

УДК 342.1 (477) : 323.171

## ПРИНЦИП УНИТАРИЗМА КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЕДИНСТВА И БАЗОВАЯ ЦЕННОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ УКРАИНЫ

Александр КУШНИРЕНКО,  
доцент кафедры конституционного права Украины  
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

### SUMMARY

The paper studies the unitary form of the territorial structure of Ukraine, highlights the difference between unitary and federal states, advantages and disadvantages of each of these forms. On the basis of the collected empirical material, given the difficult internal situation related to the annexation by the Russian Federation of the Autonomous Republic of Crimea and the city with the special status of Sevastopol, separatist movement in Eastern Ukraine, the need of the principle of unitarianism fixed in the Constitution of Ukraine as a special value of the constitutional order, capable of keeping the unity of Ukraine, is argued.

**Key words:** territorial structure, unitarianism, federal state, decentralization, constitutional order.

### АННОТАЦИЯ

Исследуется унитарная форма территориального устройства Украины. Освещается отличие унитарных государств от федеративных, недостатки и преимущества каждой из этих форм. На основе собранного эмпирического материала аргументируется с учётом непростой внутренней ситуации, связанной с аннексией Российской Федерацией Автономной Республики Крым и города со специальным статусом Севастополя, сепаратистским движением на Востоке Украины, необходимость сохранения закрепленного в Конституции Украины принципа унитаризма как особой ценности конституционного строя, способной сохранить соборность Украины.

**Ключевые слова:** территориальное устройство, унитаризм, федеративное государство, децентрализация, конституционный строй.

**Постановка проблемы.** Форма государственного устройства как один из элементов формы государства отражает способ административно-территориальной организации государства, деление его на составные части и распределение власти между ними, а также между этими составными частями и самим государством. Сегодня существующие в мире государства подразделяются на унитарные и федеративные, причем из более чем 220 государств приблизительно 170 свойственна унитарная форма политико-территориальной организации. Такое многообразие и множественность унитарной формы территориального устройства государств вызывает необходимость структуризации научных знаний о них.

**Состояние исследования.** Проблема унитарной формы государственного устройства неоднократно становилась предметом научных исследований целого ряда известных зарубежных и украинских учёных [1]. Их общетеоретические исследования, безусловно, имеют большую научную ценность, но в то же время среди учёных нет, и это естественно, единого мнения относительно проблемы формы государственного устройства, а также единых критериев классификации как унитарных, так и федеративных государств.

Вышеизложенное даёт основание полагать, что исследование проблемы государственного устройства по-прежнему является актуальным, особенно для Украины, в контексте тех тревожных событий, которые в последнее время происходят в государстве.

**Изложение основного материала.** Следует отметить, что в Конституции Украины имеются специальные разделы, посвященные территориальному устройству, а также Автономной Республике Крым, которые, как представляется, развивают конституционный принцип унитаризма, который по праву является одной из базовых ценностей

конституционного строя нашего государства. Принцип унитарного характера Украины находит свое конституционное проявление в том, что территориальное устройство Украины базируется на основах единства и целостности государственной территории; сочетания централизации и децентрализации в осуществлении государственной власти; сбалансированности и социально-экономического развития регионов с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций. Именно на этих конституционных принципах основывается территориальное устройство Украины как унитарного государства.

В отечественном конституционном праве институт территориального устройства получил свое название в Конституции Украины 1937 года, в которой имелась глава «Государственное устройство», а в Конституции 1978 года глава называлась «Национально-государственное устройство». В настоящее время применяется термин «территориальное устройство». Основной Закон Украины закрепляет систему административно-территориального устройства, которая включает в себя Автономную Республику Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки и села. Дается название и перечисляются все существующие в Украине области (их 24), а также имеющие специальный статус, определенный законами, города Киев и Севастополь.

Предметом исследования данной статьи является унитарная форма территориального устройства государства. Объясняется это тем, что, согласно ч. 2 ст. 2 Основного Закона Украины, наше государство является унитарным. Унитарное государство (от лат. *unitas* – единство) – это простое единое государство, которое состоит из административно-территориальных единиц, не имеющих суверенитета (областей, провинций и т. д.).

Унитарная форма государства, как правило, закреплена в конституциях государств. В частности, Конституция КНР 1982 г. провозглашает Китайскую Народную Республику единым многонациональным государством, которое было создано усилиями народов различных национальностей всего государства, а автономия представляется национальным меньшинствам, постоянно проживающим на ее территории [2]. Конституция Болгарии 1991 г., на территории которой проживают национальные меньшинства, прежде всего турки, закрепляет положение о недопустимости создания в государстве территориальной автономии [3].

В то же время многие конституции зарубежных государств непосредственно не закрепляют унитарную форму государственного устройства, например, Конституция Великобритании, и в этом смысле унитаризм в таких государствах вряд ли возможно рассматривать как конституционный принцип.

Существование и развитие унитарного государства тесно взаимосвязаны с функционированием центральных и местных органов власти. Функциональная деятельность данных органов практически охватывает все направления и стороны жизни общества и государства. В связи с этим нелегко обнаружить критерий, который был бы универсальным для классификации унитарных государств. Необходимость же поиска такого критерия (или критериев) важна в связи с необходимостью изучения многообразия унитарных государств, для раскрытия содержательного наполнения формы того или иного вида унитарного государства. Все это дает возможность исследовать и понять как позитивные, так и негативные стороны существования унитарного государства и, по большому счету, понять пути наиболее эффективного функционирования унитарного государства вообще и Украины в частности, особенно в связи с теми непростыми вызовами, которые поставили перед государством и обществом современные реалии.

На счет таких критериев в науке нет единого мнения. Некоторые ученые утверждают, что в зависимости от характера государственных образований унитарные государства подразделяют на централизованные (административно-территориальные единицы имеют равный статус) и децентрализованные (административно-территориальные единицы обладают определенными преимуществами в области самоуправления, зафиксированные конституциями) [4].

Известный ученый О.В. Фрицкий унитарные государства подразделяет на централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные. По его мнению, централизованные унитарные государства не имеют автономии, а функции власти на местах осуществляют назначенные чиновники. В относительно децентрализованных унитарных государствах наряду с назначаемыми центром чиновниками действуют избираемые соответствующей территориальной громадой муниципальные органы. У децентрализованных унитарных государств существует конституционное распределение полномочий между центральной властью и территориальными единицами, местное самоуправление осуществляют выборные органы местных административных единиц, поскольку здесь нет чиновников, назначаемых правительством [5].

Существуют и другие мнения ученых относительно классификации унитарных государств на виды, иногда и очень оригинальных. В частности, В.Ф. Мелашенко и В.В. Молдован утверждают, что унитарные государства отличаются между собой уровнем централизации, которая выступает в двух формах: бюрократической и демократической [6].

Вышеупомянутые и иные научные мысли ученых, безусловно, имеют право на существование и, по большому счету, они дают возможность более глубоко осмыслить проблему развития унитарного государства. Не анализируя позитивные, иногда негативные, а в чем-то и спорные положения их научных позиций по данному вопросу, хотели бы остановиться на позиции, которая нам наиболее импонирует. Мы также считаем, что наиболее удачной является классификация унитарных государств на централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные. В то же время убеждены, что теоретические выводы относительно осуществления классификации унитарных государств должны основываться не только на утвердившихся в юриспруденции доктринальных постулатах, но и на тех достижениях, которые реально имеют место в практическом государственном строительстве. С этой точки зрения хотелось бы всячески поддержать мнение В.В. Мищука в том, что именно такой подход способствует осуществлению научного поиска в контексте неразрывной взаимосвязи теории и практики [7].

Действительно, процесс исследования различных видов унитарных государств должен основываться на четкой методологической базе, что дает возможность анализировать правоотношения как в сфере взаимосвязи государственных и местных органов власти, так и их видовую зависимость друг от друга. Все это должно позволить определить основные тенденции, имеющие сегодня место в государственном строительстве.

Анализ соответствующего законодательства, а также научных трудов ученых, которые занимались и продолжают заниматься проблемами унитаризма, приводит к мысли, что в основу классификации унитарных государств все-таки следует положить централизацию государственного управления, тем более что большинство ученых именно ее взяли за основу классификации, применяя при этом разные варианты наименования этого критерия. И об этом уже говорилось ранее.

Анализ видовых признаков унитарных государств позволяет сформулировать, как минимум, два важных положения. Первое состоит в том, что количество централизованных унитарных государств постепенно и постоянно уменьшается. На сегодня их существует наименьшее количество (Тунис, Чад, Монголия, Индонезия, Судан, Нигерия и другие). Анализ конституционного законодательства зарубежных государств показывает тенденцию к децентрализации государственного управления, особенно в так называемых государствах «третьего мира»

Второй вывод, на наш взгляд, состоит в том, что все-таки достаточно трудно определить централизованные и децентрализованные унитарные государства в «чистом виде», то есть чисто на теоретическом уровне. И те и другие содержат в себе такие признаки, которые по своему содержательному наполнению свойственны относительно децентрализованным унитарным государствам. В связи с этим мы придерживаемся позиции, что относительно децентрализованных унитарных государств в количественном исчислении существует наибольшее число, которое постоянно увеличивается.

Как правильно отмечалось в литературе [7, с. 51], важным моментом, имеющим безусловное влияние на формирование той или иной разновидности унитарного государства, есть порядок формирования административно-территориальных единиц. На доктринальном уровне выделяют два основных пути их формирования – неестественный (искусственный) и естественный (исторический).

Искусственный путь формирования административно-территориальных единиц состоит в том, что они создаются с помощью нормативно-правовых актов государства, которое, руководствуясь определенными обстоятельствами, осуществляет деление государства на определенные территориальные единицы.

Естественный же путь формирования административно-территориальных единиц не случайно называется еще историческим путем. Считается, что первоосновой создания таких административно-территориальных единиц выступают небольшие поселения людей, которые со временем превратились в населенные пункты. В таких поселениях наиболее важные вопросы решали наилучшие представители общины, и в дальнейшем это привело к практике создания и функционирования выборных органов местного самоуправления во главе с бургомистром, мэром, председателем и т. д.

Анализируя практику создания административно-территориальных единиц в Украине, особенно за последние сто лет, можно сделать вывод, что государство в силу объективных и субъективных факторов во многом пошло по искусственному пути создания таких единиц.

Украина, как уже отмечалось, согласно Конституции, является унитарным государством. На всей ее территории действует единая Конституция; функционирует единая система высших органов государственной власти и управления, юрисдикция которых распространяется на всю территорию; действует единая система судебного и конституционного контроля; правосудие осуществляется в рамках централизованной системы на основании единых норм материального и процессуального права; территория государства делится на обычные административно-территориальные единицы и т. д.

В настоящее время в Украине существуют все внешние атрибуты и институты демократической унитарной республики – Верховная Рада Украины, Кабинет Министров Украины, глава государства, проводятся референдумы и выборы Президента Украины, парламента, избираются гражданами органы местного самоуправления и председатели населенных пунктов, существует многопартийная система, гражданам гарантируются свобода слова, массовые манифестации и другие признаки, характерные для демократических государств.

В составе Украины имеется автономное образование в виде Автономной Республики Крым, которая в марте 2014 года вместе с городом со специальным статусом Севастополь была аннексирована Российской Федерацией. Не вникая глубоко в суть этой, безусловно, чрезвычайно сложной проблемы, которая в будущем может еще больше усугубиться, тем не менее, подчеркнем, что наличие в Украине автономии никоим образом не ставит под сомнение унитарный характер украинского государства. Вне всякого сомнения, Украина является унитарным государством, причем с относительно децентрализованным государственным управлением. Подтверждением такого вывода является не только наличие в составе Украины Автономной Республики Крым, но и то, что на местном уровне власть осуществляют как органы местного самоуправления и их должностные лица, так и назначаемые центральными органами власти чиновники. Так, например, органы местного самоуправления – сельские, поселковые и городские советы представляют интересы территориальных громад сел, поселков и городов, а районные и областные советы представляют общие интересы территориальных громад

районов и областей. Все советы, как и сельский, поселковый и городской головы, избираются гражданами Украины сроком на пять лет на основе общепризнанных принципов избирательного права. В сельских районах и областях, а также в Киеве и Севастополе существует государственная исполнительная власть, которую возглавляют главы этих государственных администраций. Главы государственных администраций по представлению Кабинета Министров Украины назначаются на свои должности Президентом Украины. Таким образом, как уже отмечалось выше, имеет место классический пример так называемого «двоевластия», а, следовательно, и относительной децентрализации государственного управления.

Хотелось бы также обратить внимание на то, что сегодня украинское общество оказалось в состоянии своеобразного «межцивилизационного перехода», когда широкое толкование демократии, свободы и других базовых ценностей конституционного строя, как нам представляется, уже начинают угрожать как безопасности самого человека, так и всему обществу. В этих условиях обществу необходимо предложить идею, которая смогла бы объединить его. Это необходимо сделать хотя бы потому, что властная политическая элита вряд ли сможет найти поддержку народа, если не сможет в сжатые сроки реализовать задекларированные реформы в сфере экономики, пенсионного обеспечения, жилищно-коммунального хозяйства, охраны здоровья и многие другие. Среди реформ, которые предполагается начать в ближайшее время, очень важной является административно-территориальная реформа. Безусловно, ее необходимо проводить, но не очень поспешно и одновременно с другими, поскольку она должна быть подготовлена должным образом. Представляется, что такая реформа должна осуществляться с учетом закрепленной в ч. 2 ст. 2 Конституции Украины императивной нормы об унитарном характере государственного устройства Украины.

Вопросы относительно государственного устройства Украины представляют особую актуальность и вызывают определенную тревогу, поскольку они возникают на почве разного уровня социально-экономического развития административно-территориальных единиц, региональных особенностей, религии, менталитета и других особенностей людей. Влияние регионов на происходящие политические и социально-экономические процессы возрастает. В Украине также существуют достаточно сильные и влиятельные политические партии, которые представляют интересы тех или иных регионов, а это в будущем может привести к еще большему распространению идей федерализма. На сегодня, по существу, политические силы раскололись на два лагеря: первые отстаивают принцип унитарности, а другие являются сторонниками федерализации.

Сторонники унитаризма основными аргументами в свою пользу считают, что к началу XXI столетия в мире существовало более 150 унитарных государств; возникшие перед Украиной проблемы могут быть значительно легче решены в условиях унитарной формы правления; Украина не имеет стабильных традиций федеративного устройства; Украина слишком долго шла к объединению всех своих земель, чтобы устанавливать внутренние границы. С их точки зрения, федерализация Украины приведет к дестабилизации политической ситуации в государстве, к международным конфликтам и, в конечном итоге, к расколу страны.

Сторонники федеративного устройства Украины на защиту своей концепции выдвигают такие аргументы. Они



доказывают, что в мире насчитывается не менее 50 федеративных государств и процесс федерализации продолжается; отсутствие гражданского общества может привести к установлению нового тоталитаризма, а децентрализация власти в рамках федерации могла бы стать определённой гарантией против этой опасности; жёсткая подчинённость местных органов власти центральному спровоцирует антиукраинские настроения в ряде регионов, особенно с учётом уровня жизни населения в соседних государствах; унитарное государство обуславливает прямую подчинённость местных органов власти центру, который будет жертвовать интересами отдельных регионов в пользу большинства населения Украины, что не исключает желания перейти под юрисдикцию соседних государств или же создать отдельное государство. По существу, сторонники федерализма в Украине одной из главных опасностей к единству Украины считают тенденцию к жестокой унитаризации государства.

В этих условиях, а также с учётом того, что Украина слишком разнообразна и очень большая по территории, мы придерживаемся мнения, что принцип унитаризма, как базовая ценность конституционного строя, должен оставаться незыблемым и быть предметом научного исследования.

Впрочем, идея федерализма неоднократно высказывалась и в Украине. Например, Николай Костомаров в своих «Мыслях о федеративном начале древней Руси» высказывался о необходимости децентрализации государства и установлении федеративных основ в отношениях между народами России. Он считал, что славян объединяет происхождение, быт, язык, единый княжий род, христианская вера и единая церковь, и всё это может быть основанием для союза суверенных государств.

За федерацию выступал также Михаил Драгоманов, который считал, что федеративное государство может быть создано в результате децентрализации управления государства. Он предлагал разделить Украину на 20 земель, выделив Киевскую, Харьковскую, Полтавскую и другие области.

В двадцатые годы XX столетия была предпринята попытка создать в качестве федерации и Советский Союз, но принцип федерализма в последующем был низведен до обычного унитаризма.

Хотим также напомнить, что, когда в 1991 году Украина получила государственную независимость, неоднократно звучали призывы о необходимости введения в Украине федеративно-земельного устройства [8].

При этом выделялось, как правило, 9 исторических и экономических регионов: Донецкий (Донецкая и Луганская области); Приднепровский (Днепропетровская и Запорожская области); Северо-Восточный (Полтавская, Сумская и Харьковская области); Центрально-Полесский (Житомирская, Киевская, Черниговская области); Причерноморский (Автономная Республика Крым, Николаевская, Херсонская и Одесская области); Карпатский (Закарпатская, Ивано-Франковская, Львовская и Волынская области); Подольский (Тернопольская, Хмельницкая и Винницкая области); Центральный (Черкасская и Кировоградская области); Волынский (Волынская и Ровенская области).

Следует отметить, что, отстаивая украинский федерализм, его сторонники упор делают на необходимости предоставить регионам более широкие полномочия и самостоятельность (за исключением права выхода из состава Украины), ограничив власть центра, что, по их мнению, должно оказать стимулирующее влияние на все процессы

жизнедеятельности общества. И вот здесь мы согласны с С.Г. Рябовым в том, что все эти вопросы могут быть решены и в условиях унитарного государства [9].

Действительно, в данном случае за проблему государственного устройства выдаются вопросы административно-территориального деления и принципов подчинённости органов управления различных звеньев.

Как ни прискорбно это признавать, но Украина, в связи с часто безответственными и масштабными социальными экспериментами с непредвиденными и большей частью негативными последствиями, оказалась в довольно сложной ситуации. Конечно же, можно согласиться с тем, что властные полномочия чрезвычайно централизованы и сконцентрированы в центральных органах государства, а соответствующий конституционный принцип о сочетании централизации и децентрализации государственной власти практически не реализуется. Но мы совсем не уверены в том, что смена территориального устройства на федеративный позволит автоматически избавиться от негативных особенностей этого явления. Более целесообразным представляется на практике осуществить децентрализацию государственной власти в пользу органов местного самоуправления, которые, обладая соответствующими источниками финансирования, смогут решать актуальные проблемы жителей.

Таким образом, все преимущества федерации, которые её сторонники пытаются обосновать свою позицию, можно достичь без изменения территориального устройства Украины.

**Выводы.** В завершении хотелось бы отметить, что не стоит изменять работающий (возможно, и недостаточно эффективно) механизм унитаризма ради создания нового, федеративного, которому в Украине ещё предстояло бы доказать свою эффективность. Не изменениями формы государственного устройства укрепляется демократия в государстве, обеспечивается суверенитет и независимость, а в том числе и стабильным экономическим развитием, которое в значительной степени уменьшает остроту социальных противоречий, а обеспечивать его необходимо как в унитарном, так и в федеративном государстве. Это тем более важно, что даже в некоторых федеративных государствах в последние десятилетия невооружённым взглядом наблюдается тенденция превращения их в унитарные. Причём этот процесс происходит без внесения соответствующих изменений в конституции. Наиболее ярким примером в этом отношении можно считать Федеративную Республику Германию и Российскую Федерацию. Относительно первой, то ещё в 1962 году немецкий юрист Конрад Хессе охарактеризовал Германию как «унитарную федерацию» [10]. По его мнению, причины унитаризации Германии кроются в том, что чрезвычайно сузилась сфера тех проблем, которые по своей природе могут решаться в пределах отдельной земли, а поэтому в ограниченных рамках одного субъекта Федерации реализация исконных задач земель представляется трудно разрешённой. Но наиболее весомой причиной он считал стремление Германии к построению социального государства, которое должно обеспечить одинаковый уровень жизни на всей территории страны независимо от экономической дифференциации регионов. А это требует централизованного правового регулирования, единого перераспределения материальных ценностей и так называемого выравнивания межрегиональных различий. Кроме того, на федерацию сместился и центр тяжести политической жизни государства.

В связи с безответственными масштабными экспериментами и большим количеством негативных последствий, Украина оказалась в достаточно трудной ситуации, особенно в контексте того сепаратистского течения, которое происходит в восточных регионах государства, и ультимативными требованиями отдельных политических сил и преступных группировок к государственной власти перейти на федеративную модель территориального устройства. Мы согласны с тем, что властные полномочия действительно сильно централизованы и сконцентрированы в центральных государственных органах, а соответствующий конституционный принцип о сочетании централизации и децентрализации власти практически не реализуется. Вместе с тем, уверены, что с учётом тех геополитических сложнейших процессов, которые сегодня происходят в государстве, нельзя переходить на федеративную модель государственного устройства. Более перспективным и жизненно необходимым представляется сохранение соборной унитарной Украины с широкой децентрализацией государственной власти в пользу органов местного самоуправления, возможно, даже с сохранением Автономной Республики Крым, после того, как Украина реально восстановит на данную составную часть своей территории государственный суверенитет.

#### Список использованной литературы

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации : [учебное пособие для юрид. вузов и ф-тов] / М.В. Баглай. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 752 с. ; Погорілко В.Ф. Конституційне право України : [підручник] / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; за заг. ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Наукова думка; Прецедент, 2006. – 344 с. ; Погорілко В.Ф. Конституційне право України. Академічний курс : [підручник]: у 2 т. / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко ; за ред. В.Ф. Погорілка. – К. : Юридична думка, 2006. – Т. 1. 2006. – 544 с. ; Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право / В.Н. Шаповал. – К. : Княгиня Ольга, 2007. – 416 с. ; Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн : [підручник] / В.М. Шаповал. – К. : Юрінком Інтер, 2006 – 496 с. ; Шаповал В. Форма держави в конституційному праві / В. Шаповал // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 2. – С. 47–58 ; Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : [підручник] / В.М. Шаповал. – К., 2008. – 480 с.
2. Конституції зарубіжних країн : [навчальний посібник] / [В.О. Сergyгін, Ю.М. Коломієць, О.В. Маретян та ін.] ; за загальною ред. к. ю. н. В.О. Сergyгїна. – Х. : ФІНН, 2009. – С. 261.
3. Конституции государств Европы / под общей редакцией Л.А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – 2001. – с. 394.
4. Загальна теорія держави і права : [підручник] / за ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришенка. – Х. : Право, 2009. – С. 112–113.
5. Фрицький О.В. Конституційне право України / О.В. Фрицький. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – С. 455.
6. Молдаван В.В. Конституційне право : [опорні конспекти] / В.В. Молдаван, В.Ф. Мелашенко. – К. : Юмана, 1996. – С. 259.
7. Міщук В.В. Види унітарних держав: проблеми класифікації / В.В. Міщук // Київ. ун-т права. – 2010. – № 3. – С. 48–52.
8. Костомаров Н. Мысли о федеративном начале в древней Руси / Н. Костомаров. – СПб. : Основа, 1861. – С. 38.
9. Драгоманов М.П. Вибране (“мій задум знайти історії цивілізації на Україні”) / М.П. Драгоманов. – К. : Либідь, 1991. – С. 688.
10. Hesse K. Grundzuge des Verfassungsrechts des Bundesrepublik Deutschland.-Heidelberg : C.F. – Muller Verlag, 1995. – S. 99.