

цікавить й тому, що на регіон після завершення війни очікує масштабна відбудова, а отже й докладання фахових зусиль наших вихованців.

Можна назвати й інші напрями, за якими співробітництво представників соціальних, гуманітарних, технічних наук, архітектури, мистецтва тощо спроможне сприяти вдосконаленню у сфері будівництва, містобудування, а також навчального процесу в КНУБА, за якими саме політологи, соціологи, історики здатні зробити вагомий внесок. Ми свідомі того, що нинішня конференція не розв'яже усіх проблем, але вона має стала однією з цеглинок у розвиткові будівництва, містобудування, в цілому українського суспільства.

Бажаю плідної роботи учасникам конференції!

Список використаної літератури

1. Держенергоефективності продовжує активно залучати місцеву владу до здешевлення «теплих» кредитів [Електронний ресурс] / Державне Агентство з енергоефективності та енергозбереження України ; 21 січня 2016 р. – Режим доступу : <http://saee.gov.ua/uk/news/1000>.

2. Держпідтримка ОСББ до впровадження енергоефективних заходів: досягнення та перспективи / Пост-реліз ГК «Опора» від 22 березня 2016 р.

3. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09 квітня 2015 р. № 320-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 28. – Ст. 236.

4. Закон України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» від 14 травня 2015 р. № 417-VIII // Відомості Верховної Ради. – 2015. – № 29. – Ст. 262.

5. Компенсация по энергоэффективным кредитам в декабре 2015 г. составила 123 млн грн – Госэнергоэффективности // Интерфакс-Украина. Лента «Экономические новости». – 2016. – 14 березня.

***Батанов Олександр Васильович, доктор юридичних наук, професор,
Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України***

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО УНІТАРИЗМУ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

Відповідно до Конституції України за формою територіального устрою наша держава є унітарною. Термін «унітарна держава» походить від латинського *unus, unitas*, що означає «один», «єдність». Унітарна держава, таким чином, складається не з державних утворень, а з адміністративно-територіальних одиниць, правовий статус яких визначається центральною владою. Унітарний характер держави означає, що територія у межах існуючих державних кордонів є цілісною і недоторканною, що складові частини цієї території перебувають у нерозривному взаємозв'язку, відзначаються внутрішньою єдністю і не мають ознак державності, як це властиво складовим частинам, скажімо, федеративної держави.

Концептуально значущими є й інші характеристики унітарної держави. Наприклад, деякими дослідниками акцентується увага не тільки на її так званих «матеріальних» характеристиках, а й підкреслюється сприяння забезпеченню унітаризму факторів нематеріального змісту. Саме такий підхід демонструє визначення унітарної держави, представлені як простого єдиного державного утворення, що складається з юридично рівних адміністративно-територіальних одиниць, які підпорядковані центральним органам влади і не мають ознак державного суверенітету, а більшість населення в такій державі має унітарну правосвідомість. Остання належить до групи ознак, які не обмежуються лише формою державної атрибутики та технологічною характеристикою унітарної держави. Унітарна правосвідомість – це більше, ніж обов'язкова ознака державності та унітарної спроможності. Ця характеристика передує та виступає основою унітаризму. Це своєрідна національна традиція територіальної організації та форма її історичної та сучасної конституціоналізації.

В контексті універсалізації методологічних підходів до унітарних характеристик держави особливої уваги заслуговує системний підхід. У західній доктрині права поняття «унітарна система» визначається як система політичної організації, за якої усі/більшість владних повноважень зосереджені на рівні центрального уряду, на відміну від федеральної системи. В умовах унітарної системи центральний уряд, як правило, делегує повноваження територіальним одиницям і дозволяє останнім реалізовувати політичні рішення.

Аналізуючи генезис унітарної форми державного устрою, потрібно виходити з того, що унітаризм замінив партикуляризм і феодальну роздробленість, відіграв свою прогресивну роль. Він не залежав від національно-етнічної чи расової структури населення, а був затребуваний єдиним режимом, відносною простотою в здійсненні державної влади. Унітарна держава в даний час є найбільш розповсюдженою у світі формою державного устрою. Понад 85 % країн світу обрали унітарну форму свого територіального устрою. Незважаючи на те, що це різні за своїми територіальними параметрами, етнонаціональним складом, географічним розташуванням, економічним та соціально-культурним розвитком, політичними та правовими традиціями держави, унітарним державам притаманна комплексна система ознак.

Серед них визначаються такі: територія держави поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом; єдина структура державного апарату, компетенція якого поширюється на всю територію держави; єдине громадянство; єдина система законодавства, осьовим центром якої є єдина конституція; єдина судова система; єдина система органів конституційного контролю; одноканальна система оподаткування; у міжнародних відносинах виступає єдиним цілим.

В аспекті забезпечення державної організації кожна з них має суттєві особливості. Наприклад, Велика Британія децентралізує владу на практиці, але не в конституційних принципах. Це одна з небагатьох країн, яка обрала деволуцію як форму децентралізації та територіальної організації. Інші країни наділяють різним ступенем автономності територіальні одиниці. У Франції –

класичному прикладі децентралізованої адміністративної системи – деякі члени місцевої влади призначаються центральним урядом, тоді як інші обираються.

Територія унітарної держави завжди має свою внутрішню організацію або так званій адміністративно-територіальний устрій (виключенням є лише так звані мікродержави), суть якого зводиться до поділу єдиної території держави на складові частини. Територія унітарної держави являє собою не що інше, як велику політичну та соціально-економічну суперсистему, що у визначених державним кордоном межах поєднує ключові функціональні підсистеми життєдіяльності суспільства («управління», «виробництво», «обслуговування», «розселення») та певною мірою локалізує їх у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць існуючого адміністративно-територіального поділу. Лише у тих випадках, коли локалізація зазначених підсистем на території відповідає існуючому адміністративно-територіальному устрою (відповідно, і існуючій системі управління) адміністративно-територіальний устрій можна розглядати, як оптимальний.

Аналізуючи різні національні унітарні системи з точки зору їх внутрішньої організації, можна констатувати, що одними з ключових факторів застосування того чи іншого типу такої системи є баланс та рівновага централізованого та децентралізованого підходів (принципів) функціонування публічної влади. Тому принцип централізації органічно пов'язаний з принципом децентралізації, що знаходить своє вираження у визнанні та гарантуванні місцевого самоврядування. Муніципалізація конституційного життя та конституційного права, передусім маючи вихід на локальний рівень, торкається усіх процесів трансформації та модифікації публічної влади в умовах демократизації держави та суспільства. Ці процеси не можуть не відбиватись і на ході реалізації форми державного устрою, зокрема його модифікаціях у стані утвердження та розвитку. Акценти розставляються на основних складових: традиційному для унітарної держави адміністративно-територіальному устрою та «муніципально-територіальному устрою», який є територіальною основою місцевого самоврядування та ключовим просторово-організаційним ресурсом оптимізації локальної мережі публічних послуг.

Доцільність застосування такої дворівневої моделі державного устрою є результатом посилення тенденції децентралізації в країнах Європейського Союзу і, як наслідок, формування нового етапу подальшої конституціоналізації та законодавчої імплементації принципу децентралізації на національному рівні. Цей процес зумовлює законодавче забезпечення, насамперед, територіальної та адміністративної основ системи державної влади та системи місцевого самоврядування, в умовах яких вирішення питань місцевого значення є прерогативою місцевого самоврядування. Якщо під централізацією розуміють тип публічного управління, що характеризується зосередженням (тобто концентрацією) функцій соціального і державного управління в центральних владних структурах (органах, установах, відомствах тощо); вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями у прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення тощо) є

обов'язковими для нижчих рівнів. То децентралізацією визначається послідовний процес передачі (тобто деконцентрації) із центру на місця частини функцій і повноважень центральних органів держави.

Враховуючи досвід децентралізованих європейських країн, варто відзначити, що констатація обраного курсу децентралізації як однієї з умов модернізації та оптимізації територіальної, адміністративної та інших основ надання публічних послуг населенню потребує подальшої конкретизації виду/типу/моделі децентралізації на конституційному та законодавчому рівнях. У зв'язку з цим цілком слушними є зауваження зарубіжних експертів щодо доцільності широкої класифікації децентралізації (яка за своєю сутністю, змістом і формами не зводиться до реформи місцевого самоврядування), критеріями якої виступають, насамперед, вибір і політичний курс держави; форма держави; рівень політико-правової культури громадян; рівень відповідальності публічного менеджменту; готовність суспільства до постійної взаємодії з владою тощо. Такий диференційований підхід дозволяє більш точно визначитись з факторним складом процесу децентралізації, а також надати найбільш реальні прогнози щодо її результатів, ризиків і перспектив. Зокрема, виходячи з положень про те, що децентралізація – це, насамперед, перехід влади та відповідальності за здійснення публічних функцій від центру до підпорядкованих квазінезалежних організацій і приватного сектору, зарубіжні дослідники акцентують увагу на, по суті, галузевому підході до типів децентралізації, таких як: політична, адміністративна, фіскальна, ринкова, які, в свою чергу, мають свої особливості та види.

Принцип децентралізації є комплексним і багатоаспектним за своїм змістом і обсягом. Зарубіжний досвід успішно проведених реформ адміністративно-територіального устрою на основі поєднання принципів централізації та децентралізації свідчить про те, що неоднозначне сприйняття сутності, змісту і обсягу цих принципів призводить до виникнення проблем їх імплементації на національному рівні. Так, не зважаючи на те, що сучасний процес децентралізації в країнах євразійського та європейського континентів триває з другої половини ХХ століття, ми можемо спостерігати нові етапи і нові форми децентралізації в регіональній і муніципальній політиці, пропонованій Радою Європи та Європейським Союзом, в основу яких покладено принцип субсидіарності.

У сучасному значенні принцип субсидіарності є європейським стандартом визначення компетенції на рівнях територіальної організації публічної влади та управління, делегування повноважень між цими рівнями щодо надання публічних, зокрема державних і громадських послуг населенню та означає адекватний, фактичний та ефективний розподіл владних повноважень між органами державного, регіонального та місцевого рівнів публічної влади з метою наближення надання державних та громадських послуг безпосередньо до їхніх споживачів.

Слід відзначити, що принцип централізації та децентралізації територіального устрою знаходить своє логічне продовження і в інших

принципах організації та діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розмежуванні їх функцій та повноважень.

Важливими є принципи адміністративно-територіального устрою, які визначають сутність і зміст регіональної політики унітарної держави, визнають і гарантують права територіальних колективів тощо. Важливе значення має й принцип системності територіального устрою, який передбачає, що територіальний устрій має певну систему, що складається з взаємопов'язаних адміністративно-територіальних одиниць, які перебувають між собою структурними і функціональними зв'язками.

Принципами територіального устрою та адміністративно-територіального поділу, який є важливою засадою демократичного державного ладу європейських країн, є повсюдність; розробка оптимального науково зваженого понятійно-категоріального інструментарію, який би виключав будь-яку двозначність тлумачень; компактність, тобто адміністративно-територіальні одиниці повинні бути компактними, без анклавів та віддалених відступів; спадкоємність – основні характеристики адміністративно-територіального поділу мають враховувати історичні, національно-культурні, соціально-економічні особливості території, по можливості, повинні зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій; гнучкість та адаптивність – адміністративно-територіальний устрій повинен порівняно легко пристосовуватися до територіальних змін у суспільстві – змін в соціальних та управлінських технологіях, економіці, розселенні, споживанні тощо.

Виходячи з гуманітарної спрямованості функціональних характеристик сучасного адміністративно-територіального устрою, варто підкреслити його людиноцентристську (ліберальну) концепцію, яка є і тенденцією, і закономірністю еволюційного розвитку людства. Освоєння території людиною є природним процесом, а пошук гармонії їх співіснування складає первинну ціннісну основу і такого явища як адміністративно-територіальний устрій. У зв'язку з цим набуває особливої актуальності проблематика публічної обґрунтованості, зокрема економічної, соціальної доцільності запровадження тієї чи іншої моделі територіального устрою.

Соціально значущим результатом теоретичного та прикладного дослідження принципів публічної обґрунтованості є висновки про те, що шляхом публічної аргументації стає можливим уникнення конфлікту між індивідуальними прагненнями та публічними інтересами. Завдяки вдалому обґрунтуванню індивідуальні прагнення можуть стати як складовою, так і основою публічних інтересів. Тобто, в умовах вибору, реформування та утвердження певної моделі територіального та адміністративно-територіального устрою є важливим підготовка громадськості та усебічне інформування суспільства щодо питань доцільності та раціональності прийняття того чи іншого публічного рішення.

У контексті предмету даної публікації є доволі цікавим та повчальним досвід таких складних унітарних держав – членів Європейського Союзу, які мають у своєму складі автономії. Іноді такі країни називають унітарними

державами з автономними включеннями. Це – Корсика у Франції; Північна Ірландія (Ольстер) у Великій Британії; автономні області в Італії; Азорські острови та Мадейра у Португалії; Гренландія та Фарерські острови у Данії; автономні співтовариства в Іспанії; Аландські острови у Фінляндії.

Враховуючи, що до групи складних за своєю політико-територіальною організацією унітарних держав відноситься й Україна, у складі якої є Автономна Республіка Крим, яка, попри її анексію та окупацію з боку Російської Федерації, згідно ст. 134 Конституції залишається невід'ємною складовою частиною України, досвід країн Європейського Союзу в аспекті організації та функціонування автономій є дуже важливим та пізнавальним.

Найдавнішими своєрідними автономіями в Європі, що існували задовго до нової ери, були грецькі міста-поліси. Автономні утворення у Стародавньому Римі мали дещо інші форми: до них належали окремі колонії, муніципії – громади провінційних міст, які з давніх часів перебували у складі Римської держави. За муніципіями зберігалось право внутрішнього самоврядування – свої міські магістрати, автономні суди. Поряд із цими видами громад, що мали різні ступені автономності, в Римі існували також так звані вільні міста, які мали *jus exitu* (право виходу), тобто широку автономію. Історичне значення запровадження автономії у республіканському Римі полягає в тому, що таким чином багатьом народам було забезпечено виживання, певний розвиток продуктивних сил, і прилучення до більш високих форм цивілізації.

Автономією як специфічною формою територіальної організації публічного управління є територія, якій держава для врахування національних, історичних, економічних, географічних, релігійних та інших особливостей населення в окремих адміністративно-територіальних одиницях надає розширені права з питань місцевого значення або забезпечує політичні та духовно-культурні запити різних форм цих груп населення шляхом їх екстериторіальної самоорганізації.

Автономія відіграє значну роль в удосконаленні державного устрою у сучасних багатонаціональних унітарних і федеративних державах, зокрема у комплексному розв'язанні трьох головних проблем: децентралізації влади, регулюванні міжнаціональних відносин та захисті культурних цінностей народів, що проживають на території даної країни.

Наявність автономних утворень, безумовно, ускладнює політико-територіальну організацію держав, вносить у неї певну асиметрію. Але лише наявність на території даної країни однієї, двох або навіть більше автономій ще не виводить її за рамки унітарності та не перетворює її у федерацію. Адже, автономність і суверенність – це якісно різні виміри самостійності політико-територіальних одиниць, суб'єктів. Загальна тенденція демократизації устрою держав у світі визначає загальну тенденцію зростання децентралізації територіального устрою країн, розширення автономії та місцевого самоврядування. Найбільш яскравою демонстрацією тенденцій децентралізованого та регіоналізованого унітаризму, або «квазіфедералізму», є перетворення у сучасний період ряду унітарних держав у «держави автономій»,

уся або переважна частина території яких складається автономних одиниць. Їх нерідко взагалі називають регіоналістськими державами, які у певному сенсі займають проміжне місце між унітарними та федеративними державами, не виходячи у загальному та цілому за рамки унітаризму.

Автономії різного порядку, рівня та характеру існують сьогодні у багатьох країнах. Вони утворюються з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій регіонів. Цей досвід свідчить, що автономії можуть мати хартії, статuti і конституції, які приймаються автономіями і затверджуються законодавчими органами держав. У них закріплюється правовий статус автономії, назва автономії, межі території автономії, повноваження автономії.

Практика конституційного будівництва складних за своєю територіальною організацією європейських унітарних держав демонструє, що якими б повноваженнями не володіли автономні утворення, вони залишаються складовими частинами держави не руйнуючи цілісної матерії суверенітету цих держав, що закріплено в конституціях більшості унітарних держав, які мають у своєму складі такі утворення. На практиці це звичайно не виключає проявів сепаратизму, протистоянь і конфліктів між центром і автономізованими регіонами (наприклад, досвід Іспанії у її перманентних конфліктах з Країною Басків). Подекуди, на конституційному рівні взагалі встановлюють заборону утворення автономних територіальних утворень. Так, Конституція Болгарії (ст. 2) не допускає виникання в унітарній країні автономних територіальних утворень.

Втім, попри зазначені тенденції, європейській та в цілому світовий досвід підтверджує те, що унітаризм є перевірений часом та історично й політично обумовленим феноменом, найбільш стабільною та ефективною з точки зору організації публічної влади та управління формою державного устрою.

*Дзьобань Олександр Петрович, доктор філософських наук, професор,
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого (Харків)*
**УПРАВЛІННЯ ТА САМООРГАНІЗАЦІЯ У ДІАДІ «ДЕРЖАВНА
ВЛАДА – МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ»**

У системі демократичного правління значна роль належить місцевому самоврядуванню. Воно є сферою публічної діяльності, у якій може взяти участь кожний громадянин. Провідним принципом самоврядування є організаційне й функціональне відокремлення його органів від структур державної влади: взаємовідносини між ними регулюються лише законом. У цьому сенсі воно є проміжною ланкою, важливим каналом взаємозв'язку між державою і громадянським суспільством, належачи радше до другого, аніж до першої.

Демократичний устрій базується на створенні такої системи влади й управління, за якої громадяни мають усі можливості для реалізації своїх прав і свобод. Держава і громадянське суспільство здатні забезпечити такі умови,