом, адміністратором), призначеним центральними органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування (ради, мери, хурал), які, зазвичай, формуються через волевиявлення територіальних громад. У такий спосіб поєднується пряме державне управління на місцях із місцевим самоврядуванням;

2) повноцінно інститут місцевого самоврядування представлений лише на найнижчому рівні (село, селище), оскільки тут не створюються органи державної виконавчої влади (Вірменія);

3) державні чиновники законодавчо уповноважені здійснювати як муніципальний нагляд, так і муніципальний контроль за функціональною діяльністю самоврядних органів, що дозволяє чиновникам не лише призупиняти дію правових актів, прийнятих муніципалітетами, але й скасувати їх. Наприклад, Конституція Великого герцогства Люксембург від 17 жовтня 1868 р. (ч. 5 ст. 129) регламентує: «Закон регулює контроль за общинним управлінням. Він може підпорядкувати деякі акти общинних органів схваленню з боку органу контролю і навіть передбачити їх анулювання чи призупинення у разі незаконності чи несумісності із загальними інтересами»¹³;

4) обсяг компетенції самоврядних органів є звуженим, порівняно з аналогічними органами в децентралізованих державах.

Аналіз видових ознак унітарних держав показав, що у «чистому вигляді» досить важко визначити централізовані чи децентралізовані унітарні держави, оскільки вони майже завжди містять такі елементи, які за своїм змістовним наповненням властиві відносно децентралізованим унітарним державам. З огляду на це, можна зробити висновок, що у кількісному складі відносно децентралізованих унітарних держав є найбільше.

Важливим чинником, який має беззаперечний вплив на формування того чи іншого різновиду унітарних держав, є порядок формування адміністративно-територіальних одиниць. Спробуємо логічно обґрунтувати таку позицію. Адміністративно-територіальні одиниці, як зауважує учений В. Є. Чіркін, можуть співпадати, а можуть і не співпадати з, так званими, територіальними колективами, тобто їхнім населенням, уповноваженим обирати свої представницькі органи місцевого самоврядування¹⁴. Такий стан справ опосередковує те, що на доктринальному рівні виокремлюють два основні шляхи формування адміністративно-територіальних одиниць унітарних держав – неприродний (штучний) та природний (історичний).

Неприродний шлях формування адміністративно-територіальних одиниць має штучний характер, оскільки вони створюються «зверху», тобто силою нормативно-правових актів держави, яка, з огляду на ті чи інші чинники, здійснює поділ держави на певні територіальні одиниці. Система управління у «штучних» адміністративно-територіальних одиницях може здійснюватися одночасно і виборними колегіальними органами, і посадовими особами, за умови, якщо такі одиниці отримують статус територіальних колективів (територіальних громад), або ж відповідні адміністративні посади займають чиновники – губернатори, префекти, які призначаються центральною владою – президентом, урядом, прем'єр-міністрам, відповідними міністрами тощо.

Натомість природний шлях формування адміністративно-територіальних одиниць має глибоке історичне коріння, оскільки витоки їхнього створення сягають періоду виникнення і формування самих держав. Вважається, що першоосновою створення таких адміністративно-територіальних одиниць були невеликі поселення людей, об'єднаних між собою спільними виробничими зв'язками, торгівлею, побутом, культурою і т.д., які згодом перетворилися у відповідні населені пункти. Віддавна у таких поселеннях для вирішення налагальних військових, господарських, торговельних та інших справ збиралися наймудріші і найкращі представники общини, які відігравали винятково важливу роль в управлінні місцевими справами. З поступовим розвитком демократичних державно-правових традицій утверджилася практика утворення та функціонування виборних органів місцевого публічного самоуправління. Такими самоврядними органами могли бути ради, муніципалітети, муніципальні комітети, на чолі яких стояли виборні посадові особи (бургомістри, мери, голови місцевих рад) тощо.

Отже, в адміністративно-територіальних одиницях, які за порядком формування є неприродними, спостерігається, як правило, високий ступінь централізації державної, оскільки управління місцевими справами здійснюється одночасно і виборними колегіальними органами, і посадовими особами, або ж таке управління є сферою компетенції чиновників, які займають відповідні адміністративні посади на місцях на основі правозастосовних актів, прийнятих центральними органами влади. Це по-перше. По-друге, у тих адміністративно-територіальних одиницях, які утворилися в процесі історичного розвитку, тобто мають природний шлях формування, ступінь централізації державної влади і залежність місцевих органів влади від центру є мінімальним, оскільки тут функціонують виборні органи місцевого публічного самоуправління, які наділені достатньо великим обсягом повноважень. Крім того, класифікація унітарних держав за ступенем

централізації державного управління найбільш багатогранно розкриває їх правову природу. За цим критерієм унітарні держави поділяються на централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані.

¹ Фрицький О. Ф. Конституційне право України: підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – С. 455.

² Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 133-134.

³ Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – С. 112-113.

⁴ Молдован В. В., Мелащенко В. Ф. Конституційне право: опорні конспекти: навч. посібн. для студ. юрид. вузів і факультетів. – К.: Юмана, 1996. – С. 259.

⁵ Кельман М. С., Мурашин О. Г., Хома Н. М. Загальна теорія держави і права: підручник. – Львів: «Новий Світ-2000», 2007. – С. 104.

⁶ Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. посібн. – К.: Атіка, 2008. – С. 87.

⁷ Загальна теорія держави і права: підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Авраменко та ін.; За ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М. В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О. В. Петришина. – Харків: Право, 2009. – С. 112-113.

⁸ <http://worldconstitutions.ru/archives/33>

⁹ Корнієнко М. І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові системи: навч. посіб. – К.: Алерта, 2005. – С. 77.

¹⁰ Еллінек Г. Общее учение о государстве. Т. 1: Право современного государства. – СПб., 1908. – С. 478.

¹¹ Конституційне право зарубіжних країн: хрестоматія: навч. посіб. / Упоряд. В. О. Ріяка. – К.: Юрінком Інтер, 2007. – 384 с.

¹² <http://www.uristys.ru>

¹³ <http://www.uristys.ru>

¹⁴ Чиркин В. Е. Государствоведение: учебник. – М.: Юристъ, 1999. – С. 165.

Резюме

У статті досліджуються основні критерії класифікації унітарних держав. Зроблено висновок, що унітарні держави за ступенем централізації державного управління поділяються на централізовані, децентралізовані та відносно децентралізовані унітарні держави.

Ключові слова: унітарна держава, ознаки унітарної держави, класифікація, централізовані, децентралізовані та відносно децентралізовані унітарні держави.

Résumé

В статье исследуются основные критерии классификации унитарных государств. Сделан вывод, что унитарные государства по степени централизации государственного управления делятся на централизованные, децентрализованные и относительно децентрализованные унитарные государства.

Ключевые слова: унитарное государство, признаки унитарного государства, классификация, централизованные, децентрализованные и относительно децентрализованные унитарные государства.

Summary

In the article exploration the main criterions classification of unitary states. It was concluded that unitary states in the degree centralization state's management divided on centralizative, decentralizative and relative decentralizative unitary states.

Key words: unitary state, marks of unitary state, classification, centralizative, decentralizative and relative decentralizative unitary states.