

Грицяк Ігор Андрійович,
завідувач кафедри правознавства
Київського університету імені Бориса Грінченка,
к.ю.н., д. держ. упр., професор,
заслужений діяч науки і техніки України
т: 050-506-57-76; 096-342-92-68 <academy_pa@ukr.net>

Децентралізований та регіоналізований унітаризм як нові форми державного устрою

Набуття різними країнами світу в різний історичний проміжок часу таких класичних форм державного устрою, як унітаризм, федералізм та конфедералізм, почалося **ще в ХІХ столітті** і триває до цього часу.

В основу цих процесів була покладена децентралізація, загальне пояснення якій міститься в доповіді Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй за 1999 рік: "Велика кількість перехідних країн і таких, що розвиваються, приступили до виконання програм, які передбачають певні форми децентралізації. Ця тенденція поєднана зі зростаючим інтересом до ролі громадянського суспільства та приватного сектора як партнерів урядів у пошуку нових способів надання послуг... Децентралізація управління та зміцнення місцевого управлінського потенціалу є частково також функціонуванням широких суспільних тенденцій. Вони включають в себе, наприклад, зростання недовіри до влади в цілому, вражаючий занепад деяких з найбільш централізованих режимів у світі (зокрема Радянського Союзу) та нові сепаратистські вимоги, які, здається, регулярно з'являються в тій чи іншій частині світу. Рух до місцевої відповідальності та більшого контролю над своєю долею, є однак, не тільки результатом негативного ставлення до центральної влади. Швидше за все, ці події переважно зумовлені сильним бажанням громадян і організацій приватного сектора до більшої участі в управлінні" [7].

Виділяють такі **три види децентралізації**, як урядову, ідеологічну та технологічну, які, у свою чергу також поділяються на підвиди: **урядова децентралізація** - на політичну, адміністративну, фіскальну, економічну чи ринкову та екологічну; **ідеологічна децентралізація** – на лібертаріанську соціалістичну та вільного ринку; **технологічна децентралізація** - на інформаційних технологій та засвоєних технологій [4].

Розглядаючи в рамках окресленої теми даного дослідження виключно **урядову децентралізацію**, важливо зазначити, що вона може бути як **територіальною**, в процесі якої влада передається, наприклад, від центральної частини міста до його периферійних частин, так і **функціональною**, коли прийняття рішень на вищих рівнях управління будь-якої гілки влади передається нижчому рівню або відбувається повна відмова від цієї функції за рахунок приватизації.

Також варто зауважити, що урядова децентралізація отримала назву

«новий державний менеджмент» ("new public management"), який був описаний також як децентралізація, управління за цілями, контрактами, конкуренція всередині уряду, орієнтація на споживачів тощо.

Політичні аспекти урядової децентралізації (**політична децентралізація**) на практиці проявляються в передачі громадянам або їх обраним представникам більшого обсягу влади. Це може бути пов'язано як з плюралістичною політикою і представницьким урядом, так і наданням громадянам або їх представникам більше впливу на розробку та реалізацію законів та політики. В залежності від країни, політична децентралізація може зажадати конституційних або статутних реформ, розвитку нових політичних партій, зміцнення законодавчих органів, створення місцевих політичних структур та заохочення інформаційно-пропагандистських груп.

Адміністративні аспекти урядової децентралізації (**адміністративна децентралізація**) знайшли своє відображення в таких чотирьох основних її формах, як: деконцентрація, делегування, передача та відчуження.

Деконцентрація, як слабка форма децентралізації, перекладає відповідальність за прийняття рішень, фінанси та реалізацію певних суспільних функцій з посадових осіб центральних урядів на тих, що працюють в районах або, при необхідності, на новопризначених під прямим контролем центрального уряду. Поняття "деконцентрація" влади не змінилося за своєю суттю від часів появи і передбачає законодавчу передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади передусім представникам центральної виконавчої влади на місцях. Деконцентрація влади не поширюється безпосередньо на представницькі органи місцевої влади, тобто на органи місцевого самоврядування. Інакше вихолощуватиметься природний характер прав і обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування, якими є спільноти компактно проживаючого населення, об'єднаного у громади територіально і побутово.

Делегування означає підпорядкування передачі відповідальності за прийняття рішень, фінанси та реалізацію певних державних функцій у напіваавтономних установах, які не контролюються повністю центральним урядом, але в кінцевому рахунку підзвітні йому. Делегування передбачає створення державно-приватних підприємств чи корпорацій, або "органів влади", спеціальних проектів чи районів обслуговування, які матимуть досить велику свободу дій при прийнятті рішень, можуть бути звільнені від вимог цивільної служби і їм може бути дозволено брати з користувачів плату за послуги.

Передача передбачає перекладення всієї відповідальності за прийняття рішень, фінанси та реалізацію певних державних функцій на суб-національний рівень державного управління, наприклад, обласний, місцевий.

Відчуження, яке ще називають приватизацією, може означати лише контракти на послуги приватних компаній. Відчуження може означати також повну відмову від всієї відповідальності за прийняття рішень, фінанси та реалізацію певних державних функцій. В умовах відчуження передбачається продаж послуг, переведення чи звільнення працівників, а надання послуг

дозволяється приватним компаніям чи не комерційним організаціям. Багато зі всього цього спочатку здійснювали приватні особи, компанії, асоціації, але з часом ці справи перейшли до уряду безпосередньо чи через регулювання діяльності господарюючих суб'єктів, які конкурували з новоствореними державними програмами.

Зарубіжний досвід показує, що практичне застосування **децентралізації** та однієї з чотирьох її форм – **деконцентрації**, зумовило появу явищ і процесів регіоналізаційного характеру в європейських країнах (тобто **регіоналізації**), що у свою чергу вплинуло на трансформацію усталених у цих країнах форм державного устрою. Тому так історично склалося в багатьох країнах світу, що протягом XIX-XX століть утвердились нові форми державного устрою, які не лише є основою муніципальної (або місцевої) та регіональної автономії, але й забезпечують їх ефективне функціонування. Як наголошують західні науковці, провідними **принципами європейської політики виступають децентрація, децентралізація та регіоналізація, а “місцева та регіональна автономія стали принципами європейського конституційного права, тобто такого конституційного права, яке є спільним для всіх країн Європи”** [2, с. 10-11]. Пояснюється це щонайменше двома обставинами:

по-перше, саме завдяки своїм звичним та прозорим сферам життєдіяльності муніципальна (місцева) та регіональна автономії уможливають вирішення суспільних проблем з максимальним наближенням до інтересів громадян.

по-друге, муніципальні (місцеві) та регіональні особливості, а також знання громадянами та громадськими об'єднаннями проблем місцевого та регіонального характеру можуть розглядатись та вирішуватись безпосередньо лише на муніципальному (місцевому) та регіональному рівні, що й дає змогу для реалізації орієнтованої на потреби людей муніципальної та регіональної політики.

Не дивлячись на те, що класичними формами державного устрою в різних країнах світу на сьогодні залишаються такі, як унітаризм, федералізм та конфедералізм, дослідження останніх десятиліть показують, що кожна з цих форм має свої особливості, які дали підстави не лише зробити відповідну класифікацію окремих держав, але й вивести ще такі форми державного устрою, як **унітарну децентралізовану та унітарну регіоналізовану**.

Сьогодні нараховується **168 унітарних держав¹**, з яких **130 – республіканського типу та 38 – унітарні монархії** [9].

Федеральних держав у світі налічується **27, з яких республіканського типу – 21 та федеральних монархій – 6** [6]. У таблиці "А" подається перелік та деякі інші дані федеративних держав.

Таблиця "А".

Федеративні Республіки

¹ З-за великої кількості унітарних країн їх перелік та подання окремих даних про них у таблиці не видається можливим.

РІК ЗАСН.	ФЕДЕРАЦІЯ	ЧАСТИНА ФЕДЕРАЦІЇ	ОСНОВНІ ЧАСТИНИ ФЕДЕРАЦІЇ	ДРУГОРЯДНІ ЧАСТИНИ ФЕДЕРАЦІЇ
1853	Аргентина	Провінції Аргентини	23 провінції	1 автономне місто
1920	Австрія	Землі Австрії	9 земель або союзних земель	
1995	Боснія і Герцоговина	Підрозділи Боснії і Герцеговині	2 юридичні особи	1 район
1889	Бразилія	Штати Бразилії	26 штатів (Раніше 18 провінцій під час монархічного періоду між 1822 і 1889 рр.)	1 федеральний округ і 5565 муніципалітетів
1975	Коморські острови		3 острови	
1995	Ефіопія	Регіони Ефіопії	9 регіонів	2 привілейованих міста
1949	Німеччина	Землі Німеччини	16 земель або союзних земель	
1950	Індія	Штати і території Індії	28 штатів	7 союзних територій, у тому числі території національної столиці
2005	Ірак	Провінції Іраку	18 провінцій	
1821	Мексіка	Штати Мексіки	31 штат	1 федеральний округ
1979	Мікронезія	Адміністративні підрозділи Мікронезії	4 штати	
2008	Непал	Зони Непалу	14 зон	75 округів
1963	Нігерія	Штати Нігерії	36 штатів	1 територія
1956	Пакистан	Провінції і території	4 провінції	4 федеральні території,

		Пакистану		включаючи території федеральної столиці
1992	Російська Федерація	Федеральні суб'єкти Росії	21 республік, 46 областей, 9 країв, 1 автономна область, 4 автономних округи, 2 міста федерального рівня	
2012	Сомалі	Федеральні держави-члени Сомалі	18 штатів	
2011	Південний Судан	Штати Південного Судану	10 штатів	
1956	Судан	Штати Судану	17 штатів	
1848	Швейцарія	Кантони Швейцарії	26 кантонів	
1787 ^[25]	Сполучені Штати Америки	Штати Сполучених Штатів	50 штатів	1 федеральний округ; 2 співдружності; 1 об'єднана територія, 11 територій без утворення юридичної особи
1863	Венесуела	Штати Венесуели	23 штати	1 федеральний округ, 1 федерально-залежна одиниця

Федеративні монархії

РІК ЗАСН.	ФЕДЕРАЦІЯ	ЧАСТИНА ФЕДЕРАЦІЇ	ОСНОВНІ ЧАСТИНИ ФЕДЕРАЦІЇ	ДРУГОРЯДНІ ЧАСТИНИ ФЕДЕРАЦІЇ
-----------	-----------	-------------------	---------------------------	------------------------------

1901	Австралія	Штати і території Австралії	6 штатів	2 території
1970	Бельгія	Підрозділи Бельгії	3 спільноти, 3 регіони	
1867	Канада	Провінції і території Канади	10 провінцій	3 території
1963	Малайзія	Штати Малайзії	13 штатів	3 федеральні території
1983	Сент-Кітс і Невіс	Острови / парафії Сент-Кітс і Невіс	2 острова / 14 парафій	
1971	Об'єднані Арабські Емірати	Емірати ОАЕ	7 еміратів	

З метою проведення адміністративної реформи в ЄС перед розширенням у 2004 році європейські експерти, дослідивши проблеми державного устрою країн-членів ЄС та врахувавши наслідки застосування вищезгаданих принципів деконцентрації, децентралізації та регіоналізації в цих країнах, класифікували їх за певними ознаками і відобразили в таблиці [5, с. 289]. (Таблиця "Б").

Таблиця "Б"

Об'єднання на регіональному рівні в різних державних системах

УНІТАРНІ ДЕРЖАВИ	УНІТАРНІ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНІ ДЕРЖАВИ	УНІТАРНІ РЕГІОНАЛІЗОВАНІ ДЕРЖАВИ	ФЕДЕРАТИВНІ ДЕРЖАВИ
Тільки місцеві рівні нижньої державної ієрархії. Регіональні рівні можуть існувати з адміністративних підстав, але перебувають у підпорядкуванні основної	Держави, які взяли на себе процес реформ для утвердження обраних регіональних органів влади на місцевому рівні	Характеризуються наявністю виборних регіональних урядів з конституційним статусом, законодавчими повноваженнями і високим ступенем автономії	Поділ влади гарантується Конституцією

держави			
– Греція – Ірландія – Люксембург – Португалія (2 автономних регіони)	– Франція (26 регіонів) – Фінляндія (1 автономний регіон) – Нідерланди – Швеція (4 експериментальні регіони) – Данія	– Об'єднане Королівство – (передача) – Італія (20 регіонів) – Іспанія (17 автономних спільнот)	– Німеччина (16 земель) – Австрія (10 земель) – Бельгія (3 регіони, 3 спільноти)

Як видно з таблиці, унітарний устрій зберігають Греція, Ірландія, Люксембург і Португалія, які стали членами ЄС у другій половині ХХ століття. Спільним між цими країнами є те, що вони займають в Європі відносно невеликі території (Ірландія, Люксембург) або всього декілька десятиліть тому звільнилися від авторитарних режимів (Греція, Португалія). Тому, якщо в основі збереження унітаризму Ірландією й Люксембургом можна вбачати насамперед наявність малих територій (Люксембург) і гомогенність населення (Ірландії), то грецький і португальський унітаризм, крім гомогенного фактору, продовжує зберігатися історично, а також можливо через нетривалу деконцентрацію та децентралізацію поставторитарної влади.

Польща, Чехія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Румунія, Болгарія, Хорватія, Естонія, Литва і Латвія, які вступили до Євросоюзу вже на початку ХХІ століття (2004, 2007 та 2013 рр.), також зберігають класичну унітарну форму державного устрою.

З таблиці видно також, що і децентралізована, і регіоналізована форми (типи) державного устрою притаманні окремим державам-членам ЄС, оскільки виникли недавно, у кінці минулого століття.

Умовно-схематично вони зайняли місце між унітарними та федеративними формами. Деякі держави лише почали свій шлях у напрямі до федералізму – це децентралізовані унітарні Данія, Нідерланди, Фінляндія, Франція і Швеція, в той час як інші – уже наблизилися до нього впритул: регіоналізовані унітарні Іспанія, Італія, Великобританія.

Унітарні регіоналізовані держави є предметом досліджень не лише європейських, але багатьох інших закордонних науковців, які значно розширили їх перелік, включивши до нього також і Україну [8]. (Таблиця "В").

Список унітарних держав з переданими повноваженнями

Таблиця "В".

ДЕРЖАВА	ТИП ФОРМИ ПРАВЛІННЯ	ОСНОВНІ РЕГІОНАЛЬНІ ПІДРОЗДІЛИ	ІНШІ РЕГІОНАЛЬНІ ПІДРОЗДІЛИ
Болівія	Конституційна	9 департаментів	

	республіка		
Чілі	Конституційна республіка	15 регіонів	
Колумбія	Конституційна республіка	32 департаменти	
Індонезія	Конституційна республіка	34 провінції (5 мають спеціальний статус)	
Італія	Конституційна республіка	20 регіонів, з яких 5 мають спеціальний статус автономії	2 + 1 автономна область
Японія	Конституційна республіка	47 префектур	
Кенія	Конституційна республіка	47 округів (на основі 47 районів, визнаних за законом)	
Пакистан	Конституційна республіка	4 провінції	1 столична територія, 3 автономні регіони
Папуа Нова Гвінея	Конституційна республіка	18 провінцій	1 столична територія
Перу	Конституційна республіка	25 регіонів	1 провінція першого призначення
Філіппіни	Конституційна республіка	14 регіонів	
Португалія	Конституційна республіка	2 автономні округи	
Соломонові острови	Конституційна монархія	9 провінцій	1 столична територія
Південна Африка	Конституційна республіка	9 провінцій	
Південна Корея	Конституційна республіка	8 провінцій	6 міст "метро" 1 особливе місто
Іспанія	Конституційна монархія	– 17 автономних спільнот (національностей та регіонів Іспанії) – 15 громад	2 автономних міста 3 + 1 зафрахтовані провінції

		загального режиму – 1-спільнота статутного режиму	
Україна	Конституційна республіка	24 області	1 автономна республіка
Об'єднане Королівство	Конституційна монархія	4 установчі країни (Дім країн), з яких 3 передані уряду	

У політичному розумінні регіоналізація, як наголошують європейські науковці, є концепцією, наближеною до федералізму, а отже, виникає новий тип держави - регіоналізована держава. Це поняття виникло зовсім недавно і викликало чимало дискусій, порушивши бінарну класифікацію, яка розрізняла федеративний та унітарний державний устрій. Регіоналізована держава є однією з двох можливих форм складного державного устрою, другою формою якого є, звичайно, федеративна держава [1, с. 20].

Закордонний досвід показує, що **регіональна держава є більш централізованою, ніж федерація, але більш децентралізованою, ніж унітарна держава.** З іншого боку, регіональні держави включають федерації, в яких влада стала більш централізованою, та унітарні держави, в яких деякий обсяг влади був переданий регіональному врядуванню. Проміжним рівнем між місцевим і національним урядуванням в обох формах державного устрою є субнаціональні (під-національні) регіони.

Побіжний огляд сучасних форм державного устрою, або як ще їх називають "**моделі унітарної децентралізації та федерального централізму**" [3, с. 201], виявляє проблему бюрократичного централізму як явища, притаманного державі з будь-якою формою державного устрою. Тому в сучасних високоіндустріалізованих країнах та чи інша форма державного устрою на практиці виявляється досить умовною, хоча формально, тобто у конституційно-правовому значенні, ці форми мають певну чіткість.

Варто зауважити, що термінологічне словосполучення "унітарна регіоналізована держава" (як і унітарна децентралізована держава) ще не став широко використовуваним у вітчизняному науково-практичному обігу. Більше того, на сьогодні навіть відсутні дослідження з цієї проблематики вітчизняними науковцями. Очевидно, що така ситуація не є нормальною, тим більше, що нинішня державотворча практика гостро потребує фахових відповідей на цілу низку питань, що постають з існуючих проблем державного устрою.

Підсилюється необхідність фундаментального вивчення світового досвіду становлення і розвитку нових форм державного устрою теперішньою ситуацією в Донецькій та Луганській областях, сепаратистські явища і процеси в яких призвели до повалення в окремих районах цих областей державного ладу. Нинішні сепаратистсько-російські терористичні угруповання продовжують бойовими діями порушувати територіальну цілісність нашої держави, а їхнє

керівництво намагається у так званій дипломатичний спосіб нав'язати Україні федералізм. З огляду на це, **необхідно якнайактивніше шукати відповіді на питання:**

– до якого ступеня необхідно деконцентрувати й децентралізувати владу і управління, щоб зберегти, з одного боку, територіально-адміністративну цілісність держави, а з іншого - створити ефективний муніципальний (місцевий) та регіональний рівні управління?

– чи варто вдосконалювати і розвивати існуючу унітарну регіоналізовану форму державного устрою, наповнюючи її адекватним сучасним реаліям змістом, чи залишати її "законсервованою", чи впроваджувати федеративну форму державного устрою?

Ці та багато інших подібних питань надзвичайно гостро, як ніколи раніше, стоять сьогодні на порядку денному перед науковцями, експертами, політиками, урядовцями. Проблеми, які стосуються форми державного устрою та які накопичувалися десятиліттями, знайшли своє відображення та варіанти шляхів вирішення в численних концепціях різних реформ та в цілому ряді політико-правових документів, які вироблялися за минулі два десятиліття та які складають сьогодні досить вагоме підґрунтя для реформування.

Однак відповіді на них доцільно шукати не лише всередині країни, але й у відповідних доробках європейських держав, позаяк внаслідок історичних обставин вони значно раніше почали розв'язувати подібні проблеми. Зрозуміло, що при цьому не варто ідеалізувати європейський чи світовий досвід, сприймати "за чисту монету" поради й рекомендації закордонних експертів хоча б з тієї причини, що Європейський Союз загалом, і його держави-члени зокрема (як і інші країни світу) перебувають у перманентному стані розвитку буквально у всіх сферах суспільного життя. Одне з пріоритетних місць в еволюційних процесах займає сфера управління на муніципальному та регіональному рівнях, а це означає, що країни в процесі реформування експериментують не лише у себе і навіть не стільки в себе, як швидше поза межами власних територій.

Узагальнюючи викладене, можна зробити такі **висновки:**

– у багатьох країнах світу сьогодні спостерігається ситуація, в якій нові способи організації територіального (регіонального й місцевого) рівня управління запроваджуються з метою вдосконалення ефективності й демократії, незважаючи на те що обстоюються і старі шляхи та підходи; тому регіональний і місцевий рівні управління стають усе складнішими;

– виникнення в останні десятиріччя в країнах світу нових форм державного устрою – унітарної децентралізованої та унітарної регіоналізованої - пояснюється передусім застосуванням принципів деконцентрації, децентралізації та регіоналізації, які займають ключові місця в сучасному територіальному врядуванні;

– формою державного устрою в Україні має залишатися унітаризм, який, в контексті триваючих у країнах світу децентралізаційних та регіоналізаційних явищ і процесів, як більш демократичних, має поступово

наповнюватися якісно новим змістом, пронизаним історичними, етнопсихологічними, соціально-економічними, політико-правовими та іншими особливостями і традиціями, що віками супроводжують українську державність.

Список використаних джерел:

1. Брюке Ф. Форми регіоналізації в Європі: У зб.: Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу // Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права. – К.: Вид-во ТОВ “Українська консалтингова група”, 2005. - 128 с.

2. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави: В зб.: Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав-членів Європейського Союзу // Спеціальне доповнене видання Українсько-європейського журналу з міжнародного та порівняльного права. - К.: Вид-во ТОВ “Українська консалтингова група”, 2005. - 128 с.

3. Грицяк І.А. Унітарна децентралізація чи федеральний централізм? // Драгоманівський збірник. «Вільна спілка» та сучасний український конституціоналізм / За ред. Т.Г. Андрусяка. - Львів: Світ, 1996. - 256 с.

4. Decentralization / [Електронний ресурс] / - Режим доступу : <http://en.wikipedia.org/wiki/Decentralization>. - Назва з екрана.

5. EUROPEAN GOVERNANCE. PREPARATORY WORK FOR THE WHITE PAPER. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002 / [Електронний ресурс] / - Режим доступу : Regional state / <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Regional+state>. - Назва з екрана.

6. Federation / [Електронний ресурс] / - Режим доступу : <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Federation>. - Назва з екрана.

7. HUMAN DEVELOPMENT REPORT 1999 / [Електронний ресурс] / - Режим доступу : hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf. - Назва з екрана.

8. Regional state / [Електронний ресурс] - Режим доступу : / <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Regional+state>. - Назва з екрана.

9. Unitary state / [Електронний ресурс] / - Режим доступу : <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Unitarian+country>. - Назва з екрана.