



УДК 342.3:342.5

Н. Барбашова,доктор юридичних наук, доцент, доцент кафедри господарського права
Донецького державного університету управління

ПРО РЕГІОНАЛІЗАЦІЮ УНІТАРНОЇ ДЕРЖАВИ

Сьогодні в Україні відбуваються значні політичні зміни, пов'язані з вибором вектора розвитку країни. Одне з центральних місць у політичних дискусіях, що відбуваються як усередині країни, так і за її кордоном, займають питання про форму державного устрою України та цілісність території держави. Динаміка подій, що відбуваються в країні, настільки велика, що висловлене нещодавно академіком Ю. Шемшученком і професором О. Батановим попередження про можливість втрати Україною території Криму стало вже доконаним фактом [1]. Слабкість державних інститутів, нестійкість найважливіших конституційних норм, критичний стан економіки країни ініціювали процес пошуку оптимальної, на думку дослідників, форми державного устрою України. Тут ми не будемо брати до уваги зовнішньополітичні чинники, проявом яких є рекомендації «оптимальних форм» державного устрою для України.

Метою роботи є дослідження проблеми децентралізації державно-владних повноважень в унітарній державі, спрямованих на будівництво регіональної держави.

Проблема трансформації існуючої форми державного устрою продиктована, в першу чергу, домінуванням у країні принципу унітаризму в сфері державного управління. У значному числі робіт, як вітчизняних, так і зарубіжних вчених, акцентується на перевагах принципів децентралізації та субсидіарності при організації ефективного управління в державі. Сучасна теорія державного й муніципаль-

ного управління [2, 3] залежно від залучення в процеси управління на більш низькому рівні представників більш високого рангу класифікує, як правило, три форми децентралізації влади в унітарній державі: деконцентрацію, децентралізацію й деволюцію. У цій схемі деконцентрація (перерозподіл) розглядається як передача частини державних повноважень (перехід функцій, але не влади), призначається з центру чиновникам, а також дроблення влади одного рівня. Децентралізація виражається в передачі центром окремих владних повноважень місцевим (регіональним) органам самоврядування, самостійним публічно-правовим інститутам, які не входять в систему державної влади. Деволюція (передача повноважень), розглядається як «реальна децентралізація», з повним переходом влади і функцій від центру регіонам. Термін «деволюція» використовується часто як синонім децентралізації в цілому.

Необхідність децентралізації на сучасному етапі зумовлена двома чинниками: по-перше, децентралізація, передаючи безпосередньо в руки самих зацікавлених осіб управління справами, має якості демократичного характеру, причому демократизм набагато більш реальний у місцевих масштабах, ніж у загальнонаціональному; а по-друге, децентралізоване управління, якщо тільки для цього забезпечені необхідні кошти й умови, має набагато меншу велику вагу і є набагато практичнішим, ніж централізоване управління [3].

Підвищення самостійності регіонів може здійснюватися як шляхом ак-



тивізації діяльності різних регіональних рухів (висхідний регіоналізм), так і з ініціативи центральних органів влади (спадний регіоналізм). Не акцентуючи уваги на типологіях висхідного й спадного регіоналізму [4], виділимо тут основне: результатом таких процесів є виникнення як мінімум дворівневої системи управління, у якій передбачається наявність владних повноважень у регіональному рівні управління. Дворівнева система управління різними сферами життєдіяльності держави має риси федералізму (за аналогією з однойменною формою державного устрою), що найчастіше проявляється й у їхній назві: фіскальний (бюджетний) федералізм, екологічний федералізм та ін. Тут слід підкреслити, що децентралізований принцип управління деяких сфер життєдіяльності держави, який передбачає передачу на регіональний рівень частини владних повноважень, не пов'язаний зі зміною форми державного устрою.

Як визначає теорія права [5], форма державного устрою – це національна й адміністративно-територіальна будова держави, яка розкриває характер взаємовідносин між її складовими частинами, між центральними та місцевими органами державної влади. Форма державного устрою, поряд з формою правління і формою державного режиму, є системою взаємозалежних елементів, що визначають державу як суспільне явище. Свій розгляд ми звуємо суто до форми державного устрою. Згідно з найбільш поширеною методологією, всі держави за формою державного устрою поділяються на три основні групи: унітарні, конфедеративні й федеративні (у/к/ф-типологія).

За класичним визначенням унітарна держава – єдине цільне державне утворення, що складається з адміністративно-територіальних одиниць, які підкоряються центральним органам влади й не мають ознак державного суверенітету. Основний

принцип, на якому передусім акцентують увагу при визначенні унітарності держави, полягає в тому, що в кожному з них нібито виявляється один верховний, граничний і єдиний центр влади. Сучасні дослідники виділяють як «крайню форму децентралізованої унітарної держави» регіональні держави. До таких держав, що перебувають «на півдорозі від унітарної до федеративної», на думку М. Добриніна, належать Італія та Іспанія [6]. Відмінною рисою регіональної держави є конституційна гарантованість регіональної автономії. Як відзначають автори роботи [7], «для даного різновиду територіальної організації характерно наділення автономних регіонів правом прийняття законів без надання їм установчих повноважень». На відміну від федерацій в регіональній державі, залишкова компетенція закріплюється за центральною владою.

Федерація – з'єднана, союзна держава, що являє собою союз ряду держав-членів федерації. Така форма державного устрою передбачає, з одного боку, наявність загальних для всієї федерації вищих органів влади й органів управління, а з другого, – збереження вищих органів влади і управління для кожного члена федерації. Заслугує на увагу визначення федерації, надане П. Кінгом: «Федерація – це держава, яка конституційно поділена на один центральний і два або більше територіальних (регіональних) уряди. Сфера відповідальності центру охоплює всю націю в цілому, тоді як повноваження територій (регіонів) мають переважно місцевий характер. Центральний уряд не є сувереном того зразка, який не допускає залучення (до процесу прийняття владних рішень) регіональних одиниць. Це зумовлено тим, що регіональні одиниці конституційно інкорпоровані в центр для виконання певних цілей, наприклад, для вирішення питань, пов'язаних із принципами формування федерального законодавчого органу і призначення центральної ви-





конавчої влади або ж із процедурою прийняття поправок до конституції. Відповідно, у федерації суверенний елемент полягає, як мінімум, із трьох компонентів: центру й двох або більше територіальних одиниць (регіонів, кантонів, провінцій або штатів). На регіональному рівні політична участь людей, що проживають у цих територіальних одиницях, може бути як обмеженою і непередставницькою, так і репрезентативною і широкою» [8]. Залежно від напрямку процесів, що протікають на певній території, результатом федералізації може бути або об'єднання територіальних суб'єктів з метою створення держави з централізованою системою управління, або з метою її дезінтеграції.

Згадаємо й третій тип держави – конфедерацію. Конфедерація являє собою юридичний союз суверенних держав, створений для забезпечення їх спільних інтересів. Головною ознакою конфедерації вважається те, що центр не є там носієм верховної влади: він наділений своїми повноваженнями, ввіреними складовими конфедерації («периферійними») одиницями.

Домінування в останні три десятиріччя ідеї децентралізації державної влади в певній мірі ініціювало критику унітарної категорії держав (S. Davis, H. Kelsen, P. King, K. Wheare та ін.). Заслугує на увагу таке висловлювання К. Віара: «Клас унітарних конституцій такий широкий і різноманітний, ступінь і методи практично здійснюваної в їхніх рамках децентралізації настільки різняться між собою, що нам потрібно буде дізнатися набагато більше про конституцію, описувану як «унітарну», перш ніж ми відчуємо, що досить добре собі уявляємо, як вона виглядає. Реальність така: коли хтось говорить, що конституція є начебто «унітарною», він навряд чи має на увазі під цим щось дещо більше, ніж те, що вона не називає себе «федеративною» [9]. Ю. Шемшученко та О. Батанов [1] також підкреслюють різноманітність унітарних держав. За своєю тери-

торіальною організацією вони можуть бути простими та складними; мати двохланковий, трьохланковий, чотирьохланковий адміністративно-територіальний поділ або взагалі не мати його; бути централізованими або децентралізованими тощо. Унітарні держави можуть мати у своєму складі території зі спеціальним статусом. До таких унітарних держав належить і Україна.

Унітарні держави, в яких здійснена деволуція державно-владних повноважень, трансформуються, як правило, в регіональні держави. Як стверджують автори роботи [5], такі держави є наслідком «крайньої форми децентралізації унітарної держави», відмінною рисою яких є конституційна гарантованість регіональної автономії. Регіони в такому випадку не мають установчих повноважень, але мають право приймати закони, сфера дії яких обмежена територією відповідного регіону.

Аналізуючи в рамках у/к/ф-типології й постулюючи, що всі без винятку федерації більш децентралізовані, ніж унітарні держави, Г. Кельзен змушений був визнати наявність величезної подібності «між структурами федеративної держави, з одного боку, і унітарної держави, що поділяється на автономні провінції, – з другого» [10, с. 317].

Ще категоричніше висловлюється П. Кінг: «Але якщо ви не прагнете педантично розбирати фактичний стан справ і від фактів іти до ширших узагальнень, напевне, буде коректніше стверджувати, що федеративні Сполучені Штати, приміром, у 1970 році були набагато більш централізованими – культурно, політично й економічно, – ніж «унітарна» Британська імперія, зокрема, у 1920 році. Коротше кажучи, система, яку звичайно називають «унітарною» (типу Британської імперії), може в багатьох відношеннях бути менш централізованою, ніж та, яку традиційно величають федеративною (подібно США в певні періоди їх історії)». І далі: «По-





няття «унітарна держава» тривіальне – у тому розумінні, що будь-яку державу у якомусь відношенні слід вважати унітарною. Більше того, дане поняття стає абсурдним, оскільки воно приблизно виключає федерації. Ми просто не в змозі сказати, що ж таке являє собою унітарна держава» [8, с. 12].

Відмінною рисою нашого часу є домінування ідеї децентралізації державного управління, з якою багато дослідників ототожнюють федеративну форму державного устрою. З іншого боку, представляються переконливими висновки авторів, які показали у своїй роботі цілий ряд переваг унітарних систем у порівнянні з федеральними [11]. На їх думку, є апіорні підстави сумніватися в ефективності децентралізованих конституційних структур, якими є федерації.

Раніше проведений аналіз показав, що процес децентралізації влади в європейських унітарних державах носить загальний характер [7]. Він є типовим як для країн з республіканською формою правління, так і для країн з парламентсько-монархічною формою правління. По суті, процес «придбання» владних повноважень у різних сферах державного управління, що протікає на внутрішньодержавному рівні, є «відповідною реакцією» на інтеграційний процес і є способом самоідентифікації окремих територій, що претендують на політичну індивідуальність і мають етнічні, історичні, географічні, економічні особливості або інші «особливі» ознаки. Центральна влада змушена йти назустріч вимогам регіонів про розширення їх компетенції, у тому числі і на міжнародному рівні (Великобританія, Іспанія). Важливим «стимулюючим» цю тенденцію фактом є та обставина, що Європейський союз заохочує такі устремління і створює спеціальні органи та інструменти для обговорення та вирішення регіональних проблем. Зокрема, таким органом є Комітет регіонів, який є обов'язковою інстан-

цією за погодженням документів Євросоюзу, які мають природоохоронну спрямованість.

Питання компетенції регіонального рівня в європейських унітарних державах знаходять своє закріплення, як правило, конституційними нормами. На регіональному рівні вирішуються питання організації своїх органів самоврядування, благоустрою території, урбанізму, охорони здоров'я, освіти, планування, туризму, регулювання економіки і фінансова допомога підприємствам, транспорту місцевого значення, охорони навколишнього середовища, сільського господарства, лісового господарства, рибальства та ін.

У наш час поняття «регіон» широко використовується в різних сферах суспільно-політичного й економічного життя, як у нашій країні, так і в рамках світового співтовариства. Існує чимало визначень регіону в різних сферах людського знання, що мають справу із соціально-територіальною диференціацією суспільства, кожне з яких характеризує який-небудь аспект цього поняття.

Аналіз структурних особливостей регіону дає підстави для формулювання такого визначення регіону, що включає в себе всі перелічені вище ознаки: регіоном називається цілісна, порівняно відособлена, структурована, соціальна система з домінуючою роллю інститутів управління, що включає в себе політико-адміністративну, економічну, правову, екологічну, фізико-географічну, етнічну, конфесіональну й соціокультурну структурні складові з відповідними соціальними інститутами.

Ідентифікація регіону може відбуватися за однією або декількома ознаками. Як приклад розглянемо характеристики деяких регіонів України й використовувані принципи поділу території України на регіони.

По-перше, регіони в Україні ототожнюються, як правило, з існуючим адміністративно-територіальним





поділом країни: Дніпропетровська область, Донецька область, Львівська область, Автономна Республіка Крим, Харківська область і т.д.

По-друге, географічний принцип ідентифікації регіонів у рамках нашої держави не набув пріоритетних рис: Донецька й Луганські області мають практично тотожні фізико-географічні характеристики. Те ж можна сказати й про Дніпропетровську й Запорізьку області, Хмельницьку та Вінницьку області і т. д. Для цього способу ідентифікації більш прийнятним є великомасштабний поділ території держави: Східна Україна, Центральна Україна, Західна Україна і т. д.

По-третє, виробничо-територіальний (економічний) принцип ідентифікації регіону в рамках Української держави також припускає великомасштабний поділ території країни: Південний Схід України насичений практично однотипними підприємствами гірничодобувних, паливно-енергетичних, металургійних і хімічних галузей промисловості. Аналогічний висновок можна зробити й стосовно екологічної складової, що видається цілком природним, враховуючи домінуючу роль техногенного фактора в «створенні екологічних проблем» на окремих територіях держави.

По-четверте, етнічний фактор, за винятком Автономної Республіки Крим, у рамках України в цілому не набув вирішального значення. Складнішою є міжконфесійна проблема, оскільки історично окремі області України потрапляли під вплив тих або інших релігійних конфесій. Тут можна виділити тільки області Західної України, які перебувають під значним впливом католицизму. Інші області перебувають у сфері впливу православних церков.

По-п'яте, соціокультурна ідентифікація регіонів України. Тут можна говорити про помітну диференціацію населення України. Зумовлено це багатьма історичними причинами, процесами міграції, культурною інтер-

венцією суміжних держав. Але й тут також бачиться досить великомасштабний спосіб ідентифікації регіонів, що у цілому збігається з виробничо-територіальним (економічним) і етнічним принципами формування регіонів.

Розмитість окремих критеріїв для ідентифікації регіонів в Україні дає підстави для висновку, що процес формування регіонів в Україні не завершений. Крім викладених аргументів, на користь даного твердження можна сказати й таке.

По-перше, протягом більше десяти років в Україні проблема проведення адміністративно-територіальної реформи багаторазово обговорювалася в центральних органах законодавчої та виконавчої влади. Тут слід указати на ідеї укрупнення регіонів і, навпаки, розукрупнення існуючих регіонів, федералізації та автономізації регіонів.

По-друге, регіони в Україні (звичайно, у масштабі області) мають високу динаміку. Залежно від політичної, економічної кон'юнктури регіони «охоче» об'єднуються для вирішення як стратегічних завдань (наприклад, проблеми розвитку підприємств металургійної галузі), так і сьогочасних інтересів (виборчі кампанії).

При дослідженні можливості федералізації України Ю. Шемшученко та О. Батанов [1] дійшли до висновку, що «сьогодні Україна, – об'єктивно і суб'єктивно, – ближча до унітарної децентралізованої держави. Незважаючи на перманентні дискусії та твердження про те, що історично Україна тяжіє до федералізму, пропозиції щодо федеративного устрою України слід вважати штучними та невідповідними історичним та, передусім, існуючим політико-правовим реаліям».

Політична напруженість в державі висуває на перший план в цьому дослідженні практичні рекомендації з пошуку оптимального шляху реформування існуючої системи державного устрою. Представляється безперечним твердження, що така трансформація повинна базуватися на принципі





децентралізації державно-владних повноважень. У рамках унітарної форми правління метою таких перетворень має стати створення регіональної держави. Враховуючи відносну гомогенність території України (в кордонах держави є відносно плавна зміна національного складу регіонів, переважно конфесійної приналежності, історичної ідентичності тощо), ідентифікація регіонів повинна збігатися з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Керуючись Декларацією про регіоналізм в Європі, перспективним напрямом модернізації регіонального рівня управління в рамках унітарної моделі держави є необхідність створення в країні «регіонів із законодавчими повноваженнями» як територіальних одиниць, що володіють правосуб'єктністю, мають прями вибори рад регіонального рівня, які наділені законодавчими повноваженнями щодо організації та регулювання своїх повноважень на власній території. Тобто, по суті, мова йде про можливість створення регіональної держави.

Аргументовано необхідність децентралізації державно-владних повноважень з метою трансформації централізованої унітарної держави, якою нині є Україна, в регіональну державу. Показано, що результатом деволуції має стати наділення регіонів владними повноваженнями, необхідними і достатніми для вирішення соціально-економічних, екологічних, культурних та інших завдань, закріплених конституцією за регіональним рівнем управління. Враховуючи відносну гомогенність території України, їх ідентифікація повинна збігатися з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Погоджуючись з висновками Ю. Шемшученка та О. Батанова щодо проблеми федералізації України, важливо відзначити наступне: процес регіоналізації повинен відбуватися виключно в рамках існуючого в Україні адміністративно-територіального устрою. Однак він не усуває дуалістич-

ні суперечності етнічного, конфесійного та лінгвістичного характеру, які мають місце в Україні. Вирішення зазначених проблем бачиться у побудові в Україні регіональної держави, яка базується на принципах спільнотної демократії.

Ключові слова: децентралізація, деволуція, регіон, унітаризм, федералізм, регіональна держава.

Стаття присвячена дослідженню проблеми децентралізації державно-владних повноважень в унітарній державі. Аргументується висновок про необхідність наділення регіонального рівня управління компетенцією щодо вирішення, в першу чергу, соціально-економічних, екологічних, культурних завдань в регіоні.

Статья посвящена исследованию проблемы децентрализации государственно-властных полномочий в унитарном государстве. Аргументируется вывод о необходимости надделения регионального уровня управления компетенцией по решению, в первую очередь, социально-экономических, экологических, культурных задач в регионе.

The article investigates the problem of decentralization of public authority in a unitary state. Argued conclusion about the need to empower regional-level management competence by a decision in the first place, socio-economic, environmental and cultural issues in the region.

Література

1. Шемшученко Ю. Правова позиція щодо статусу Автономної Республіки Крим / Шемшученко Ю., Батанов О. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.golos.com.ua/Article.aspx?id=323048>.

2. Административное право Украины : учеб. для вузов юрид. специальностей / Битяк Ю., Богуцкий В., Геращук В. и др. ; под ред. проф. Ю. Битяка. – 2-е изд. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.

3. Ведель Ж. Административное право Франции / Ведель Ж. – М. : Прогресс, 1973. – 402 с.





4. Барбашова Н. Проблеми деволуції в екологічному праві України : монографія / Барбашова Н. – Донецьк : Анекс, 2007. – 268 с.
5. Скакун О. Теорія державства и права / Скакун О. – К. : Алерта, 2013. – 524 с.
6. Добрынин Н. Глобалізація и федералізм / Добрынин Н. // Государство и право. – 2007. – № 7. – С. 5–16.
7. Чиркин В. Глобалізація и федералізм / Чиркин В., Васильєва Т., Глигич-Золотарева М. и др. // Государство и право. – 2007. – № 7. – С. 5–16.
8. Кинг П. Класифікація федерацій / П. Кинг // Поліс. – 2000. – № 5. – С. 6–19.
9. Wheare K. *Federal Government* / Wheare K. – Oxford : Oxford University, 1963. – 278 p.
10. Kelsen H. *General Theory of Law and the State* / Kelsen H. – N.Y. : (Russell & Russell), 1961. – 406 p.
11. Gerring, J., Thacker, Strom. and Moreno, Carola. *Are Unitary Systems Better than Federal Systems?* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.allacademic.com/meta/p59580_index.html.

УДК 342.56

В. Кравчук,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

ПОРЯДОК ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ОБРАННЯ СУДДІВ НА ПОСАДУ ЯК ЕЛЕМЕНТ ЇХ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

*«Чесна людина,
сідаючи у суддівське крісло,
забуває про особисті симпатії»*

Цицерон

В сучасних умовах питання призначення та обрання суддів на посади набуває неабиякої актуальності. Адже незаперечним є той факт, що авторитет усієї судової системи прямо залежить від професіоналізму конкретних суддів, від того, наскільки вони справедливо і неупереджено виконують свої обов'язки. Порядок призначення та обрання суддів на посади в Україні викликає дискусії сьогодні не тільки серед представників юридичної науки, практичних працівників, а й серед пересічних громадян.

З розвитком вітчизняної науки конституційного права стає очевидним, що при розгляді питання конституційно-правового статусу суддів важливим питанням є порядок призначення та об-

рання суддів на посади. Без перебільшення можна стверджувати, що саме категорія «конституційно-правовий статус», отримавши широке визнання, – це важливий науковий інструмент визначення місця та ролі судді не лише в судовій системі, а й у суспільстві та державі. За допомогою даної категорії можна виявити основні структурні елементи конституційно-правового статусу суддів та окреслити їх особливості.

Враховуючи викладене, дослідження змісту конституційно-правових аспектів формування професійного суддівського корпусу в Україні, сутності та механізму їх реалізації в сучасних умовах, є актуальною науковою проблемою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання призначення та обрання суддів на посади переважно розглядалися у роботах присвячених судоустрою та су-