

могутності. Міжнародна й національна безпека потребують пошуку форм дипломатичного та мирного (економічного) інструментарію в боротьбі з тероризмом, оновлення стратегії і тактики збройної боротьби, змін у системі колективної безпеки. Для України це був шлях військових реформ від нейтральної та позаблокової країни до повноправної участі у військовому союзі.

**Ключові слова:** військова реформа, позаблокова країна, нейтралітет, європейський вибір, військовий союз.

#### Резюме

***Волкотруб Л. В. Украинская независимость, строительство ее вооруженных сил и участие в коллективной безопасности.***

В период украинской независимости, ее народ прошел долгий и сложный путь к военной безопасности. События 11 сентября изменили геополитические просторы, основы международной безопасности, институты конституционализма, пересмотр концептов военного могущества. Международная и национальная безопасность требуют поиска форм дипломатического и мирного (экономического) инструментария в борьбе с терроризмом, обновления стратегии и тактики вооруженной борьбы, изменения в системе коллективной безопасности. Для Украины это был путь военных реформ от внеблоковой и нейтральной страны до полноправного участия в военном союзе.

**Ключевые слова:** военная реформа, внеблоковая страна, нейтралитет, европейский выбор, военный союз.

#### Summary

***Volkotryb L. Ukraine's independence and be under construction of its armed forces also the participate in collective security.***

Ukraine's part to the real independents and military security for the sake of its people has been long and difficult. The events of the 11<sup>th</sup> of September changed geopolitical accents, principles of international security and institutions of constitutionalism, to revision concepts of military power. The international and national security to need in search of form the diplomatic and peaceful (economic) instruments to combat terrorism, the renewal a strategy and tactics of armed struggle also a change at the collective security. It's to take place the course for military reform from the neutrality country and out of bloc to European choice to enjoying full rights for military alliance.

**Key words:** military reform, country out of bloc, neutrality, European choice, alliance.

УДК: 342.4 (342.26, 342.41)

#### **В. В. СМЕТАНА**

*Василь Васильович Сметана, аспірант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

### **ГАРМОНІЗАЦІЯ ТЕНДЕНЦІЙ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ЧИННИК РОЗВИТКУ УНІТАРИЗМУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ: ДОКРИНАЛЬНИЙ АСПЕКТ**

Будь-яка держава, як відомо, має свою територію, яка визначає просторові межі поширення її влади. Масштаби і структура території істотно впливають на організацію публічної влади, її форми, функції та повноваження. З метою найкращого здійснення цієї влади її організація в більшості випадків прив'язується до структурних частин території даної держави. У ряді випадків це можуть бути тільки звичайні адміністративно-територіальні одиниці, в інших – особливі автономні територіальні утворення, у третіх – більш або менш самостійні держави або подібні їм утворення.

Відповідно до Конституції України за формою територіального устрою наша держава є унітарною. Термін «унітарна держава» походить від латинського слова *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 української держави означає, що територія України в межах існуючих 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.

При цьому унітарна держава в даний час є найбільш поширеною у світі формою державного устрою. Понад 85% країн світу обрали унітарну форму свого територіального устрою. Це різні за своїми територіальними параметрами, етнонаціональним складом, географічним розташуванням, економічним та соціально-культурним розвитком, політичними та правовими традиціями держави.

Сьогодні складно навіть уявити всю багатоманітність унітарних держав, ту кількість відмінностей в їх організації, яка існує. Ще важче виокремити інституційні та функціональні критерії, за якими можна порівняти та класифікувати унітарні держави світу, означити тенденції унітаризму у світовому масштабі.

Ще більшого значення, важливості питанню оптимального поєднання централізму та децентралізації в контексті конституційної реформи в сучасній Україні надає те, що її здійснення із застосуванням терміна «децентралізація» є своєрідним зовнішньополітичним зобов'язанням. При цьому в поняття децентралізації

щодо України вкладається подекуди абсолютно різний зміст. Йдеться, зокрема, і про передачу значної частини функцій та повноважень, а також бюджетних коштів від державних органів органам місцевого самоврядування, і про трансформацію адміністративно-територіального устрою, модернізацію територіального устрою в цілому, в тому числі нав'язування (насамперед, з боку Російської Федерації) його федеративного варіанту.

У цьому контексті варто навести позицію А. О. Селіванова, який відзначив наявність такого «правового явища, яке останнім часом виникло і його можна визначити як «надмірна конституційно-правова індукція». Сутність цього явища, на його думку, полягає в тому, що нові положення законів, які стосуються повноважень місцевого самоврядування, поволі є регуляторами більш принципів питань, ніж закріплені в самій Конституції. Отже, відбувається позаконституційне розширення предметів відання в поточному законодавстві, що стримує конституційні реформи, втрачається їх пріоритетність і порушується конституційний правопорядок»<sup>1</sup>.

Таким чином, сучасний етап конституційного будівництва в Україні характеризується інтенсивним пошуком принципово нових рішень на шляху корінної перебудови усіх сторін життя держави і суспільства. Однією з актуальних та надскладних проблем, які постали після набуття незалежності української держави, є питання вдосконалення територіальної організації влади та територіального устрою України, баланс централізму та децентралізації в його організації та функціонуванні. Адже територіальний устрій є одним з найважливіших інститутів державного ладу України. Цей інститут характеризує юридичні якості та властивості такого основного складового елементу держави як її територія. Територіальний устрій є організацією території держави. Територія є неодмінною умовою розвитку всього державного життя, утворюючи, поряд із категоріями «народ» та «влада», триаду елементів, які формують державу.

Слід зазначити, що 3 березня 2015 р. в Інституті законодавства Верховної Ради України відбувся «круглий стіл» на тему: «Децентралізація в унітарних державах: міжнародні стандарти та європейський досвід»<sup>2</sup>. Присутні на заході експерти, науковці, юристи-практики та представники органів державної влади й громадських організацій обмінялися думками щодо правових та організаційних засад децентралізації публічної влади, проблем розмежування владних повноважень в унітарній державі, механізмів забезпечення балансу публічної влади, напрямів її оптимізації в Україні, а також зарубіжного досвіду та міжнародних стандартів у цій сфері.

На заході зазначалося, що децентралізація – це тривалий процес, який необхідно проводити системно, планово, з використанням досвіду та найкращих практик інших держав і напрацювань вітчизняних неурядових організацій. Наголошувалося й на необхідності комплексного запровадження законодавчих змін, а також значенні практичного досвіду реалізації реформ, налагодженні взаємодії між владою та громадянами, спільному обговоренні отриманих результатів.

Звертали увагу учасники заходу й на дискусійні проблеми теорії і практики сучасного унітаризму. Так, А. О. Селіванов у своїй доповіді звернув увагу інших учасників, що словосполучення «міжнародні стандарти» в назві «круглого столу» є в певному сенсі помилковим, оскільки в такому питанні «немає та не може бути міжнародних стандартів». У цьому плані слід дійсно підтримати цю позицію. Адже, аналіз спеціальної юридичної літератури (дослідження таких відомих вітчизняних та зарубіжних учених, як М. В. Баглай, В. В. Кравченко, А. М. Колодій, Ю. І. Лейбо, В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицький, В. М. Шаповал та інших) доводить, що в сучасному державознавстві відсутня моністичність думок учених щодо виокремлення єдиних критеріїв класифікації унітарних держав, що призводить до різного трактування їхньої сутності.

Визначення таких критеріїв на доктринальному рівні є необхідним для правильного розуміння можливих меж децентралізації в Україні, аби конституційна реформа не призвела до псевдо-унітарного державного устрою України, як, наприклад, сьогодні багато вчених вважають псевдо-унітарними (феномен «федерованої регіоналізації» або «держави, що федералізується») державами Іспанію, Португалію та Італію<sup>3</sup>, а федералізм Росії номінальним<sup>4</sup>.

Як зазначає О. В. Батанов, проблема територіального устрою держави та статусу її складових є однією з найменш досліджених у конституційно-правовій науці. Більш детальний аналіз території в юридичній науці був зроблений юристами-міжнародниками, водночас представники науки конституційного права, як правило, обмежуються розглядом окремих питань території, зокрема особливостями територіальної організації державної влади та місцевого самоврядування, проблемами державного суверенітету, територіальної цілісності й недоторканності тощо. Значною мірою недостатня вивченість проблеми в сучасній Україні зумовлює труднощі в загальному розумінні таких феноменів, як унітаризм, федералізм і федералізація, регіоналізм і регіоналізація, децентралізація та деконцентрація тощо.

У своїй дисертації Л. І. Приполова<sup>5</sup> вказує, що в Україні завжди існували дискусії щодо можливості федералізації. Прихильники унітаризму, обстоюючи названу модель устрою, наводять такі аргументи: відсутність в Україні традиції федерального устрою; народ України пройшов довгий шлях до об'єднання та незалежності; лише в умовах унітарної держави Україна зможе досягти соціально-економічного розвитку; федералізація може призвести до дестабілізації політичної обстановки в країні. У свою чергу, прихильники федеративного устрою наводять свої аргументи: у світовій спільноті спостерігається тенденція до децентралізації, що є одним з принципів федералізму; унітаризм через централізацію влади несе в собі загрозу тоталітаризму; унітарній державі характерна підпорядкованість місцевих органів влади, що не дозволяє забез-

печити належний захист інтересів усіх регіонів; федералізм враховує історичну, етнічну, культурну специфіку регіонів. Утім, Л. І. Приполова, як і більшість інших вітчизняних вчених-конституціоналістів та політологів, не поділяє позицію щодо необхідності на даному етапі історичного розвитку України її федералізації.

Інші вітчизняні вчені І. О. Кресіна та О. М. Стойко вказують, що з моменту прийняття Конституції України у 1996 р. питання форми державного устрою перестало бути предметом обговорення експертів та широких громадських дискусій, а використовується насамперед для подальшої дестабілізації ситуації в країні як внутрішніми, так і зовнішніми факторами (кінець 2004 р. – початок 2014 р.). Основна причина полягає в домінуванні у свідомості політиків, експертів та громадян спрощеного уявлення про модель взаємодії між центром і регіонами, яка пропонує вибір між унітарним або федеративним устроєм. Хоча насправді світова практика пропонує безліч варіантів збалансування централізму та децентралізації, загальнонаціональних і місцевих інтересів, які відображають історичні, політичні, економічні, культурні особливості конкретної країни. Тому було б помилковим говорити про прогресивність чи відсталість тієї чи іншої форми державного устрою, найважливішим питанням є відповідність такої форми довгостроковим завданням державного розвитку. За такого підходу основне завдання при виборі форми державного устрою полягає в оптимальному поєднанні згуртованості політичної спільноти та збереження її різноманітності.

Також І. О. Кресіна та О. М. Стойко доводять, що ще донедавна мала місце надмірна абсолютизація цих двох (унітарної та федеративної) форм і виокремлювалася ціла низка елементів, які породжували принципові відмінності між ними, що давали підстави розглядати їх як протилежності. Однак світова практика форм державного устрою є надто багатоманітною, щоб чітко вкладатися у цю дихотомічну модель. Якщо брати узагальнено, то будь-яка держава функціонує в рамках єдиної території, цілісність якої забезпечується усіма наявними в державі засобами, зокрема правовими, а основою територіального устрою будь-якої держави є рівні й системи територіальних одиниць, у межах яких органи публічної влади здійснюють свою компетенцію. За такого підходу жодних радикальних суперечностей між категоріями «унітарна держава» і «федеративна держава» не існує.

Позицію про доцільність створення регіоналістської держави, яка поєднувала б у собі всі позитивні ознаки унітарного та федеративного устрою, висловлює Ф. А. Аметка<sup>6</sup>. Основним критерієм побудови подібної держави автор вбачає наділення областей автономією із звичайним або спеціальним правовим статусом (політичної автономії) без права виходу з держави.

Відомий вітчизняний вчений-політолог С. Ю. Римаренко вважає, що для України однаково неприйнятні як збереження жорсткого унітаризму, з характерним для нього диктатом центру, так і швидкі кроки до федералізації. Як оптимальний шлях автор вказує поступову децентралізацію держави<sup>7</sup>.

На думку вітчизняного політика Й. В. Вінського, федералізація призведе до появи 25–27 «президентів», які намагатимуться розділити країну на частини, оскільки прихильники федералізму прагнуть безконтрольно грабувати державу<sup>8</sup>. Політолог О. С. Клітченко вважає недоцільним перехід до федеративної форми устрою і схиляється до позиції збереження унітарного устрою з подальшою перспективною децентралізацією, яка дасть можливість досягти тих переваг федерації, якими її прибічники аргументують свою позицію. Водночас автор наполягає на необхідності створення умов для реалізації потенціалу місцевого самоврядування<sup>9</sup>. С. І. Грабовський також вважає прийнятним для України лише унітарний устрій, оскільки він зумовлений існуванням на території України переважаючої української нації<sup>10</sup>. Схожу з О. С. Клітченком та С. І. Грабовським позицію обґрунтував і В. В. Міщук<sup>11</sup>.

Проте є й інші думки, наприклад, відомі своїми екстремістськими поглядами В. В. Колесніченко та Р. О. Бортнік вважають, що федералізація України – це прогресивний та об'єктивний процес, який сприятиме зміцненню державної єдності та територіальної цілісності, запобіганню сепаратистським проявам, налагодженню соціокультурних відносин між регіонами<sup>12</sup>.

На наше переконання, українське суспільство не готове прийняти федеративну модель територіального устрою, відсутні для цього і необхідні об'єктивні проукраїнські передумови. Особливо ускладнюється ситуація у цій сфері у зв'язку з анексією Автономної Республіки Крим та військовою агресією з боку Російської Федерації, спробами реанімації так званої Новоросії та самопроголошенням у 2014 р. Луганської Народної Республіки та Донецької Народної Республіки, посиленням сепаратистських тенденцій у інших регіонах України, штучним культивуванням та насадженням федералістських сценаріїв ззовні.

У зв'язку з цим проблема генезису, сутності, принципів, функцій сучасного унітаризму в Україні, врахування зарубіжного досвіду набуває надзвичайної актуальності та значення.

Але, на жаль, можна констатувати відсутність сьогодні в державі чіткого й, насамперед, достатньо обґрунтованого бачення з цих питань. Такого, яке б враховувало нещодавні трагічні для суверенітету та територіальної цілісності України події.

Внаслідок цього сучасна державна політика у сфері вдосконалення адміністративно-територіального устрою та територіальної організації влади України характеризується фактичною відсутністю довіри з боку населення до реформаторських дій з даного питання (поряд із відсутністю адекватного фундаментального наукового обґрунтування адміністративно-територіальної реформи), що по суті є основним бар'єром на шляху її реалізації.

Відповідно постають питання смислу, який кожний з учасників дискусії вкладає сьогодні в поняття федералізм та унітаризм, коли говорить про конституційну реформу в Україні. Варто погодитись з позицією І. О. Кресіної та О. М. Стойко, які доводять, що протилежності (поляризації) цих двох понять сьогодні не

існує, а світова практика форм державного устрою є надто багатоманітною, щоб чітко вкладатися у цю дихотомічну модель.

Дійсно, по-перше, можна пригадати дискусії, що з 1996 р. розгорілися щодо присутності за Конституцією України у складі держави автономної республіки.

По-друге, якщо подивитися на федералізм Росії та унітаризм Італії, то складно визначити, яка з обраних цими країнами форм є більш децентралізованою.

Таким чином, федералізація та децентралізація України сьогодні набуває не науково-правового, а більш політичного значення. Обрання одного з цих слів сьогодні є, ніби то, відповіддю на питання чи витримав суверенітет України зовнішній удар.

При цьому, на наш погляд, для правників постає важливе завдання – зберегти не лише вигляд, що федералізація України не відбулася оскільки це слово не використане, але й забезпечити здійснення реформи децентралізації без втрати українського унітаризму, обрати науково обґрунтовану та гармонічну модель поєднання у його системі принципів централізму та децентралізації. Як вже вказувалося, межі між унітаризмом та федералізмом сьогодні стерті багатоманітністю організації унітарних держав світу. Тому на допомогу конституціоналістам має прийти порівняльне правознавство, компаративісти.

З метою побудови гармонічної моделі вважаємо за необхідне:

1. Чітко з'ясувати поставлене конституційною реформою завдання.

2. Визначити коло питань (інститутів права), що підлягають реформуванню.

3. Здійснити порівняння нормативно-правових рішень з обраного кола питань, виявлення загальних рис і відмінностей.

4. Оцінити порівнювані нормативно-правові рішення з точки зору їх відповідності існуючим потребам, завданню конституційної реформи.

5. Обрати модельні стосовно України держави.

6. Побудувати цілісну та гармонійну модель реформованого українського унітаризму, підготувати відповідні проекти.

7. Здійснити всебічне обговорення обраної моделі та підготовлених підсумкових документів на загальнодержавному рівні, експертному середовищі.

8. Забезпечити прийняття відповідних законопроектів в Верховній Раді України без втрати здобутків праці науковців.

Таким чином, оголошена конституційна реформа є необхідністю, викликана як внутрішніми, так і зовнішніми факторами. Збереження унітарної форми державного устрою є й має бути відповіддю держави на внутрішні виклики та зовнішні загрози. Сьогодні Україна повинна довести, що вона є суверенною та незалежною, що не допустить поглиблення розколу між її громадянами, що українська нація не втратить назавжди відчуття єдності та соборності. З впровадженням реформи не можна зволікати, але й поспішна її реалізація може зумовити недосягнення поставлених цілей, збереження політичної нестабільності.

<sup>1</sup> Селіванов А. О. Децентралізація як реформа повноважень і обсяг розумного законодавства // <http://www.golos.com.ua/article/253496>

<sup>2</sup> Круглий стіл на тему «Децентралізація в унітарних державах: міжнародні стандарти та європейський досвід» // <http://www.auc.org.ua/news/detsentralizatsiya-v-unitarnikh-derzhavakh-mizhnarodni-standarti-ta-evropeiskii-dosvid>

<sup>3</sup> Кресіна І. О., Стойко О. М. Еволюція унітаризму в Україні: між консолідацією та консервацією // *Право України*. – 2014. – № 9. – С. 48.

<sup>4</sup> Батанов О. В. Конституційно-правові проблеми територіального устрою України: доктринальні та прикладні аспекти // *Право України*. – 2014. – № 9. – С. 12, 18.

<sup>5</sup> Приполова Л. І. Територіальний устрій України та європейських унітарних держав: порівняльно-правовий аналіз : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Приполова Людмила Іванівна. – К., 2011. – С. 154.

<sup>6</sup> Аметка Ф. А. Сучасні тенденції трансформації форм державного устрою / Ф. А. Аметка // *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. – Х., 2004. – С. 256.

<sup>7</sup> Римаренко С. Федералізм, регіоналізм, децентралізація // <http://kennan.kiev.ua/kkp/content/conf06/papers/Rymarenko.html>

<sup>8</sup> Мостова Ю. Як нам облаштувати Україну, або що робити з адміністративно-територіальною реформою? // <http://zapysy.com.ua/modules/sections/index.php?op=viewarticle&artid=46>

<sup>9</sup> Клітченко О. Федеральний чи унітарний устрій держав – моделі майбутнього Росії та України // [http://dialogs.org.ua/project\\_ua\\_full.php?m\\_id=536](http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=536)

<sup>10</sup> Грабовський С. Федералізм чи унітаризм : звіримо годинники // <http://www.pravda.com.ua/articles/2010/08/11/5289912>

<sup>11</sup> Міщук В. В. Унітарна форма територіального устрою України, Польщі та Італії (порівняльно-правовий аналіз) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Міщук Володимир Володимирович. – К., 2011. – С. 198.

<sup>12</sup> Колесніченко В., Бортнік Р. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку Української держави // *Голос України*. – 2009. – № 194 (4694). – С. 5.

### Резюме

**Сметана В. В. Гармонізація тенденцій децентралізації та централізації як чинник розвитку унітаризму в сучасній Україні: доктринальний аспект.**

У статті аналізуються форми державного устрою в контексті започаткованої в Україні конституційної реформи та багатоманітності форм державного устрою у світі. Поставлено під питання існування протилежностей між унітарною та федера-

тивною формами державного устрою, вказано на політичний чинник обрання між ними. Формулюється підхід до запровадження конституційної реформи.

**Ключові слова:** конституційне право; форми державного устрою; конституційна реформа; децентралізація; унітаризм; федералізм; порівняльне правознавство; компаративізм.

#### Резюме

**Сметана В. В. Гармонизация тенденций децентрализации и централизации как фактор развития унитаризма в современной Украине: доктринальный аспект.**

В статье анализируются формы государственного устройства, в контексте начатой в Украине конституционной реформы и многообразия форм государственного устройства в мире. Поставлено под вопрос существование противоположностей между унитарной и федеративной формами государственного устройства, указано на политический фактор выбора между ними. Формулируется подход к осуществлению конституционной реформы.

**Ключевые слова:** конституционное право; формы государственного устройства; конституционная реформа; децентрализация; унитаризм; федерализм; сравнительное правоведение; компаративизм.

#### Summary

**Smetana V. Harmonization trends of decentralization and centralization as a factor of developing modern unitary : the doctrinal aspect.**

In the article forms of government are analyzed in context of the constitutional reform initiated in and the diversity of forms of government in the world. The opposition between unitary and federal forms of government is called into question; the political aspect of the choice between them is pointed out. The article formulates an approach to the implementation of the constitutional reform in.

**Key words:** constitutional law; form of government; constitutional reform; decentralization; centralization; unitary, federalism; comparative law.