
К. В. Дмитрієва, здобувач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Автономія як особливий елемент територіального устрою унітарної держави

Стаття присвячена дослідженню основних рис статусу автономії як особливої одиниці територіальної організації влади унітарної держави. Розкриваються основні характеристики територіальної автономії в контексті сучасних тенденцій організації публічної влади — диверсифікації владних повноважень, децентралізації влади та субсидіарності. Робиться висновок про специфіку влади автономного утворення як особливої форми публічної влади, що здійснюється в унітарній державі поряд із державною владою та владою органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: автономія, унітарна держава, територіальний устрій, публічна влада.

Питання територіального устрою займають у політико-правовій практиці будь-якої держави одне з центральних місць. Вони доволі повно регламентуються на конституційному та законодавчому рівнях, а відповідна проблематика постійно знаходиться у полі зору дослідників-державознавців. Це пояснюється істотними перетвореннями територіальної організації публічної влади, що відбуваються в останні десятиліття.

Проте вони є окремим виявом більш загальної тенденції кардинальної зміни характеру просторової організації суспільства та зв'язку з нею окремої людини. Міграція населення, відносність категорії «постійне місце проживання», всезростаюча роль електронних технологій та зв'язку, трудова мобільність населення, дистанційність здійснення трудових функцій – ці та інші обставини не тільки помітно змінюють умови життя сучасної людини та нівелюють її тісний соціально-правовий зв'язок з конкретною територією, а й викликають докорінні зміни устрою публічної влади. Ідеї Європи регіонів, а також субсидіарності як найбільш перспективного принципу розвитку територіального устрою, на наш погляд, віддзеркалюють основну тенденцію останніх десятиліть – диверсифікацію владних повноважень.

Диверсифікація владних повноважень може носити горизонтальний та/або вертикальний характер. В останньому випадку передача повноважень здійснюється як на більш високий за загальнодержавний (Рада Європи, Європейський Союз), так і на нижчий за нього рівень територіальної організації влади (регіональний, муніципальний). Хоча встановлено, що процеси централізації та децентралізації влади розвиваються циклічно, загальносвітовою тенденцією у даний час є саме децентралізація влади, яка простежується і в федеративних, і в унітарних країнах. Як вказується у Преамбулі Декларації з регіоналізму в Європі, прийнятої Асамблеєю регіонів Європи 4 грудня 1996 р., регіони у межах законодавства своїх країн є необхідною складовою частиною демократії, децентралізації і самовизначення шляхом надання народам можливості ототожнювати себе зі своєю спільністю та розширення їх участі у житті держави [5].

Вітчизняна державознавча наука на сьогодні недостатньо приділяє уваги проблематиці автономії у територіальній організації сучасної держави, дослідженню її правової природи, соціальної сутності, організаційним та функціональним аспектам здійснення влади автономії. Загальним проблемам інституту автономії присвячено праці В. Борденюка, М. Корнієнка, О. Копиленка, О. Лялюка, Н. Мяловицької, Т. Сенюшкіної, Т. Татаренко, І. Шелепницької, у яких відповідно до українських

реалій розглядаються основні принципи автономії. Метою цієї статті складає дослідження основних рис та особливостей статусу автономії як особливої одиниці територіальної організації влади сучасної держави.

Визначення поняття «автономія» дається у декількох вітчизняних джерелах. Так, у Юридичній енциклопедії М. П. Воронов це поняття розкривав як відносно самостійні у здійсненні державної влади або місцевого самоврядування територіальні утворення у межах певної держави [13, с. 23]. Як одну з форм внутрішнього управління етнічних та регіональних спільнот у рамках єдиної держави характеризує автономію Ю. І. Римаренко [10, с. 327]. Поряд з цим деякі науковці розкривають юридичну природу автономії як форму самоврядування населення відповідної території [12, с. 126; 11, с. 333]. Приклади наукових визначень можна продовжувати і далі, але наведених вже достатньо для того, щоб проілюструвати різноманіття, а інколи – й протилежність наукових позицій та підходів. Ускладнює вироблення єдиної концепції і державотворча практика, яка демонструє, з одного боку, значне різноманіття організаційно-правових моделей автономії, а з другого – динамічність їх перетворень.

Формування автономії у системі територіального устрою унітарної держави є не просто особливим способом організації влади з точки зору її вдосконалення та наближення до населення, воно має розглядатися як інституційна форма оптимальної диверсифікації повноважень по вертикалі, або вертикального поділу публічної влади. Запровадження її властиве таким унітарним державам Європи, що вступили у постіндустріальний період свого розвитку: Італія, Іспанія, Португалія, Велика Британія, Франція, Фінляндія, Данія. Державна структура такого типу, як правило, зумовлена історичними, національно-культурними, етнічними, соціально-економічними, географічними та іншими передумовами в межах конкретної країни.

Сьогодні, на наш погляд, є необхідні та достатні підстави вважати автономію особливим суб'єктом територіального устрою унітарної держави, а правову природу здійснюваної її органами публічної влади – самостійною формою, яка не може

ототожнюватися ні з державною, ні з муніципальною (самоврядною) владою. Адже в іншому випадку втрачається сенс самої автономії.

Проте наукові оцінки співвідношення автономії та місцевого самоврядування є дуже різноманітними. Так, вчені дореволюційного періоду зазвичай розглядали їх як суміжні явища [8, с. 305], і такий підхід знаходить підтримку і в сучасній науці [7, с. 1296]. Поряд з цим існує підхід щодо протиставлення автономних та муніципальних утворень у межах унітарної держави, який обґрунтовується розмежуванням державного і недержавного характеру здійснюваної ними публічної влади [4, с. 46]. Європейська юридична наука і практика, у тому числі й офіційна складова останньої, менш категоричні у цьому питанні, адже термін «автономний» використовується у тексті преамбули Європейської хартії місцевого самоврядування [6], а також у конституціях деяких європейських держав як характеристика статусу адміністративно-територіальних одиниць різних рівнів. Так, ст. 114 Конституції Італійської Республіки визнає автономними утвореннями комуни, провінції, столичні міста і області [1].

Підстави для визначення автономії як особливого елементу адміністративно-територіального устрою унітарної держави, що не може бути ототожнений з іншими елементами (одиницями), надає аналіз правових та концептуальних основ функціонування автономій в унітарних державах сучасної Європи.

На відміну від «звичайних» адміністративно-територіальних одиниць автономія має спеціальну конституційну правосуб'єктність, будучи безпосередньо закріпленою в основному законі країни. Правове регулювання питань автономії містять конституції Данії, Італії, Іспанії, Португалії, Фінляндії та ін. Конституційно-правове регулювання, як правило, знаходить своє продовження на законодавчому рівні, наприклад, у статутах про правовий статус автономних утворень Італії, Іспанії, острова Корсика у Франції, Фарерських островів та острова Гренландія у Королівстві Данія, Аландських островів у Фінляндії; законах про статус парламентів саамі в Норвегії, Фінляндії, Швеції; Акті про мови Фінляндії.

Автономія може мати особливу організаційну форму на відміну від інших адміністративно-територіальних одиниць: автономна територія в Данії, автономна провінція в Фінляндії, регіональні автономні співтовариства в Іспанії, автономна область в Італії.

Автономія характеризується наявністю власної системи органів влади. Наприклад, Акт про Аландську автономію установлює квазіпарламентську систему врядування, у якій діє Лагтингет – парламент та уряд, що нею призначається [3]. Формування аналогічних органів (парламенту та уряду) в системі місцевого самоврядування не допускається.

Проблема обсягу повноважень автономій в унітарних державах вирішується у європейській практиці державного будівництва неоднаково. Вона залежить у першу чергу від політичного або адміністративного характеру автономії.

Предметна підвідомчість та предмет самостійного законодавчого регулювання органів політичної автономії закріплюються, як правило, на конституційному рівні: виключна компетенція автономних співтовариств визначається у ст. 149 Конституції Іспанії [2]; власною компетенцією наділяються області Італії (ст. 117 Конституції Італійської Республіки). Населення автономій, за загальним правилом, представлено у загальнодержавних органах не лише законодавчої, а й інколи виконавчої влади. Органам влади автономій може надаватися право законодавчої ініціативи на загальнодержавному рівні, а також зовнішньополітична самостійність. У Португалії автономія в особі своїх представників може брати участь у переговорах про укладення окремих міжнародних договорів, в Данії – вирішувати питання європейської інтеграції. Проте, незважаючи на такі широкі можливості, науковці відмічають, що на практиці автономні територіальні утворення у складі унітарних держав далеко не завжди схильні до активної взаємодії з іншими регіонами у питаннях вироблення та здійснення загальнодержавної політики, а скоріше використовують інститути політичного представництва для відстоювання власних інтересів [9, с. 146].

Автономні утворення мають свої конституції (конституційні акти), що потребують затвердження парламентом держави, або спеціальні закони, що визначають їх правовий статус. Так, згідно зі статтями 115²⁶, 123³⁴ Конституції Італійської Республіки 1947 р. області створюються як автономні утворення з власними правами і функціями згідно з принципами, встановленими Конституцією. Кожна область має статут, у якому відповідно до Конституції встановлюються форма правління і основні принципи організації і діяльності в цій області. Статут регулює реалізацію права ініціативи і референдуму стосовно законів і адміністративних заходів області, а також оприлюднення законів і обласних постанов. Статут області приймається і змінюється обласною радою шляхом видання закону, який схвалюється абсолютною більшістю його членів двома послідовними рішеннями, що приймаються з інтервалом не менш ніж у два місяці. Такий закон не вимагає затвердження з боку урядового комісара. Уряд Республіки може поставити питання про конституційну законність обласних статутів перед Конституційним Судом протягом тридцяти днів після їх опублікування. Частина 1 ст. 116²⁷ гарантує особливі умови автономії для п'яти регіонів держави: Фріулі-Венеція-Джулія, Сардинія, Сицилія, Трентино-Альто-Адідже (Південний Тіроль) і Валл-д'Аоста мають особливі форми й умови автономії згідно з відповідними спеціальними статутами, встановленими конституційними законами.

В Іспанії Генеральні Кортеси шляхом прийняття органічного закону, керуючись національними інтересами, можуть дозволяти утворення автономного співтовариства, а також затверджувати або надавати статут про автономію. Статут виступає основним установчим актом кожного автономного співтовариства, який держава визнає і охороняє як складову частину національного законодавства. Перегляд статутів здійснюється з додержанням порядку, встановленого цими актами, але у будь-якому випадку потребує схвалення його Генеральними Кортесами шляхом прийняття органічного закону, що за юридичною силою займає місце між Основним Законом держави та звичайними законами.

Адміністративна автономія не володіє правом здійснювати власну законодавчу діяльність, проте це не позбавляє її представницькі органи нормотворчих повноважень. На відміну від інших адміністративно-територіальних одиниць, така автономія наділяється деякими додатковими правами, серед яких: право законодавчої ініціативи в загальнонаціональному парламенті (Фінляндія), квота на обов'язкове представництво у загальнодержавних органах влади (Данія).

Для автономії гарантується самостійна матеріально-фінансова основа діяльності. Закладений, як правило, на законодавчому рівні принцип фінансової самостійності дозволяє послабити жорстку залежність від державного бюджету та отримати більше свободи в питаннях формування і використання фінансів. При цьому деякі аспекти повноважень у фінансово-податковій сфері навіть наближують повноваження автономії до державної компетенції. Наприклад, згідно зі ст. 66 Акта про автономію Аландських островів автономія має право звільняти від податків та надавати дотації. Відповідно до п. 5 ст. 18 Акта органи Аландів уповноважені запроваджувати додаткові ставки податків на встановлені державні податки, тобто вводити власне податкове законодавство.

Поряд із доволі широкою функціонально-компетенційною самостійністю органів влади автономій запроваджуються «рівноважуючі» механізми державного нагляду та контролю за їх діяльністю. Статус і повноваження органів державного контролю за автономіями багато в чому залежить від типу автономного утворення. В адміністративній автономії контроль має постійний характер і передбачає можливість безпосереднього втручання в поточну діяльність органів автономії. При цьому контролюючий орган може не тільки самостійно застосовувати санкції при виявленні фактів порушення органами влади автономії загальнодержавних норм, контролюючи додержання вимог законності в їх діяльності, а й доцільність діяльності цих органів. При політичній же автономії державний контроль реалізується скоріше у формі моніторингу, що передбачає можливість лише постановки питання органом контролю про усу-

нення виявленої невідповідності рішень органів влади автономії загальнодержавному законодавству. При цьому органи державного контролю ніяких самостійних дій щодо усунення порушень не здійснюють. Конкретні заходи вживають або органи автономії, або центральні органи державної влади.

Поряд із контролем запроваджуються особливі організаційно-правові форми взаємодії між вищими органами державної влади та органами влади автономії, і такі форми можуть носити конституційний характер. На найвищому рівні гарантується непорушність статусу автономії – неможливість його зміни або скасування без згоди автономного утворення. Це, зокрема, впливає з положень ст. 147 Конституції Іспанії, а також Акта про Аландську автономію 1991 р., який є загальнодержавним документом Фінляндії, але його неможливо змінити без згоди кваліфікованої більшості депутатів Законодавчої Асамблеї Аландських Островів.

Важливою гарантією самостійного функціонування автономій є конституційно-правовий спосіб розв'язання конфліктів між органами влади загальнодержавного та автономного рівнів. Наприклад, відповідно до ст. 161 Конституції Іспанії вирішити спори про розмежування компетенції між органами держави і автономними спільнотами або між самими такими спільнотами вправі лише Конституційний Суд. У статті 134 Основного Закону Італії також наголошується, що Конституційному Суду підсудні спори про компетенцію між державою та автономними областями.

Вказана специфіка автономій дозволяє говорити про наявність особливої форми публічної влади – влади автономного утворення, яка існує в унітарній державі поряд із державною владою та владою органів місцевого самоврядування. Як така, вона має гарантуватися державою, забезпечуватися державним захистом та отримувати чітку правову формалізацію. Особливості системно-структурної організації та функціонально-компетенційного спрямування публічної влади автономних утворень можуть становити предмет подальших наукових розробок.

Список використаних джерел

1. Constitution of the Italian Republic [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf.
2. La Constitución española de 1978 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=137&fin=158&tipo=2>.
3. Акт про Аландську автономію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://worldconstitutions.ru/?p=977>.
4. Богданова, Н. А. Автономия: идеи и практика [Текст] / Н. А. Богданова // Конституц. и муницип. право. – 2006. – № 9. – С. 43–48.
5. Декларація щодо регіоналізму в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constituanta.blogspot.com/2013/03/1996.html>.
6. Європейська хартія місцевого самоврядування [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 24. – Ст. 718.
7. Ким, Ю. В. «Федерализм», «автономия», «самоуправление»: смыслы и трактовка [Текст] / Ю. В. Ким // Право и политика. – 2008. – № 6. – С. 1295–1301.
8. Кокошкин, Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву [Текст] / Ф. Ф. Кокошкин. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1912. – 306 с.
9. Лексин, И. В. Территориальное устройство России: Конституционно-правовые проблемы [Текст] / И. В. Лексин. – М. : ЛЕНАНД, 2014. – 432 с.
10. Міграційні процеси в сучасному світі: світовий, регіональний та національний виміри: (Понятійний апарат, концептуальні підходи, теорія та практика) [Текст] : енциклопедія / упоряд. Ю. І. Римаренко ; за ред. Ю. І. Римаренка. – К. : Довіра, 1998. – 912 с.
11. Нація і держава: Теоретико-методологічний та концептуальний аналіз [Текст] : в 2 т. / за ред. Ю. І. Римаренка. – К. ; Донецьк, 1998. – Т. 1. – 780 с.
12. Шаповал, В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс [Текст] : підручник / В. М. Шаповал. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.
13. Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1. – 672 с.

Е. В. Дмитриева

**Автономия как особый элемент территориального устройства
унитарного государства**

Статья посвящена исследованию основных черт статуса автономии как особой единицы территориальной организации власти унитарного государства. Раскрываются основные характеристики территориальной автономии в контексте современных тенденций территориальной организации публичной власти — диверсификации властных полномочий, децентрализации власти и субсидиарности. Делается вывод о специфике власти автономного образования как особой форме публичной власти, осуществляемой в унитарном государстве наряду с государственной властью и властью органов местного самоуправления.

Ключевые слова: автономия, унитарное государство, территориальное устройство, публичная власть.

K. V. Dmitrieva

Autonomy as a special element of territorial structure of the unitary state

Article is devoted research of the basic lines of the status of an autonomy as special element of the territorial organisation of the power in the unitary state. The author analyzes the basic characteristics of a territorial autonomy in a context of modern all-European tendencies of diversification of imperious powers, decentralization of the power.

It is noticed, that domestic political science gives attention to an autonomy problematic in the territorial organisation of the modern state, to research of its legal nature, social essence, organizational and functional aspects of realisation of the power of an autonomy insufficiently. The scientific definitions of concept of an autonomy resulted by the author allow to illustrate variety, and sometimes — and contrast of scientific positions and approaches. Complicates development of the uniform concept and state-legal practice which shows, on the one hand, considerable variety of organizational-legal models of an autonomy, and with another — dynamism of their transformations.

Autonomy formation in system of the territorial device of the unitary state is not simply special way of the organisation of the power from the point of view of its perfection and approach to the population, and should be considered as institutional the form optimum diversification powers on a vertical, or vertical division of the public power. Its use is peculiar to many unitary states of Europe.

For today, according to the author, there are all necessary and sufficient bases to consider an autonomy the special subject of the territorial device of the unitary state, and the legal nature carried out by its authorities – the independent form of the public power in the state which cannot be identified neither with state, nor from the municipal. After all otherwise the sense of the autonomy is lost.

The bases for such conclusion are given by the analysis of legal and conceptual bases of functioning of autonomies in the unitary states of modern Europe, in particular: presence special constitutional legal personality; features of the organizational form of autonomies unlike other administrative and territorial units; presence of own, independent system of authorities; the constitutional or legislative level of fastening of a subject of jurisdiction and a subject of independent legislative regulation of bodies of an autonomy; presence of own constitutions (the constitutional certificates) maintenance of an independent is material-financial basis; special mechanisms of the state supervision and the control over activity of authorities of an autonomy; special organizational-legal forms of interaction between the supreme bodies of the government and autonomy authorities; Introduction of a constitution-legal way of the resolution of conflicts between authorities of nation-wide and independent levels.

Above-stated specificity of autonomies has allowed to speak about presence of the special form of the public power of independent formation which should be guaranteed by the state, be provided with the state protection and receive accurate legal formalisation. Features of the system-structural organisation and it is functional directions of the public power of independent formations will make a subject of the further scientific workings out of the author.

Keywords: *an autonomy, the unitary state, the territorial device, the public power.*