

В умовах розпочатої в Україні кодифікації трудового законодавства, на нашу думку, варто було б системно закріпити правове становище юрисдикційних органів у майбутньому Трудовому кодексі України. Теоретико-правовий аналіз проекту цього документа, що перебуває на розгляді у Верховній Раді України, засвідчує: у ньому фактично розглядається правове становище комісії з трудових спорів і суду, державної інспекції праці (ст. ст. 397–406, 425–444) [14]. Проте поза увагою авторів законопроекту залишилися питання правового становища інших юрисдикційних органів [3, с. 2–4]. Це є свідченням наявності у цьому документі суттєвих прогалин та вказує на необхідність його системного доопрацювання.

На підставі викладеного та з метою удосконалення проекту Трудового кодексу України пропонується законодавчо закріпити норми щодо: 1) системи юрисдикційних органів у трудовому праві; 2) визначення обсягу та змісту трудових повноважень юрисдикційних органів; 3) визначення меж і механізмів взаємодії юрисдикційних органів; 4) умов та порядку реалізації ними трудових повноважень.

## Джерела

1. Барабаш Ю. Про співвідношення принципів правової, демократичної та соціальної держави / Ю. Барабаш // Віче. — 2010. — № 18. — С. 2–4.
2. Ваганова І. М. Поняття форми захисту та різновиди заходів захисту трудових прав працівників // Форум права. — 2009. — № 3. — С. 94–97. — [Електронний ресурс] — Режим доступу: [www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09vimtpp.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2009-3/09vimtpp.pdf)
3. Вітик І., Костюк В. Діяльність Служби безпеки України та соціальні права: науково-теоретичний аспект / І. Вітик, В. Костюк // Віче. — 2011. — № 14. — С. 2–4.
4. Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В. А. Козбаненко. — М.: Статут, 2000. — 912 с.



## Унітаризм як базова цінність конституційного ладу України

Олександр КУШНІРЕНКО,  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права України  
НУ «Юридична академія України  
імені Ярослава Мудрого»

Унітаризм є однією з двох форм державного устрою, елементом, який відображає спосіб адміністративно-територіальної організації держави, поділ її на складові й розподіл влади між цими частинами та між самою державою. Нині 170 державам (з понад 220) притаманна унітарна форма територіально-політичної організації. Така багатоманітність і різновид унітарної форми територіального державного устрою зумовлює необхідність структуризації наукових знань

5. Замченко А. О. Реалізація основних принципів права в діяльності органів нагляду та контролю за дотриманням законодавства про працю // Форум права. — 2007. — № 1. — С. 64–69. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/FP/2007-1/07zaozpp.pdf>

6. Іншин М. І. Щодо правового захисту трудових прав працівників / М. І. Іншин // Вісник Луганськ. акад. внутр. справ МВС. — 2004. — № 2. — С. 191–192.

7. Кодекс законів про працю Української РСР від 10 грудня 1971 року / У редакції від 01.09.2011 року // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1971. — № 50. — Ст. 375.

8. Лазор Л. И. Влияние современных условий на рассмотрение отдельных проблем кодификации нового Трудового кодекса // Кодифікація трудового законодавства України: стан та перспективи: Матеріали наук.— практ. конф. (м. Запоріжжя, 25–26 червня 2004 р.) / За заг. ред. проф. В. С. Венедиктова. — Х. — 2004. — С. 24.

9. Никитченко Н. В. Методи виявлення юридично важливих фактів при проведенні податкового контролю / Н. В. Никитченко // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). — 2010. — № 49. — С. 237–241.

10. Новый юридический словарь / Под ред. А. Н. Азриляна. — М.: Институт новой экономики, 2006. — 1088 с.

11. Підприємницьке право України: Підручник / За заг. ред Р. Б. Шишки. — Х.: Еспанда, 2000. — 480 с.

12. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05.04.2007 № 877-V // Офіційний вісник України. — 2007. — № 44. — Ст. 1771.

13. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI // Урядовий кур'єр. — 2011. — 12 квітня. — № 66.

14. Трудовий кодекс України: проект Закону України від 04 грудня 2007 року. — [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>

15. Шорина Е. В. Контроль и проверка исполнения — важные средства укрепления государственной дисциплины. — М.: Юрид. лит., 1978. — С. 15.



про них. Проблема унітарної форми державного устрою неодноразово була предметом наукових досліджень відомих зарубіжних і вітчизняних учених. Загальнотеоретичні дослідження В. М. Баглая, В. В. Кравченка, А. М. Колодія, Ю. І. Лейбо, В. Ф. Погорілка, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицького, В. М. Шаповала та інших мають велике наукове значення й заслуговують на визнання. Але серед учених і досі немає єдиної думки стосовно проблеми форми держав-

ного устрою, а також єдиних критеріїв класифікації як унітарних, так і федеративних держав, що не допомагає розумінню їх суті.

У контексті тенденцій, які нині спостерігаються в багатьох державах, у тому числі й в Україні, дослідження проблеми державного устрою залишається особливо актуальним.

Предметом дослідження цієї статті є унітарна форма територіального устрою держави, позаяк згідно з ч. 2 ст. 2 Конституції України є унітарною. Водночас останнім часом має місце полеміка в політичних і наукових колах про те, яка з двох наявних форм устрою – унітаризм чи федералізм – є прийнятнішою для нашої держави. Зважаючи на це, хотілося б звернути увагу на сутність, юридичну природу й особливості вказаних форм територіального устрою.

Унітарні держави можуть бути республіками (Польща, Італія, Португалія, Франція та ін.), монархіями (Швеція, Велика Британія, Голландія та ін.), національними (наприклад, в Океанії) та багатонаціональними (переважна більшість держав).

Як правило, унітарна форма визначається в конституції, однак чимало основних законів не закріплюють унітарної форми державного устрою (наприклад, Конституція Великої Британії). У таких країнах унітаризм не можна розглядати як конституційний принцип.

Аналізуючи проблему унітарної держави в історичному аспекті, потрібно виходити з того, що унітаризм замінив партикуляризм і феодалську роздробленість, відіграв свою прогресивну роль. Він не залежав від національно-етнічної чи расової структури населення, а був затребуваний єдиним режимом, відносно простою в здійсненні державної влади. Нині існує не так уже й багато держав, котрі, виникнувши як унітарні, потім змінили форму устрою на федеративну. Наприклад, Російська імперія залишалася унітарною державою, попри те, що до її складу входили автономні утворення з різним статусом: Велике князівство Фінляндське, Хівинське ханство, Польське царство. Унітарною державою продовжувала залишатися і РРФСР, утворена в 1918–1922 роках, хоча офіційно вона була проголошена федерацією [1].

Унітарну державу характеризує ціла низка важливих ознак. Вони загальновідомі, але вважаємо за необхідне назвати та проаналізувати найістотніші. Це:

1. Єдина система централізованої державної влади, юрисдикція якої поширюється на всю територію держави.
2. Єдине громадянство, єдина конституція, законодавство, єдина судова система, армія.
3. Обов'язкова для всіх адміністративно-територіальних одиниць загальна податкова та кредитна політика.
4. Здійснення зовнішніх зносин центральними органами, які офіційно представляють державу на міжнародній арені.
5. Значна самостійність органів місцевого самоврядування.
6. Можливість різних форм автономії в унітарній державі, на території якої проживають невеликі за чисельністю національності.
7. Власна грошова одиниця, державні символи, столиця й інші атрибути державності.

Хочемо підкреслити, що унітарна форма державного устрою виникла одночасно з державою. Унітарними були Римська імперія, імператорські Японія та Китай, середньовічні європейські монархії. І лише в період розвитку капіталізму, в зв'язку з появою багатьох прогресивних ідей, з'явилися федерації, а також конфедерації та міждержавні союзи.

Існування та розвиток унітарної держави тісно пов'язані з функціонуванням центральних і місцевих органів влади. Функціональна діяльність цих органів безпосередньо стосується життя суспільства й держави. Тому доволі складно знайти критерій для класифікації унітарних держав. Необхідність такого пошуку дуже важлива в зв'язку з необхідністю вивчення багатоманітності унітарних держав, розкриттям змістовного наповнення того чи іншого виду унітарної держави. Все це дає мож-

ливість дослідити як позитивні, так і негативні сторони існування унітарної держави та, за великим рахунком, зрозуміти шляхи найефективнішого функціонування унітарної держави взагалі та України зокрема, особливо з огляду на складні виклики, які висунули перед державою й суспільством сучасні реалії.

У науці немає єдиної думки щодо таких критеріїв. Так, частина вчених стверджує: залежно від характеру державних утворень унітарні держави поділяються на централізовані (де адміністративно-територіальні одиниці мають рівний статус) і децентралізовані (адміністративно-територіальні одиниці мають у частині самоврядування певні переваги, зафіксовані конституціями) [2].

М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. В. Овраменко вважають, що за рівнем залежності місцевих органів від центральної влади унітарні держави поділяються на централізовані, децентралізовані та змішані. У централізованих державах органи самоврядування підпорядковуються центрові, місцеві органи влади очолюють призначені з центру керівники. Децентралізовані унітарні держави мають значну самостійність у вирішенні питань місцевого життя, а в змішаних – поєднуються ознаки централізації та децентралізації [3].

О. В. Фрицький поділяє унітарні держави на централізовані, відносно децентралізовані й децентралізовані. На його думку, централізовані не мають місцевої автономії, а функції влади на місцях здійснюють чиновники. У відносно децентралізованих унітарних державах поряд із чиновниками, призначеними центром, діють обрані відповідною територіальною громадою муніципальні органи. В децентралізованих унітарних державах існує конституційний розподіл повноважень між центральною владою й територіальними одиницями, місцеве самоврядування здійснюють виборні органи місцевих адміністративних одиниць, оскільки тут немає чиновників, призначених урядом [4].

Існують й інші позиції вчених стосовно класифікації унітарних держав. Зокрема, В. Ф. Мелашко та В. В. Молдован переконані, що унітарні держави різняться рівнем централізації, яка виступає в двох формах: бюрократичній та демократичній [5].

Найбільш вдалою, на нашу думку, є класифікація унітарних держав на централізовані, відносно децентралізовані й децентралізовані. Вважаємо, теоретичні висновки щодо класифікації унітарних держав мають ґрунтуватися не лише на доктринальних постулатах, які вже домінують в юриспруденції, а й на досягненнях у державному будівництві. Хочемо підтримати В. В. Міщучка, котрий доводить, що саме такий підхід допомагає здійсненню наукового пошуку в контексті нерозривного взаємозв'язку теорії та практики [6. С. 48–52].

Справді, процес дослідження різних видів унітарних держав повинен ґрунтуватися на чіткій методологічній основі, що дає змогу аналізувати правовідносини як у частині взаємозв'язку державних і місцевих органів влади, так і виду їх залежності одне від одного. Все це допомагає визначити основні тенденції, притаманні наразі державному будівництву.

Аналіз наукових праць учених, котрі займалися проблемами унітаризму, та відповідного законодавства дають підстави вважати, що в основу класифікації унітарних держав необхідно покласти централізацію державного управління.

Перед тим, як перейти до характеристики України як унітарної держави, спробуємо проаналізувати особливості централізованих унітарних держав. Вони такі: відсутність автономних утворень; імовірна відсутність органів місцевого самоврядування, або ж управління на місцях здійснюють призначені центральною владою чиновники; більшість держав-республік мають президентську або президентсько-парламентську форму правління; органи місцевого самоврядування, як правило, утворюються на нижчому рівні самоврядування; центральні органи державної влади здійснюють жорсткий контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування; в країнах, які ще переходять від неде-

мократичних політичних режимів до демократичної форми правління, як правило, існує високий ступінь централізації державного управління.

Ознаками децентралізованих унітарних держав можна вважати: наявність автономних утворень, відносно самостійність в нормотворчості й інших сферах діяльності; органи місцевого самоврядування входять у систему публічного управління; органи місцевого самоврядування утворюються й діють у всіх адміністративно-територіальних одиницях; органи місцевого самоврядування наділені високим ступенем самостійності та незалежності від державних органів; виборні органи місцевого самоврядування перебувають під непрямым контролем центральних державних органів.

Відносно децентралізовані унітарні держави мають ознаки, які не дозволяють віднести їх до жодної з названих форм: на вищому та середньому рівні адміністративно-територіального поділу управління здійснюється як органами місцевого самоврядування, так і державними чиновниками; органи місцевого самоврядування мають значно менший обсяг повноважень порівняно з відповідними органами в децентралізованих державах; державні органи можуть не тільки призупиняти дію правових актів, прийнятих місцевим самоврядуванням, а й зупиняти їхню дію.

Аналіз видових ознак унітарних держав дозволяє сформулювати два важливі висновки. Перший полягає в тому, що кількість централізованих унітарних держав поступово й постійно зменшується. Нині держав цього типу найменше, вони розташовані переважно в країнах Африки.

Другий висновок полягає в тому, що провести межу між централізованими й децентралізованими унітарними державами виключно на теоретичному рівні доволі важко. І ті й інші мають ознаки, притаманні відносно децентралізованим унітарним державам. У зв'язку з цим притримуємося позиції, що відносно децентралізованих унітарних держав найбільше й їхня кількість постійно збільшується.

На формування того чи іншого різновиду унітарної держави впливає порядок становлення адміністративно-територіальних одиниць. На доктринальному рівні виокремлюють два основні шляхи їх формування — штучний (неприродний) та історичний (природний).

Штучний шлях формування адміністративно-територіальних одиниць полягає в тому, що вони утворюються за допомогою нормативно-правових актів держави, котра, керуючись певними обставинами, здійснює поділ на певні територіальні одиниці.

Природний шлях формування адміністративно-територіальних одиниць не випадково називається історичним, оскільки своїм джерелом він має період виникнення й розвитку перших держав. Вважається, що першоосновою створення таких адміністративно-територіальних одиниць виступали невеликі поселення людей, які з часом перетворилися на населені пункти. В таких поселеннях найважливіші питання вирішували найкращі представники громади, що в подальшому призвело до практики утворення й функціонування виборних органів місцевого самоврядування на чолі з головою, бургомистром, мером та ін.

Аналізуючи практику утворення адміністративно-територіальних одиниць в Україні, особливо за останнє століття, можна зробити висновок: держава внаслідок об'єктивних і суб'єктивних чинників пішла штучним шляхом утворення таких одиниць. Не перелічуватимемо всіх адміністративно-територіальних одиниць, утворених узагалі без урахування історичних об'єктивних умов. Можна згадати про утворення 1943 року за вказівкою І. В. Сталіна Херсонської області, завдячуючи лише обмовці в радіоэфірі диктора Левітана [7]. Інший приклад — утворення в 1991-му Печенізького району Харківської області, населення якого й нині становить приблизно десять тисяч осіб.

Наведені приклади засвідчують: якщо адміністративно-територіальні одиниці в державі утворюються штучним шляхом, має місце високий рівень централізації державного управління, адже управління місцевими

справами здійснюють і чиновники, призначені державою, і виборні органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи. Якщо ж адміністративно-територіальні одиниці утворювалися в процесі історичного розвитку, ступінь централізації державної влади є мінімальним. Це можна пояснити тим, що органи місцевого самоврядування, котрі функціонують у таких територіальних одиницях, наділені значним обсягом повноважень. Водночас у цьому правилі в Україні є низка винятків. Ідеться про міста Київ і Севастополь, де місцеве самоврядування перебуває на неприпустимо низькому рівні, передусім через існування в них міських державних адміністрацій, голів яких призначає Президент України. Утім, сподіваємося, таке явище є тимчасовим.

Як вже зазначалося, Україна за Конституцією є унітарною державою. На її території функціонує єдина система вищих органів державної влади й управління, чия юрисдикція поширюється на всю територію; діє Конституція та законодавство; єдина система судового й конституційного контролю; правосуддя здійснюється в рамках централізованої системи на підставі єдиних норм матеріального та процесуального права; територія держави поділяється на звичайні адміністративно-територіальні одиниці тощо.

Можна однозначно стверджувати: наразі в Україні існують усі зовнішні атрибути й інститути демократичної унітарної республіки — дієздатні парламент, уряд, глава держави, багатопартійна система, проводяться референдуми й вибори законодавчого органу, президента, органів місцевого самоврядування та мерів міст, громадянам гарантується свобода слова, свобода масових маніфестацій. Наявні й інші ознаки, притаманні демократичним державам.

У Конституції України містяться спеціальні розділи, присвячені територіальному устрою, а також Автономній Республіці Крим, які розвивають конституційний принцип унітаризму, що є однією з базових цінностей конституційного ладу нашої держави. Територіальний устрій України ґрунтується на таких конституційних принципах: засадах єдності й цілісності державної території; поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади; збалансованості й соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Конституція України закріплює систему адміністративно-територіального устрою, яка включає в себе Автономну Республіку Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища й села. Одним із регіонів України, де процеси демократизації й переходу економіки на ринкові відносини мають свою специфіку, є АРК. Сьогодні це регіон, де переплелися численні суперечності політичного, економічного, державно-адміністративного, конфесіонального та етнопонаціонального характеру. На відносно невеликій території проживають представники понад 100 національностей і народностей, котрі мають власний традиційний уклад життя, історію, культуру, звичаї тощо. Ситуація ускладнюється нерозв'язаними проблемами репресованих, депортованих народів, насамперед кримськотатарського, серйозними недоліками в державній політиці щодо житлової та аграрної сфер тощо. Попри конституційне закріплення статусу автономії, питання про подальший розвиток Автономної Республіки Крим не можна вважати остаточно вирішеним. Згідно з Конституцією України АРК є адміністративною автономією. Водночас вона має багато ознак, притаманних політичній формі автономії: свій уряд, парламент, столицю, власне законодавство (в тому числі й Конституцію). Власне сама назва «республіка» свідчить про те, що кримська автономія навіряд чи є адміністративною. За своїм статусом і повноваженнями її все-таки слід вважати напівполітичною автономією, але така форма визнається органами державної влади. Слід також зауважити, що останніми роками в Україні зменшилася кількість лю-

