НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК
УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА
ІМЕНІ В. М. КОРЕЦЬКОГО

NATIONAL ACADEMY
OF SCIENCES OF UKRAINE KORETSKY
INSTITUTE OF STATE AND LAW

До 30-річчя
незалежності
України

To the 30th
anniversary of independence
of Ukraine

NATIONAL ACADEMY OF SCIENCES OF UKRAINE
KORETSKY INSTITUTE OF STATE AND LAW

MODERN UNITARISM

DOCTRINE and PRACTICE

To the 30th
anniversary of independence
of Ukraine

Monograph

Kyiv
Publishing House "Yurydychna Dumka"
2021

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ НАУК УКРАЇНИ
ІНСТИТУТ ДЕРЖАВИ І ПРАВА ІМЕНІ В. М. КОРЕЦЬКОГО

СУЧАСНИЙ УНІТАРИЗМ

ДОКТРИНА і ПРАКТИКА

До 30-річчя
незалежності
України

Монографія

Київ
Видавництво «Юридична думка»
2021

УДК 342.3(477)
С91

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України (протокол № __ від __ _____ 2021 р.)

Рецензенти

Оніщенко Н. М. – доктор юридичних наук, професор, академік НАПрН України, завідувач відділу теорії держави і права Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України
Совгиря О. В. – доктор юридичних наук, професор, народний депутат України

Авторський колектив

Шемшученко Ю. С., акад. НАН України – передмова, відп. ред.; **Скрипнюк О. В.,** акад. НАПрН – підр. 4.1 *(у співавт.)*, 5.1 (у співавт.); **Батанов О. В.,** д. ю. н. – підр. 1.2, 1.3, 2.1, 2.3, 3.3 *(у співавт.)*; **Антонов В. О.,** д. ю. н. – підр. 4.5; **Берестова І. Е.,** д. ю. н. – підр. 5.3; **Воротіна Н. В.,** к. ю. н. – підр. 4.4; **Горбатенко В. П.,** д. політ. н. – підр. 4.2; **Колодій О. А.,** к. ю. н. – підр. 5.1 *(у співавт.)*; **Костецька Т. А.,** к. ю. н. – підр. 4.3; **Крусян А. Р.,** д. ю. н. – підр. 5.2; **Курцев О. Ю.,** к. ю. н. – підр. 1.1 *(у співавт.),* 2.2 *(у співавт.)*, 3.3 *(у співавт.),* 3.5 *(у співавт.);* **Омельченко Н. Л.**, к. ю. н. – підр. 3.1; **Пухтинський М. О.,** к. ю. н. – підр. 3.2, 3.4; **Слінько Т. М.,** к. ю. н. – підр. 1.1 *(у співавт.)*, 2.2 *(у співавт.),* 3.3 *(у співавт.),* 3.5 *(у співавт.)*; **Явір В. А.**, д. ю. н. – 4.1 *(у співавт.)*

Сучасний унітаризм: доктрина і практика: монографія / Ю. С. Шемшученко, О. В. Скрипнюк, О. В. Батанов та ін.; відп. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Вид-во «Юридична думка», 2021. 516 с.

С91

ISBN 978-617-665-052-2

У монографії з позиції сучасних наукових поглядів досліджується та узагальнюється роль теорії унітаризму у процесах конституційного будівництва та розвитку державності в Україні та зарубіжних державах. Висвітлюються історичні особливості розвитку унітаризму як форми державно-територіального устрою України. Обґрунтовується необхідність формування унітаристики як форми систематизації наукових знань про унітаризм Досліджуються основні ознаки сучасного унітаризму, його принципи та функції. Показані місце і значення унітаризму у системі конституційного ладу України та гарантування його засад. Здійснюється порівняльно-правовий аналіз унітаризму та федералізму. Досліджуються актуальні питання унітаризму в контексті поділу державної влади, організації та функціонування місцевого самоврядування, децентралізації публічної влади та здійснення адміністративно-територіальної реформи. Висвітлено проблеми громадянства у контексті проблем сучасного унітаризму.

Розкриваються актуальні проблеми унітаризму в контексті формування національної ідеї, регулювання національних відносин та здійснення мовної політики в сучасній Україні. Висвітлюються особливості інформаційної політики, економічної та бюджетно-фінансової політики в контексті проблем та викликів унітаризму в сучасній Україні. Розглядаються проблеми унітаризму в сучасній Україні з точки зору національної безпеки і оборони.

Розрахована на науковців, викладачів, магістрів та студентів юридичних спеціальностей вищих закладів освіти, народних депутатів України і депутатів місцевих рад, керівників і посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, усіх, хто цікавиться проблемами сучасного унітаризму.

УДК 342.3(477)

© Колектив авторів, 2021
© Інститут держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2021
© Видавництво «Юридична думка», 2021

ISBN 978-617-665-052-2

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА..... 7

Розділ 1

ІСТОРІЯ І ТЕОРІЯ РОЗВИТКУ ВЧЕННЯ ПРО УНІТАРИЗМ

1.1. Історичні особливості розвитку унітаризму
як форми державно-територіального устрою України 14
1.2. Методологічні проблеми дослідження сучасного унітаризму 45
1.3. Унітаристика як форма систематизації наукових знань
про унітаризм 84

Розділ 2

ДОКТРИНА СУЧАСНОГО УНІТАРИЗМУ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ

2.1. Поняття та основні ознаки сучасного унітаризму 103
2.2. Унітаризм у системі принципів конституційного ладу 132
2.3. Порівняльний аналіз унітаризму та федералізму 148

Розділ 3

УНІТАРИЗМ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ ТА ВІТЧИЗНЯНІЙ КОНСТИТУЦІЙНІЙ ПРАКТИЦІ

3.1. Унітаризм і поділ державної влади 177
3.2. Унітаризм у контексті місцевого самоврядування
та децентралізації публічної влади 212
3.3. Автономія у доктрині та практиці вітчизняного унітаризму 255
3.4. Унітаризм і проблеми адміністративно-територіальної
реформи 276
3.5. Унітаризм та інститут громадянства 295

Розділ 4

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ УНІТАРИЗМУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

4.1. Особливості й завдання етнонаціональної політики в сучасній Україні в контексті забезпечення унітаризму 314
4.2. Особливості й завдання мовної політики в сучасній Україні в контексті забезпечення унітаризму 338
4.3. Особливості й завдання інформаційної політики в сучасній Україні в контексті забезпечення унітаризму 360
4.4. Особливості й завдання бюджетно-фінансової політики в сучасній Україні в контексті забезпечення унітаризму 390
4.5. Унітаризм і проблеми національної безпеки в сучасній Україні 410

Розділ 5

СУВЕРЕНІТЕТ, НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ТА УНІТАРИЗМ У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

5.1. Контрольні функції Українського народу 433
5.2. Органи конституційного контролю у механізмі гарантування конституційного ладу 456
5.3. Питання суверенітету, незалежності та унітаризму в рішеннях та висновках Конституційного Суду України 486

Післямова 504
Summary 513
Contents 514

ПЕРЕДМОВА

На нинішньому етапі конституційної історії українська державність переживає глибоке якісне, сутнісне та змістове оновлення. Незважаючи на наявні конфлікти та суперечності, які існують у системі конституційного ладу України, у суспільстві та державі тим не менш вироблена певна консолідована позиція щодо логіки та вектора внутрішнього політико-правового розвитку України в системі координат «людина – територіальна громада – громадянське суспільство – держава». Україна проголошується суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1 Конституції України), в якій людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України).

Втім, доволі важко формується адекватне розуміння інших засад конституційного ладу, у тому числі й насамперед унітаризму. Попри те, що унітаризм як теорія та практика політико-територіального устрою відіграв колосальну роль у процесах становлення, розвитку, збереження та зміцнення української державності, щодо проблем реформування територіальної організації публічної влади в Україні вже три десятиліття ведуться бурхливі, але не завжди конструктивні, дебати. При цьому, якщо до 2014 р. цінність унітаризму як квінтесенції територіальної організації української держави сприймалася як аксіома, то після окупації Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції Російської Федерації проти України, проблема цілісності й недоторканності державної території набула важливого практичного значення.

Як констатується в аналітичній доповіді «Українсько-російські відносини: тест на політичну зрілість»[1], від початку російської агресії проти України у 2014 р. Російська Федерація постійно нарощує потенціал деструктивних гібридних впливів гуманітарного плану. На сьомий рік війни набір вимог агресора фактично не змінився, хіба що зазнав подальшої деталіза-

[1] Українсько-російські відносини: тест на політичну зрілість. Аналітична доповідь. 2020. URL: https://ukraine-russia.wf.org.ua/4/?fbclid=IwAR2iCBmeAMxCUtNT_faSiCJxYptmhTAR0bRqro7DlxwGasry85NCWGSPMY0

ції. Йдеться про сценарії федералізації України, надання офіційного статусу російської мови як другої державної і зміну зовнішньополітичного курсу, тобто відмову України від європейської та євроатлантичної інтеграції.

Втім, якщо у частині таких заходів гуманітарної протидії, як питання національної символіки, української мови як єдиної державної, політики пам'яті (декомунізації) було здійснено важливі кроки: прийнято Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» 2019 р., схвалено Стратегію популяризації української мови до 2030 р. «Сильна мова – успішна держава», реалізовано масштабне позбавлення від комуністичної символіки в публічному просторі тощо, то у питаннях формування національної доктрини унітаризму, стратегій і програм його захисту та розвитку як визначальних інструментів протидії федералізаційним сценаріям розвитку України, на жаль, практично нічого не було зроблено.

Сучасний унітаризм як складне та багатогранне явище неможливо повноцінно зрозуміти, розглядаючи його лише під якимось одним – юридичним, історичним, політичним або іншим, механічно виокремленим кутом зору. Це неминуче буде доволі вузький та однобічний погляд як на саму унітарну державність, так і зумовлені її природою, завданнями, функціями проблеми.

По-перше, для глибокого та різнобічного розуміння унітаризму та успішного вирішення відповідних «унітаристських» проблем необхідний комплексний, різнобічний підхід. У практичному вимірі це означає, що при розгляді окремих конституційно-правових, політичних, управлінських, економічних, фінансових, інформаційних, національних та інших аспектів унітарної державності завжди слід пам'ятати про синергетично пов'язані з ними сторони.

По-друге, вкрай важливо розглядати унітаризм як принцип і форму територіального устрою не тільки у статиці, а й у динаміці, постійному русі та розвитку. Адже будь-яка унітарна держава, так само як і федеративна, має свою унікальну історію та проходить відповідні фази «життя» – зародження, становлення, найвищий розквіт, занепад, зникнення, відродження тощо.

По-третє, актуальним є дослідження унітаризму в порівняльній площині, у аспекті виявлення і вивчення загальних та особливих рис, властивих унітарним формам територіальної організації різних держав. Це сприятиме глибшому розумінню не лише причин виникнення, становлення та розвитку різних унітарних держав, а й проникненню у саму природу унітаризму, з'ясуванню його принципів, цілей, функцій, факторів, які сприяють або перешкоджають його еволюції тощо.

Україна не є унікальною у своєму унітарному виборі та відповідному унітаристському дискурсі. Окрім того, більшість держав у світі є унітарними за своїм устроєм. Унітарна державність – найбільш поширена форма політико-територіального устрою. Причому унітарними були, є і можуть бути, як маленькі, так і дуже великі за розмірами, економічно успішні, так і мало або середньо розвинуті держави.

У зв'язку з цим цілком закономірним є інтерес до тематики унітаризму у доктринальному аспекті. Адже проблеми багатопланових, багатовимірних і суперечливих процесів розвитку історії людства, особливо виникнення держав та різних форм їх устрою та публічного владарювання, утворювали предмет дослідження багатьох поколінь вчених та особливого піклування державних діячів. Історично людська спільнота завжди перебувала в пошуках прийнятної форми державного устрою як способу свого існування та функціонування. Актуальність цих проблем на всіх етапах розвитку історії постійно зростала, а у XXI ст., в умовах глобалізації, міждержавної інтеграції та інтернаціоналізації конституційного права – стала пріоритетною.

Переважна більшість сучасних проблем глобалізації сучасного конституційного права тісно пов'язані та значною мірою детерміновані зростанням ролі прав людини в системі координат «міжнародне співтовариство – національні держави – індивіди». Сьогодні, по суті, відбувається зміна цивілізаційної парадигми розвитку, планетарне життя стає взаємозалежним, свого роду світоціллю. Світове співтовариство впритул підійшло до появи нового феномена – всесвітньої цивілізації, що охоплює все людство. Права людини, що є відображенням і активним важелем цих процесів, перейшли на наступний рівень свого розвитку – рівень глобалізації. Вони демонструють свою достатню зрілість для участі в проблемах глобальної гармонізації світу, що, безперечно, має відображення в конституційному праві та сучасному конституціоналізмі в цілому, так і їх окремих інститутах, у тому числі території.

Отже, для держав кінця XX – початку XXI ст. є характерним прогрес у сфері інтернаціоналізації відносин. У наш час «відкрита державність» невіддільна від процесу глобалізації та має прояв у прагненні держав брати участь у спільній міжнародній діяльності, приєднуватися до міжнародних договорів та організацій, жорстко дотримуватися норм міжнародного права тощо. Інтеграція багатьох держав як особлива форма міжнародних відносин стає провідною стадією інтернаціоналізації конституційного права. Здатність піти на суттєве звуження зовнішнього суверенітету заради європейської інтеграції невіддільна від глибокого усвідомлення, що політич-

ний, економічний та культурний прогрес йде пліч-о-пліч з міжнародним співробітництвом і що передача внутрішніх справ на міжнародний або наднаціональний рівень нині є необхідним внеском у справу зміцнення міжнародного співтовариства.

Саме тому з-поміж відповідних проблем сьогодення першочергового значення та особливого звучання набувають проблеми державної території в цілому та унітаризму зокрема. Адже, говорячи про державу, маємо розуміти, що йдеться про облаштування народів і громадян даної території, країни. Так, за формою державного устрою Україна є унітарною державою, територія якої в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (ст. 2 Конституції України).

Сьогодні не викликає сумнівів, що унітарність української держави – непорушна вимога буття Українського народу та його суверенної волі, усієї багатовікової історії українського державотворення та здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення. Це один із найбільш важливих чинників зміцнення громадянської злагоди на землі України та фундамент національної ідентичності Українського народу, національної патріотичної свідомості та духовності. Збереження унітарності України, цілісності та недоторканності її території визначає зміст та спрямованість зовнішньої і внутрішньої політики держави та є об'єктом національної безпеки України, справою всього Українського народу.

Однак, попри незворотність унітарного вектора розвитку вітчизняної державності, питання щодо форми державного устрою України, її адміністративно-територіальної організації, вирішення пов'язаних із ними національно-політичних, мовних і соціально-економічних проблем суспільства, були й залишаються доволі дискусійним аспектом політичного та правового життя сучасної України. Особливо болісно загострилися та актуалізувалися ці питання в умовах окупації Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції Російської Федерації проти України.

Теорія і практика унітаризму вивчається в рамках різних наукових напрямів, навчальних дисциплін і курсів: теорія держави і права, конституційне право, історія, політологія, економічна теорія, соціологія, культурологія, етнологія, етнодержавознавство тощо. Настав час систематизації накопиченого досвіду і знань про унітаризм та унітарні системи в рамках окремих монографічних досліджень, у спеціальних навчальних посібниках і підручниках. Цього поки що не зроблено. Звідси – і спроба авторського колективу визначити унітаризм не тільки як форму державного устрою та інститут конституційного ладу сучасної України, а ще й як філософію, культуру державної, управлінської і громадянської поведінки.

Сьогодні вельми важливо це фундаментальне завдання виконувати в умовах демократії, шляхом оптимального та гармонійного поєднання централізації і децентралізації, субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування та самоорганізації громад, збалансованого розвитку усіх одиниць території України, застосування різних форм народовладдя та передусім забезпечення реалізації конституційного принципу визнання людини, її життя і здоров'я, честі і гідності, недоторканності та безпеки найвищою соціальною цінністю. При цьому слід усвідомлювати, що закони і принципи унітаризму функціонують не самі по собі, а на тлі загальних законів екогуманітарного, політичного, господарсько-економічного, соціально-культурного розвитку суспільства і держави, викликів, які виникли в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції.

У зв'язку з цим вихід у світ цієї книги, яка присвячена як доктринальним, так і прикладним конституційно-правовим проблемам сучасного унітаризму в Україні у світлі зарубіжного досвіду, має не лише суто науково-пізнавальне, а й прикладне значення. Адже сьогодні в галузі конституційного права неможливо досконало вивчити будь-яку значну або невелику проблему, не звертаючись до зарубіжного досвіду, а конституційна історія таких держав, як Велика Британія, Польща, Франція, Іспанія, Італія, країни Скандинавії тощо, безумовно, концентрує найкращі досягнення унітаризму.

У цій монографії у межах того, наскільки цього потребував загальний контекст дослідження, тією чи іншою мірою відображені конституційний досвід унітаризму в державах усіх континентів та усі основні унітарні системи сучасності. Авторський колектив прагнув відобразити та проаналізувати вітчизняний досвід і проблеми унітарної державності через призму різних концепцій та моделей унітаризму. За всієї різноманітності конституційно-правових явищ і процесів усі вони (за умови обрання об'єктивних критеріїв) піддаються порівняльному аналізу. Їх можна поділяти на види, об'єднувати у класифікаційні ряди та групи, диференціювати залежно від територіальних розмірів, кількості або складу населення, стану розвитку в них місцевого самоврядування, реалізації регіональної, мовної або етнонаціональної політики, наявності або відсутності автономних утворень тощо.

Представлена на розсуд читача книга має на меті розробити концептуально-конституційні основи унітаризму як загальноправової категорії, фундаментальної конституційної цінності та принципу конституційного ладу, а також як виду державного устрою, найбільш повно і комплексно, з позицій методології сучасного конституційного права дослідити його цивілі-

заційне значення та політико-правову природу, визначити місце і значення в механізмі організації та функціонування української державності, виявити основні проблеми виникнення та становлення теорії унітаризму та окреслити тенденції й перспективи її розвитку, а також розробити науково обґрунтовані рекомендації з удосконалення профільного конституційного законодавства.

Досягнення цієї мети зумовило постановку та послідовне вирішення цілого ряду теоретичних і прикладних завдань, а також напрацювання та перевірку робочих гіпотез, у тому числі шляхом:

1) аналізу парадигмальних засад різних вчень про унітаризм, застосування феноменологічного, нормативного, аналітико-емпіричного та інституціонального підходів – оцінити та запропонувати оптимальну методологію, що уможливить сформулювати узагальнену концепцію унітаризму, показати її роль і значення у процесах право- і державотворення та формування новітніх освітніх технологій у сфері конституційного права;

2) розкриття політико-правової природи унітаризму, розробки визначення поняття «унітаризм», аналізу його ознак, принципів і функцій – показати місце і роль унітарної моделі у процесах виникнення, становлення, розвитку та зміцнення вітчизняної державності;

3) компаративного дослідження існуючого зарубіжного та вітчизняного, історичного та сучасного досвіду функціонування унітарних держав та зумовлених цим публічно-владних відносин – виявити переваги унітарної моделі державної організації, порівняти концепти унітаризму і федералізму, проаналізувати практичний досвід їх реалізації на різних етапах історичного розвитку та в умовах викликів сьогодення;

4) обґрунтування за допомогою категорій сучасного конституціоналізму цілей, принципів, завдань і функцій унітаризму – виявити оптимальні алгоритми функціонування унітарної державності в контексті проблем становлення громадянського суспільства в Україні;

5) напрацювання атрибутів та критеріїв унітаризму – запропонувати шляхи підвищення ефективності реалізації його принципів у процесі організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування, здійснення адміністративно-територіальної реформи, формування національної ідеї, регулювання етнонаціональних відносин і здійснення мовної, інформаційної, економічної, бюджетно-фінансової та національної політики в сучасній Україні;

6) визначення тенденцій розвитку вітчизняної державності та становлення унітаризму – здійснити науковий прогноз подальшого функціону-

вання та вдосконалення конституційної моделі організації державної влади та місцевого самоврядування в Україні;

7) внесення науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення механізмів охорони Конституції України та захисту конституційного ладу України – запропонувати стратегію розвитку унітаризму в Україні.

Авторський колектив сподівається, що проаналізований у книзі доктринальний, конституційно-нормативний і міжнародно-правовий матеріал, включаючи новітній, може послугувати теоретичним і практичним підґрунтям не тільки для ознайомлення з конституційним досвідом становлення та розвитку унітаризму в Україні та зарубіжних державах, а й для вироблення глибоких наукових узагальнень і висновків.

РОЗДІЛ 1

ІСТОРІЯ І ТЕОРІЯ РОЗВИТКУ ВЧЕННЯ ПРО УНІТАРИЗМ

1.1. Історичні особливості розвитку унітаризму як форми державно-територіального устрою України

Системний характер території, як іманентної ознаки будь-якої держави, її сутнісних, змістових, інституційних і функціонально-телеологічних параметрів, принципів її організаційної побудови, процесуально-процедурного порядку вирішення територіальних питань, взаємозв'язків територіальних одиниць із державою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно вимагає аналізу еволюції інститутів територіальної організації української держави та виявлення чинників та умов становлення

унітаризму в Україні. Адже український унітаризм виник не відразу в сучасному вигляді, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов.

Використання історичного підходу щодо державно-територіального устрою України в контексті розгляду вітчизняного унітаризму має важливе теоретико-методологічне значення. Адже, маючи перед собою моделі територіальної організації держави та публічної влади, які впроваджувалися протягом історії української державності, дослідивши її злети та кризи, розглянувши характер відносин між центральною та місцевою владами, усвідомлюючи причини трансформації цих взаємовідносин, можна зрозуміти причини та наслідки доволі неоднозначного ставлення у конституційній доктрині, політичному середовищі та суспільстві до територіальної організації держави, її адміністративно-територіального поділу, перспектив розвитку та викликів сьогодення.

Це дає змогу, по-перше, розглядати еволюцію унітаризму як єдиний процес її виникнення, визнання, формування, становлення і розвитку, далекий від монотонності та прямолінійності.

По-друге, аналіз еволюції унітаризму дає можливість виділити в загальному історичному русі інститутів територіальної організації української держави ряд якісно різних етапів з дуже неоднаковими політико-правовими і соціально-економічними параметрами.

По-третє, незважаючи на те, що розвиток унітаризму в Україні характеризується пануванням різних парадигм та концептів державності та її атрибутів, у тому числі й території (наприклад, як-то у період України-Руси, Литовсько-Руської держави або в умовах окупації українських земель Московією), принцип історизму вимагає оцінювати розвиток територіальної організації держави на кожному етапі за законами тієї епохи, а не за критеріями більш пізніми. Тобто ретроспективний аналіз сутності, змісту, функціонування унітарності української державності дає змогу не лише простежити певну наступність протягом століть історії вітчизняного унітаризму, а й усвідомити як націобезпекові, так і особливо глибинні філософсько-парадигмальні виклики сьогодення та історичні завдання щодо його збереження та захисту в сучасній Україні.

Історичний шлях становлення України як самостійної та незалежної держави був тривалим і трагічним. Це зумовлено як внутрішніми, так і зовнішньополітичними чинниками, які впливали на той чи інший етап розвитку української нації. Саме тому становлення та розвиток України як єдиної цілісної держави пов'язаний з боротьбою за існування українства як нації

та намаганням створення самостійної держави, а тому, на жаль, поєднувався з розвитком інших сусідніх держав, під юрисдикцією яких тривалий час перебували українські землі.

З огляду на це еволюцію українського унітаризму досліджуватимемо в контексті історичного розвитку національного державотворчого процесу. В основу критерію класифікації етапів розвитку ідей про форму територіального устрою України ми вкладаємо традиційні історичні етапи розвитку українського суспільства, які визначені в українській історичній науці. Виділяються такі етапи становлення і розвитку форми державно-територіального устрою України: давньоруський, литовсько-руський та польсько-литовський, період Козаччини та Гетьманщини, російсько-імперський та австро-угорський етап, період відродження української державності, радянський, сучасний (період незалежності). Надамо змістовий аналіз тієї чи іншої форми політико-територіального устрою, яка існувала в конкретний історичний період становлення та розвитку української державності.

Давньоруський період – перший етап становлення та розвитку української державності, в рамках якого виокремлюються певні характеристики політико-територіального устрою держави. Слід наголосити, що однозначно охарактеризувати Україну-Русь як унітарну або федеративну державу з точки зору сучасних теорій федералізму та унітаризму неможливо, саме тому використовуємо терміни «централізована держава» або «децентралізована держава».

У історичній та юридичній науці існує різноманіття думок щодо визначення витоків та правової сутності політико-територіального устрою Давньоруської держави. Так, одні вчені розглядають її як централізовану унітарну державу, інші – як федерацію, треті – як конфедерацію (на більш пізньому етапі існування України-Руси), четверті – взагалі як особливу форму феодальної держави, яку складно розглядати як таку з точки зору сучасної теорії держави.

Відомий український історик, громадський діяч М. Костомаров у своїй науковій праці «Думки про федеративне начало у давній Русі», яка вийшла друком 1861 р., розглядав Київську Русь як федерацію князівств, очолюваних представниками єдиного княжого роду. Він писав, що географічна місцевість країни та обставини, за яких склався побут східних слов'ян, справили надовго в історії руського народу поєднання єдності й цілісності землі з роздільністю її частин і зі специфікою життя в кожній з цих частин. Корінний зачин руського державного ладу йшов двома шляхами: з одного боку, до складання всієї Руської Землі в єдине державне тіло, а з другого – до

утворення в ньому політичних товариств, які, зберігаючи кожне свою самобутність, не втрачали б між собою зв'язку і єдності, що виражається у їх сукупності[2].

С. Юшков вважав Київську Русь комплексом окремих держав, пов'язаних між собою системою сюзеренітету-васалітету[3]. В. Ключевський також наголошував на незвичайній формі територіального устрою Давньоруської держави. На його думку, вона була генеалогічною федерацією. Її єдність визначалась не політичними, а соціально-економічними та церковно-ціннісними чинниками. Серед них такими, що забезпечують рівність, він називав: 1) значення Києва не лише як торговельно-промислового, але як церковно-ціннісного осередку Русі; 2) загальноземський характер утверджений вищими верствами населення (княжа дружина та духовенство); 3) схожість побуту у всіх куточках Русі, що встановлювався завдяки черговому порядку княжої влади[4].

У правовій науці висловлюються й інші позиції щодо визначення форми територіального устрою України-Руси. Так, відомі вітчизняні історики В. Кульчицький і Б. Тищик переконують, що Київська держава не була чітко централізованою, а за формою вважалася ранньофеодальною монархією і ґрунтувалася на принципі сюзеренітету-васалітету, хоча київські князі були головними, великими князями всієї держави[5]. В. Іванов зауважує: «Безперечно, Русь не була державою в сучасному розумінні слова. Періодично вона набувала ознак клаптикової ранньофеодальної імперії, міжкнязівської федерації або конфедерації під колективним правлінням династії Рюриковичів»[6].

Доволі цікаві судження щодо територіального устрою України-Руси наводить вітчизняний вчений-політолог С. Телешун, який у процесі дослідження ґенези державного устрою України дійшов висновку: «Державний устрій Київської Русі, або Давньоруської держави, еволюціонував від унітарності до федералізму. У XII ст. федеративний принцип був назавжди порушений, що призвело до розпаду держави і формування центрів, при становленні яких вирішальними чинниками стали географічно-господарський, етнографічний та зовнішньополітичний»[7].

---

[2] Костомаров Н. Мысли о федеративном начале в древней Руси. Санкт-Петербург, 1861. 38 с.; Мироненко О. М. Костомаров Микола Іванович. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 2001. Т. 3. С. 375–376.

[3] Цит. за: Іванов В. М. Історія держави і права України: навч. посібн. Київ: Атіка, 2003. С. 36.

[4] Ключевский В. О. Краткое пособие по русской истории. Москва, 1992. С. 32–34.

[5] Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Історія держави і права України: навч. посібн., вид. 2-ге, доп. і перероб. Київ: Атіка, 2006. С. 22.

[6] Іванов В. М. Назв. праця. С. 36.

[7] Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики: автореф. дис. … докт. політ. наук: 23.00.02. Київ, 2000. С. 18.

П. Надолішній наголосив, що не варто дискутувати, наскільки співдружність племінних об'єднань слов'ян VIII–IX ст., Київська Русь, нова співдружність руських держав XIII–XIV ст. відповідали сучасним уявленням про федерацію. Тільки звільнений від романтизму, на думку вченого, без ідеалізації аналіз історичних подій тієї пори свідчить, що відбувся типовий процес формування єдиної державності на базі племінних союзів: з одного боку, прагнення племінних князів зберігати самостійність у межах своєї території, а з другого – їх вимушене об'єднання перед зовнішньою загрозою[8].

Найбільш суттєві кроки на етапі державотворення українських земель у розбудові єдиної централізованої країни зробили князі Володимир і Ярослав. Князь Володимир Великий довершив «збирання руських земель», який наприкінці X ст., позбувшись мечем навіть рідних своїх братів, став єдиним самовладцем величезної території, яка від Волги на сході протяглася до Кракова та Пруссії на заході, від Балтики на півночі до Чорного, або Руського, моря на півдні. З часів його правління ця величезна територія починає зватися Руською державою, тобто землею, над якою панує Київська Русь[9]. І в цей період Україна-Русь набуває певних ознак централізованої держави, хоча називати її унітарною державою в сучасному розумінні принципу унітаризму можна доволі умовно.

Упродовж правління Володимира Великого політична структура України-Руси набула чітких форм. Рідні землі різних східнослов'янських племінних союзів було перетворено на землі чи князівства, назви яких походили від провідних політичних і торгових центрів кожної території. Крім Київського, початково існувало сім князівств: Переяславське, Чернігівське, Галицько-Волинське, Полоцьке, Смоленське, Ростово-Суздальське та Новгородське. Володимир Святославич як великий князь Київський вважав цілу державу спільною власністю, а тому у підвладних землях він посадив своїх синів. Землі-князівства поділялися на волості, управління якими князі-«намісники» доручали старостам. Зважаючи на це, Україна-Русь була типовим для середньовічної Європи утворенням з ознаками певної централізації. Адже, слід погодитися з П.-Р. Магочієм, що вона не була централізованою державою, а була зібранням різних земель або князівств, в основі якого лежали родові зв'язки з великим князем Київським[10]. Ідеологічний фундамент такої

[8] Надолішній П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики: моногр. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. С. 88–89.
[9] Яворський М. Нариси історії України. Київ, 1923. Ч. 1. URL: http://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/3604/file.pdf
[10] Магочій П.-Р. Ілюстрована історія України. Київ: Критика, 2012. С. 57.

системи сформував Володимир Великий, коли прийняв християнство за візантійським зразком[11].

Ярослав Мудрий намагався розв'язати проблему, яка затьмарювала перші періоди історії України-Руси, систему владної спадкоємності. Принцип старшинства, за яким великий князь Київський призначав спадкоємця панувати в одному із «підлеглих» князівств, був надто складним і після смерті майже кожного великого князя спричиняв часті й тривалі міжусобиці. Перед смертю в 1054 р. Ярослав запропонував порядок наступництва, який, щоправда, не був застосований його спадкоємцями[12]. Трохи пізніше Володимир Мономах закликав інших князів зібратись у місті Любечі (1097 р.), щоб обговорити цю проблему. Учасники з'їзду погодились змінити старшинство на принцип вотчинного права, відповідно до якого кожен князь утримував би землю свого батька. Це мало перетворити Україну-Русь на федерацію самостійних та слабко пов'язаних князівств на чолі із власними династіями. Але незабаром князі-конкуренти перестали зважати на щойно встановлені династичні межі, тож проблема спадкоємності дедалі більше послаблювала Україну-Русь і стала однією з причин її розпаду.

Згодом розпочинається період феодальної роздробленості (хоча деякі історики наголошують, що Русь перетворилася на конфедерацію, адже князі іноді взаємодіяли під час війни проти спільних ворогів). Але як зауважує М. Яворський, навіть ці землі-князівства не були кожна зокрема, однопільними (централізованими) державами. У них тривав подальший розділ на ще менші князівства, що з'являлися, як гриби після дощу та мали часто територію, не більшу від нашого повіту. Причиною цього щоразу більшого дроблення «вотчини Володимира» був звичай ділити землю після смерті князя між його синами, звичай, що виробився серед суперечок окремих земель, як одної з іншою, так і з Києвом[13].

Таким чином, після смерті Ярослава Мудрого держава фактично розпалася на ворожі одне одному князівства: Галицько-Волинське на заході; Київське, Турівське, Чернігівське на півдні; Новгородське, Полоцьке і Смоленське на півночі; Тверське, Володимиро-Суздальське і Рязанське на верхній Волзі[14]. Хоча Київ і далі залишався комерційним і релігійним центром, проте унаслідок постійних набігів степових печенігів та половців значною мірою втратив політичний контроль. До речі, у XII ст. уперше вжито слово

[11] Див.: Плохій С. Брама Європи: Історія України від скіфських воєн до незалежності. Харків: Книжковий Клуб «Клуб сімейного дозвілля», 2016. С. 67–68; Тойнби А. Дж. Исследование истории: Возникновение, рост и распад цивилизаций. Москва: АСТ: АСТ МОСКВА, 2009. С. 230–231.

[12] Субтельний О. Україна: історія. Київ: Либідь, 1994. С. 56.

[13] Яворський М. Назв. праця. С. 97–98.

[14] Дейвіс Н. Європа: Історія. Київ: Основи, 2020. С. 349.

«Україна», яке означає «край», «прикордоння», для назви земель навколо Києва.

Окремо слід зауважити, що в суспільному житті України-Руси значну роль відігравали міста. У XI ст. їх налічувалося близько 60, а через – 200 років – майже 300. Місто було вотчиною князя. Адміністративне управління здійснювалося посадовцями, яких призначав князь, зокрема тисяцькими, сотниками та посадниками (це свідчить про централізований характер князівської влади).

Підсумовуючи, зазначимо, що аналіз історії утворення, розвитку та занепаду Давньоруської держави, дослідження її адміністративно-територіального устрою, системи взаємовідносин центральної (князівської) влади зі складовими частинами території, місця і ролі великого князя у державному механізмі дають можливість зробити висновок, що в різні періоди свого існування за формою державного устрою це була централізована (фактично унітарна) держава (в період правління Володимира Великого та Ярослава Мудрого – на етапі свого розквіту). Проте згодом у зв'язку з відцентровими процесами та феодальною роздробленістю, навіть війнами між колишніми її частинами (князівствами), поступово втратила ознаки єдиної держави.

Крім того, розглядаючи цей період, слід спинитися на аналізі державно-територіального устрою Галицько-Волинського князівства (XII – 40-і роки XIV ст.). Галичина (перша згадка у 1140 р.) і Волинь жили під владою династії Романовичів. Князь Данило Романович (правив 1235–1264 рр.) був коронований папським легатом, але згодом зрікся зв'язків з католицизмом[15]. Період існування князівства характеризується спробою повернення до централізованого державного управління, коли, скориставшись смертю галицького князя Володимира, волинський князь Роман Мстиславич захопив Галич і об'єднав обидва князівства в єдину Галицько-Волинську державу.

Особливістю державного ладу Галицько-Волинської держави було те, що тривалий час вона не поділялася на уділи[16]. Відсутність удільного поділу Галицько-Волинської держави вказує на високий рівень централізації державної влади. Відносини між князем та землевласниками будуються на принципах феодалізму. Адже останні живуть зі своїм «сюзереном» уже виробленими феодальними відносинами та феодальним порядком, одержують від князя землі на «кормлення» або «держання», тобто на управління й користування ними. Вони живуть уже у феодальних відносинах одні з одними: старші бояри держать цілі округи, мають свої дружини, свої суди,

[15] Дейвіс Н. Назв. праця. С. 349.
[16] Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Назв. праця. С. 40.

«кормлять» своїх власних феодалів – бояр, зобов'язуючи їх служити собі дружиною і даниною, так само, як вони самі служать своїм князям[17].

Територія Галицько-Волинської держави, як вказується у вітчизняних дослідженнях з історії, спочатку поділялася на тисячі та сотні, проте в міру того, як тисяцькі та сотські зі своїм управлінським апаратом поступово входили до складу двірцево-вотчинного апарату князя, виникли посади воєвод і волостелів, тому згодом територія була поділена на воєводства та волості[18]. Крім того, на місцях створювався адміністративний апарат, який допомагав здійснювати відповідне управління воєводам, тисяцьким, волостелям. Тисяцькі були пов'язані з організацією окремих князівств. Кожне князівство мало свого тисяцького. Коли ж окремі землі з'єдналися в Галицько-Волинське князівство, роль тисяцьких зменшилася, вони перейшли на становище начальників земель або волостей[19]. Виборний староста управляв сільською общиною. Загалом територіальний устрій Галицько-Волинської держави був доволі близьким до того, який склався у київських землях. У XIV ст. волостями звалися й давні князівства та їх округи. Так, були Галицька, Перемишльська, Теребовельська, Белзька, Ярославська, Сяноцька, Самбірська, Городоцька, Львівська, Жидачівська, Коломийська та ін. волості[20].

Централізованість управління Галицько-Волинською державою проявлялася ще й у тому, що в руках князя була зосереджена законодавча, виконавча й судова влада. Крім того, як глава держави, князь (король) здійснював загальне керівництво збройними силами та займався дипломатичною діяльністю, визначав основи фіскальної (податкової) політики. Та хоча князь вважався «самодержцем», тобто необмеженим володарем, насправді вже у XIV ст. повноваження князя обмежувалися сильною боярською владою, що, звичайно, послаблювало ступінь централізації державної влади. І. Драбчук, згадуючи про боярство, наголошує, що, «володіючи значними територіями, місцеві аристократи поступово зосередили у своїх руках головні органи влади. Спираючись на свою економічну та військово-політичну міць, бояри фактично розпоряджались князівським столом, запрошували чи усували князів. У даному випадку він говорить про своєрідну боярську республіку з бутафорною владою місцевого князя»[21]. Хоча й не всі князі на це погоджувалися.

---

[17] Яворський М. Назв. праця. С. 115.
[18] Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Назв. праця. С. 42.
[19] Див.: Крип'якевич І. Галицько-Волинське князівство. Київ: Наук. думка, 1984. 176 с.
[20] Там само.
[21] Галицько-Волинська держава: історія, постаті, культура: бібліогр. покажч. / ОУНБ ім. І. Франка; уклад. В. Дволітка, вступ. ст. І. Драбчука, відп. за вип. Л. Бабій. Івано-Франківськ, 2009. 64 с.

Таким чином, у період розквіту в князівстві панувала централізована модель управління адміністративно-територіальними одиницями, адже фактично саме князь визначав зміст і характер влади в містах, воєводствах і волостях.

Наступний період державотворення – литовсько-руський та польсько-литовський.

З 40-х роках XIII ст. давньоруські землі існували за складних умов феодальної роздробленості й монголо-татарської навали. Одним із наслідків цих процесів стало державне роз'єднання давньоруських територій, коли Південна і Західна Русь потрапили під владу Литви. До кінця XVI ст. населення цих територій не відчувало на собі національно-релігійного гноблення, оскільки соціально-економічний лад, правовий устрій і характер місцевого життя зберігалися, державний територіальний устрій Литви мав ознаки децентралізованої держави. Усі українські землі, що були приєднані до Литви, вважалися власністю великокнязівської династії. Водночас ці землі зберігали певні риси автономії, а також старі місцеві звичаї. Включаючи такі землі до складу Великого князівства Литовського, великий князь у своїх грамотах обіцяв дотримуватися колишніх прав і звичаїв, що існували на цих землях[22]. У більшості українських удільних князівств і земель у цей період продовжувала існувати волосна система адміністративно-територіального поділу. Литовська влада залишила систему удільних князівств, лише замінюючи давніх князів представниками литовської династії. Удільні князі були повновладними володарями на своїх землях, здійснюючи податкове, судово-адміністративне та військове управління. Надавалися князівські грамоти про привілеї Київській, Волинській, Підляській та іншим землям. Саме тому Велике князівство Литовське на перших етапах свого існування істориками прийнято розглядати як децентралізовану державу з ознаками федеративності.

Але згодом литовські князі намагалися зміцнити свою владу і поступово у сфері адміністративно-територіального управління почали проявлятися тенденції до централізації. Передусім це проявилося у тому, що у другій половині XV ст. уряд Великого князівства Литовського взяв курс на остаточне скасування автономії українських земель і ліквідацію удільних князівств. «У 1452 р. волинські землі були захоплені литовським військом, а саме князівство перетворене на провінцію Великого князівства Литовського. Провінцією ж відтепер управляв намісник, який призначався великим

[22] Див.: Історія держави і права України: підручник: у 2-х т. / кол. авторів: В. Д. Гончаренко, А. Й. Рогожин, О. Д. Святоцький та ін.; за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Київ: Ін Юре, 2003. Т. 1. С. 124.

князем. Слідом за Волинським було скасовано і Київське князівство, і тут замість князів «стали воєводи»[23].

Слід окремо підкреслити, що характерною особливістю адміністративно-територіального управління цього часу було магдебурзьке право. «Воно оформлялося магдебурзькими грамотами, які отримали: у 1356 р. – Львів, у 1374 р. – Кам'янець-Подільський, у 1432 р. – Луцьк, у 1497 р. – Київ. Княжі, а згодом королівські чиновники не мали права втручатися у внутрішні справи мешканців цих міст. Містом управляли виборні магістрати. Останні складалися з лави на чолі з війтом (суд у кримінальних справах) та ради на чолі з бурмістрами (адміністративний орган і суд у цивільних справах)»[24]. Але магдебурзьке право на українських землях було обмеженим: війт призначався князем чи королем, намісники останніх часто втручалися у справи міст.

Польсько-литовський період (1569–1648 рр.) характеризується остаточною втратою автономії українськими територіями, які були розділені між сусідніми державами. Деякі воєводства, зокрема Брацлавщина, Волинь, Галичина, Київщина, Підляшшя, Поділля, Холмщина, перейшли до Речі Посполитої, такі землі як Чернігівщина, Новгород-Сіверщина і Стародубщина – до Великого князівства Московського, а Буковина – до Молдавського князівства, згодом – під владу Туреччини[25]. Воєводства у Речі Посполитій, своєю чергою, поділялися на повіти. Кожен з повітів, як правило, утворював окремий судовий округ. На чолі воєводств стояли воєводи – це, як правило, були найбільші землевласники у цій територіальній одиниці.

На жаль, Люблінська унія 1569 р. практично призупинила державотворчі процеси на території України. У цей час у Польщі проводиться політика централізації та уніфікації політичної, соціальної, культурної та духовної сфер суспільного життя. Українські землі перетворилися на периферійні адміністративно-територіальні одиниці, які позбавлялися будь-якої самостійності і автономії. Українські землі, що перебували у складі Речі Посполитої, остаточно втратили свою автономію й адміністративно були поділені на шість воєводств за польським зразком: 1) Руське воєводство (переважно Галичина) охоплювало п'ять земель – Львівську, Галицьку, Перемишлянську, Сяноцьку, Холмську; 2) Белзьке воєводство об'єднувало три повіти – Бузький, Городельський і Гробовецький; 3) Волинське воєводство – також три повіти – Володимирський, Луцький, Кременецький; 4) Подільське воєводство складалося з Кам'янецького, Червоноградського і Летичівсь-

[23] Див.: Терещенко Ю. І. Україна і європейський світ: нарис історії від утворення Старокиївської держави до кінця XVI ст. Київ: Перун, 1996. С. 325.
[24] Кравченко В. В., Пітцик М. В. Муніципальне право України: навч. посібн. Київ: Атіка, 2003. С. 80–84.
[25] Історія держави і права України: підруч. / В. І. Батрименко, Л. О. Зайцев, О. Л. Копиленко та ін.; за ред. А. С. Чайковського. Київ: Юрінком Інтер, 2006. С. 127.

кого повітів; 5) Брацлавське воєводство – з Брацлавського і Вінницького повітів; б) Київське воєводство – з Київського, Овруцького і Житомирського повітів[26].

Наступний етап національного державного розвитку – це період Козаччини та Гетьманщини (1648–1775 рр.). Під час національної боротьби середини XVII ст. територіальний устрій, який існував до цього, було знищено. Відповідно до Зборівського договору 1649 р. під владу гетьмана Війська Запорозького відходила територія, що включала Київське, Чернігівське та Брацлавське воєводства. Гетьманською резиденцією стало місто Чигирин. Згодом, після воєнних поразок Б. Хмельницького, на підставі Білоцерківського договору 1651 р. гетьманська територія зменшилася до Київського воєводства.

Замість старого адміністративно-територіального устрою на козацькій території було запроваджено полковий устрій. Основною військовою та адміністративно-територіальною одиницею був полк, центром якого було найбільше місто відповідної територіальної одиниці. Українські землі були поділені на 16 полків (Правобережжя – 9, Лівобережжя – 7). У складі Гетьманщини було 10 полків – Київський, Ніжинський, Чернігівський, Полтавський, Гадяцький, Миргородський, Любенський, Стародубський, Переяславський, Прилуцький[27].

Щодо системи управління територіями, то на місцях управляли полкові та сотенні уряди. Полковий уряд складався з полковника і полкової ради, яка обирала полкову та сотенну старшину. Полк очолював полковник, який призначався гетьманом або обирався полковою радою. Полкова рада діяла у складі полкового судді, полкового писаря, полкового обозного, полкового хорунжого та полкового осавула. Рада була відповідальною перед генеральною козацькою радою. Полкова рада могла припинити сваволю полковника і навіть усунути його. Сотенний уряд був репрезентований сотником і його помічниками. Містами управляли виборні міські старшини, а в селах – сільські отамани. У великих привілейованих містах влада належала магістратам, а у дрібних з таким самим статусом містах правили отамани з виборними особами від міського населення[28].

Слід наголосити, що завдяки своїй функціональності полково-сотенна система, незважаючи на несприятливі умови національного державотво-

[26] Історія держави і права України: підручник: у 2-х т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Т. 1. С. 126–128.
[27] Див.: Дністрянський М. С. Кордони України. Територіально-адміністративний устрій. Львів: Світ, 1992. 196 с.
[28] Історія держави і права України: підручник: у 2-х т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Т. 1. С. 160.

рення, залишалася незмінною в українських землях понад сто років і лише в 1783 р. була скасована указом Катерини ІІ.

Процеси рефеодалізації українських територій Гетьманщини також сприяли централізації управління територіями. Відхід з Гетьманщини католицької шляхти відкрив дорогу до становлення буржуазних відносин, адже свою військово-адміністративну владу в полках і сотнях представники старшини використовували для формування власних землеволодінь та залучення селян до примусової обробки земель. «Тобто централізація системи адміністративно-територіального устрою була зумовлена перш за все інтересами козацької старшини»[29].

Полковий територіальний устрій мав перехідний період і неминуче мав відійти у минуле після закінчення війни та поступитися формуванню нового класу – землевласників. Однак, на жаль, процес подальшого становлення козацької системи державно-територіального устрою був перерваний втручанням інших держав у внутрішні справи Гетьманщини.

Історія Гетьманщини показує, що у період запорозько-козацького державотворення (1648–1775 рр.) управління українськими землями центральною владою здійснювалося на засадах централізованої (унітарної) форми територіального устрою, що стало важливим досвідом національного становлення України як унітарної держави.

Розглядаючи цей період, не можна не звернутися до значної пам'ятки українського конституціоналізму – «Пактів й конституції законів та вольностей Війська Запорозького між ясновельможним паном Пилипом Орликом, новообраним Гетьманом Війська Запорозького, та між старшиною, полковниками, а також названим Військом Запорозьким, прийняті публічною ухвалою обох сторін і підтверджені на вільних виборах встановленою присягою названим ясновельможним гетьманом, року Божого 1710, квітня 5, при Бендерах». Цей документ у науковій юридичній літературі має назву «Конституція Пилипа Орлика». Щодо державного територіального устрою особливе значення має шостий параграф, в якому закріплювалися основні засади управління та діяльності органів державної влади за принципом поєднання централізації та децентралізації влади. Особлива увага приділялася правам місцевого самоврядування. Зокрема, у зазначеному параграфі підкреслюється, що «особливо ж генеральні радники, кожен у своєму полку, в якому буде обраний, владні будуть разом з городовим полковником стежити за порядком, а інші мають загальною радою управляти, заступаючись

[29] Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. / за ред. І. О. Кресіної. Київ: Логос, 2009. 480 с. С. 76.

за кривди людські». Адміністрація на місцях була представлена виборними цивільними полковниками та полковою старшиною. Вибори полковника слід було узгоджувати з гетьманом, який мав затверджувати новообраного полковника, але не міг впливати на перебіг самих виборів, – їх здійснював склад полку. А саме у параграфі 8 закріплювалося, що «завжди як військові, так і посполиті урядники, особливо полковницькі, мають обиратися вільними голосами, а по обранні – владою гетьманською затверджуватись. Однак селекції таких урядників повинні проводитися не без волі гетьманської. Такого ж закону і полковники повинні будуть дотримуватися та не допускати без вільного обрання цілої сотні сотників та інших посадовців за якісь респекти». Тобто у тексті Конституції окремо виділяються військові та цивільні (посполиті) посади, що вказує на намір автора конституції створити поряд з військово-мобілізаційним устроєм Війська Запорозького – цивільний територіальний устрій Української держави. Що стосується місцевого самоврядування, то у параграфі 13 документа вказується: «Стольне місто Київ та інші українські міста з магістратами своїми і з усіма правами та привілеями, законно їм наданими, повинні бути непорушно збережені. Це ухвалюється спеціальним актом і доручається підтвердити у подальшому гетьманською владою»[30].

Наступний період національного державного розвитку є етапом перебування українських територій під юрисдикцією Російської та Австро-Угорської імперій.

Поступово Гетьманщина була інкорпорована до правової системи спочатку до Московської держави, а потім – до Російської імперії. Як слушно вказує вітчизняний історик Н. Полонська-Василенко, «з середини XVII ст. Україна потрапляє в орбіту Москви, і тоді починається вперта боротьба між Україною і Москвою. Боротьбу веде Москва різними засобами, різною зброєю на всіх ділянках політичного та культурного життя, але має завжди ту саму мету: підкорити Україну, позбавити її властивих їй прикмет, звичаїв, законів, знівелювати й засимілювати її так, щоб навіть імені України не залишилося... Поступово, рік за роком, обмежувалась суверенність Української держави, а далі – її автономія»[31]. Так, на початку 80-х років XVIII ст. в українських землях був скасований полково-сотенний адміністративно-територіальний устрій, натомість, за зразком центральної Росії, на території українських земель запроваджувався губернський адміністративно-тери-

[30] Пакти й Конституції законів та вольностей Війська Запорізького (Конституція Пилипа Орлика): Бендери, 5 квіт 1710 р. Конституції і конституційні акти України: історія і сучасність. Київ: Юрид. літ., 2001. С. 8–30. URL: http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1710.html

[31] Полонська-Василенко Н. Історія України: у 2 т. Київ: Либідь, 1992. Т. 2: Від середини XVII століття до 1923 року. С. 233.

торіальний поділ. Відомо, що у період з 1803 р. по 1917 р. українська територія була поділена на 9 губерній, які об'єднувалися у 3 генерал-губернаторства: Волинська, Київська та Подільська губернії утворювали Київське генерал-губернаторство; Таврійська, Катеринославська та Херсонська – Новоросійське; Харківська, Чернігівська та Полтавська – Малоросійське. Частина українських земель входила до складу Бессарабської, Воронезької, Курської, Мінської, Холмської губерній та Кубанської області та Області Війська Донського[32]. Губернії поділялися на повіти, повіти – на волості, села становили найменшу територіальну одиницю. На Холмщині й Підляшші губернії поділялися на ґміни. Адміністративно-територіальні одиниці у межах території сучасної України не мали жодних автономних прав. Усі українські землі були жорстко підпорядковані центральним і місцевим органам влади й управління Росії, саме тому характер територіального поділу українських земель вказує на їх централізовану (унітарну) юридичну природу.

Що стосується порядку управління територіями, то його здійснював російський імператор та центральні органи державної влади.

В українських територіях, як і в цілому на території Російської імперії, функціонувала цілісна система органів місцевого управління, організація якої здійснювалася відповідно до адміністративно-територіального поділу. Найвищою посадовою особою, яка зосередила у своїх руках верховну управлінсько-адміністративну, наглядову, військово-поліцейську, судову владу, був генерал-губернатор. Він призначався та звільнявся винятково за волею монарха. Генерал-губернатор керував губернаторами, яких також призначав на посаду і звільняв російський імператор[33]. У волості діяв волосний сход зі службових та виборних осіб, котрі обирали волосного старосту і волосне правління (староста, писар, засідателі). Сільський староста, якого обирали на зборах села, виконував адміністративні та наглядові функції[34]. Отже, для управління українською територією імперська Росія створила чітко структурований і централізований бюрократичний апарат державного владарювання. Водночас у виокремлений нами російсько-імперський період була створена цілісна система органів судочинства, встановлена єдина система міського самоуправління, відбулася уніфікація російського та українського законодавства, а, точніше, в українських губерніях дозволялося користуватися винятково імперським законодавством, діяла єдина

[32] Історія держави і права України: підручник: у 2-х т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Т. 1.

[33] Ярмиш О. Н., Посохов С. І. Губернське правління. *Юридична енциклопедія:* в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 1. С. 656–657.

[34] Див.: Муниципальное право Российской Федерации: учебник для вузов / под ред. Н. С. Бондаря. Москва: Юрайт, 2013. С. 140–142.

фіскальна система тощо, що є ознаками централізованої унітарної форми територіального устрою.

Отже, проведений аналіз приводить до висновку, що українські землі у складі Російської імперії функціонували на засадах централізованої (унітарної) організації та підпорядкованості центральній владі, яку очолював єдиний монарх. Усі адміністративно-територіальні одиниці, що створювалися на українських землях, мали однаковий правовий статус, жодне із територіальних утворень не користувалося особливими політичними, економічними, самоврядними чи іншими правами. Отже, у територіально великій Росії цілісність і єдність її державних кордонів значною мірою забезпечувалася сильною централізованою владою.

Окремо слід підкреслити, що процеси централізації управління українськими землями в Російській імперії супроводжувалися політикою асиміляції та русифікації українців. Як зазначає з цього приводу В. Василенко, держави, які в різний час контролювали українські землі, намагалися зруйнувати мовно-культурну ідентичність українців, оскільки розглядали їхнє бажання послуговуватись українською мовою, зберігати свою культурну спадщину та національні традиції як вияв прагнення до національної окремішності та незалежного національно-державного буття[35].

Така політика супроводжувалася забороною використання української мови – у XIX ст. приймаються сумно відомі акти щодо заборони уживання української мови – Циркуляр міністра внутрішніх справ Валуєва про заборону української мови від 16 липня 1863 р.[36], Емський указ про заборону ввезення українських книг з-за кордону та друкування нот українською мовою 1876 р. Під впливом польського повстання 1863 р. було прийнято Валуєвський циркуляр, яким були введені суттєві обмеження на використання української мови в інтелектуальному житті країни[37].

Щодо інших українських земель, то після підписання між правителями Австрії, Пруссії та Росії договору про поділ Польщі володіння Габсбургів поповнилися частиною краківського воєводства з освенцімським і заторським князівствами, сандомирського, руського, белзького, подільського та волинського воєводств. У результаті трьох поділів Польщі (1772, 1793, 1795 рр.)

[35] Василенко В. Геополітичпий та національний вимір мовної ситуації в Україні. *Мовні права в сучасному світі:* зб. наук. праць. Ужгород, 2014. С. 46.

[36] Національні процеси в Україні: історія і сучасність: док. і матеріали: довідник: у 2 ч. / за ред. В. Ф. Панібудьласка. Київ: Вища школа, 1997. Ч. 1. 1997. С. 260–261.

[37] Українська ідентичність і мовне питання в Російській імперії: спроба державного регулювання (1847–1914): зб. док. і матеріалів / упор. Г. Боряк; вступ. ст. В. Шандра; П. Гриценко. Київ: ТОВ «Видво "Кліо"», 2015. LXII; 810 с. С. 74–75; Шаповал Ю. І. Історичні передумови й чинники виникнення мовного питання в Україні. Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом. Київ: ІПіЕНД імені І. Ф. Кураса НАН України, 2008. С. 12–33.

до складу Австрії увійшли Прикарпаття, об'єднане з польською частиною Прикарпаття, і Галичина, а також Буковина. У 1867 р. австрійська монархія отримала назву Австро-Угорщини з відповідним територіальним поділом сфер впливу Австрії та Угорщини. Таким чином, до Австрії фактично було приєднано Руське воєводство (без Холмщини) з окраїнами Брестщини і Підляшшя, Замостям, західні частини Поділля і Волині. Крім українських земель, до Австрії відійшла також частина південно-східних польських земель – південні території Краківського і Сандомирського воєводств, південно-східна частина Люблінщини. Вся ця територія одержала назву Королівства Галичини і Лодомирії), столицею якої став Львів. До 1782 р. воно поділялося на 6 округів та 59 дистриктів. Відтоді вона була поділена на 18 округів[38].

У Галичині вищим органом виконавчої влади було губернаторство, яке підпорядковувалося Надвірній канцелярії, складалося з призначеного губернатора, президента або віце-президента, радників двору, губернських радників, канцелярії та поділялося на департаменти. Галицьку територію було поділено на 18 циркулярів, влада в яких формувалася із старости (одноосібного керівника на підвладній йому території), трьох циркулярних комісарів, секретаря та канцелярії[39].

Подальші суттєві зміни в організації державної влади були пов'язані з перетворенням Австрії на конституційну державу, започаткованим у 1848 р. і реалізованим внаслідок реформ 1860-х років. На конституційному рівні проголошувалися громадські права і свободи, закріплювався принцип поділу влади, гарантувалося місцеве самоврядування.

У вересні 1850 р. для Галичини та інших австрійських провінцій було видано крайовий статут, який передбачав поділ краю на три округи (Краківський, Львівський, Станіславський) і створення трьох окружних сеймів, а також центрального і крайового комітетів[40]. Так, з 1854 р. вищим органом влади в Галичині стало Галицьке намісництво, яке підпорядковувалося Міністерству внутрішніх справ. Воно здійснювало нагляд за виконанням законів і розпоряджень уряду, керувало низкою установ, комісій та організацій. Намісник, який стояв на чолі намісництва, зосереджував у своїх руках вище керівництво поліцією, спостереження за підтриманням спокою,

[38] Історія держави і права України: підручник: у 2-х т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Т. 1. С. 299.

[39] Див.: Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: монографія / І. О. Кресіна, А. В. Береза, К. М. Вітман, В. В. Дівак, М. М. Їжа та ін.; за ред. І. О. Кресіної; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ: Логос, 2011. 399 с. С. 39–41.

[40] Історія держави і права України: підручник: у 2-х т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Т. 1. С. 299.

порядку і безпеки, нагляд за дотриманням законів про друк, союзи, збори тощо. Йому надавалося право застосовувати збройну силу. Традиційно намісниками були представники польської аристократії. Система місцевого управління спиралася на засади дуалізму – розмежування державного управління та самоврядування. На рівень нижче від намісника по урядовій вертикалі стояли старости, які очолювали повіти. Крім того, формувалися повітові ради, котрі обирали виконавчий орган (виділ) і голову (маршалка), якого затверджував цісар. За законом про громади в селах і містах створювалися органи громадського самоврядування – громадська рада і громадська влада[41].

У Львові та Чернівцях 1861 р. створювалися крайові сейми, вибори до яких були нерівними для різних соціальних груп населення. У національному відношенні депутати галицького сейму були переважно поляками, а буковинського – румунами[42]. Д. Дорошенко у своєму «Нарисі історії України» писав, що «хоча формально в Галичині була проголошена рівноправність обох народностей, але фактично крайова управа була віддана в руки місцевої польської шляхти, в соймі через куріяльну систему виборів польським послам забезпечена величезна перевага; в школі від нижчої до університету польська мова дістала повні права й стала пануючою»[43].

Компетенція крайових сеймів була дуже обмеженою. Головна сфера їхньої діяльності стосувалася господарських справ. Бюджетні права сеймів зводилися до накладання додатків до безпосередніх державних податків. Ці додатки нерідко перевищували навіть основну податкову суму. У сфері місцевого самоврядування сейми здійснювали нагляд над повітовими, міськими і сільськими органами, рішення яких часто вимагали затвердження сейму або його виконавчого органу – крайового комітету[44].

Щодо національного питання, то становище українців (наприклад, на Галичині вони називали себе русинами) було дещо кращим, аніж у Російській імперії. Кращою була мовна ситуація у другій половині XIX – на початку XX ст. у західних українських землях. На підавстрійській Україні офіційних заборон щодо української мови не було. У Галичині значного піднесення боротьба за рідну мову набула після революційних подій 1848 р. Відомий до-

[41] Історія держави і права України: підручник: у 2-х т. / за ред. В. Я. Тація, А. Й. Рогожина, В. Д. Гончаренка. Т. 1. С. 299.

[42] Скуратович І. М. Адміністративно-територіальний устрій України в 1920–1930-х рр. і його впливи на організацію державного управління: історико-правове дослідження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2005. С. 60–61.

[43] Дорошенко Д. І. Нарис історії України. Вид. 2-е. Київ: Глобус, 1992. Т. II (від половини XVI століття). 349 с. С. 219.

[44] Кульчицький В. С., Настюк М. І., Тищик Б. Й. Історія держави і права України. Львів: Світ, 1996. 296 с. С. 145–146.

слідник історії галицьких українців К. Левицький згадує, що тоді львівські русини зібралися під проводом М. Куземського і дали в руки губернатора петицію до цісаря, у якій домагалися покращення статусу української мови[45].

Слід наголосити, що у Галичині й на Буковині, які належали до Австрії, діяла порівняно ліберальна конституція 21 грудня 1867 р., яка гарантувала національно-мовні права всім етнічним групам у сфері освіти у місцях їх компактного проживання[46]. Проте особливості адміністративного поділу країни утруднювали українцям можливість повністю здійснити свої конституційні права. Адже, як наголошувалося вище, у Королівстві Галицькому й Володимирському, що охоплювало переважно українську за національним складом Східну Галичину і переважно польську Західну, кількісно переважали поляки; вищі класи були майже цілковито польськими. Внаслідок такого стану поляки, використовуючи вигідну для них куріяльну систему виборів, добилися законів, які охороняли їхні інтереси, а саме: установили польську мову як мову освітніх установ та судівництва (місцевий закон 1868 р.), а трохи згодом – як мову інших адміністративних інституцій[47].

Такі негативні результати розвитку українства пояснюються тим, що з 1866 р. Галицька автономія трансформувалася у національно-територіальну автономію політичного типу, яка передусім створювалася для титульної національності цього краю – поляків. На той час це показувало, що українцям ще не вдалося переконати імперську владу в існуванні їхньої окремої «національно-історичної індивідуальності» у Східній Галичині, оскільки в етнокультурній площині панувало декілька ідентичностей: т. зв. «русини польської нації», галицько-руська ідентичність (австрорусинство), русофільство та українофільство. Саме тому, слушно пише У. Уська, «галицькі поляки вміло спекулювали на цьому ґрунті, представляючи українців як спільноту, що не має власної випрацьованої літературної мови та понятійно-термінологічного апарату, а також окремої національності. Етнічна окремішність української спільноти, на думку польського політикуму, була штучно вигаданою та базувалася лише на східному обряді, який поряд з юліанським календарем, «язичієм» та кирилицею створював небезпечну передумову для її етнокультурної спорідненості з Московщиною»[48].

---

[45] Левицький К. Історія політичної думки галицьких українців 1848–1914 рр. На підставі споминів. Львів, 1926. С. 16–19.

[46] Див.: Ткаченко Є. В. Конституційно-правове регулювання мовних відносин: монографія. Харків, 2010. С. 200.

[47] Шевельов Ю. Вибрані праці: у 2 кн. / упоряд. Л. Масенко. 2-е вид. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009. Кн. І: Мовознавство. С. 39.

[48] Уська У. Галицька автономія (1861–1924): інституційно-організаційний розвиток та формування сфери повноважень. Проект Україна. Австрійська Галичина / упоряд. та передм. М. Р. Литвина. Харків: ЛА «Час читати», 2016. С. 58–111.

Лише наприкінці XIX ст. з перемогою української національної ідентичності над іншими «національними проєктами», які існували в Галичині, і визнання її імперським урядом, стан забезпечення духовно-культурних прав українців передусім у освітній сфері та у сфері офіційного спілкування на нижчому рівні місцевого управління поліпшився. Так, до 1914 р. у східній частині провінції Галичини вже налічувалося 2500 початкових шкіл та 16 державних та приватних гімназій. Греко-католицька церква під головуванням А. Шептицького відновила свою суспільну роль та стала фундаментом української національної ідентичності[49].

Таким чином, українські території, які перебували під юрисдикцією Австро-Угорщини, знаходились під централізованим (унітарним) управлінням імперської влади, хоча з певною самостійністю при вирішенні місцевих справ, адже й урядові органи, і крайове та місцеве самоврядування на західноукраїнських землях слугували насамперед інтересам австрійської, угорської, польської, румунської верхівки. На жаль, територіальний поділ в Австро-Угорській імперії не враховував інтересів українського населення.

Кінець XIX ст. до початку 20-х років XX ст. характеризується піднесенням національних ідей серед українства в деяких історичних роботах цей період називають епохою творення української модерної нації.

Погляди українських вчених і політичних діячів на територіальний устрій України у ті часи нерозривно пов'язані з їхніми думками про майбутнє українських земель та українства як нації: як автономії у складі Австро-Угорської або Російської імперій; як суб'єкта федерації у складі імперій чи слов'янської федерації; як самостійної федеративної держави.

З початком Першої світової війни погляди на самостійність і державний устрій України національних політичних рухів стали значно радикальнішими. Наприклад, у 1914 р. створений емігрантами у Львові Союз визволення України включив до своєї програми вимогу державної незалежності України як парламентської конституційної монархії з широкими громадянськими свободами, мовними і релігійними свободами для всіх національностей і незалежної української церкви[50]. Одним з засновників СВУ у цей період був відомий український філософ і політичний діяч Д. Донцов. З початку переїзду до Львова посилюються його антиросійські думки, він пропонує пов'язати міжнародне майбутнє України з Німеччиною та Австро-Угорською імперією. Перед Першою світовою війною він закликав до створення в межах Австрійської імперії «Українського коронного краю», у разі поразки Російсь-

[49] Єкельчик С. Історія України: становлення сучасної нації. Київ: Laurus, 2011. С. 88.

[50] Див.: Левицький К. Історія визвольних змагань галицьких українців з часу світової війни 1914–1918. С. 14.

кої імперії. Д. Донцов є ідеологом інтегрального українського націоналізму. У своїй головній роботі «Націоналізм» щодо майбутнього української ідеї він підкреслює, «всі ці ідейки (слов'янофільство, Схід Європи, соціалізм), мусять безплідними померти, як усе половинчасте, що стає на дорозі цілому. Українство мусить усвідомити собі, що його ідея, якщо хоче перемогти, має бути яскравою, тобто виключати будь-яку іншу, базуватися не на частковому, а повному запереченні чужої»[51]. На думку філософа, «ця ідея має бути всеобіймаючою». А для цього вона, по-перше, «повинна перейнятися поняттям політичної влади, над людьми і територією, а по-друге — надихнути собою таку суспільну форму господарювання, яка б дозволила їй підняти благоустрій країни під своєю хоругвою, потроїти видатність моральних і фізичних сил країни порівняно з її теперішнім станом»[52].

Крах російського самодержавства привів до радикальних змін у суспільно-політичному житті країни, зокрема в українських землях. Змінилася система взаємодій центру з територіями та було ліквідовано старий адміністративно-територіальний апарат держави – генерал-губернатори, градоначальники, справники, поліцмейстери, станові пристави, інститут земських начальників і т. п. А основною характеристикою тогочасної ситуації в країні була нестабільність політичної ситуації та боротьба різних політичних сил за оволодіння ситуацією в Україні, зокрема, це пов'язано і з державно-територіальним устроєм України.

Погляди керівників національно-визвольного руху зумовлені передусім домінуючими в українській політичній думці другої половини XIX – початку XX ст. ідеями представників народницького напряму. Їхні думки щодо проблем територіального устрою України пов'язані насамперед із їхніми поглядами на переоблаштування Росії. Провідною ідеєю в системі цих думок була ідея федералізму М. Драгоманова, на засадах якої мала розбудовуватися й Україна як складова майбутньої Російської республіки. Так, основний представник народницького напряму М. Грушевський вважав, що незалежно від того, буде Україна формально називатися федеративною державою чи ні, фактично вона має стати федерацією республік-громад. Він, як і М. Міхновський і С. Шелухін, також у своїх роботах звертається до аналізу історичного та юридичного значення Переяславської угоди 1654 р., наголошуючи на тому, що після її укладання статус України як самостійної та незалежної держави змінився. «Піддаючися «під високу руку» московського царя, Україна зрікалася своєї незалежності, – пише історик, – але заховувала

[51] Донцов Д. І. Ідеологія: Націоналізм. Незримі скрижалі Кобзаря. Маса і провід. Дух отари і дух провідництва. Харків: Фоліо, 2017. С. 258.
[52] Там само. С. 258.

виразні прикмети своєї державності, і під московською зверхністю хотіла зостатися державою, тільки не суверенною, і признавалася московською стороною».

Наприкінці статті вчений наголошує: «При всій невикінченості державного українського будівництва (що пояснюється тяжкими умовами, в яких жила Україна), хоч воно заставляло певні прогалини і шпари, котрими користувалася централістична московська політика, всі отсі прикмети українського устрою під зверхністю московського царя не лишають ніякого сумніву в тім, що Україна і під сею зверхністю не затратила свого державного характеру (між іншим це виявилось назверх і у тім, що зносини центрального правительства велися з нею через посольський приказ, потім через колегію іностранних діл, і тільки в моменти, коли гетьманство скасувалося, Україна переводилася в завідування сенату як провінція – хоча і признана на особих правах»[53]. Тобто Росія в особі царя не дотрималася своїх переяславських обіцянок, і саме тому Україна позбулася будь-якої самостійності, хоча й залишалася державою як такою. Звідси й обґрунтування ідеї права на автономію українців у складі імперії.

Нав'язування громадам унітарних зв'язків викличе, вважав національний діяч, реакцію та відцентрованість. Також М. Грушевський виступав за захист мовних і культурних прав національних меншин, що мало вплинути на систему адміністративно-територіального устрою України.

Такі погляди М. Грушевського були втілені у перших законодавчих актах Української Центральної Ради, зокрема, у Першому (I) Універсалі, ухваленому 10 червня 1917 р., в якому проголошувалася автономія України. Це положення підкреслювалося словами: «Хай буде Україна вільною. Не відділяючись від всієї Росії, не розриваючи з державою Російською, хай народ український на своїй землі має право сам порядкувати своїм життям»[54].

Після переговорів з Тимчасовим урядом Центральна Рада досягла компромісу щодо відмови від проголошення національно-територіальної автономії, і ця домовленість була оформлена у II Універсал. Склад Ради збільшився за рахунок представників національних меншин[55].

Після початку більшовицького перевороту в Петрограді Центральна Рада 7 листопада 1917 р. ухвалює III Універсал, у якому було проголошено Українську Народну Республіку, але наголошувалося, що, «не відділяючись від республіки Російської і зберігаючи єдність її, ми твердо станемо на на-

[53] Грушевський М. Хто такі українці і чого вони хочуть. Київ: Т-во «Знання» України, 1991. С. 78.

[54] Перший (I) Універсал Української Центральної Ради. URL: http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-1.html

[55] Див.: Грицак Я. Нарис історії України. Формування модерної нації XIX–XX ст.: навч. посібн. Київ: Yakaboo Publishing, 2019. С. 212–213.

шій землі, щоб силами нашими помогти всій Росії, щоб уся Республіка Російська стала федерацією рівних і вільних народів»[56]. Також визначалося, що до складу УНР мали увійти Київська, Волинська, Подільська, Чернігівська, Полтавська, Харківська, Катеринославська, Херсонська і Таврійська (без Криму) губернії. Долю Курщини, Холмщини, Вороніжчини та інших територій, де більшість населення було українським, пропонувалося вирішити «по згоді зорганізованої волі народів». Окремо проголошується право на національно-персональну автономію всіх національних меншин: «Український народ… буде твердо охороняти волю національного розвитку всіх народностей, на Україні сущих, тому оповіщаємо, що народам великоруському, єврейському, польському й иншим на Україні признаємо національно-персональну автономію для забезпечення їм права і свободи самоврядування у справах їх національного життя. Та доручаємо нашому Генеральному Секретарству Національних справ подати нам в найближчому часі законопроєкт про національно-персональну автономію»[57].

З початком інтервенції більшовицьких військ в Україну М. Грушевський зосередився на програмовій та ідейній роботі, намагаючись знайти оптимальні шляхи подальшого розвитку українського державотворення. Скептичне та негативне ставлення до політики більшовиків у М. Грушевського на початку 1918 р. різко посилилося, що призвело до зміни його поглядів на самостійність України та орієнтація на європейські цінності. Зокрема, в цей період він формулює ідею федеративної України поза російським контекстом та обґрунтовує наявність історичного зв'язку із західною цивілізацією[58]. І після наступу військ Радянської Росії на УНР Центральна Рада 9 січня 1918 р. проголошує незалежною, вільною суверенною державою українського народу[59]. 6 березня 1918 р. Центральна Рада ухвалила Закон про поділ території УНР на землі, яким передбачався поділ території Республіки на 32 землі та 3 міста-округи. Але на практиці цей новий адміністративно-територіальний поділ не було реалізовано.

Конституція УНР, яку було ухвалено в останній день існування цієї держави – 29 квітня 1918 р., одним з ключових принципів територіального устрою проголосила ідею децентралізації, як було вказано в ст. 5 «не порушуючи єдиної своєї власти, Республіка надає своїм землям, волостям і громадам

[56] Третій (III) Універсал Української Центральної Ради. URL: http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-3.html
[57] Там само.
[58] Гойдало І. В. Погляди на державу і право Михайла Грушевського: дис. … канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Львів. 2017. С. 124–137.
[59] Четвертий (IV) Універсал Української Центральної Ради. URL: http://gska2.rada.gov.ua/site/const/universal-4.html

права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації». Також проголошувалося право націй УНР на впорядкування своїх культурних прав у національних межах (ст. 6).

Але за часів правління Української Центральної Ради урядові, на жаль, так і не вдалося створити дієву систему органів місцевої влади та галузевого управління територіями, що стало однією з причин втрати політичного й економічного контролю над провінцією, без якого система державного управління виявилася малоефективною, а також стала однією з причин падіння Центральної Ради.

Одним із членів Центральної Ради був відомий правознавець С. Шелухін, який теж обстоював ідею федеративного устрою України. У своїх роботах він також аналізував значення та наслідки Переяславської угоди, вказуючи, що з юридичної точки зору вона була нічим іншим, як оборонним союзним договором між Українською республікою і персонально Московським царем. Саме тому він зробив висновок, що державна незалежність України відновилася у день зречення Миколи II, а не була проголошена IV Універсалом. Також він звертається до аналізу права в українських землях Галичини. На думку політичного діяча, оскільки тривалий час у Галичині діяло польське право (Вісліцький статут), а згодом німецьке законодавство, а в українських землях, що перебували під Російською імперією до 1842 р., діяло власне українське писане та звичаєве право, то досягти правової єдності Галичини та Наддніпрянщини можна було лише за умови відродження і поступової активізації українського національного законодавства в Галичині. Тому С. Шелухін висував ідею про те, що Галичина, Дон, Кубань, Крим повинні були набути статусу окремих територіальних або автономних одиниць Української держави. Така концепція федералізму мала стати інструментом зміцнення української державності й повинна бути заснована на засадах безкласовості та рівності всіх народностей, які її утворюють. Федерацію С. Шелухін розглядав як державу, яку утворюють самостійні та рівноправні держави. Відтак питання про федеративний устрій Української держави можна було розглядати лише після набуття нею державної незалежності. Також він висловлював дуже слушну та актуальну думку й для теперішніх часів, що федеративний устрій може бути запроваджений лише за умови внутрішньої консолідації українського народу, під якою національний діяч розумів компроміс у вирішенні релігійних, правових та мовних розбіжностей. Що стосується міжнародного майбутнього України, то його він бачив у складі Чорноморської адріатичної федерації союзу народів, близьких за расовими, психологічними та духовними ознаками. Тобто в союзі із чехами, словенцями, сербами, словаками та хорватами.

Водночас можливість федерації з польською та російською вважав шкідливою та передчасною[60].

На зміну Центральній Раді була встановлена диктатура П. Скоропадського. Слід наголосити, що в головних документах Гетьманату питання форми територіального устрою та принципів взаємодії центру та регіонів не врегульовувалося[61]. За час його правління в Українській державі було збережено поділ на губернії. Крім того, гетьман відновив Холмську та утворив Поліську губернії, а також запровадив систему отаманств у деяких містах (Миколаїв, Одеса, Київ). Губернських комісарів Центральної Ради П. Скоропадський змінив на досвідчених управлінців – старост[62].

У цей період близькими до поглядів П. Скоропадського щодо державного устрою України були представники консервативного напряму – В. Липинський, С. Томашевський та В. Кучабський. Зокрема, В. Липинський, хоча й не торкався питань територіальної організації України, був прихильником створення української державності. Умовою цього, на його думку, є єдність: релігійна, регіональна, політична, організаційна та національна. В. Липинський наголошував, що тільки власна держава, яка сформована українською нацією на своїй етнографічній території, врятує її від економічного розпаду і кривавої анархії. Історик був прихильником монархічної форми правління, яка має існувати в Україні. Він стверджував, що здобуття Україною державної самостійності можливе через попереднє спадкове монархічне правління, що гетьман є своєрідним «національним прапором», живим символом України, навколо якого гуртується все населення, а головним фактором державотворення – встановлення правової монархії в традиційній гетьманській формі[63].

Наприкінці 1918 р. у Львові Є. Петрушевичем було проголошено утворення Західноукраїнської Народної Республіки. За часи свого недовгого існування влада ЗУНР прийняла декілька ключових нормативних актів: Тимчасовий основний закон про державну самостійність українських земель колишньої Австро-Угорської монархії від 13 листопада 1918 р., закони Української Національної Ради «Про тимчасову адміністрацію областей ЗУНР» від 16 листопада 1918 р. та «Про тимчасову організацію судів і власти

[60] Див.: Яневський Д. Проект «Україна». Загублена історія втраченої держави. Харків: Фоліо, 2017. С. 62.
[61] Див.: Яневський Д. Проект «Україна». Грушевський. Скоропадський. Петлюра. Харків: Фоліо, 2012. 926 с.
[62] Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: монографія / І. О. Кресіна, А. В. Береза, К. М. Вітман, В. В. Дівак, М. М. Їжа та ін.; за ред. І. О. Кресіної. С. 47–48.
[63] Див.: Липинський В. Листи до братів-хліборобів: про ідею організації українського монархізму. Писані 1919–1926 рр. URL: http://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/3615/file.pdf

судейської» від 21 листопада 1918 р., які залишили правочинність нормативних актів Австро-Угорщини у тому обсязі, які відповідали державності ЗУНР. Відповідно до цього законодавства територія Республіки поділялася на повіти, в яких владу обирали громади на повітових національних радах, але згодом це право було передано до Державного Секретаріату внутрішніх справ. Також при повітових комісарах діяли дорадчі органи – українські національні ради. Державні повітові комісари керували фактично всіма цивільними організаціями і справами повіту [64].

Одним із депутатів Української Національної Ради був видатний український правознавець С. Дністрянський – автор проєктів двох основних законів західноукраїнських земель: проєкту «Основ державного устрою Галицької держави», проєкту конституції для Західної України. Щодо першого проєкту, то в ньому визначався правовий статус вищих органів влади: законодавчої, виконавчої та суддівської влади, президента та державного міністерства. У документі також визначено основні права трьох головних народностей: «української, польської й жидівської». Ці народності мали користуватися рівними правами у сфері публічного життя. Інші народності в державі перебували у становищі «національних меншостей»[65].

Щодо другого проєкту професора С. Дністрянського, то у ньому також визначався правовий статус вищих органів влади, при цьому гарантувався принцип самовизначення народів, для забезпечення якого у проєкті члени Народної палати («законотворча власть») поділяються на три курії: українську, польську та курію інших народностей. Щодо місцевої влади С. Дністрянський пропонував, що організація народної волі «в централі» відповідатиме організації в локальних самоуправних одиницях, себто округах, повітах і громадах. Окремо у проєкті містився розділ «Самовизначення народів», у якому наголошувалося, що «Український народ являється природним власником національної території і як такий матиме на своїй землі повне право самовизначення з усіми консеквенціями, які слідують із безпосереднього зв'язку зі своєю власного національною територією. Другі народи матимуть відповідну участь не тільки у твореннi та в організації народної волі, але й у виконанні сеї останньої. Три національні курії народної палати являються правними експонентами права на самовизначення народів»[66].

[64] Див.: Литвин М. Прощай, Австріє! Ще не вмерла Україна… Проект Україна. Австрійська Галичина / упоряд. та передм. М. Р. Литвина; худож.-оформлювач О. А. Гугалова. Харків: ЛА «Час читати», 2016. С. 405–406.

[65] Дністрянський С. Загальна наука права і політики. Львів: Вид-во Українського католицького університету, 2019. Т. І. С. 372–374.

[66] Дністрянський С. Загальна наука права і політики. Т. І. С. 372–374.

Стосовно характеристики державного устрою країни часів Директорії слід підкреслити, що якихось більш-менш істотних змін ні в адміністративно-територіальному поділі України, ні в систему місцевих органів державної влади і державного управління вона не внесла. Лише слід спинитися на аналізі Інструкції про тимчасову організацію влади на місцях, затвердженої Міністерством внутрішніх справ 24 червня 1919 р., якою визначалися «правила щодо тимчасової організації адміністративного апарату і встановлення порядку і спокою в місцях, звільнених від большевиків». Відповідно до Інструкції волосний комісар призначався на посаду повітовим, той, своєю чергою, – губернським і затверджувався Міністерством внутрішніх справ. Губернський комісар призначався міністром внутрішніх справ, а затверджувався Директорією. Комісари всіх рівнів у своїй діяльності спиралися на свій виконавчий апарат: на рівні повіту утворювалися «комісаріати», а вище – «управління губерніальних комісарів». Повноваження комісарів стосувалися здебільшого нагляду за виконанням розпоряджень центральної влади, мобілізаційної роботи, керівництва міліцією, інформування населення про діяльність уряду, для цього в губерніях утворювалася спеціальна служба повітових і волосних інструкторів-інформаторів на чолі з губернським інструктором, який підлягав губернському комісару[67].

Таким чином, широкий аналіз ідей і поглядів українських громадських і політичних діячів, вчених і філософів, нормативних актів та проєктів основних законів періоду початку формування «модерної нації» у другій половині XIX – початку XX ст. показує, що панівною була ідея надання українським землям у Австро-Угорській або Російській імперії юридичного статусу автономії як суб'єкта федерації з відповідними правами на самоорганізацію публічного та суспільного життя. Причину її домінування, слушно пояснює І. Лисак-Рудницький: «...панування федералістичної концепції в українській дореволюційній політичній думці: це була спроба знайти компромісний характер між національними й імперськими інтересами... Сила федералістичної концепції полягала у її відповідності об'єктивному станові українського народу до 1917 р. Було очевидним, що поступ української національної справи залежить від еволюції Росії в цілому»[68]. А саме з початком Першої світової війни та ослабленням правлячих політичних режимів у Росії та Австрії посилюється, а потім стає домінуючою ідея державної самостійності

[67] Копиленко О. Л., Копиленко М. Л. Держава і право України. 1917–1920. Київ: Либідь, 1997. С. 153–154.

[68] Лисяк-Рудницький Іван. Четвертий універсал та його історичні попередники. Історичні есе. Вид. 2-е / упоряд. Я. Грицак; Центр досліджень історії України ім. Петра Яцика Канадського інституту українських студій Альбертського університету. Київ: Дух і Літера, 2019. Т. 2. 624 с.

Української держави з федеративно-територіальною формою устрою, яку намагалися втілити Українська Центральна Рада, Гетьманат, Директорія та Українська Національна Рада. До речі, ідея федералізму була доволі популярною у той період у країнах Європи[69].

Західноукраїнські землі в період з 1919 по 1939 р. перебували під юрисдикцією трьох держав – Польщі, Румунії і Чехословаччини. Незадовго до початку Другої світової війни більшість «чехословацької спадщини» підпала під владу Угорщини. У кожній з цих держав українці становили національну меншину. Наприклад, польська й румунська політика щодо українців загалом не відрізнялася одна від одної і фактично зводилася до асиміляції. Як зазначає Я. Грицак, «подібність цієї політики випливала зі схожості обох держав: у результаті повоєнного врегулювання вони одержали більше територій, аніж могли втримати. Політичні рухи насильно приєднаних національних меншин становили серйозну загрозу для територіальної цілісності та стабільності цих держав. Саме тому польський і румунський режими зосередилися на насильному викоріненню культурних, мовних і релігійних особливостей своїх національних меншин: українців, білорусів, німців, литовців, угорців та ін.»[70].

Так, польською владою на території Галичини були ліквідовані інституції, які забезпечували її статус як окремої адміністративної одиниці. Було розпущено галицький сойм, а саме поняття «Східна Галичина» офіційно замінили терміном «Східна Малопольща». Подібно діяв і румунський уряд. І в Румунії, і в Польщі кордони нових адміністративних одиниць на українських територіях проводилися так, щоб включити до них якомога більше неукраїнців. Етнічні українці усувалися з адміністративних посад або їх направляли виконувати службові обов'язки поза українськими землями.

Єдиним реальним кроком до проведення політики українсько-польського порозуміння було правління у Волинському воєводстві Г. Юзефського. Українців Волині належало асимілювати, але асимілювати політично, а не етнічно. Вони мали стати лояльними громадянами Речі Посполитої. Натомість польська адміністрація надавала поступки місцевому населенню у сферах культури і релігії. Однак цей експеримент тривав лише 10 років. Фактично політика польсько-українського співжиття на Волині не відбулася. Цьому зашкодили радикальні польські й українські

[69] Камаровский Л. А. Вопросы международной организации. Соединенные Штаты Европы. Москва: Юрид. кн. магазин и книгоизд-во Ф. В. Бусыгина, 1905. С. 44.
[70] Грицак Я. Цит. праця.

політичні сили, які своїми діями компрометували «волинський експеримент» воєводи[71].

Щодо українських партій у цей період, то головним пунктом у їхній діяльності було здобуття культурної незалежності й автономії у межах існуючих держав. Загалом усі вони сповідували лояльність до панівних режимів, з тією суттєвою відмінністю, що для українських центристів у Польщі і Румунії така лояльність була вимушеною, а в Чехословаччині – добровільною. Найвпливовішою і наймасовішою серед таких партій було Українське національно-демократичне об'єднання (УНДО), утворене у Львові в липні 1925 р. (голова Дмитро Левицький, а з 1935 р. – Василь Мудрий)[72].

Після подій жовтневого перевороту у Росії 1917 р. на території колишньої імперії більшовики утворили декілька радянських соціалістичних республік. Однотипність їхніх політичних систем (а саме диктатура пролетаріату у формі радянської влади, а на практиці влади комуністичної партії) спонукала центральне керівництво комуністичної партії до об'єднання радянських республік в єдину державу. Цей процес трансформації пройшов декілька стадій. Спочатку це був військово-політичний союз, доповнений договірними відносинами між радянськими республіками (20 грудня 1920 р. підписано угоду між РСФРР та УСРР про військовий та господарський союзи), – дипломатична єдність цих республік, об'єднання їх в єдину союзну державу.

У грудні 1922 р. в єдину союзну державу були об'єднані такі радянські соціалістичні республіки: РРФСР, Білорусія, Україна і Закавказька Соціалістична Федеративна Радянська Республіка (створена 1922 р. і об'єднувала Вірменію, Грузію та Азербайджан); Хорезмська і Бухарська народні республіки були включені до складу СРСР пізніше, у 1924 р. Рішення про створення Союзу РСР було прийнято пленумом ЦК РКП (б) від 6 жовтня 1922 р., яке було підтверджене на І з'їзді Рад СРСР 30 грудня 1922 р.[73]

Серед вчених немає єдиної думки щодо форми територіального устрою Радянського Союзу, і питання про те, чи можна вважати створену більшовиками державну конструкцію федеративною державою, залишається відкритим. Більшість істориків ставляться до так званого радянського федералізму зі зневагою, оскільки він був фасадною конструкцією, за якою крилися імперські методи управління державою. Адже Союз був

[71] Див.: Кучерепа Н. Волинський експеримент воєводи Г. Юзевського. Проект «Україна». Галичина та Волинь у складі міжвоєнної Польщі / В. Вісин, Р. Голик, В. Голубко та ін.; авт.-упоряд. М. Р. Литвин. Харків: Фоліо, 2017. 444 с.

[72] Соляр І. Між ідеями негації Польської держави і здобуття автономії. Там само. С. 111–131.

[73] Кульчицький С. В. СРСР. Енциклопедія історії України: у 10 т. / редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. Київ: Наук. думка, 2012. Т. 9. 944 с. С. 772.

створений формально на принципах федералізму, який на практиці був квазіфедералізмом, що не надали суб'єктам федерації (радянським республікам) реального самоврядування[74]. За системою публічної влади, яку більшовики запровадили в радянських республіках, державна влада лише формально належала Радам, які «вільно обиралися населенням» республік, а насправді система Рад маскувала диктатуру більшовицької партії. До речі, до федеративної форми територіального устрою СРСР критично ставилися і його батьки-засновники В. Ленін та Й. Сталін. Перший завжди залишався відвертим прихильником сильної центральної державної влади, а федералізм розглядав лише як неминучість зла, з яким належить миритися в силу політичної необхідності у чітко обмежений час (на початку об'єднання радянських республік). Для нього «основним залишався перехідний характер радянської держави, а внаслідок цього і тимчасовий характер федералізму, який став результатом компромісу, а не довгострокового політичного проєкту»[75].

З формальної точки зору на конституційному рівні Союзу закріплювалися складові принципу федералізму. Так, Конституція СРСР 1924 р. проголошувала союзні республіки суверенними державами, які мають свою територію, своє громадянство, свої державні органи і свою правову систему. Також розмежовувалися предмети відання федерації та її суб'єктів. Зокрема, до союзного відання були віднесені: міжнародне представництво, оборона, перегляд кордонів, державна безпека, зовнішня торгівля, планування, транспорт, бюджет, зв'язок, гроші та кредит. Також визначалися загальносоюзні органи: з'їзд Рад Союзу (обирався з'їздом Рад кожної окремої республіки) і обраний ними Центральний Виконавчий Комітет (ЦВК).

Поряд з тим державний апарат (вся система публічної влади) протягом всієї історії існування СРСР, як і вся комуністична партія, будувався на основі так званого принципу демократичного централізму, який означав, що, по-перше, органи державної влади та органи республіканського управління утворювали єдину систему, побудовану на засадах жорсткого підпорядкування нижчих за ієрархією органів керівництва і контролю вищим, і, по-друге, акти вищих органів були обов'язковими для нижчих. А ось демократичний централізм у системі міністерств союзних республік, що входили до складу СРСР, здійснювався у двох формах: одні міністерства і державні комітети (так звані республіканські) підпорядковувалися тільки Раді

[74] Кульчицький В. С., Тищик Б. Й. Назв. праця.
[75] Каррер д'Анкосс Э. Евразийская империи, история Российской империи с 1552 года до наших дней. Москва: РОССПЭН, 2007. С. 195.

міністрів союзної республіки (як правило, це були міністерства місцевої промисловості, комунального господарства, просвітництва та ін.), у цьому проявлявся принцип суверенітету союзної республіки; а інші міністерства і держкомітети («союзно-республіканські») підпорядковувалися як Раді міністрів союзної республіки, так і відповідним союзно-республіканським міністерствам СРСР або державним комітетам СРСР[76].

Слід підкреслити, що насправді рішення за радянського режиму приймалися не органами влади, статус яких визначався у конституціях СРСР та УРСР (1929 р., 1937 р. і 1978 р.), а керівництвом КПРС, яка фактично виконувала функції всіх трьох гілок влади, тому що концентрувала виключні кадрові повноваження у всіх сферах та рівнях влади. Таким чином, властивого справжнім федераціям принципу розосередження влади по вертикалі не існувало, а радянський федералізм був лише маскуванням централізованого унітаризму.

Оскільки одним із ключових революційних гасел більшовиків було забезпечення прав націй, які входили до складу Російської імперії, на самовизначення, тому недивно, що для заспокоєння націоналістичних сил у республіках в основу їх об'єднання в Радянський Союз була покладена національна ознака. Як слушно зазначає А. Захаров, змістом радянського федералізму був баланс інтернаціоналізму центру і націоналізму периферії, на якому, власне, і було ґрунтовано угоду між ними, якою засновано радянську державу[77]. Саме тому в період існування СРСР офіційно декларувалося, що в Радянському Союзі досягнуто «з'єднання принципів «демократичного централізму» з принципами соціалістичного федералізму, що дало змогу повністю вирішити національне питання, повністю забезпечило суверенні права всіх націй і одночасно узгодженість і єдність дій всіх ланок державного механізму на всій території СРСР»[78]. Але фактична надцентралізація в управлінні радянськими республіками призвела до того, що на практиці не були забезпечені колективні права націй на суверенітет і самоврядування, а тим паче право на сецесію, які гарантувалися Основними Законами (ст. 3 Конституції УРСР 1929 р., розділом II Конституції УРСР 1937 р., розділом III Конституції УРСР 1978 р.), а при прийнятті рішень центральними органами владних рішень місцеві (національні) інтереси населення дуже часто ігнорувалися.

[76] Див.: Ряботяжев Н. В. Демократический централизм. Федерализм: Энциклопедия. Москва: Изд-во МГУ, 2000. С. 148.
[77] Захаров А. «Спящий институт»: федерализм в современной России и в мире / предисл. Камерона Росса. Москва: Новое лит. обозрение, 2012. С. 22.
[78] Там само. С. 23.

Щодо історії конституційного закріплення принципу унітаризму в незалежній Україні, то у Конституції УРСР 1978 р., яка втратила чинність у зв'язку з прийняттям Конституції України 1996 р., чітко не закріплювалося положення про унітарність нашої країни. На таку характеристику вказують такі конституційні положення: 1) організація і діяльність держави будуються на засадах… обов'язковості рішень вищестоящих органів для нижчестоящих згідно з розподілом їх повноважень (принцип централізації) (ст. 3); 2) українська територія є єдиною, неподільною, недоторканною і цілісною (ст. 70); 3) Автономна Республіка Крим є складовою частиною України і має право самостійно вирішувати питання, віднесені до її відання (ст. 75-1); 4) до відання України належить визначення обласного, районного поділу і вирішення інших питань адміністративно-територіального устрою республіки[79]. У Концепції нової Конституції України від 19 червня 1991 р. уже окремо вказується на унітарну форму державного устрою України, до складу якої входить Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка[80]. У проєкті нової Конституції 1992 р. принцип унітаризму втілювався у таких положеннях: 1) територія держави є єдиною, неподільною, недоторканною і цілісною (ст. 7); 2) Україна є унітарною державою. До принципів територіального устрою, зокрема, належить єдність, неподільність, недоторканність і цілісність державної території (ст. 104); 3) окремо пропонувалося закріпити заборону укладення будь-яких політичних договорів і союзів між окремими адміністративно-територіальними одиницями (ст. 106)[81].

На завершення зазначимо, що використання історичного підходу щодо територіальної організації в Україні у контексті аналізу процесів становлення сучасного українського унітаризму має важливе теоретико-методологічне та практичне значення.

Історичне знання дає змогу простежити еволюцію моделей територіальної організації української держави, які впроваджувалися протягом історії, дослідити злети та кризи конституціоналізму, унітаризму та державності на теренах сучасної України, розглянути процеси трансформації принципів, завдань і функцій її державного устрою, розвиток відповідних теорій, характер стосунків держави з територіальними громадами, регіонами та іншими суб'єктами й інститутами політичної організації суспільства, усвідомити причини трансформації цих взаємовідносин, зрозуміти причини та

[79] Конституція УРСР від 20 квітня 1978 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09

[80] Концепція нової Конституції України від 19 червня 1991 р. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1991. № 35. Ст. 466.

[81] Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України 1 липня 1992 р. № 2525-XII. *Відомості Верховної Ради.* 1992. № 37. Ст. 550.

наслідки різновекторного політико-правового ставлення у суспільстві до територіальної організації держави тощо.

Однак історична пам'ять не повинна утворювати ілюзій, призводити до впадання у своєрідний конституційний романтизм і відволікати від розуміння унітаризму в сучасному сенсі цього слова як фундаментальної конституційної цінності, принципу конституційного ладу та системоутворювальної характеристики української державності. Так, аналіз національних традицій України-Руси, імперської російської окупації, радянської епохи та періоду становлення незалежної української державності на початку 90-х років XX ст. становить інтерес у зв'язку з тим, що ми отримуємо можливість, з одного боку, зіставити унікальні національні традиції взаємовідносин держави та її адміністративно-територіальних одиниць, розглянути тенденції централізації та децентралізації, проаналізувати практику розподілу функцій центру та місць на різних історичних етапах, з другого – провести порівняння з аналогічними процесами у зарубіжних країнах.

1.2.
Методологічні проблеми дослідження сучасного унітаризму

Як відомо, від більшості сучасних прагматично орієнтованих конституційно-правових досліджень і розробок можна очікувати належного рівня надійності та якості результатів тільки за умови, якщо вони містять відповідні ґрунтовні доктринальні обґрунтування, узагальнення та пропозиції, які, своєю чергою, неможливі без серйозної методологічної бази юридичної науки. Така дослідницька установка є достатньо традиційною для українського право-державознавства та завжди вважалася його сильною стороною.

Водночас реалії сьогодення, характер глобальних, національних і локально-регіональних процесів, які динамічно розвиваються в соціаль-

но-політичній, господарсько-економічній, екогуманістичній, духовно-культурній, інформаційній, національній безпековій та інших сферах суспільного та державного життя, мають суттєвий вплив на уявлення щодо актуальності юридичних досліджень, їх функціонально-телеологічної спрямованості та змістової наповненості, що, своєю чергою, має наслідком зміщення акцентів на сферу прикладних розробок, вузькопрагматичних ситуативних завдань та коментування законодавства.

Збереження даної небезпечної тенденції має наслідком зведення юридичної науки в цілому та галузевих юридичних наукових дисциплін (у тому числі та насамперед конституційного права), до рівня традиційної галузі гуманітарного знання, що навряд чи забезпечує сучасність нашої науки та її гідне майбутнє. Ґрунтовні дослідження з питань методології конституційного права таких відомих вітчизняних вчених-конституціоналістів, як М. Баймуратов, Ю. Барабаш, О. Марцеляк, М. Орзіх, В. Погорілко, Ю. Тодика, М. Савчин, О. Скрипнюк, І. Сліденко, В. Федоренко, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, О. Ющик та інших вчених дали змогу зрушити ситуацію з «мертвої точки», однак говорити про її принципову зміну поки що не доводиться. Фундаментальні питання методології сучасної конституціоналістики все ще знаходяться поза сферою основних дослідницьких інтересів переважної більшості вітчизняних правознавців, що вкрай негативно віддзеркалюється як на розвиткові теоретичних засад конституційного права, так і його окремих інститутів.

Водночас методологічні дослідження, як необхідна умова розвитку юридичної науки, набувають особливої актуальності саме в періоди глибоких реформ, докорінних перетворень суспільства і держави. Адекватне осмислення соціально-політичних, господарсько-економічних, духовно-культурних змін, ефективні дослідження нових реалій у житті суспільства і держави потребують серйозної перебудови системи теоретичних поглядів, перегляду філософських засад і методів наукового пізнання багатьох конституційно-правових явищ, процесів та інститутів, насамперед у сфері територіальної організації держави. Особливо болісно загострилися та актуалізувалися ці питання в умовах окупації Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції проти України.

Безумовно, кожна суспільствознавча наука має свій методологічний інструментарій, з допомогою якого вона вивчає відповідні соціальні процеси, робить висновки та дає пропозиції для практики. Методологія належить до

сфери найбільш актуальних і складних проблем у суспільствознавчих науках загалом[82], так і в правових дослідженнях зокрема[83].

Від рівня ефективності вирішення цієї проблеми безпосередньо залежить продуктивність навчальної, наукової та практично-прикладної праці.

Успішне вирішення конституційно-правовою наукою актуальних проблем територіального устрою та територіальної організації влади, насамперед вивчення феномену сучасного унітаризму, його ознак, принципів та функцій, типів і форм, рецепції міжнародних стандартів та зарубіжного досвіду в аспекті зміцнення й удосконалення його засад у сучасній Україні, передусім ролі та значення у системі конституційного ладу, в аспекті прав людини, організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування,

---

[82] Добронравова І., Сидоренко Л. Філософія та методологія науки: підруч. для студ. вищ. навч. закл. Київ: ВПЦ «Київський університет», 2008. 223 с.; Методологія і психологія гуманітарного пізнання: колект. монографія / А. В. Фурман та ін. Тернопіль: ТНЕУ, 2019. 997 с.; Методологія та організація наукових досліджень (галузі знань: 05 – соціальні та поведінкові науки, 07 – управління та адміністрування): навч. посіб. / Л. Г. Ліпич та ін.; за заг. ред. Л. Г. Ліпич; Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки. Луцьк: Вежа-Друк, 2018. 219 с.; Методологические проблемы общественных наук: общее и особенное в методологии социальных исследований: межвуз. сб. Вып. 7 / под ред. Г. А. Подкорытова, А. О. Бороноева; Ленинградский гос. универ. им. А. А. Жданова. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1986. 192 с.; Очерки методологии познания социальных явлений / под ред. Д. М. Угриновича и др. Москва: Мысль, 1970. 344 с.; Проблемы методологии социального познания: межвуз. сб.; под ред. В. А. Штоффа. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1985. 181 с.; *Розвиток суспільних наук в сучасних умовах: теорія, методологія, практика», міжнародна наукова конференція:* матеріали міжнародної наукової конференції «Розвиток суспільних наук в сучасних умовах: теорія, методологія, практика» (Київ, 19–20 жовтня 2018 р.) / Таврійський нац. ун-т ім. В. І. Вернадського, Навч.-наук. гуманітар. ін-т. Київ: Таврійський нац. ун-т ім. В. І. Вернадського, 2018. 99 с.; Розвиток суспільних наук в сучасних умовах: теорія, методологія, практика: матеріали міжнар. наук. конф. (Київ, 18–19 жовтня 2019 р.) / Таврійський нац. ун-т ім. В. І. Вернадського, Навч.-наук. гуманітар. ін-т. Київ: Таврійський нац. ун-т ім. В. І. Вернадського, 2019. 83 с.; Стефанов Н. Теория и метод в общественных науках: пер. с болгарск. И. С. Морозова; общ. ред., послесл.: А. В. Гулыги. Москва: Прогресс, 1967. 271 с. та ін.

[83] Васильев А. М. Правовые категории: Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. Москва: Юрид. лит., 1976. 264 с.; Методологические и теоретические проблемы государства и права развитого социализма / авт. кол.: Я. С. Михаляк, Ю. М. Козлов, М. Н. Марченко и др.; под ред. А. И. Денисова, О. Е. Кутафина. Москва: Изд-во МГУ, 1983. 168 с.; Кельман М. С. Юридична наука: проблеми методології: монографія. Тернопіль: Терно-граф, 2011. 492 с.; Козлов В. А. Проблемы предмета и методологии общей теории права. Ленинград: Изд-во ЛГУ, 1989. 120 с.; Коровина О. С. Феноменологический метод в структуре методологии отечественного правоведения: автореф. дисс. … канд. юрид. наук:. 12.00.01. Челябинск, 2007. 26 с.; Методологические проблемы государства и права: межвузовский сб. / Мин-во высшего и среднего специального образования РСФСР. Куйбышевский гос. универ.; ред. кол.: В. В. Полянский, Л. П. Рожкова (отв. ред.). Куйбышев, 1986. 146 с.; Методологические и теоретические проблемы юридической науки: сб. науч. трудов / ред. кол.: М. Н. Марченко (отв. ред.) и др. Москва: Изд-во МГУ, 1986. 240 с.; Методологические проблемы советской юридической науки: материалы науч. конф. (Киев, 22 октября 1964 г.) / Сектор государства и права АН Украинской ССР; Юридический факультет Киевского государственного университета им. Т. Г. Шевченко; ред. кол. Б. М. Бабий и др. Киев: Наук. думка, 1965. 147 с.; Методологические проблемы советской юридической науки / Академия наук СССР. Институт государства и права; ред. кол.: В. Н. Кудрявцев (отв. ред.) и др. Москва: Наука, 1980. 309 с.; Лукич Р. Методология права / под ред., со вступ. ст. Д. А. Керимова; пер. с сербскохорватского В. М. Кулистикова. Москва: Прогресс, 1981. 304 с.; Пилюгина Н. С. Антропологический метод познания права: теоретико-правовой анализ: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2009. 25 с.; Тарасов Н. Н. Методологические проблемы современного правоведения: автореф. дисс. … канд. докт. юрид. наук: 12.00.01. Екатеринбург, 2002. 46 с.; Хірсін А. В. Методологія обґрунтування права: від класики до сучасності: монографія. Київ: Інтерсервіс, 2013. 379 с.; Шапиро Е. А. Системный анализ методологических проблем теории государства и права как науки: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Ставрополь, 2000. 24 с. та ін.

формування національної ідеї та регулювання етнонаціональних відносин, особливостей політичної участі та функціонування політичних партій, реалізації інформаційної, економічної та бюджетно-фінансової політики, забезпечення національної безпеки тощо, що й є предметом даного монографічного дослідження, безпосередньо залежить від стану методології. Наука конституційного права використовує притаманні всьому українському право-державознавству наукові методи досліджень.

Водночас нове бачення сучасного унітаризму в контексті становлення інститутів суверенної, незалежної, соціальної, правової, демократичної державності, конституціоналізму та реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, а також загроз і викликів, які постали перед Україною в умовах окупації РФ Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції проти України, детермінує необхідність аналізу відповідних конституційно-правових проблем, явищ і процесів за допомогою специфічної комбінації методів та особливого понятійного апарату не лише сучасної юридичної теорії, а й соціальної філософії, політології, соціології, психології, економіки тощо.

Онтологічний, гносеологічний, аксіологічний, логіко-історичний, діалектичний, синергетичний, феноменологічний, герменевтичний, системний, структурний, функціональний, порівняльний та інші методи пізнання становлять основу методології і дозволяють побудувати цілісну систему знання про сучасний унітаризм, що сприяє адекватне розуміння цього багатогранного феномену в контексті функціонування суспільства, держави, територіальних громад, національних та мовних меншин, окремих індивідів тощо.

Зазначені та інші методи становлять методологічну основу дослідження конституційно-правових засад сучасного унітаризму в Україні у контексті зарубіжного досвіду, що й є предметом цієї монографічної праці.

Зокрема, С. Телешун у дисертації «Державний устрій України: проблеми теорії і практики» ставить за мету «виявити загальні закономірності, тенденції, особливості реформування і модернізації державного ладу та державного устрою України в умовах незалежності і зміни парадигми національно-державного будівництва», на основі чого пропонує «політологічну концепцію вдосконалення державного устрою України». У цій дисертації використані загальнонаукові методи: опис, спостереження, порівняння, логічний аналіз і синтез, системність. Для аналізу програмних документів політичних партій, основних етапів української державності застосовувався еволюційно-історичний метод. При визначенні поняття держави та державного устрою автор використав біогеодетерміністський метод, кон-

структивний, структурний, інституційний аналіз, який дав змогу концептуалізувати політичний інститут державного устрою з усіма властивими йому ознаками й атрибутами. При аналізі різних типів (форм) державного устрою і повноважень виконавчої влади в Україні автором застосовано конкретно-історичний, порівняльно-правовий, структурно-функціональний методи[84].

У дисертації В. Міщука «Унітарна форма територіального устрою України, Польщі та Італії (порівняльно-правовий аналіз)», метою якої є «комплексна розробка науково-методичних засад теоретико-правового становлення і розвитку унітарної форми територіального устрою», використано цілу систему як загальнотеоретичних, так і спеціальних наукових методів. Дана наукова праця становить особливий інтерес у контексті вивчення конституційно-правових проблем сучасного унітаризму тому, що вона є одним з перших комплексних досліджень унітарної форми територіального устрою держави на теренах незалежної України, яке присвячене проблемам історіографії та методології наукових досліджень унітарної держави, з'ясуванню змістового наповнення поняття «унітарна держава», визначенню її базових ознак, встановленню видової класифікації держав з унітарною формою територіального устрою. Насамперед у цій праці доволі системно опрацьовано методологію наукових досліджень, починаючи з античних часів і до сьогодення.

Так, використання діалектичного та історико-правового методів дало можливість В. Міщуку дослідити процес становлення, утвердження і розвитку унітарної форми державного устрою, починаючи з грецької держави-полісу і до сьогодення. Логіко-семантичний і формально-логічний методи використано у процесі дослідження змістового навантаження окремих понять, як-от: «унітарна держава», «унітаризм», «державний устрій» та ін. Застосування аналітично-системного методу дало змогу виокремити основні критерії й принципи класифікації унітарних держав. Використання статистичного методу уможливило отримати інформацію про стан та перспективи розвитку унітарних держав. Застосування порівняльного методу дало змогу визначити векторну спрямованість модифікації унітарної форми територіального устрою як в Україні, так і в деяких країнах Західної Європи. Метод документального аналізу використовувався для вироблення пропозицій по вдосконаленню конституційного законодавства України засобом використання зарубіжного досвіду.

[84] Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики. С. 5, 6.

На підставі узагальненого аналізу джерельної бази В. Міщуком виокремлено чотири періоди методологічних досліджень унітарної форми територіального устрою, а саме: 1) античний період (V ст. до н. е. – V ст. н. е.); 2) період Середньовіччя (VI–XVII ст., який поділяється на раннє Середньовіччя (VI–XI ст. і розвинуте Середньовіччя (XII–XVII ст.); 3) період Нового часу (XVIII–XIX ст.); 4) Новітній період (кін. XIX – донині).

Зокрема, аналізуючи античний період методологічних досліджень територіальної форми державного устрою, В. Міщук дійшов висновків про те, що античні філософи у процесі дослідження територіального устрою держави використовували широкий арсенал методів (формально-догматичний, емпіричний, метод об'єктивного ідеалізму, методи діалектичних та аналітичних суджень, історичний метод та інші), що дало змогу їм виокремити інститут державної землі, завдяки чому вони впритул наблизилися до розуміння території як невід'ємного складового елементу простої, єдиної держави.

На його думку, методологічний інструментарій учених періоду Середньовіччя був доволі різноманітним і не мав чіткого обмеження, оскільки вибір тих чи інших методів дослідження зазвичай опосередковувався вимогами тогочасного життя. Заслуга середньовічних учених полягає в тому, що вони започаткувати ідею виокремлення інституту форми територіального устрою як невід'ємного складового елементу форми держави, а також обґрунтували теорію єдиної, централізованої держави, яка, на їхнє переконання, є вічною, тому не може ні розпастися, ні змінити свою форму з будь-яких причин.

У період Нового часу, вважає В. Міщук, методологічний інструментарій наукових досліджень територіальної форми державного устрою характеризується поліваріантністю, оскільки учені у процесі наукового пошуку використовували цілісну систему методів, що дало змогу утвердити ідею національної держави, в основі якої містився принцип: «Одна нація – одна держава». Це сприяло утворенню в Європі єдиних, неподільних і централізованих держав. Водночас на основі використання порівняльно-правового методу було започатковане системне дослідження простої і складної (федеративної) форми територіального устрою, що дало можливість визначити характерні їх риси.

Учені Новітнього часу, за винятком радянської доби, стверджує В. Міщук, мали право вільно та об'єктивно обирати інструментарій наукового пошуку як з метою всебічного дослідження змістового наповнення інституту унітарної держави, так і визначення певних історико-політичних, філософсько-теоретичних, догматичних, соціально-економічних, етнонаціо-

нальних та інших складових, під впливом яких сформувалася і функціонує унітарна форма територіального устрою держави[85].

При підготовці дисертації «Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України», метою якої було «з'ясування конституційно-правової моделі адміністративно-територіального устрою України, визначення його особливостей та проблем на сучасному етапі розвитку національної державності», О. П. Іщенком був використаний комплекс філософських, загальнонаукових та спеціально-юридичних методів наукового пізнання. В основу методології дослідження було покладено діалектичний метод пізнання, що надав можливість автору розглянути процеси і явища у їх розвитку та взаємозв'язку. Історичний метод використовувався у цій дисертації при дослідженні адміністративно-територіального устрою українських земель в історичній ретроспективі. Формально-логічний метод і метод аналізу і синтезу використовувалися при дослідженні відповідних доктринальних положень і змісту законодавства, вироблені теоретичних позицій і практичних пропозицій; метод порівняльно-правового аналізу – при аналізі положень законодавства у сфері адміністративно-територіального устрою і практики його реалізації в Україні та зарубіжних державах; системно-структурний метод – при дослідженні положень Конституції та інших актів законодавства України; метод узагальнення – аналізі теоретичних концепцій адміністративно-територіального устрою України та напрямів його удосконалення[86].

При написанні дисертації Р. Губаня «Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в XX – на початку XXI століття (історико-правове дослідження)», метою якої було «з'ясувати особливості й закономірності правового регулювання становлення та розвитку адміністративно-територіального устрою України в XX – на початку XXI століття», використовувалися діалектичний, системно-функціональний, порівняльний, герменевтичний методи та метод правової семіотики. Також активно використовувалися формально-юридичний, статистичний метод, а також метод моделювання та теоретико-правового прогнозування. Так, діалектичний метод дав можливість Р. Губаню показати еволюцію адміністративно-територіального устрою в її різноманітності та суперечливості, у процесі змін фактичних адміністративно-територіальних систем під впливом економічних, інфраструктурних, культурних, демографіч-

[85] Міщук В. В. Унітарна форма територіального устрою України, Польщі та Італії (порівняльно-правовий аналіз): автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2011. С. 3, 8.

[86] Іщенко О. П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2013. С. 2–3.

них та інших чинників порівняно з нормативно визначеною системою адміністративно-територіального устрою. Системно-функціональний метод дав змогу комплексно охарактеризувати системи адміністративно-територіального устрою на українських землях у різні періоди державотворення, зважаючи, зокрема, на їх функціональність. Порівняльний метод знайшов застосування в процесі порівняння проведення реформи адміністративно-територіального устрою в постсоціалістичний період у Польщі та Україні. Герменевтичний метод і метод правової семіотики були використані для розуміння змісту нормативно-правових актів з тим, щоб подолати значеннєву роз'єднаність, а також з метою точнішого розуміння смислового навантаження нормативно-правових актів, прийнятих у хронологічно віддалені періоди. За допомогою формально-юридичного методу автором була здійснена класифікація та систематизація адміністративно-територіальних одиниць. Статистичний метод використовувався під час дослідження кількісних змін адміністративно-територіальних одиниць у процесі реформування адміністративно-територіального устрою. Метод моделювання використовувався під час розгляду парадигмальних підходів до реформи системи адміністративно-територіального устрою України, а також у процесі аналізу систем рівнів адміністративно-територіального устрою України. Метод теоретико-правового прогнозування використовувався під час підготовки рекомендацій щодо подальшого розвитку нормативно-правового закріплення системи адміністративно-територіального устрою України та шляхів її удосконалення. Домінуючим методом у цій праці став дескриптивний, за допомогою якого автор описав нормативно-правове регулювання адміністративно-територіального устрою та практики реалізації правових актів[87].

Інший вітчизняний дослідник О. Гречко у дисертації «Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект», метою якої є «формування сучасної теорії конституційних принципів територіального устрою України та з'ясування особливостей їх впровадження у державно-правову практику, а також вироблення практичних рекомендацій щодо вдосконалення законодавства з територіального устрою України», використовує різні загальнонаукові та спеціальні методи пізнання. Зокрема, за допомогою діалектичного методу вона розглядає принципи територіального устрою України у взаємозв'язку і взаємозалежності. Використання системного та структурного методів дало змогу авторці дослідити тери-

[87] Губань Р. В. Становлення та розвиток адміністративно-територіального устрою України в XX – на початку XXI століття (історико-правове дослідження): автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2018. С. 2–3, 4, 9–10.

торіальний устрій як державно-правове явище, розкрити зміст кожного із принципів територіального устрою окремо, класифікувати ці принципи за рівнем закріплення у нормативно-правових актах, проаналізувати впровадження конституційних принципів територіального устрою України в державно-правову практику, виявити проблеми їх реалізації та запропонувати рекомендації щодо вдосконалення їх практичного втілення. Історико-правовий метод дав змогу дослідити становлення та розвиток інституту принципів територіального устрою України у конституційному процесі України. Порівняльно-правовий метод застосовано О. Гречко для аналізу та порівняння положень Конституції України з основними законами зарубіжних країн, положеннями міжнародних правових актів, які є обов'язковими для виконання Україною. У дисертаційному дослідженні О. Гречко також застосовано методи збору інформації, аналізу, синтезу, аналогії при вивченні документів; метод узагальнення використано при підготовці висновків[88].

У дисертаційному дослідженні А. Гетьмана «Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України», метою якого було «встановлення загальних закономірностей адміністративно-територіального устрою держави, процесу становлення і розвитку системи адміністративно-територіального устрою України, визначення напрямів удосконалення адміністративно-територіального устрою України», застосовано сукупність філософсько-світоглядних, загальнонаукових принципів і підходів та спеціально-наукових методів пізнання конституційно-правових явищ, використання яких дало змогу отримати науково обґрунтовані результати. Насамперед філософсько-світоглядною основою дослідження А. Гетьмана є положення діалектики, на основі яких всебічно досліджено конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України як з точки зору становлення в Україні, так і тенденцій його розвитку та шляхів удосконалення на сучасному етапі суспільно-політичного розвитку та новітнього конституційного процесу. Дисертаційне дослідження здійснювалося автором на основі принципів історизму, всебічності, об'єктивності та обґрунтованості, що сприяло отриманню різноаспектних характеристик адміністративно-територіального устрою, використанню знань, отриманих в інших галузях наукового знання.

Методологічну базу дослідження А. Гетьмана становить також ряд загальнонаукових і спеціально-наукових методів, серед яких – системний і структурно-функціональний – використані з метою виявлення ознак ад-

[88] Гречко О. О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Харків, 2018. С. 5–7.

міністративно-територіального устрою як виду територіального устрою, дослідження його конституційно-правових засад і конституційно закріпленої системи; соціологічний метод був застосований у процесі аналізу внутрішніх і зовнішніх чинників і суспільних процесів, що зумовили еволюцію та конституційне оформлення адміністративно-територіального устрою України як внутрішньої організації території держави, а також при аналізі сучасного стану адміністративно-територіального устрою України; формально-логічний метод – для визначення основних понять, правових основ вирішення колізій конституційного та законодавчого регулювання адміністративно-територіального устрою України; порівняльний – при аналізі та співвідношенні зарубіжного та вітчизняного досвіду конституційно-правової регламентації адміністративно-територіального устрою; семантичний метод було застосовано для з'ясування змісту таких понять, як «територіальний устрій», «державний устрій», «політико-територіальний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «муніципально-територіальний устрій», «адміністративно-територіальна одиниця», «адміністративно-територіальний процес», «муніципально-територіальна одиниця», «система адміністративно-територіального устрою», «населений пункт», «регіон» та ін., їх наукового та практичного значення; методи моделювання і прогнозування використовувалися з метою пошуку оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою України[89].

У дисертації Я. Павлович-Сенети «Адміністративно-правове регулювання територіального устрою в Україні», метою якої є дослідження проблем «адміністративно-правового регулювання територіального устрою України в умовах адміністративної реформи», застосовувались різноманітні сучасні загальнонаукові та спеціально-наукові методи дослідження. Так, за допомогою історико-правового методу авторкою відтворено історичний процес становлення територіального устрою та закономірностей розвитку населених пунктів українських земель, розглянуто нормативно-правову базу щодо повноважень органів влади у відповідних адміністративно-територіальних одиницях. Методи аналізу, синтезу та узагальнення використовувались для поглиблення понятійного апарату, встановлення загальних особливостей і ознак, визначення сутності, місця і ролі територіального устрою та його складових частин. Структурно-функціональний метод застосовувався при дослідженні сучасного поділу території України на відповідні адміністративно-територіальні одиниці та розподілу владних повноважень органів

[89] Гетьман А. Б. Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2013. С. 7–8.

державної виконавчої влади та місцевого самоврядування у них. Для теоретичного узагальнення та розробки пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання територіального устрою України Я. Павлович-Сенета використовувала формально-логічний і прогностичний методи. У роботі застосовані також методи: порівняння – при виявленні особливостей суспільних відносин, що склалися у процесі організації та функціонування територіального устрою України, а також при опрацюванні наукової літератури та законодавства; описання – при дослідженні сутності поняття та категорій населених пунктів; збору та опрацювання отриманої правової інформації – при проведенні анкетування населення та опрацюванні заповнених анкет; системний – згідно з яким територіальний устрій та його елементи розглядаються та аналізуються у взаємозв'язку, взаємозалежності та розвитку[90].

Методологічною базою дисертації українського економіста О. Чернюк «Вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою в Україні», мета якої полягає в «обґрунтуванні методології та теорії і розробці практичних рекомендацій з удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України для забезпечення ефективного її соціально-економічного розвитку», є узагальнення досвіду світової та вітчизняної економічної думки, теоретичні аспекти формування територій, адміністративних одиниць, теорії економічного розвитку. У роботі цієї авторки застосовано методи наукового пізнання: діалектичний та формальної логіки – для розгляду теорії державного регулювання економікою регіонів; аналізу та синтезу – при кількісній характеристиці територіального розвитку; системно-структурний і метод порівняння – для вивчення існуючих закономірностей і прогнозування регіонального розвитку. Інструментом при вивченні поставлених завдань є економіко-статистичні методи: графічний, табличний, кластерний аналіз тощо[91].

Своєрідну методику пізнання застосовує В. Паламарчук у своїй дисертації «Правовий режим державної території (теоретико-правове дослідження)». Методологічною основою цього дослідження стали загальнонауковий діалектичний метод пізнання соціальних процесів та явищ, застосування якого уможливило: по-перше, розглянути будь-які соціальні процеси та явища в їх розвитку, різноманітті зв'язків, в єдності їх соціального змісту і юридичної форми; по-друге, виявити їх стійкі і мінливі властивості, що у ре-

[90] Павлович-Сенета Я. П. Адміністративно-правове регулювання територіального устрою в Україні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2010. С. 3, 4.

[91] Чернюк О. В. Вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою в Україні: автореф. дис. … канд. екон. наук: 08.00.05. Київ, 2007. С. 2, 3.

зультаті зробило можливим вивчити об'єкт і предмет даного дослідження; по-третє, забезпечило використання таких категорій діалектики, як форма і зміст, можливість і дійсність, простір і час тощо. Філософські методи, зокрема діалектики та герменевтики, дали змогу дослідниці проаналізувати виникнення та розвиток такого явища, як правовий режим території, а також виявити можливі шляхи його удосконалення, проаналізувати зовнішні та внутрішні фактори впливу на нього.

Використання В. Паламарчук методу герменевтики сприяло аналізу та тлумаченню різних точок зору та наукових підходів зарубіжних і вітчизняних учених стосовно розуміння природи та значення території загалом, державної території, правового режиму, правового режиму державної території, розуміння місця кордонів у сучасній державі, окреслило можливі шляхи удосконалення правового режиму зокрема.

У роботі В. Паламарчук також застосовано такі загальнонаукові методи, як: історичний, інституційний, синергетичний методи та метод аналізу (для поглиблення розуміння понятійного апарату роботи та виявлення особливостей сучасної інтерпретації понять «правовий режим» і «правовий режим державної території»); формально-юридичний метод (у процесі дослідження змісту правових документів, що регламентують правовий режим державної території) та ін. У роботі використано методи компаративного аналізу міжнародних та європейських стандартів правового режиму державних територій. Було застосовано такі методологічні підходи, як системний, функціональний, комплексний, просторовий, територіальний та лімологічний.

Так, історичний метод, зокрема, дав змогу авторці дослідити виникнення, формування та розвиток правового режиму державної території у хронологічній послідовності з метою виявлення внутрішніх і зовнішніх зв'язків, закономірностей і суперечностей, дослідити це явище з урахуванням позитивного досвіду, накопиченого впродовж історичного становлення та еволюції режиму території. Використання принципів синергетики дало можливість виявити тенденції глобальної еволюції держави, нове бачення механізмів формування і стабілізації режиму територіальної структури держави. Цей метод дав можливість сформувати нові шляхи удосконалення правового режиму державної території, показати можливі варіанти розвитку правових подій та їх наслідки для держави та суспільства, виокремити позитивний досвід минулого та перенести його на нову, удосконалену модель правового режиму.

Використання системного підходу дало змогу В. Паламарчук розглянути правовий режим державної території як систему правових інструментів (засобів), що включає правові засоби різного складу і рівня (прості і комплекс-

ні): механізм правового регулювання, суб'єкти права та їх правові статуси, об'єкти правового регулювання (істотні характеристики суб'єктів і об'єктів права). Функціональний підхід дав змогу авторці визначити зміст правового режиму державної території, мету його виокремлення серед інших ознак державної території, розкрити сутність і значення даного явища як запоруки існування територіальної цілісності держави. Окрім цього, використання даного підходу уможливило обґрунтувати шляхи удосконалення правового режиму державної території. Комплексний підхід дав змогу дослідниці розглянути відповідність і узгодженість динаміки правового режиму території держави з загальною перспективою розвитку суспільства; значення даного явища в існуючій системі; видом соціальної діяльності, певними територіально-економічними умовами, їх взаємозалежність і зумовленість; особливості конкретно-історичних умов існування правового режиму. Просторовий підхід дав змогу осмислити державну територію як основу певної об'єднаної групи людей, суспільства, які об'єдналися для задоволення власних потреб, створили політичну еліту, яка через норми писаного права створює певний правовий порядок (правовий режим) для реалізації потреб та в інтересах даного суспільства. Тобто державна територія розглядається як простір своєрідних благ (правових, політичних, економічних, соціальних тощо), що створює держава для задоволення існуючих у суспільстві потреб. Своєю чергою, територіальний підхід уможливив розгляд і конкретизацію правового режиму державної території з урахуванням певних територіальних обмежень, а саме в рамках державних кордонів, які слугують певними межами для відокремлення однієї держави від іншої, тим самим обмежуючи державні режими певних територій. Використання лімологічного підходу, який ґрунтується на сприйнятті території держави саме як обмеженого кордонами простору та концентрується на осмисленні процесів та явищ, що на ньому існують, дало змогу В. Паламарчук розглянути роль і функції державного кордону, його влив на правовий режим державної території в цілому, окреслити шляхи його удосконалення[92].

З методологічної точки зору заслуговує на увагу й кандидатська дисертація І. Верещук «Організаційно-правовий механізм удосконалення адміністративно-територіального устрою України», в основу якої покладені майже усі апробовані загальнонаукові та спеціальні методи пізнання. Зокрема, для теоретико-методологічного та порівняльного аналізу джерел у процесі визначення сутнісних характеристик ключових понять дослідження використову-

[92] Паламарчук В. А. Правовий режим державної території (теоретико-правове дослідження): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2019. С. 15, 43–56.

вався логічний метод; для аналізу вітчизняних і міжнародних законодавчих та інших нормативних актів застосовано системно-аналітичний метод; у процесі дослідження адміністративно-територіального устрою та виявлення його недоліків застосовано системний і структурно-функціональний аналіз; на основі порівняльного аналізу визначено міру відповідності вітчизняної моделі адміністративно-територіального устрою європейським стандартам[93].

Методологічну основу дисертаційного дослідження О. Кучабського «Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України», мета якого полягає у «теоретико-методологічному обґрунтуванні сучасних механізмів державного управління у формуванні та функціонуванні адміністративно-територіальної організації як основного чинника забезпечення ефективності системи територіального управління, а також у визначенні шляхів, розробці методів і механізмів стимулювання її становлення в Україні», становлять фундаментальні положення теорій систем, державного управління, територіальної організації суспільства, а також наукові принципи і засоби наукового пізнання, які забезпечують достовірність результатів, досягнення поставленої мети, серед яких особливе значення мають: системний підхід, моделювання, метод геосоціорного аналізу. Серед загальнонаукових методів дослідження О. Кучабський використовував: аксіоматичний, аналізу та синтезу, абстрагування, узагальнення, індукції та дедукції, аналогії тощо, які дали змогу виявити сталі закономірності та тенденції, що складаються в системі територіального управління. Серед інших методів – структурно-функціональний аналіз, порівняльний аналіз, інституціональний, історичний, ситуативний методи, дискурсний підхід, що дало змогу узагальнити значний матеріал та фактичні дані, які різнобічно відображають особливості становлення адміністративно-територіальної організації України на сучасному етапі. З метою врахування динамічного, нелінійного та суперечливого характеру розвитку територіальних систем використано теорію самоорганізації, яка в управлінському контексті ґрунтується на забезпеченні ефективності територіального управління через співробітництво, свідому спільну дію індивідів і соціальних груп щодо досягнення консенсусу, балансу позицій та інтересів тощо[94].

Спробуємо здійснити аналіз основних наукових методів, за допомогою яких ми надалі проводитимемо дослідження конституційно-правових проблем сучасного унітаризму в Україні у контексті зарубіжного досвіду.

[93] Верещук І. А. Організаційно-правовий механізм удосконалення адміністративно-територіального устрою України: дис. … канд. наук з держ. управління: 25.00.02. Львів, 2015. С. 7.

[94] Кучабський О. Г. Теоретико-методологічні засади адміністративно-територіальної організації України: автореф. дис. … докт. наук з держ. управління: 25.00.02. Харків, 2010. С. 2, 3.

Насамперед звернемо увагу на загальні методи – філософські, світоглядні підходи, які виражають найбільш універсальні принципи мислення. Так, методологічну основу дослідження конституційно-правової дійсності становить загальнонауковий метод діалектики.

Загальнонауковий діалектичний метод у процесі дослідження широкого спектра проблем сучасного унітаризму дає можливість розглянути відносини у сфері територіальної організації влади з точки зору варіативності їх конституційно-правового регулювання, обґрунтувати переваги і недоліки різних підходів до вирішення цього питання, продемонструвати генезис моделі адміністративно-територіального устрою та регулювання відповідних суспільних відносин залежно від сукупності внутрішніх і зовнішніх, об'єктивних та суб'єктивних факторів, політичних, господарсько-економічних, соціально-культурних, історичних, географічних, лінгвістичних, етнонаціональних, національних, національних та інших особливостей, які впливають на них.

У контексті дослідження конституційно-правових проблем сучасного унітаризму цей метод дасть змогу нам розглянути динаміку адміністративно-територіальних процесів: зв'язок інституту державної території та вітчизняного унітаризму з іншими інститутами конституційного та муніципального права, зокрема конституційним механізмом державної влади, системою місцевого самоврядування в цілому та її складовими, насамперед територіальними громадами, надасть можливість показати взаємозв'язок і взаємозалежність унітаризму й інших інститутів конституційного ладу та його засад (політичних, господарсько-економічних, соціально-культурних, історичних, інформаційних тощо), розкрити процес становлення і розвитку унітаризму в Україні та у зарубіжних країнах тощо.

Тобто діалектика дасть змогу розглянути феномен унітаризму у його розвитку, в органічному зв'язку з розвитком політичних, економічних, соціальних, культурних та інших процесів, які відбуваються в суспільстві. Саме такий підхід уможливить виявляти та вирішувати конституційно-правові та тісно пов'язані з ними (господарсько-економічні, бюджетно-фінансові, етнонаціональні, лінгвістичні, інформаційні, національні тощо) проблеми, які перманентно виникають у суспільстві і державі, розкрити діалектичну єдність і детермінованість загальних процесів формування соціально-правової, демократичної та сервісної держави в Україні з інституціоналізацією муніципальної влади[95].

[95] Батанов О. В. Муніципальне право України: підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. Харків: Одіссей, 2008. С. 106.

Діалектична методологія дослідження конституційно-правових проблем сучасного унітаризму потребує підходити до будь-якого явища як до системи. Основою методологічної конструкції даної монографічної роботи насамперед є системний метод. Він визначає стратегію дослідження унітарно-територіальних відносин в Україні та зарубіжних країнах у сучасних умовах в єдності їх соціального змісту і юридичної форми, що дає змогу розглянути шляхом використання методу міждисциплінарного аналізу загальних проблем державної території та адміністративно-територіального устрою зокрема.

У цьому аспекті велике теоретико-методологічне та прикладне значення для розкриття сутнісних і змістових характеристик унітаризму в Україні, осмислення особливостей вітчизняної моделі цього інституту конституційного права та дослідження зарубіжних моделей унітарної організації держави має науковий аналіз поняття «унітарна система» як загальної та ключової категорії в інструментарії даного методу, так і таких взаємопов'язаних між собою, але відмінних за змістом та обсягом супутніх йому категорій та інших суміжних з ними понять, концептуалізація яких, на нашу думку, має передувати формулюванню визначення понять: «територія держави», «державний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «унітаризм», «унітарність», «унітарний устрій», «регіоналізм», «регіоналізація», «муніципалізм», «муніципалізація», «децентралізація», «деконцентрація» тощо.

У науковій літературі наводиться багато визначень поняття «система», кожне з яких акцентує увагу на відповідних специфічних рисах побудови системи, її ознак, способів функціонування тощо[96]. На нашу думку, найбільш сприятливим у контексті дослідження конституційно-правових проблем сучасного унітаризму є визначення системи як сукупності компонентів, взаємодія та взаємовідношення яких набувають характеру взаємосприяння на отримання визначеного, корисного результату. Своєю чергою, корисний результат (ціль, мета) завдяки зворотним зв'язкам має можливість створити таку форму взаємного сприяння між компонентами системи, яка є найбільш прийнятною для отримання необхідного результату. Отже, мета є системоутворювальним фактором, інструментом, що утворює впорядковану взаємодію між усіма компонентами системи.

[96] Берталанфи Л. фон. История и статус общей теории систем. Мир философии: Книга для чтения: в 2-х ч. Москва: Политиздат, 1991. Ч. 1: Исходные философские проблемы, понятия и принципы. 671 с.; Блауберг И. В., Юдин Э. Г. Становление и сущность системного подхода. Москва: Наука, 1973. 269 с.; Луман Н. Введение в системную теорию: лекции / Дирк Беккер (ред.); К. Тимофеева (пер. с нем.). Москва: Логос, 2007. 359 с. та ін.

Поняття «система» є сьогодні одним із ключових у багатьох галузях знань і наукових дисциплін, таких як філософія, психологія, естетика, наукознавство, а також активно застосовується і в юриспруденції[97], що дає змогу розглядати конституційно-правові феномени, явища і процеси у сукупності соціальних зв'язків, виявлення цілого та його частин, вивчення інституту унітаризму в цілісній системі конституційного ладу та конституціоналізму.

Також специфіка методу системного аналізу в контексті нашого дослідження полягає у тому, що логічним центром дослідження стають закономірності розвитку унітаризму як унікального, самодостатнього і цілісного інституту конституційного права, іманентної ознаки України як суверенної, незалежної, правової, соціальної, демократичної, екологічної держави.

У цьому контексті комплексний аналіз інституту державної території доводить, що вона, безумовно, є цілісною системою як з позиції її виникнення, так і особливо її функціонування. Територія в її конституційно-правовому та державно управлінському сенсі – це найбільш зрима іпостась держави. У ній найбільш ємко відчувається така ознака системної організації, як цілісність. Цілісність виступає умовою існування держави як системи, вираженням усіх інших її ознак. І цілісність території, як елемент цілісності держави, є неодмінною умовою стабільності, стійкості відповідного суспільства. Проблема державної території та адміністративно-територіального устрою насамперед пов'язана з тим, що державна територія має складну структуру: по-перше, вона включає як сухопутну територію, так і територіальне море, внутрішні води, надра, повітряний простір; по-друге, державна територія має відповідну внутрішню організацію – вона поділяється на окремі територіальні (політико-територіальні, самоврядні чи адміністративно-територіальні) одиниці, система яких утворює адміністративно-територіальний поділ держави.

При цьому до політико-територіальних можна віднести територіальні одиниці, що характеризуються визначеною політичною самостійністю, мають окремі атрибути державності (конституцію, власне законодавство, систему органів державної влади, громадянство і т. п.), що дає підстави визначати їхній статус як державно подібних утворень (наприклад, суб'єкти федерації, політичні автономії). Самоврядними є такі територіальні одиниці, що слугують просторовою (територіальною) основою місцевого (регіонального) самоврядування, а адміністративно-територіальними – одиниці,

[97] Ганьба Б. П. Системний підхід та його застосування в дослідженні України як демократичної, соціальної, правової держави: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2001. 19 с.

що штучно створені центральною владою з метою визначення просторових кордонів для діяльності місцевих органів державної влади[98].

У контексті даного дослідження метод системного аналізу дає можливість виявити специфічні форми взаємозв'язку унітаризму та державної території в цілому з іншими конституційно-правовими інститутами і процесами, насамперед з точки зору забезпечення цілісності системи конституційного ладу України, реалізації та захисту прав людини, організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування, реалізації державної мовної, регіональної, інформаційної, бюджетно-фінансової політики тощо.

Сходження від абстрактного до конкретного, з одночасним виявленням загального та особливого в природі сучасного унітаризму та характерних для нього принципів і функцій, підводить нас до розуміння нового рівня його пізнання – як специфічної системи – унітарної системи. Поняття «унітарна система» конкретизує поняття «унітаризм» у його переломленні крізь призму певного національного досвіду. Саме тому з цією метою насамперед використовується системний метод дослідження, але застосовується він одночасно з іншими методами. Це дає змогу зрозуміти діалектику загального та особливого, яка розкривається в динаміці унітарних відносин. Причому тут необхідно враховувати й те позитивне, що є в структурно-функціональному та порівняльному методах, які мають також важливе інструментальне значення в контексті цього дослідження, а також у принципах розвитку та врахування системних і позасистемних зв'язків, ієрархічного зв'язку систем тощо.

Загальне й особливе у переломленні системного методу потребують аналізу унітарної системи, з одного боку, як складової більшої системи – системи конституційного ладу, з другого – з точки зору її сутності, внутрішньої структури, зв'язку окремих елементів. Усе це з позиції визначення загального та особливого передбачає виділення системних ознак унітаризму. Вони зумовлені його гносеологічними, онтологічними, аксіологічними, генезисними, функціонально-телеологічними, суб'єктно-об'єктними та іншими параметрами в рамках єдиної цілісної державності, недоторканної території держави, спільного правового та економічного простору, а також, у силу відповідних системних зв'язків, специфічним місцем у системі інститутів конституційного права тощо.

[98] Кравченко В. В. Конституційне право України: навч. пос. Вид. 4-те, виправл. та доповн. Київ: Атіка, 2006. С. 372.

Як свідчить досвід розвитку унітаризму в Україні та в зарубіжних країнах, ці та інші ознаки реалізуються переважно у різному співвідношенні та взаємозалежності. Загалом територіальний устрій конкретної держави визначається її історичною і культурною еволюцією, становленням і розвитком економічної системи, політичних і правових інститутів. Він виступає в соціально-економічному розвитку суспільства одночасно і як чинник розвитку, і як результат цього розвитку. Формування території держави та її територіального устрою займає тривалий час і залежить від цілого ряду чинників: економічних – історично сформованих форм господарського зв'язку між територіями; демографічних – кількості населення, його складу, щільності населення; географічних – розмірів території і навіть клімату та ландшафту; історичних – спільності мови, культури, укладу життя; політичних – способу «збирання» земель (територій) у єдину державу (це могло бути добровільне об'єднання дрібних держав до складу єдиної великої держави, насильне приєднання та утримання певних територій – анексія та ін.). У сучасну епоху на вибір форми територіального устрою потужний вплив має національний чинник. Під його безпосереднім впливом нації і народності, що компактно проживають, утворюють власні національні держави або національно-державні утворення (автономії, засновані за національною ознакою)[99].

Усе це накладає певний відбиток на національну модель унітаризму кожної країни, віддзеркалюючи ті взаємовідносини, які складаються між окремими інститутами конституційного ладу та інститутами державної території в цілому у конкретний період часу. Врахування цих та інших системних зв'язків унітаризму з іншими конституційними інститутами та процесами дасть змогу сформувати цілісну теорію сучасного унітаризму в Україні.

Важливу роль у формуванні теоретичних засад сучасного унітаризму відіграє синергетичний метод пізнання суспільних явищ та процесів. Цей метод у юридичній науці почав використовуватися лише останнім часом. Особливий розвиток методологічні основи синергетики отримали в працях Й. Пригожина та його колег, де розглядаються механізми та принципи самоструктурування природних систем. Зародившись у надрах природничих наук[100], ідеї синергетики, завдяки своєму потужному методологічному потенціалу, просочилися у філософію, оформившись як міждисциплінарна концепція пояснення реальності, послугували зміною наукової думки, ім-

[99] Червонюк В. И. Теория государства и права: учеб. Москва: ИНФРА-М, 2006. С. 159.

[100] Малинецкий Г. Г., Потапов А. Б. Нелинейная динамика и хаос. Основные понятия: учеб. пособ. Москва: КомКнига, 2006. 237 с.; Пономарев А. А. Синергетика живых систем. Киев, 2004. 77 с.; Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой: пер. с англ.; общ. ред. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича и Ю. В. Сачкова. Москва: Прогресс, 1986. 432 с. та ін.

пульсом парадигмального, світоглядного зрушення в соціально-гуманітарних науках[101]. З'явилася реальна можливість подолання догматизму, одновимірного й лінійного мислення[102].

Відомий футуролог Е. Тоффлер зауважив стосовно цього, що «Пригожинська парадигма є особливо цікавою тим, що вона акцентує увагу на аспектах реальності, які є найбільш характерними для сучасної стадії прискорених соціальних змін: неупорядкованості, нестійкості, різноманітті, нерівноважності, нелінійних відносинах, у яких невеликий сигнал на вході може викликати доволі сильний відгук на виході, і темпоральності – підвищеній чутливості до руху часу». На його думку, основні постулати синергетики «мають не менше, якщо не більше, значення для соціальних, економічних або політичних реальностей. Такі слова, як «революція», «економічна криза», «технологічне зрушення» і «зсув парадигми» набувають нових відтінків, коли ми починаємо думати про відповідні поняття в термінах флуктуації, позитивних зворотних зв'язків, дисипативних структур, біфуркацій і інших елементів концептуального лексикону школи Пригожина»[103]. Додамо, що феномен унітаризму як складної і відкритої суспільної системи також набуває зовсім іншої конфігурації, якщо розглядати його з позицій синергетики. Незворотні процеси тут є джерелом порядку, породжують більш високі рівні організації, прикладом чого може слугувати збереження територіальної цілісності України в умовах окупації РФ Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції проти України.

Синергетика допомагає вивченню систем що саморегулюються (у тому числі випадкових), та процесів, наприклад ринкових відносин, громадянського суспільства, етнонаціональних відносин, місцевого самоврядування, тобто явищ і процесів, де втручання держави обмежене або взагалі невідчутне. Так, зокрема, синергетичний підхід уможливлює в структурі самоврядного процесу знайти місце стихійному й показати, що загальний результат самоврядного процесу не дорівнює лише сумі результатів субпроцесів, що входять до його структури. До того ж синергетичний підхід дає змогу по-

[101] Вагурин В. А. Синергетика эволюции современного общества. Луганск: Копицентр, 2005. 200 с.; Василькова В. В. Порядок и хаос в развитии социальных систем. Синергетика и теория социальной самоорганизации. Санкт-Петербург: Лань, 1999. 480 с.; Синергетическая парадигма. Социальная синергетика: сборник / Г. А. Аванесова и др.: отв. ред. В. В. Василькова; ред.-сост.: О. Н. Астафьева, Г. Ю. Буданов. Москва: Прогресс-Традиция, 2009. 688 с.; Цикин В. А. Философские проблемы синергетики. Сумы: Слобожанщина, 1997. 144 с.; Філософський аналіз основ синергетики. Філософські науки: зб. наук. пр. / голов. ред. В. О. Цикін. Суми, 1999. 120 с. та ін.

[102] Кривцова І. С. Методологічна роль синергетики у порівняльно-правовому пізнанні: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Одеса, 2008. С. 1.

[103] Тоффлер Э. Наука и изменение. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой: пер. с англ.; общ. ред. В. И. Аршинова, Ю. Л. Климонтовича и Ю. В. Сачкова. Москва: Прогресс, 1986. С. 15–16, 20.

казати саморозвиток суспільства в напрямі демократизації, чим доводить провідну роль самоврядних процесів у справі демократизації всього суспільства. На думку А. Осипова, «синергетичний підхід, що має своєю специфікою дослідження самоорганізаційних і стихійних процесів у суспільстві, спроможний надати характеристику стану самоорганізаційної активності місцевої спільноти, визначити біфуркаційні точки розвитку самоврядного процесу, що збагачує знання про демократію на місцевому рівні та значно доповнює дослідження самоврядних процесів»[104].

Тому, якщо підійти до характеристики інституту сучасного унітаризму з методологічних позицій, які розроблені у синергетиці, вона розкриє дослідникові нові сторони та аспекти: у знайомих, звичних реаліях дійсності виявляються ознаки та властивості нової системної цілісності у процесах самоорганізації. Синергетика має справи, як правило, з процесами та феноменами, де ціле (у нашому випадку, наприклад, унітаризм як принцип конституційного ладу, інститут конституційного права, суспільно-політичний феномен та історичне явище, специфічний образ мислення та дії (унітаристська ідея та унітаристська правосвідомість) володіє властивостями, яких немає у жодної з частин, але частини відображають якості цілого.

Це відкриває нові шляхи вивчення феномену сучасного унітаризму, а надалі – шляхи оптимізації процесів інституціоналізації конституційного ладу в Україні в цілому. Предметом уваги при цьому виступають не фрагменти реальності (територія держави, адміністративно-територіальні одиниці (регіони, автономії, субрегіони, громади), територіальні колективи, органи публічної влади, їх функції та компетенція, нормативні акти, публічні фінанси тощо), а, скоріше, сфери взаємодії, взаємовпливу та взаємопроникнення цих інститутів, феноменів та явищ, процеси функціонування унітаризму та втілення його принципів як цілісної системи. По суті, синергетичний метод частково дає відповідь на питання про витоки симетрії / асиметрії в унітарних системах.

Синергетика унітаризму – це не просто чергова оригінальна концепція територіальної організації публічної влади, а нагальна потреба інтенсивного розвитку вітчизняної теорії і практики конституційного будівництва. Синергетика, на наше переконання, збагачує теорію унітаризму новими методологічними прийомами й операціями, новим розумінням еволюції унітарних систем. Адже унітарна децентралізована держава з розвинутим самоврядуванням територіальних громад і територіальною автономією

[104] Осипов А. В. Місце та роль самоврядних процесів у демократизації сучасного українського суспільства: автореф. дис. ... канд. політ. наук: 23.00.02. Одеса, 2008. С. 7, 11.

у своєму складі являє собою наочний приклад функціонування основних принципів синергетики.

Синергетичне дослідження інституту унітаризму дає змогу виробити більш точний методологічний підхід до процесів територіальної організації публічної влади, формування та здійснення регіональної політики, самоорганізації та функціонування територіальних громад та їх об'єднань, нормативно-правового регулювання відповідних відносин не тільки з точки зору природи та характеру цього явища, а й точки зору сучасних геополітичних, господарсько-економічних, соціокультурних, екогуманістичних, бюджетно-фінансових, етнонаціональних та інформаційних процесів, тенденцій становлення та розвитку суверенної державності в умовах глобалізації. При цьому, наприклад, диференційованість правового регулювання інститутів публічної влади в Україні (з одного боку, самоорганізації територіальних громад, регіонального розвитку та засад місцевого самоврядування в цілому, та, з іншого боку, організації та функціонування державної влади) полягає, з одного боку, у наданні стійкості окремим ознакам, властивостям, функціям публічної влади, а з другого – у стимулюванні та виявленні певних тенденцій децентралізації та самостійного розвитку місцевого самоврядування, його державної підтримки та гарантування, реагуванні на відповідні самоорганізаційні, відцентрові та доцентрові тенденції відповідним чином, із врахуванням їх позитивного або негативного запалу. Відповідні процеси мають визначальне значення у контексті функціонування унітаризму в сучасній Україні.

Попри важливість діалектичного й системного аналізу інституту унітаризму, синергетичних витоків феномену державної території, у дослідженні феномену сучасного унітаризму вагоме місце займає аксіологічний метод. Аксіологічні (ціннісні) аспекти відповідної проблематики, за винятком окремих публікацій[105], ще не були предметом спеціальних наукових досліджень. Водночас крізь призму саме ціннісних засад можливе усебічне, комплексне розуміння такого унікального явища, як територія; при цьому, звичайно, не можна не враховувати максимально різнопланові, багатоаспектні характеристики території – як природно-географічного, господарсько-економічного, соціополітичного та, звичайно, правового явища. Однак за всієї важливості цих підходів не можна не враховувати, що поряд з публічно-владною є ціннісна, свого роду «олюднена», складова у правових характеристиках державної території. В її основі – розуміння

[105] Бондар М. С. Територія як конституційна цінність: поєднання публічно-владних та приватно-особистісних засад. Право України. 2014. № 9. С. 22–31.

тієї обставини, що в історичному, так би мовити, генетичному сенсі будь-яка територіальна організація держави починається не з територіального облаштування публічних органів влади, а з розподілу населення за територіальною належністю, з територіальної коренізації людей (з утвердженням державно організованого суспільства). У цій площині «присутністю» людини та громадянина в системі територіальної організації суспільства та (потім вже!) держави зумовлюються надзвичайно важливі, вихідні ціннісні засади територіальної організації як конституційно-правового та державно-управлінського явища.

«Цінність» – поняття універсальне та багатовимірне. Формування ціннісних підходів до того чи іншого явища (об'єкта) потребує генерування оцінки об'єкта відповідно до обраного масштабу та критеріям певної корисності, об'єктивної та (або) суб'єктивної необхідності, політичної та (або) економічної доцільності тощо. Явища, які потрапляють до сфери конституційно-правового впливу (а відносини унітаризму, територіальної цілісності та організації суспільства та держави саме такі), набувають у цьому випадку в тому числі й якості конституційної цінності. Це дає змогу знайти у сфері конституційного регулювання відповідних відносин деякий ідеалізований зліпок (модель) аксіологічних конституційних засад, які мають нормативне відображення у конституційному законодавстві[106].

Підтвердженням дієвості, у тому числі важливого інструментального значення, ціннісних засад у конституційному закріпленні унітаризму як форми територіальної організації держави є особливості не тільки політичних, господарсько-економічних, соціокультурних, національно-історичних, а й юридичних характеристик території.

Ціннісні характеристики території як конституційної категорії, вважає М. Бондар, важливі й у тому сенсі, що самі по собі цінності – не тільки загальнотеоретична, доктринально-гносеологічна категорія, а й це категорія діючого права. Особливості нормативно-правових характеристик режиму державної території детермінуються в цьому сенсі як конституційно-правовими властивостями, що випливають із національної конституції як акта особливого роду, так і особливостями дії у відповідній національній правовій системі загальновизнаних принципів і норм міжнародного права і міжнародних договорів, які охоплюють відповідну (державно-територіальну) проблематику.

[106] Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. 2-е изд., доп. Москва: Юрист, 2014. С. 22–31.

При цьому специфіка нормативної енергії конституційно-ціннісних характеристик державної території (як правової категорії) є такою, що існують різні форми її прояву – від нормативних величин найбільш високого, абстрактного рівня (це насамперед загальні принципи, декларації, які належать, наприклад, до характеристик державної території в системі основ конституційного ладу) до більш конкретних, у тому числі статусних характеристик окремих суб'єктів територіальної організації суспільства та держави. На це вказує історія формування та розвитку конституційно-правового інституту державної території.

Унітаризм як об'єкт конституційно-правового регулювання в узагальненому вигляді, з урахуванням запропонованого М. Бондарем підходу до розуміння державної території як конституційної цінності[107], може бути представлений крізь призму ряду таких конституційно-правових і державно-управлінських інститутів, кожний із яких віддзеркалює певний вимір ціннісних характеристик державної території.

Це, по-перше, інститути конституційного ладу, в яких отримує закріплення насамперед територіальне верховенство держава. У сучасному конституційно-правовому та державно-управлінському розумінні інституту територіального верховенства тією чи іншою мірою проявляються двоєдині характеристики території – imperium (повна та виключна, суверенна влада держави на всій своїй території) та dominium (суверенне володіння, розпорядження територією як матеріальною основою держави, яка охоплює не тільки сушу, а й внутрішні води, територіальне море та повітряний простір).

По-друге, інститути територіальної організації державної влади, які передбачають насамперед вирішення питання про форму державного устрою (федерація чи унітаризм), а також систему адміністративно-територіального поділу держави (види та рівні адміністративно-територіальних одиниць, особливості їх взаємовідносин тощо).

По-третє, інститути територіальної організації муніципальної влади, що передбачає необхідність вирішення таких конституційно значущих питань, як: установлення територіальних основ (меж) здійснення місцевого самоврядування; регламентація відповідної територіальної організації як матеріальної основи розвитку місцевого господарства, сфери вирішення питань місцевого значення тощо.

[107] Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. С. 24–25.

По-четверте, компетенційно-територіальні інститути, які стосуються установлення порядку вирішення питань територіальної організації держави та місцевого самоврядування, володіння, користування та розпорядження землею на федеральному, регіональному, місцевому (муніципальному) рівнях, зміни внутрішніх (адміністративно-політичних) кордонів між територіальними суб'єктами держави тощо.

Нарешті, по-п'яте, це соціально-територіальні інститути правового статусу людини і громадянина, в яких отримують своє втілення особистісні засади територіальної організації суспільства і держави, які характеризують, зокрема, забезпеченість і механізми реалізації прав і свобод людини і громадянина за місцем проживання, рівень соціально-територіального (муніципального, регіонального) рівноправ'я.

Також аксіологічний метод змушує звернути увагу на цивілізаційно-історичний контекст розвитку унітаризму в Україні. Без цього важко зрозуміти сучасну модель територіальної організації влади в Україні, відповісти на питання щодо правових, політичних, економічних та інших проблем її адміністративно-територіального устрою, розглянути еволюцію тих чи інших елементів форми держави залежно від політико-правової моделі організації її території та детермінуючими її політичними, господарсько-економічними, соціально-культурними, історичними, географічними, лінгвістичними, етнонаціональними, націобезпековими та іншими чинниками.

Реалізація такого підходу дає змогу показати, що ефективність унітаристських відносин у територіальній організації держави, що склалися у конституційному житті сучасної України, взаємовпливи та взаємозалежності, які існують між окремими одиницями адміністративно-територіального устрою, багато у чому залежать від тієї ціннісної складової, на якій ці відносини та взаємовпливи вибудовувалися у історичному та політичному контексті, а також від здатності та бажань учасників конституційного процесу діяти у рамках визнаних у Конституції України принципів конституційного ладу, серед яких принцип унітаризму має системоутворювальне значення, здатності усіх суб'єктів конституційно-правових відносин забезпечувати недоторканність території України, враховуючи, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша ст. 17 Конституції України).

На наше переконання, перехід до іншої системи політичного, економічного і соціального розвитку детермінує заміну чи модернізацію складових суспільного ідеалу – ідей, уявлень, цінностей, норм. Мабуть, не випадково

одним із найбільш фундаментальних принципів конституційного ладу та територіального устрою держави є унітаризм.

Необхідність зміни старої парадигми соціальних цінностей викликана її неспроможністю створювати в суспільній свідомості новітнє розуміння й пояснення державотворчих, соціально-економічних, політичних, культурних процесів, що відбуваються в Україні, надавати адекватні моделі поведінки громадян умовам суспільної трансформації. Особливо відчутним є вплив рудиментів радянської системи організації державної влади та її ціннісних характеристик на процеси інституціоналізації та конституювання адміністративно-територіальних відносин. Адже за всіх об'єктивних труднощів дослідження територіальної організації влади неодмінно виникають додаткові труднощі суб'єктивного характеру, основною причиною яких є те, що перший досвід наукового узагальнення проблем адміністративно-територіального устрою значною мірою здійснювався у психологічному зв'язку з проблемами радянського будівництва. Наприклад, «родимі плями» радянського будівництва нерідко проглядаються у характеристиці принципів адміністративно-територіального устрою, функцій, компетенції, структури і системи органів державної влади та місцевого самоврядування, конституційного права, конституційної економіки, проблем субсидіарності, децентралізації, деконцентрації, координації, субординації, реординації в процесі здійснення публічної влади та управління тощо.

Як приклад, ігнорування цих і багатьох інших специфічних принципів та ознак демократичного врядування має наслідком доволі дискусійні, з точки зору класичних теорій конституційного права, висновки, які робляться у сучасній юридичній науці про те, що «Конституція не зруйнувала систему представницьких органів, а лише змінила характер взаємозв'язків між ними, які раніше будувалися на принципах так званого демократичного централізму» та що «Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради утворюють у механізмі держави цілісну підсистему представницьких, колегіальних органів, діяльність яких здійснюється практично в одних і тих самих організаційно-правових формах та на основі єдиних демократичних принципів»[108].

Політичними, соціально-економічними та духовно-культурними умовами формування нової парадигми унітаризму у вимірі конституційної аксіології є побудова в Україні незалежної, демократичної держави, територія якої є цілісною і недоторканною, в якій визнається та гарантується

[108] Борденюк В. І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2009. С. 19–20.

місцеве самоврядування, діють принципи визнання людини найвищою соціальною цінністю, поділу державної влади, верховенства права тощо, що потребує формування в конституційній свідомості нових орієнтирів і цілей суспільного розвитку, конституційних цінностей, життєвих орієнтацій і норм поведінки усіх громадян, депутатів усіх рівнів, посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування. Відповідно, в основі нової парадигми конституційних цінностей мають бути соціальні цінності, які створені й засвоєні в країнах, де конституціоналізм існує багато років, і які дають позитивні результати для прогресу суспільства, держави і кожного громадянина.

Так, європейські соціальні цінності можна поділяти на: демократичні соціальні цінності (принципи людської гідності та свободи, демократії, солідарності, правовладдя (верховенство права), соціальності, гарантованості прав людини, рівності усіх перед законом, знання і користування своїми законними правами, виконання громадянських обов'язків, свободи вибору ідеологічних і релігійних переконань, свободи від втручання держави в приватне життя, вільного доступу до інформації, пріоритету індивідуального над колективним) та соціальні цінності, притаманні ринковій економіці (володіння приватною власністю, свободи підприємницької діяльності, конкуренції, соціальної й трудової мобільності, диференціації прибутку, активної позиції щодо власного життя, рівності й багатоваріантності можливостей).

Визначним чинником при формуванні й прийнятті громадянами нової парадигми соціальних цінностей українського суспільства є духовні фактори нашої держави. Духовність українського народу, збереження його самобутності, незалежності, а також подальший соціально-економічний і культурний поступ неможливі без утвердження в суспільній свідомості національної ідеї України, яка виступає основою інтегративної суспільної ідеології, ідеологічною домінантою[109].

Більшість зазначених цінностей покладені в основу ефективної демократичної територіальної організації публічної влади та є ключовими принципами сучасного унітаризму. Саме тому в контексті дослідження концептуальних конституційно-правових проблем сучасного унітаризму аксіологічний метод набуває особливого значення.

Вивчення конституційно-правових проблем сучасного унітаризму в Україні було б неповним, статичним без з'ясування функціональних якостей

[109] Кравченко М. В. Формування та впровадження нової парадигми соціальних цінностей українського суспільства (управлінський аспект): автореф. дис. ... канд. наук з держ. управл.: 25.00.01. Київ, 2001. С. 9.

явищ, процесів та інститутів, пов'язаних із державною територією. Системний аналіз, хоча й є доволі універсальним, не вичерпує усіх загальнонаукових методів пізнання феномену державної території в цілому та унітаризму зокрема, які потребують також функціональної характеристики, оскільки іманентною якістю будь-якої системи поряд з виникненням та розвитком є її функціонування, що потребує й відповідних засобів (прийомів) пізнання: кожна наука має відповідати формі руху матерії. Тому вагоме місце в системі методів сучасної конституційної теорії посідає метод функціонального аналізу[110].

Підкреслюючи важливість онтологічного та гносеологічного підходу в розумінні території як політико-правового та державно-управлінського феномена, вважаємо, що в концептуальному аспекті дуже важливою є й її функціонально-телеологічна характеристика. Йдеться про завдання, мету та функції, які характеризують територію держави в динаміці, розвитку, а не в статиці. Вони синергетично пов'язані з об'єктивними потребами держави й суспільства, встановлюються залежно від виду території, основних викликів, що стоять перед державою та суспільством на різних етапах їх історичного розвитку.

Так, телеологічна спрямованість, тобто цілі державної території, оптимально розкриваються через характеристику загальних стратегічних напрямів і видів діяльності держави, що охоплюють всі чи більшість сфер державного життя. Ціль (мета) здебільшого опосередковує діяльність державного організму у часі, тоді як, наприклад, функція – у просторі, тобто в тій чи іншій галузі (політичній, економічній, соціальній, екологічній тощо). Тому цілі державної території детермінують державні функції. Це загальні стратегічні напрями функціонування держави, які охоплюють всі чи більшість галузей державного життя та є моделлю майбутніх результатів функціонування, маючи характер комплексних стартових орієнтирів у

[110] Лощихін О. М. Теоретичні проблеми функцій сучасного конституційного права. Європейські перспективи. 2014. № 6. С. 44–50; Носенко О. В. Функції інститутів конституційного права України (до постановки проблеми). *Конституційні засади державотворення і правотворення в Україні: проблеми теорії і практики: До 10-річчя Конституції України і 15-ї річниці незалежності України:* матеріали наук.-прак. конф. (Київ, 26 червня 2006 р.): зб. наук. статей / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2006. С. 230–233; Сінькевич О. В. Основні напрями дослідження функцій і функціонування конституційного права (до постановки проблеми). Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка. 2016. Вип. 2. С. 29–36; Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації: До десятої річниці прийняття Конституції України; В. М. Литвин (відп. ред.). Київ: Академія правових наук України, 2005. 167 с.; Тодика Ю. М. Функції Конституції України та її загальна характеристика. *Вісник Академії правових наук України.* 1997. № 1. С. 20–28; Федоренко В. Л. Інститут функцій конституційного права як елемент системи конституційного права України. *Часопис Київського університету права.* 2006. №. 4. С. 86–91 та ін.

діяльності держави на самостійне вирішення системи питань державного значення.

У завданнях державної території проявляється її соціальне призначення. Вони мають вихідне значення щодо функцій території, є їх безпосередньою передумовою та становлять динамічні засади в їх здійсненні й розвитку, слугують вдосконаленню, збагаченню їх змісту. Саме завдання зумовлюють наявність функцій державної території, детермінують їх зміст і впливають на форми і методи їх здійснення. Тільки соціальним призначенням території можна пояснити той неповторний комплекс функцій державної території. Вони виражають зміст роботи державного організму, характер його життєдіяльності, функціонування.

У силу цього глибоке розуміння функцій державної території розкриває як напрями і види державної діяльності, так і сукупність засобів вирішення державних завдань і досягнення цілей держави, практичний прояв її соціального призначення. Лише в межах державної території держава та органи публічної влади можуть найбільш оптимально вирішувати відповідні проблеми державного значення. Тобто у функціях проявляються як соціально зумовлена роль, яку покликана виконувати територія на тому чи іншому історичному етапі свого розвитку, так і напрями і види державної діяльності. Саме тому деякі функції території зумовлені загальними функціями держави. Так, наприклад, функцію захисту прав і свобод людини і громадянина, забезпечення правопорядку покликані виконувати так чи інакше всі органи держави, її найбільш повній реалізації повинен бути підпорядкований весь механізм держави. Водночас функція території пов'язана із забезпеченням і захистом прав і свобод громадян і може проявлятися у створенні територій зі спеціальним правовим статусом, таких як території проживання національних меншин і корінних народів, утворенні відповідних територіальних автономій, територій консульських округів тощо, в межах яких встановлюються певні гарантії та пільги для певних груп громадян.

Так само економічна функція держави – це кардинальний, постійний напрям і вид (сторона) діяльності держави в економічній і суміжних з нею сферах, зумовлений об'єктивними потребами розвитку в суспільстві ринкових відносин, тоді, наприклад, як функції території у спеціальній (вільній) економічній зоні детерміновані тим, що СЕЗ/ВЕЗ – це, як правило, частина території країни, виділена із загального митного кордону держави, яка має повну свободу в режимі господарських питань, з особливим режимом управління і пільговими умовами діяльності, податковими пільгами для місцевих підприємців та іноземних фірм. Спеціальні (вільні) економічні зони (СЕЗ/ВЕЗ) різних функціональних типів, зони підприємництва та пар-

тнерства, цільові програми регіонального розвитку і території пріоритетного розвитку зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності широко використовуються у світовій господарській практиці для розв'язання різномасштабних соціальних і господарських завдань.

Свої функціональні особливості мають території з різними правовими режимами, наприклад, території закритих адміністративно-територіальних одиниць, території введення надзвичайного або воєнного стану; території прикордонних зон; території проведення антитерористичних операцій; природоохоронні території тощо, створення яких, своєю чергою, детерміновано необхідністю здійснення певних функцій держави.

Тому функції території доцільно визначати як основні напрями або види (форми) використання та реалізації геополітичного, господарсько-економічного, духовно-культурного, інформаційного та іншого потенціалів території як цілісної системи, необхідні для вирішення певних завдань і досягнення цілей, поставлених суспільством перед державою в даний момент і на перспективу. До основних функцій території держави доцільно відносити геополітичну, господарсько-економічну, соціальну, духовно-культурну, екологічну функції (з-поміж її об'єктних функцій); захисту державного суверенітету і національної безпеки, забезпечення та захисту життєдіяльності населення, прав та основоположних свобод людини і громадянина, організації діяльності органів публічної влади (з-поміж її суб'єктних функцій); інформаційну, комунікативну, забезпечення простору для дії нормативно-правових актів, стабілізаційну, контрольну та інші функції (серед її технологічних функцій) тощо[111].

Важливим методологічним прийомом, який застосовується при дослідженні інституту унітаризму, є метод класифікації. Класифікація може бути визначена як система супідрядних понять (класів, об'єктів) будь-якої сфери знання чи діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язку між цими поняттями чи класами об'єктів. При цьому розрізняють природні класифікації, які передбачають розподіл об'єктів якого-небудь роду на взаємозалежні класи відповідно до їх істотних ознак (як правило, саме такі класифікації становлять наукову цінність), і штучні класифікації, підставами яких є несуттєві ознаки об'єктів, що класифікуються.

Отже, складення будь-якої класифікації, у тому числі різноманітних конституційно-правових явищ і процесів, зокрема й тих, які виникають, змінюються або припиняються у сфері політико-територіальних відносин, припу-

[111] Докладніше про це: Лощихін О. М. Територія сучасної держави: поняття та функції (частина перша). *Публічне право.* 2016. № 2. С. 254–262; Лощихін О. М. Територія сучасної держави: поняття та функції (частина друга). *Публічне право.* 2016. № 4. С. 180–184.

скає необхідність визначення об'єктів класифікації: визначення ознаки, яка буде покладена в основу даної класифікації (переважно йдеться саме про визначення істотної ознаки); і, нарешті, розподіл об'єктів, що класифікуються на взаємозалежні класи відповідно до визначеної ознаки. При цьому дуже важливо, щоб були дотримані правила розподілу обсягу поняття: в одній і тій же класифікації необхідно застосовувати одну й ту ж підставу; обсяг членів класифікації повинен бути обсягом класу, що класифікується; члени класифікації повинні взаємно виключати один одного; поділ на класи повинен бути безупинним[112].

Лише логічно правильна, науково обґрунтована класифікація дає змогу відобразити закономірності розвитку об'єктів, що класифікуються, розкрити їх зв'язок, бути основою для узагальнюючих висновків і прогнозів. У контексті цього монографічного дослідження метод класифікації найбільшою мірою застосовуватиметься при аналізі видів унітарних держав і форм унітаризму, градації його принципів і функцій, їх систематизації, поділі на види, у процесі пошуку спільних і відмінних рис між унітаризмом та федералізмом тощо.

Методологічну основу дослідження конституційно-правових проблем сучасного унітаризму становить і історичний метод. Адже оптимальну картину процесів становлення та розвитку того чи іншого конституційно-правового інституту можна отримати, вивчаючи його в історичному розвитку на загальному фоні розвитку суспільства та держави, притаманних йому деформацій та суперечностей. Історичний метод націлює дослідника на виявлення першопричин виникнення інституту державної території та форми її організації в цілому. Він допомагає просуватися уперед у пошуку відповіді на питання про причини утвердження унітарної форми організації української держави, що передбачає встановлення залежностей між політико-правовою формою організації держави, механізмом реалізації її функцій та цивілізаційними, історичними, географічними, політичними, господарсько-економічними, соціально-культурними, лінгвістичними, етнонаціональними та іншими чинниками, які зумовлюють її сутність та зміст. Подібний аналіз у ряді випадків є неможливим без спирання на історичні факти.

Метод історизму передбачає дотримання двох важливих умов: по-перше, розгляд вітчизняного унітаризму з точки зору його виникнення та розкриття закономірностей і тенденцій розвитку; по-друге, вивчення проблем унітаризму з позицій сучасності. Історизм – шлях зв'язку минулого і сучасного, теорії і практики, тому що нове в теорії конституційного права в під-

[112] Кондаков Н. И. Логический словарь-справочник. Москва: Наука, 1975. С. 248.

сумку виростає із узагальнення досвіду, із практичних потреб суспільного та державного розвитку. Історичний підхід передбачає розвиток теорії на основі фактів.

Феномен вітчизняного унітаризму можна повністю зрозуміти лише у зв'язку з аналізом еволюції даного інституту в теоретичній площині та законодавчій практиці. Історичний аналіз конституційних актів і законодавства України про адміністративно-територіальний устрій, виявляючи основні напрями і тенденції конституційного розвитку, дає змогу сприйняти все найкраще, що виробила практика політико-територіального будівництва в Україні та інших країнах, дати йому оцінку з позицій сьогодення та створити більш ефективне законодавство.

Ілюстративною та вельми показовою у цьому аспекті є проблематика системного історико-правового дослідження політико-адміністративного устрою України-Руси, історіографічної оцінки внеску науковців у вивчення даної проблеми, а також у зв'язку з потребою переосмислення деяких наукових положень і подолання прогалин у вже дослідженому масиві фактичного і теоретичного матеріалу. Політико-адміністративний устрій України-Руси був тим чинником, що з'єднував у єдине ціле різні її частини. Від того, як була побудована політико-адміністративна система країни, а головне, які фактори лежали в її основі, значною мірою залежали міць і стійкість держави, її особливості як політичної організації та конкретні прояви діяльності. Комплексне дослідження політико-адміністративного устрою України-Руси, який висвітлювався науковцями доволі фрагментарно, дає змогу виявити причини хиткості її політичної системи, через які вона так і не стала міцною централізованою державою, дає змогу глибше пізнати її сутність як політичного організму, а також шляхом наведення історичних паралелей чіткіше побачити деякі з тих «вічних» чинників, які визначали злети та падіння в еволюції української державності. Причому, як зазначає Ю. Мателешко, «саме наявність розгалуженої політико-адміністративної системи є одним з найголовніших доказів того, що Русь як держава відбулася. Адже владна верхівка, яка за допомогою апарату примусу поширює свій вплив на віддалених територіях, є однією з головних ознак держави»[113].

За допомогою методу історичного аналізу можна з'ясувати, що питання політико-територіальної організації суспільства, регіональних відмінностей і способів забезпечення єдності суспільства і держави присутні в українській політичній думці з часів України-Руси до сьогодні.

[113] Мателешко Ю. П. Політико-адміністративний устрій Київської Русі IX – початку XII ст.: автореф. дис. ... канд. істор. наук: 07.00.01. Ужгород, 2008. С. 1, 16.

Політичні мислителі недавнього минулого і теперішнього часу наголошували на тому, що однією з головних умов здійснення української державності є єдність – політична, національна, регіональна. Сягаючи корінням княжої доби, українська ідея соборності почала набувати сучасного змісту в епоху нової і новітньої історії. Зокрема, вона рельєфно вимальовується вже в період формування українського козацтва як консолідаційного ядра становлення української нації, національно-визвольної війни українського народу в другій половині XVII ст. Знов ідея соборності актуалізується в середині XIX – на початку XX ст., виступаючи як інтегруючий ідеал, духовна, метафізична та геополітична мета свідомого українства: українофільство Кирило-Мефодіївського товариства, «Руська трійця», ідеї Т. Шевченка, М. Драгоманова, В. Антоновича, М. Грушевського, діяльність українських національно-демократичних партій, Центральної Ради, Української Народної Республіки.

Поняття соборності з плином часу та відповідно до суспільно-політичних колізій на теренах України набувало щоразу нового змісту. Сюди включали не лише прагнення до об'єднання Галичини й Наддніпрянщини. Передбачалось об'єднати усі етнографічні українські землі, які упродовж тривалого часу були роз'єднані кордонами сусідніх держав, і створити власну незалежну державу. Плідна співпраця між роз'єднаними українськими територіями з метою майбутньої соборності передбачала не лише територіальну єдність. Соборність розумілась як майбутня політична, економічна, культурна, релігійна та духовна цілісність[114].

Практична актуальність цієї історичної тематики у контексті дослідження конституційно-правових проблем сучасного унітаризму зумовлена тим, що у зв'язку із реформами у сфері децентралізації влади та адміністративно-територіального устрою, проведення яких триває в сучасній Україні, є потреба докладно проаналізувати еволюцію її державно-територіального ладу, від якого сучасна Україна бере свої початки. Крім того, оскільки територіальний устрій теперішньої України не є цілком продуктом сучасності, деякі його проблеми беруть початок ще з часів України-Руси. Щоб краще зрозуміти ці проблеми, потрібно проаналізувати їх в історичній ретроспективі. Врахування минулого історичного досвіду, його глибоке знання не лише відкривають перспективи право- і державотворення, а й дають можливість уникнути не тільки нових, а й не повторити допущених у минулому помилок.

[114] Кукарцев О. В. Регіональна політика України: відносини «центр – регіони» як фактор забезпечення територіальної цілісності держави: автореф. дис. … канд. політ. наук: 23.00.02. Львів, 2008. С. 7–8.

При дослідженні конституційно-правових проблем сучасного унітаризму має широко використовуватися і метод порівняльного аналізу. Велике значення для розвитку унітарних відносин в Україні має вивчення та використання практики унітарного адміністративно-територіального будівництва в зарубіжних державах. Необхідність компаративного аналізу зарубіжного досвіду формування та нормативно-правової регламентації адміністративно-територіальних відносин не викликає сумнівів. Саме таким шляхом можна вести пошук нових ідей і механізмів, виявляти глобальні тенденції розвитку конституційного права, регіональної і муніципальної політики.

Поряд з іншими методами порівняльний аналіз відіграє головну роль, уможливлюючи визначити позитивні й негативні сторони тих чи інших конституційно-правових інститутів, виявляючи загальносвітові тенденції розвитку конституційного права в сучасних умовах (наприклад, розширення об'єкта конституційного регулювання у результаті переходу від питань «державознавства» до питань суспільства в цілому, його соціально-економічних, політичних, духовних параметрів, посилення значення загальнолюдських цінностей у конституційному праві тощо), прогнозувати розвиток конституційного права в окремих країнах, зокрема шляхом екстраполяції попереднього досвіду інших країн. Методологічною основою такого підходу є діалектика співвідношення та взаємодії загального, особливого та окремого. Порівнюючи конституційно-правові інститути двох чи кількох держав, можна узагальнити історію та розкрити сутність конкретного інституту та синтетично вивчити, проаналізувати колосальний фактологічний матеріал конституційного права цих країн.

Враховуючи змістовий аспект порівняльного конституційного права, можна стверджувати, що ця наука акумулює компаративне конституційно-правове знання. Щодо його внутрішнього структурування, то воно сприймає систему науки конституційного права в цілому, порівнюючи інститути і моделі конституційно-правового регулювання в різних державах, які вивчаються нею. При цьому порівняння може мати різний характер і бути зорієнтованим як на місце, так і на час конституційно-правового регулювання і діяльності суб'єктів відповідних відносин. Тому порівняльно-правовий метод набуває або країнознавчого, або історичного акценту. Обидва підходи є важливими для отримання найбільш повної картини стану і розвитку позитивного конституційного (державного) права конкретної країни, у зіставленні з аналогічною картиною в будь-якій іншій державі чи інших державах.

Для будь-якого порівняльного дослідження важливим є вибір об'єктивних критеріїв класифікації держав. Видається, що критерій форми держави

не втратив своєї актуальності, але вже давно назріла необхідність вироблення певного агрегованого критерію, який давав би змогу спиратися на усе різноманіття ознак, характерних для форм правління, форм державного устрою, державних режимів. Традиційних суто юридичних методів дослідження (формально-логічний, системно-функціональний та інші) у цьому випадку явно недостатньо.

Для вироблення такого критерію корисно звернутися до методів багатовимірного статистичного аналізу, який ґрунтовно розроблений і активно застосовується у природничо-наукових, а також соціологічних та економічних дослідженнях. Одним з таких методів, на думку О. Арбузкіна, є метод кластерного аналізу (від англ. cluster – згущення, пучок, група)[115]. Кластерний аналіз – це сукупність методів, які дають змогу класифікувати багатовимірні спостереження з виділенням груп подібних між собою об'єктів. Так, на першій стадії аналізу обирається група об'єктів, які підлягають вивченню та класифікації, наприклад країни Східної Європи, Азії та Латинської Америки. На другому етапі відбувається відбір перемінних показників, які виражають ті чи інші ознаки об'єктів. У даному випадку – це ознаки, які виражають конституційно-правові характеристики держав (наприклад, право законодавчої ініціативи, право вето, право розпуску парламенту, обмеження терміну повноважень президента, вотум недовіри уряду тощо).

Нумеруючи ті чи інші держави та показники певними індексами, складають таблицю розподілу цих ознак, у якій кожна країна зіставляється з іншою на предмет виявлення коефіцієнтів схожості, відмінності, асоціативності тощо. Це дає змогу виділити так звані кластери (групи об'єктів).

Застосовуючи цей метод, О. Арбузкін дослідив особливості конституційно-правових інститутів багатьох держав Східної Європи, Азії та Латинської Америки. Вибір саме цих держав зумовлювався певною схожістю їх попереднього ладу та аналогічністю процесів, які відбуваються в них у даний час. Для аналізу були виділені ознаки, які характеризували форму правління, форму державного устрою та деякі інші риси державного ладу. Це дало змогу звести усі названі показники до єдиного агрегованого показника. Так, зокрема, до групи показників, які характеризують форми державного устрою, включалися: федеративність або унітарність (з наявністю або відсутністю автономії); симетричність або асиметричність федерації; наявність (відсутність) права сецесії тощо.

[115] Арбузкин А. Опыт разработки конституционно-правовой типологии государств. *Конституционное право: восточноевропейское обозрение.* 2000. № 4 / 2001. № 1. С. 25–32.

Для сучасної України, яка прагне стати демократичною, соціально-правовою державою, компаративний аналіз становлення та розвитку унітаризму має величезне значення. Завдяки цьому методу науковий характер правових досліджень інституту унітаризму піднімається на новий рівень завдяки виходу за межі однієї національної правової та політичної системи. Порівняння у сфері конституційного права уможливлює зрозуміти специфіку вітчизняного конституційного розвитку в контексті світового досвіду. Звідси випливає важлива роль порівняльного (компаративістського) методу вивчення феномену унітаризму.

Сучасна юридична наука широко використовує соціологічні методи: опитування, інтерв'ювання, анкетування, соціального експериментування, організаційно- та нормативно-правового проєктування, імітаційно-ігрового моделювання ситуацій у сфері права тощо.

Так, моделювання як метод дослідження соціальних процесів має важливе значення для поглиблення наших знань, їх додаткової перевірки, для свідомого управління суспільними процесами. Кожна наукова модель передбачає виявлення найбільш загальних закономірностей розвитку, головних рис того чи іншого явища та дає змогу апробувати їх практичну доцільність. Важливою умовою теоретичного моделювання конституційно-правових явищ і процесів є чітке урахування об'єктивних закономірностей розвитку суспільства і держави (зокрема, розвиток демократії, захищеність прав людини, високий рівень індивідуальної та масової конституційної правової культури, розвиток громадянського суспільства, наявність ринкової економіки тощо).

Важливе значення при дослідженні конституційно-правових проблем унітаризму в Україні має метод статистичного аналізу, який допомагає виявляти ефективність дії конституційно-правових норм, визначати їх вплив на адміністративно-територіальні процеси. Кількісний фактор – важливий показник реальності, дієвості, ефективності державної регіональної політики та адміністративно-територіальної реформи. Отже, важливість аналізу статистичних даних, які стосуються адміністративно-територіальних відносин, не викликає сумнівів. Так, статистичний метод використовується, зокрема, коли досліджуються проблеми об'єднання територіальних громад, оптимізації адміністративно-територіальних одиниць з точки зору їх економічного потенціалу, демографічної структури, географічного розташування, національної безпеки, правоохоронної діяльності, механізмів надання адміністративних послуг, транспортної інфраструктури, функціонування закладів освіти та охорони здоров'я тощо.

Метод кібернетики (науки про закони управління складними динамічними системами в природі та суспільстві) розкриває широкі можливості

для науки конституційного права. Особливість кібернетики полягає в тому, що вона досліджує кількісні зв'язки та співвідношення в процесах управління. Застосуванню кібернетичних методів під час дослідження правових явищ присвячено чимало наукових праць[116]. Так, за допомогою кібернетичного методу пропонувалося проводити роботу зі збирання та зберігання інформації про різні властивості функцій права, про дію правових норм, що забезпечують певну функцію. Однак перелічені вище випадки застосування кібернетичних методів, що використовуються для пізнання конкретних функцій права, фактично є застосуванням не стільки методів кібернетики як науки, скільки прикладних кібернетичних методик (насамперед обробка інформації за допомогою комп'ютера).

Для теорії конституційного права у контексті дослідження актуальних проблем теорії та практики унітаризму на сьогодні чималу цінність становлять власне методи, а не методики науки кібернетики, зокрема, такі, як вчення про інформацію та закономірності її переробки. Конституційно-правова наука у цьому контексті може використовувати соціальний аспект поняття інформації як процесу отримання різноманітних відомостей та їх обробки з метою прийняття правових актів у сфері адміністративно-територіального устрою, територіальної організації влади, місцевого самоврядування, державної регіональної, інформаційної, етнонаціональної або мовної політики як управлінських рішень.

У контексті формування й оптимізації унітарних відносин у державі становитиме цінність властивий кібернетиці погляд на управління як на інформаційну взаємодію між елементами системи управління, що допоможе розкрити сутність його функціонального механізму. З таких позицій отримання та переробку інформації можна розглядати як ядро процесу управління, яке складається з етапів збору необхідної інформації для встановлення якісної та кількісної характеристики об'єкта управління, вибору оптимального рішення та здійснення прийнятого рішення і контроль за його виконанням. За допомогою кібернетичних методів можна досліджувати такі питання: визначення мети для прийняття управлінського рішення, встановлення критеріїв вибору інформації, що надходить до суб'єкта управління, та рішення, яке приймається на її основі, встановлення найбільш ефективних засобів реалізації та контролю за виконанням управлінського рішення та ін.[117] Уже одне це дає широке поле діяльності

[116] Бобко И. М., Гальперин Л. Б., Чернов В. И. Кибернетика и проблемы организации управленческого труда. *Государство и право*. 1967. № 10. С. 37–50.

[117] Ней Н. С. Методологія теорії управління. *Науковий вісник Чернівецького університету.* 2007. Вип. 385: Правознавство. С. 5–11.

для використання методів кібернетики при аналізі проблем сучасного унітаризму.

В умовах адміністративно-територіальної реформи, пошуку оптимальних моделей територіальної організації публічної влади, що відбувається в Україні на сучасному етапі, дедалі більшої уваги набуває метод державно-правового експерименту[118]. У загальному вигляді експеримент у конституційному праві – це науково поставлений дослід, який проводиться з метою перевірки гіпотез, нововведень і змін в організації роботи органів публічної влади. Як зазначалося у проєкті Закону України «Про проведення експериментів з розвитку місцевого самоврядування», експеримент – це визначене відповідним законом випробування на практиці за державного сприяння поряд з традиційними нових форм організації місцевого самоврядування на території експерименту з метою розв'язання спільних проблем суб'єктів експерименту та можливого застосування набутого досвіду в діяльності органів місцевого самоврядування на всій території України[119].

В основі експериментального методу у праві лежить діалектико-матеріалістичний постулат про практику як критерій істини. Він є важливим засобом підвищення ефективності правового регулювання суспільних відносин та водночас своєрідним «запобіжником» від неефективних варіантів правового регулювання. Проведення правового експерименту дає змогу при прийнятті надалі відповідного нормативного правового акта, дія якого поширюється на заплановану сферу суспільного життя, скоригувати ті чи інші приписи з тим, щоб підвищити ефективність їх дії, нейтралізувати можливі негативні наслідки, підвищити «технічну» якість нормативного правового акта[120].

---

[118] Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області: Закон України від 5 квітня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 29. ст. 138; Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Жмеринці, селищі Браїлів та селі Леляки: Проект Закону України, внесений народним депутатом О. О. Зарубінським. Реєстр. № 7380 від 12 червня 2001 р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=10507; Про проведення експериментів з розвитку місцевого самоврядування: Проект Закону України, внесений Кабінетом Міністрів України. Реєстр. № 2607 від 30 грудня 2002 р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=13941; Про державно-правовий експеримент у сфері місцевого і регіонального розвитку: Проект Закону України. Перспективи реформування місцевого самоврядування в Україні: матеріали до загальноукраїнського круглого столу (Київ, 27 травня 2010 р.) ; Фонд сприяння місцевому самоврядуванню України; Програма Ради Європи «Зміцнення місцевої демократії та сприяння місцевому самоврядуванню в Україні». Київ: Логос, 2010. С. 118–123 та ін.

[119] Про проведення експериментів з розвитку місцевого самоврядування: Проект Закону України, внесений Кабінетом Міністрів України. Реєстр. № 2607 від 30.12.2002. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України.* URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=13941

[120] Ельцов В. Н. Правовой эксперимент в современной России: проблемы эффективности: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов, 2009. С. 3.

У контексті проблем, які є предметом даного монографічного дослідження, цінність державно-правового експериментування у сфері конституційного права та територіальної організації влади полягає не тільки в практичній спрямованості на вирішення конкретних проблем організації роботи органів і посадових осіб державної влади та місцевого самоврядування, реалізації їх завдань і функцій, перевірки ефективності дії нормативно-правового акта, реформування у сфері адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, публічних фінансів, публічної інформації, національної безпеки і оборони, а й у тому, що воно слугує джерелом нових ідей, гіпотез, теоретичних положень, тобто дає змогу комплексно підійти до вивчення відповідних прикладних проблем сучасного унітаризму.

Окрім перелічених, при дослідженні конституційно-правових проблем сучасного унітаризму доцільно використовувати й інші методи дослідження. У сукупності всі методи наукового пізнання конституційно-правових явищ і процесів дають нам оптимальне уявлення про ті чи інші сторони конституційно-правової дійсності, зокрема, організаційні або функціональні прояви унітарної держави. Використання різноманітних методологічних прийомів дає змогу усебічно підійти до дослідження унітарних відносин, простежити вплив конституційних норм, міжнародно-правових і локальних актів на практику функціонування унітарної державності, краще зрозуміти феномен сучасного унітаризму.

Застосовуючи різні методи для пізнання сучасного унітаризму, необхідно усвідомлювати, що кожний метод має той потенціал, який дає змогу нам досліджувати ті чи інші аспекти унітарних відносин. Водночас він має й певні обмеження, які закладені в самому існуванні кожного з методів. Тому неможливо відкрити єдиний універсальний метод пізнання всього феномену сучасного унітаризму. Звернення до того чи іншого методу залежить передусім від того чи іншого аспекту дослідження унітарної форми територіального устрою, реалізації принципів та функцій унітаризму, від завдань, цілей, об'єкта та предмета дослідження тощо.

Таким чином, викладений підхід до феномену сучасного унітаризму передбачає не побудову жорсткої схеми, а розгляд на основі системного аналізу моделі, яка постійно розвивається і дає змогу узагальнювати та структурувати складний предмет дослідження – конституційно-правові засади сучасного унітаризму. Тому для того, щоб мати якнайповніше уявлення про відповідний предмет, у процесі наукового дослідження доцільно синтезувати названі та інші методи, що сприятиме досягненню цілісного, системного результату. Це дає змогу усвідомити особливе значення конституційно-правової науки у процесі вивчення, а також становлення та розвитку унітаризму в Україні.

1.3. Унітаристика як форма систематизації наукових знань про унітаризм

Новітня конституційна історія України свідчить, що найбільш багатоаспектною і складною є проблема утвердження в Україні оптимальної форми державного устрою. У політико-правовій науці загалом і сучасній конституціоналістиці зокрема ця проблема вже три десятиліття поспіль активно дебатується ученими-державознавцями, політиками, громадськими діячами.

Попри незворотність курсу на формування України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової, унітарної держави, територія якої в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (ст. 1–2 Конституції України[121]), питання щодо форми державного устрою України, її адміністративно-територіальної організації, вирішення пов'язаних із ними національно-політичних, мовних і соціально-економічних проблем суспільства залишаються доволі дискусійною стороною політичного та правового життя сучасної України. Особливо болісно загострилися й актуалізувалися ці питання в умовах окупації Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції Російської Федерації проти України.

Загалом проблема територіального устрою України виявилася чи не найскладнішим конституційним інститутом за всі роки незалежності української держави. По суті, у перші роки незалежності України взагалі не було вироблено чіткої як загальнотеоретичної, так і нормативної стратегії щодо спрямування України в напрямі унітаризму.

Підтвердженням цього було існування у певний час інституту Президента Автономної Республіки Крим, надання права Верховній Раді АРК приймати власні закони тощо. Лише Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади та місцевого самоврядування на період

[121] Конституція України: Прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1996. № 30. Ст. 141. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

до прийняття нової Конституції України»[122] офіційно визначив унітарний вектор розвитку української державності.

Проте закріплення в Конституції України унітарної форми територіального устрою держави лише посилило актуальність загальнотеоретичних досліджень проблем унітаризму та складність цієї тематики, загострило суперечливість і діаметральність поглядів на проблеми і перспективи територіальної організації держави[123]. Показовою у цьому аспекті є позиція С. Телешуна, який ще 2000 р. зазначав, що «закріплення в Конституції України унітарності нашої держави і водночас наявність у її складі адміністративної (а не національно-територіальної) автономії посилило актуальність розробки теоретичних питань унітаризму та федералізму, перегляду самої концепції унітарної держави»[124].

Водночас, попри доволі фрагментарний підхід до концептуальних проблем територіальної організації держави, в цілому загальний унітарний вектор державотворення був незмінним як у доконституційний, так і постконституційний період. Так, ще у Концепції нової Конституції України, схваленій Верховною Радою УРСР 19 червня 1991 р., обґрунтовувалися засади конституційного ладу УРСР, зокрема послідовно вказувалося, що її «форма державного устрою – унітарна держава, до складу якої входить Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка». При цьому зазначалося, що «територія Республіки є недоторканною і неподільною. Вона не може бути змінена або використана без її згоди. Питання територіальної цілісності України є виключним правом народу України»[125].

---

[122] Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України «Про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України» від 8 червня 1995 р. *Голос України.* 1995. 10 червня.

[123] Гречко О. О. Принцип єдності та цілісності державної території як гарантія унітарного характеру української держави. *Право і безпека: наук. журн.* 2014. № 4(55). С. 12–16; Колісник В. Перспективи удосконалення державно-територіального устрою України: відновлення унітаризму чи перехід до федералізму? *Права людини: інформ. бюл. Харк. правозахис. групи.* 2014. № 10 (1–15 квітня). С. 6–9; Кресіна І. О., Стойко О. М. Еволюція унітаризму в Україні: між консолідацією та консервацією. Право України. 2014. № 9. С. 45–52; Курас І. Федерація чи унітарна держава? (Загальнонаціональні та регіональні державотворчі інтереси в сучасній Україні). *Політика і час.* 1993. № 6. С. 4–8; Приполова Л. І. Територіальний устрій України та європейських унітарних держав: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2012. 20 с.; Романюк О. І. Унітаризм VS федералізація: проблема державного устрою України в контексті конституційної реформи. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого».* Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія: зб. наук. пр. НЮУ ім. Я. Мудрого. Харків: Право, 2014. 2014. № 3 (22). С. 111–119; Сердюк Н. А. Проблеми унітаризму та особливості політико-правового статусу територіальної автономії в Україні. Соціологія права. 2015. № 1/2. С. 116–121; Сидоренко О. О. Розвиток унітарних відносин в Україні як одна з умов формування сучасної правової системи. Проблеми законності: зб. наук. пр. 2017. Вип. 139. С. 8–19; Сметана В. В. Гармонізація тенденцій децентралізації та централізації як чинник розвитку унітаризму в сучасній Україні: доктринальний аспект. *Часопис Київського університету права.* 2015. № 1. С. 101–105 та ін.

[124] Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми теорії і практики. С. 2.

[125] Концепція нової Конституції України: схвалена Постановою Верховної Ради Української РСР «Про Концепцію нової Конституції України» від 19 червня 1991 р. № 1213-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1991. № 35. Ст. 466

З часом, у проєкті Конституції України, винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення, не лише закріплювалося, що «територія України є єдиною, неподільною, недоторканною і цілісною. Питання про зміни території і державних кордонів України вирішуються лише загальноукраїнським референдумом» (ст. 7 проєкту), а й чітко визначалося, що «Україна є унітарною державою», територіальний устрій якої «ґрунтується на засадах єдності, неподільності, недоторканності і цілісності державної території, комплексності економічного розвитку і керованості окремих її частин з урахуванням загальнодержавних і регіональних інтересів, національних і культурних традицій, географічних і демографічних особливостей, природних і кліматичних умов» (ст. 104 проєкту)[126].

Попри відсутність систематизованих актів, які б забезпечували реалізацію конституційних засад територіального устрою та детально регламентували порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, слід констатувати, що державна політика у сфері конституювання та гарантування унітарності нашої державності, особливо після прийняття Конституції України, стала послідовною та однозначною. Так, у Концепції адміністративної реформи в Україні зазначалося, що «у процесі трансформації територіального устрою та системи місцевого самоврядування слід спиратися на національний досвід, а також на світову, насамперед європейську, практику», при цьому процес перетворень «доцільно здійснювати з урахуванням унітарної форми державного устрою, яка забезпечує збереження соборності України»[127].

У Концепції державної регіональної політики від 25 травня 2001 р. закріплювалося, що державна регіональна політика ґрунтується, поряд з іншими принципами, із урахуванням принципу «забезпечення унітарності України та цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, податкової, митної, бюджетної систем»[128]. Також серед принципів державної регіональної політики, закріплених у Законі України «Про засади державної регіональної політики»[129], ваго-

[126] Конституція України: Проект, винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення: Постанова Верховної Ради України «Про проект нової Конституції України» від 1 липня 1992 р. № 2525-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 37. Ст. 550.

[127] Концепція адміністративної реформи в Україні: затверджена Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. № 810/98. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98?find=1&text=%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80#w13

[128] Концепція державної регіональної політики: затверджена Указом Президента України «Про Концепцію державної регіональної політики» від 25 травня 2001 р. № 341/2001. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/341/2001?find=1&text=%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80#w13

[129] Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 13. Ст. 90. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-19

ме місце посідає принцип унітарності, під яким розуміється «забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України» (частина перша ст. 3).

Нарешті слід звернути увагу на концептуальні положення державної мовної політики в Україні. Так, у Концепції державної мовної політики закріплювалося, що «повноцінне функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території держави є гарантією збереження ідентичності української нації, єдності України» та встановлювалося, що одним з основних завдань цієї Концепції є сприяння «посиленню функції державної мови як об'єднавчого і консолідаційного чинників в українському суспільстві, засобу зміцнення державної єдності України»[130]. На розвиток цих засад у частині третій ст. 1 Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», зазначається, що «державний статус української мови є невіддільним елементом конституційного ладу України як унітарної держави»[131].

Безумовно, визначення базових понять, що охоплюються загальною проблематикою державного ладу, державного устрою, територіального устрою (унітарності, автономії, територіальної організації влади та місцевого самоврядування, етнорегіональної, етнонаціональної та мовної політики, національно-державного будівництва тощо), знаходимо не лише в законодавстві, а насамперед у енциклопедичних та довідкових виданнях. Хоча підходи, методологічні засади до тлумачення відповідних понять та обсяг охоплення в них політико-правових реалій доволі різні. Поглибленому дослідженню даної проблематики сприяють видання історико-політологічних і правових документів, збірників аналітичних оглядів та рекомендацій.

Проте комплексних досліджень проблематики унітаризму обмаль. Тривалий час науковці зверталися переважно до загальних проблем право- і державотворення, не диференціюючи їх, розглядали здебільшого атрибутику держави, її завдання та функції, а не її внутрішню організацію з точки зору не лише форми, а й сутності та змісту. Основна увага приділялася питанням інституційного характеру – адміністративно-територіального устрою в його нормативно-правових та управлінських функціях.

Тому, попри наявність доволі фундаментальних праць з питань адміністративно-територіального устрою та територіальної організації вла-

130 Концепція державної мовної політики: схвалена Указом Президента України від 15 лютого 2010 р. № 161/2010. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/161/2010?find=1&text=%D1%83%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80 (дата звернення: 20.10.2020)

131 Про забезпечення функціонування української мови як державної: Закон України від 25 квітня 2019 р. *Відомості Верховної Ради України.* 2019. № 21. Ст.81.

ди[132], подекуди з доволі амбітними назвами та змістом, слід констатувати, що сьогодні в українській юриспруденції дослідження проблем унітарної форми територіального устрою та в цілому унітаризму залишаються доволі фрагментарними.

Тема унітаризму досліджувалася переважно у контексті загальних проблем державного устрою, територіального устрою, порівняння з федеративною формою територіального устрою або в контексті продукування необхідності проведення адміністративно-територіальної реформи. Варто зазначити, що проблема унітаризму не була актуальною і в період існування Радянського Союзу, оскільки правники та ідеологи тогочасної доби намагалися насамперед обґрунтувати незаперечну легітимність існування такої федеративної держави, як СРСР.

Незважаючи на ці та інші проблеми конституційної теорії та практики, для кожної сфери наукового знання настає час осмислення накопиченого знання як результату теоретичного засвоєння нею свого предмета, який набуває рис системності. По суті, йдеться про пізнання наукою самої себе, що є умовою її подальшого розвитку та утвердження реальної соціальної цінності. Очевидно, що настав такий час і для української конституційної теорії державного устрою, концептуальним орієнтиром для якої мають стати ідейні засади класичного унітаризму.

---

[132] Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / за заг. ред. О. І. Соскіна. Київ: Вид-во «Інститут трансформації суспільства», 2007. 288 с.; Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. / за ред. І. О. Кресіної; Адміністративно-територіальний устрій України. Історія та сучасність / за ред. В. Г. Яцуби. Київ: Секретаріат Кабінету Міністрів України, 2002. 320 с.; Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: монографія / В. С. Куйбіда та ін.; заг. ред. О. В. Турчинова; Секретаріат Кабінету Міністрів України. Київ: Геопринт, 2009. 615 с.; Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування: у 2 ч. Київ: Нац. акад. наук України, Ін-т історії України, Центр теоретико-метод. проблем історичної регіоналістики, 2009. Ч. 1. Київ, 2009. 364 с.; Ч. 2. Київ, 2009. 370 с.; Гдичинський Б. П. Державний устрій України: політико-історичний аспект: монографія. Чернівці: Рута, 2007. 167 с.; Губань Р. В. Основи правового регулювання адміністративно-територіального устрою України: навч. посіб. Київ, 2013. 279 с.; Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою. Л. Т. Шевчук та ін.; НАН України, Ін-т регіон. дослідж. Львів, 2007. 254 с.; Іщенко О. П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2014. 224 с.; Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення: монографія. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. 315 с.; Лазор О. Д., Лазор О. Я. , Чемерис А. О. Територіальна організація влади в Україні. Київ: Дакор, 2007. 576 с.; Магновський І. Й. Територіальний устрій України: монографія. Івано-Франківськ: Тіповіт, 2011. 474 с.; Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель: монографія. Харків: Право, 2009. 597 с.; Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою: монографія / І. О. Кресіна (кер. авт. кол.); Д. І. Грицяк, А. А. Коваленко, О. В. Кукуруз та ін.; за ред. І. О. Кресіної. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України; Юридична думка, 2013. 327 с.; Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: монографія / І. О. Кресіна, А. В. Береза, К. М. Вітман, В. В. Дівак, М. М. Їжа та ін.; за ред. І. О. Кресіної; Телешун С. О. Державний устрій України: проблеми політики, теорії і практики. Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2000. 318 с.; Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907–2009 роки. Київ: Леста, 2009. 128 с. та ін.

В сучасній Україні накопичено вагомий масив спеціалізованих досліджень щодо окремих аспектів територіального устрою, адміністративно-територіального устрою та процесу, проблем територіальної організації публічної влади тощо. Водночас є низка питань, які є цілковито новими для сучасної юридичної науки. Актуальність і складність осмислення питань спостерігаються навіть на рівні використання певних понять і категорій та формулювання їх визначень. Зокрема, таким поняттям, яке і на сьогодні ще не стало загальновизнаним і залишається малозрозумілим з точки зору сутності, змісту, принципів та функцій, є «унітаризм», що використовується у наукових працях з питань конституційного права вкрай рідко. Як зазначають зарубіжні вчені, «інтерес до унітарних форм правління та унітаризму в Європі та Африці з нового боку виник зовсім недавно», що «стало результатом переоцінки європейськими та африканськими країнами їх унітарних конституційних форм з огляду на необхідність, наприклад, кращих урядових структур, більшої відповідальності уряду та економічного розвитку»[133].

Безумовно, одним із чинників того є те, що сама наука конституційного права та конституційне знання багато у чому ще знаходяться на стадії свого переосмислення, а на їх основі доволі повільно формуються нові наукові напрями та навчальні дисципліни, які мають своїм предметом вивчення питань територіального устрою, адміністративно-територіального устрою та процесу, проблем територіальної організації публічної влади. Останні, скоріше, є поодинокими прикладами інноваційних освітніх технологій у сфері конституційного права і процесу, ніж усталеною практикою[134]. Тому конституційне знання про державний устрій України, побудоване на принципах класичного унітаризму, лише складається. У стадії вкрай повільного та суперечливого формування знаходяться українська теорія та методологія унітаризму, відповідний категоріально-понятійний апарат тощо.

Водночас не викликає сумнівів, що вже сьогодні має відбутися своєрідна «санація» наукової мови, її очищення від незрозумілих і неточних понять, їх подвійного тлумачення тощо. Усе це об'єктивно повинно розглядатися як передумова в дослідженні важливих проблем сучасного конституціоналізму. Дослідники актуальних проблем конституційного права та процесу мають переконатися, що аналіз понять не обмежується суто «терапевтичними» цілями. Досліджуючи важливі конституційно-правові категорії та способи їх використання, вчений-конституціоналіст тим самим концепту-

[133] Napier Clive John. Origins of the centralised unitary state with special reference to Botswana, Zimbabwe and Namibia. By submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor of literature and philosophy in the subject politics at the University of South Africa. Pretoria, 1997. P. 12.

[134] Див., напр.: Губань Р. В. Основи правового регулювання адміністративно-територіального устрою України.

алізує конституційно-правову реальність. Значною мірою цьому сприятиме формування сучасного категоріально-понятійного апарату конституційного права, у якому такі поняття, як «унітаризм» мають стати одними з системоутворювальних.

Зрозуміло, що у науці конституційного права розвинутий сучасний категоріально-понятійний апарат не може сформуватися одномоментно. Це довготривалий і складний процес. По-перше, конституційно-правові поняття мають бути ув'язані в єдину збалансовану понятійну систему та, по-друге, синхронізовані з юридичними категоріями, які існують у суміжних юридичних науках, насамперед адміністративного, муніципального, фінансового права та інших галузевих юридичних наук. До того ж необхідно враховувати й те, що на сучасному етапі розвитку конституціоналізму та конституційного права пріоритетність цієї проблеми значною мірою зумовлена тією обставиною, що наука конституційного права знаходиться на стадії перманентного становлення, що пов'язано передусім з тенденціями його політологізації, соціологізації, інформатизації, математизації та біологізації, стрімким розвитком в умовах інтернаціоналізації та міждержавної інтеграції[135]. Формування цієї науки неодмінно впирається в наявний у обігу категоріально-понятійний апарат, у тому числі той, яким оперує чинне законодавство.

Однак не викликає сумнівів, що чітко відпрацьована та синхронізована система конституційно-правових категорій може стати базою для концептуального вирішення багатьох злободенних проблем сучасності, особливо проблем, пов'язаних не лише із територіальною організацією та функціонуванням публічно-владного апарату, розмежуванням функцій, предметів відання та повноважень різних органів, які здійснюють публічну владу, загальними проблемами державного та територіального устрою, реформування адміністративно-територіального устрою, а й конституційно-правовими проблемами захисту суверенітету України, збереження цілісності і недоторканності її території, національної безпеки і оборони. Адже захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу (частина перша ст. 17 Конституції України).

У цьому аспекті проблематика сучасного українського унітаризму набуває особливого звучання, актуальності та значення. Унітаризм як принцип конституційного ладу, форма державного устрою, філософія державності та право є універсальним інструментом розв'язання суперечностей між цен-

[135] Батанов О. В. Конституційне право у сучасному світі: основні напрями та форми розвитку. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2003. № 7. С. 32–42.

тром і місцями, тенденціями централізації та децентралізації всередині відповідної унітарної держави. Питання унітаризму надзвичайно делікатні не лише в суто конституційно-правовому, політичному або адміністративному аспектах, а й у філософському розумінні, враховуючи, що вони стосуються інтересів загального (Українського народу та всієї української держави), особливого (територіальних громад) та окремого (громадянина).

Вважаємо, що напрями теоретичних досліджень, які мають за мету виявлення загальних закономірностей, пов'язаних з адекватним сприйняттям розуміння сутнісних, змістових, аксіологічних, онтологічних, гносеологічних, функціонально-телеологічних та інших характеристик сучасного унітаризму, мають колосальну цінність та актуальність, оскільки саме в теоретичних недоопрацюваннях у цій сфері знаходяться паростки більшості практичних проблем у конституційному житті сучасної України.

До того ж основною больовою точкою теорії сучасного унітаризму й є її категоріально-понятійний апарат, позаяк значна частина конституційних норм та інститутів у сфері територіальної організації української держави запозичені здебільшого з радянської державно-правової доктрини та ідеології, орієнтованої на власні, значною мірою відмінні від сучасних політико-правових процесів, категоріально-понятійні системи. Водночас істинно науковий аналіз конституційно-правової матерії неможливий без наявності необхідного гносеологічного інструментарію сучасного конституціоналізму, невід'ємним елементом якого є чіткий категоріально-понятійний апарат.

Вважаємо, що перспективи модернізації соціально-економічної, політичної та правової систем українського суспільства у даний час визначаються не тільки об'єктивними закономірностями інноваційного розвитку держав в умовах глобалізації та європейської інтеграції, процесами зближення правових систем сучасності, а й необхідністю врахування у процесі формування українського конституціоналізму територіального чинника, розмаїття історичних, національно-культурних, геополітичних, економічних та інших особливостей розвитку державної території не лише як просторової основи реалізації суверенітету держави, її завдань та функцій, а й насамперед як фундаментальної конституційної цінності. У силу цього проблематика територіального устрою виводиться на осмислення не лише генезисних, структурних, інституційних, функціональних ознак держави, а й її аксіологічних, онтологічних, гносеологічних, комунікативних та інших характеристик. Це складне системне державно-правове утворення, що має (повинно мати) соціально-економічні, політичні, національно-етнічні, культурологічні й екологічні підстави.

Спроби зведення державного устрою до територіального або адміністративно-територіального поділу, які іноді мають місце у конституційній доктрині, а також у законодавстві та деяких законопроєктних роботах, або інтерпретація конституційних правоположень про територіальний устрій за допомогою використання уявлень про державний устрій (у деяких наукових працях) є певним спрощенням, які не забезпечують вирішення ключових проблем державного будівництва – територіальної організації та територіальної дії державної влади, її структурної організації, співвідношення та співробітництва із публічними структурами громадянського суспільства та інститутами місцевого самоврядування і самоорганізації населення.

За такого ототожнення, змішування, взаємонакладення понять по-різному може тлумачитися конституційна лексика, а звідси страждає законодавча логіка та техніка, що, своєю чергою, негативно відображається не лише на організації та ефективності діяльності державної влади та місцевого самоврядування, а звідси – на якості публічних послуг, які надаються (повинні надаватися) населенню, а й загалом на стані українського унітаризму[136].

У цьому сенсі основна тенденція переосмислення традиційних правових категорій і понять, теоретико-методологічних засад загальноюридичної юриспруденції передбачає необхідність удосконалення доктринальних підходів до вивчення конституційно-правових проблем сучасного унітаризму.

Досвід проведення радикальних демократичних перетворень у правовій системі нашого суспільства є вкрай повільним, але цілеспрямований рух до адміністративно-територіальної реформи свідчить про необхідність кардинального наукового переосмислення конституційно-правових проблем сучасного унітаризму, враховуючи як національні історичні та політичні традиції, так і ті тенденції, які існують у сучасному динамічному світі, що, як правило, не є можливим у процесі аналізу традиційних конституційно-правових інститутів.

Не в останню чергу саме однобічний характер тлумачення феномену території в конституційному праві та спрощене розуміння адміністративно-територіальних процесів не лише заважало і заважає дослідженню і вивченню проблем українського унітаризму, а й стало однією з причин перманентної дестабілізації його засад у реальній конституційній практиці протягом усіх років державної незалежності України в політичному, економічному, правовому та навіть духовно-культурному і психологічному вимірах. Саме це здебільшого й сприяло виникненню одіозних міфів і соціальних фантомів

[136] Батанов О. В., Приходько Х. В. Феноменологія сучасного унітаризму: аксіологічні, онтологічні та телеологічні аспекти. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України.* 2016. № 7. С. 69–78.

про федералізм як «найбільш завершену форму регіоналізму та неодмінну умову для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина»[137].

У цьому аспекті слід погодитись з тим, що ключова теоретична проблема, яка зумовлює проблеми практичні, полягає у незбіжності та навіть суперечності позицій у визначенні самої сутності унітаризму. Зокрема, найбільш поширеними є спроби тлумачити його лише як «конституційно-правовий принцип політичної системи»[138], «принцип державного ладу»[139], «принцип державного устрою»[140], «принцип територіального устрою»[141] або «одну з форм державного устрою»[142].

Таким чином, незважаючи на названі та інші негативні чинники, які породжують доктринальні й прикладні проблеми сучасного унітаризму, українською наукою конституційного права накопичено масив конституційно-правового знання, який потребує переосмислення, зокрема з точки зору потенційних можливостей розвитку конституційної доктрини та викладання відповідних знань у юридичних навчальних закладах. При цьому важливо визначитися зі змістом, предметом, об'єктом, методологією, структурою та зв'язками такого знання, його якісними характеристиками, способами отримання, пояснення, оцінки, суспільно-політичної ролі. Успішному зрушенню у даному напрямі має сприяти не тільки розробка цих та інших актуальних проблем науки конституційного права та конституціоналістики в цілому, а й запровадження у навчальний процес інноваційних освітніх технологій, у тому числі й в аспекті вивчення конституційно-правових проблем території, ролі територіального чинника у житті народу та держави, територіального устрою, його принципів, функцій, форм гарантування тощо.

Варто замислитись і над необхідністю формування та запровадження у навчальний процес низки міждисциплінарних курсів. Так, значним кроком на цьому шляху стало б запровадження у навчальний процес нової універсальної дисципліни, викладання якої могло б бути однаково корисним у

---

137 Тихонов В. Манифест федерализма, или путь к демократическому государству. Луганск, 2004. С. 42.

138 Гільбурт А. М. Конституційно-правові засади політичної системи України: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2019. С. 10.

139 Наливайко Л. Р. Державний лад України: теоретико-правова модель. С. 137–145.

140 Міщук В. В. Унітаризм як принцип державного устрою. Університетські наукові записки: *Часопис Хмельницького університету управління та права.* 2010. № 4/2010. С. 12–16; Міщук В. В. Унітарна форма територіального устрою України, Польщі та Італії (порівняльно-правовий аналіз). С. 9, 14.

141 Конституційне право України: підручник / Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін.; за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків: Право, 2020. С. 213–216.

142 Савчин М. В. Конституційне право України: підручник. Київ: Правова єдність, 2009. С. 886, 891.

процесі формування професійних знань у сфері територіальної організації публічної влади як юристів, так і економістів, соціологів, політологів тощо.

Враховуючи унітарність української держави, такою універсальною дисципліною, здатною довести до слухача (студента або магістранта) у доступній формі, спираючись на здобутки юридичної науки та законодавчі норми, інформацію про територію, її політичні моделі, функціональну роль та соціальне значення, вплив економічних, управлінських, історичних, етнонаціональних, географічних, кліматичних, інфраструктурних та інших чинників на її функціонування тощо, могла б стати «Унітаристика».

Запровадження такої універсальної дисципліни мало б вагоме значення в опануванні доволі складної матерії, якою є сучасний унітаризм. Адже зрозуміти глибинні процеси, які зумовили виникнення феномену українського унітаризму, свідчать про колосальну цивілізаційну роль та аксіологічне, онтологічне, гносеологічне, функціонально-телеологічне значення державної території, підкреслюють важливість насамперед психологічного сприйняття унітаристської ідеї в суспільстві як у процесі його політичної структуризації, формування відносин ринкової економіки, здійснення екогуманістичної політики, так і в аспекті національної безпеки та оборони, спираючись на формально-юридичні формули та конструкції, взагалі не можливо.

Об'єктивно ці питання не можуть і не повинні вивчатися у рамках загальних питань курсу «Конституційне право України». Заповнити ці прогалини може саме курс «Унітаристика», запровадження якого визначально, з перших кроків у вивченні проблематики сучасного унітаризму, сприяло б не тільки налагодженню таких міждисциплінарних зв'язків «по горизонталі» («Муніципалістика» → «Унітаристика» → «Конституційне право України» → «Конституціоналістика» тощо), а й насамперед системних навчально-освітніх блоків, зв'язаних між собою «по вертикалі» («Муніципалістика» → «Регіоналістика» → «Унітаристика» → «Глобалістика»).

Так, говорячи про системні зв'язки, які могли б сформуватися між унітаристикою та такими науковими напрямами, як муніципалістика, регіоналістика, державознавство, глобалістика, наприклад, зазначимо, що муніципалістика – це міждисциплінарна наука, яка вивчає правові, політичні, соціально-культурні та економічні проблеми та процеси муніципалізації, функціонування дієздатних територіальних громад, ролі муніципального фактору в процесах формування громадянського суспільства, ринкової економіки та демократичної соціально-правової державності тощо. Муніципалістика дає змогу ознайомитися з муніципальними явищами і категоріями не лише у їх правовому вимірі, а й в аспекті формування муніципальної свідомості, муніципальної психології та муніципальної культури тощо.

Така дисципліна необхідна для юристів, спеціалістів у галузі соціальної роботи, економістів, політологів, істориків, географів, культурологів, педагогів та ін.[143]

У контексті проблем сучасного унітаризму, у рамках муніципалістики вивчалися б актуальні питання щодо ролі та значення території у процесах формування місцевого самоврядування, об'єднання територіальних громад, співвідношення адміністративно-територіального та муніципально-територіального устрою, інші питання, які відіграють суттєву роль у процесах демократизації на місцях та зміцнення територіальної цілісності держави.

Суть унітаризму в муніципальному вимірі полягає у збереженні за державою в цілому загальних функцій та водночас передачі на рівень територіальних громад практичного управління значною часткою суспільних справ – питань місцевого значення. Традиційно органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином.

Також за державою залишаються функції адміністративного нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування. Причому будь-який адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування може здійснюватися тільки згідно з процедурами та у випадках, передбачених конституцією або законом. Такий нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування, як правило, має на меті тільки забезпечення дотримання закону та конституційних принципів. Однак вищі інстанції можуть здійснювати адміністративний нагляд за своєчасністю виконання завдань, доручених органам місцевого самоврядування. Традиційно адміністративний нагляд за органами місцевого самоврядування здійснюється в такий спосіб, щоб забезпечити домірність заходів контролюючого органу важливості інтересів, які він має намір охороняти (ст. 4, 8 Європейської хартії місцевого самоврядування)[144].

---

[143] Батанов О. В. Муніципалістика як галузь сучасних наукових досліджень та форма інноваційних освітніх технологій: проблеми формування та перспективи розвитку. *Науковий вісник Академії муніципального управління: зб. наук. праць.* Серія «Право». 2011. Вип. 1. С. 7–16; Батанов О. В. Муніципалістика як система знань про місцеве самоврядування: проблеми формування та перспективи розвитку. *Публічне право*. 2012. № 1. С. 238–246; Проблеми сучасної муніципалістики: навч. посіб. / за заг. ред. О. В. Батанова. Київ: Академія муніципального управління, 2012. 292 с.

[144] Європейська Хартія місцевого самоврядування. Страсбург, 15 жовтня 1985 р. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України.* URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036 (дата звернення 18.02.2020).

Тривалий час місцеве самоврядування було функціонально інтегроване в інститути державної влади. Реформи у сфері децентралізації, об'єднання територіальних громад та адміністративно-територіального устрою, які здійснюються останнім часом, доводять принцип унітаризму до територіальних громад. Потенціал унітаризму, не доведений до територіальних громад, до жителів сіл, селищ або міст – членів цих територіальних громад, конкретного громадянина, позбавляється своєї бази. Особливо відчувається це в умовах вкрай архаїчного адміністративно-територіального устрою сучасної України, тенденції реформування якого намітилися лише зараз. У такому адміністративно-територіальному дискурсі самоврядування територіальних громад, принципи його формування та тенденції розвитку – предмет унітаристики.

Регіоналістика – це міждисциплінарна наука, яка вивчає об'єктивні процеси регіоналізації (географічної, історичної, політичної, економічної, культурної). Вона особливої уваги надає вивченню регіоналізації міжнародних відносин під впливом факторів глобалізації. Її засновником був американський економіст і географ Уолтер Айзард, який відзначав трансформацію регіональної економіки у регіоналістику за рахунок розширення базисних факторів, не тільки економічних, а й політичних, соціальних і екологічних. Регіоналістика відображає синтез підходів різних наук до регіональних досліджень. Вона визначально замислювалася як вчення, яке об'єднує такі напрями, як районістика (предметом якої, за задумом засновників, мала слугувати розробка загальних принципів і методів систематизації шляхом районування), регіоновідання (за задумом фундаторів, мала вивчати специфіку розвитку цілісних регіонів у найрізноманітніших аспектах – від природних до етноконфесійних), а також низки інших напрямів у науках, які мають справи з районуванням та вивченням районів. Регіоналістика взаємодіє з географічними науками, геополітикою, глобалістикою, геоекономікою та іншими науковими дисциплінами. Вона необхідна для спеціалістів у галузі міжнародних відносин, державознавців, регіонознавців, країнознавців, політологів, істориків, географів та ін.[145]

Регіональний фактор завжди відігравав важливу роль у політичному та економічному житті України. Особливого значення ця проблематика набуває в аспекті зміцнення та збереження територіальної цілісності України

[145] Верменич Я. В. Історична регіоналістика в Україні: спроба концептуального аналізу: монографія. Київ: Ін-т історії України НАНУ, 2001. 231 с.; Верменич Я. В. Теоретико-методологічні проблеми історичної регіоналістики в Україні: монографія. Київ: Ін-т історії України НАНУ, 2003. 516 с.; Ринок і регіоналістика: навч. посіб. для студ. екон. та екон.-геогр. фахів вищ. навч. закл. С. П. Сонько та ін. Київ: Ніка-Центр: Ельга, 2002. 380 с.; Чужиков В. І. Глобальна регіоналістика: історія та сучасна методологія: монографія. Київ: КНЕУ, 2008. 272 с. та ін.

як унітарної держави. У цьому аспекті регіоналістика тісно пов'язана із проблематикою сучасного унітаризму та концептуальними питаннями унітаристики.

Щодо такого напряму наукових пошуків, як глобалістика, то це нова міждисциплінарна форма знання у галузі міжнародних відносин та світової політики, яка прагне подолати кризу гуманітарних наук, як правило, розділених нездоланною спеціалізацією та трансформацією предметів дослідження під впливом процесів, які відбуваються у сучасному світі. Глобалістика виступає як аналітична дисципліна поки що з розмитими контурами свого предмета дослідження. Звідси багатоголосся дослідників, які віддають пріоритет у глобалістиці, відповідно, політиці, економіці, соціології або культурі. Глобалістика виявляє сутність, тенденції та причини процесів глобалізації, інших глобальних процесів і проблем, пошук шляхів утвердження позитивних і подолання негативних для людини та біосфери наслідків цих процесів. Термін «глобалістика» також вживається для позначення сукупності наукових, філософських, культурологічних і прикладних досліджень різних аспектів глобалізації та глобальних проблем, включаючи отримані результати таких досліджень і практичну діяльність щодо їх реалізації в економічній, соціальній, політичній сферах. Глобалістика народжена інтеграційними процесами, характерними для сучасної науки та являє собою сферу дослідження і пізнання, де різні наукові дисципліни та філософія взаємодіють одне з одним, кожна з позиції свого предмета і методу[146].

З точки зору унітаристського чинника вивчення проблем глобалізації є вельми важливим принаймні тому, що будь-яка держава є суб'єкт-об'єктом геополітики. Під впливом зовнішніх факторів подекуди формується та здійснюється внутрішня та зовнішня політика тієї чи іншої держави. Не є виключеною із глобалістського контексту й Україна. Однак в умовах складних геополітичних відносин Україна має зміцнювати та захищати свою суб'єктність, у тому числі й у територіальному вимірі, у тому числі й з точки зору своєї унітарності, цілісності, неподільності тощо.

Варто звернути увагу й на галузевий аспект перспективи вивчення цього курсу серед таких інших, аналогічних за функціональним навантаженням

[146] Бебик В. М., Шергін С. О., Дегтерьова Л. О. Сучасна глобалістика: провідні концепції і модерна практика: навч. посіб. Київ: Ун-т «Україна», 2006. 208 с.; Василенко И. А. Политическая глобалистика: учеб. пос. Москва: Логос, 2003. 359 с.; Глобалистика: Междунар. междисциплинарный энцикл. словарь / И. И. Мазур (гл. ред. и сост.), А. Н. Чумаков (гл. ред. и сост.). Москва; Санкт-Петербург; Нью-Йорк: Изд. центр «Елима»; Изд. дом «Питер», 2006. 1159 с.; Дергачев В. А. Глобалистика: учеб. пос. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 303 с.; Костин А. И. Экополитология и глобалистика: учеб. пос. Москва: Аспект Пресс, 2005. 416 с.; Кочетов Э. Г. Глобалистика: Теория, методология, практика: учебник для вузов. Москва: НОРМА (Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М), 2002. 647 с.; Шепелев М. А. Глобалистика: учеб. пос. Ч. 1. Днепропетровск: ДНУ, 2001. 144 с., Ч. 2. Днепропетровск: ДНУ, 2001. 122 с. та ін.

курсів міждисциплінарного характеру, враховуючи, що на колосальний потенціал таких напрямів наукових пошуків, як «конституціоналістика»[147], «адміністративістика»[148], «цивілістика»[149] тривалий час вказують українські вчені.

Важливість формування відповідного напряму зумовлена й необхідністю системного підходу до вивчення проблем сучасного конституціоналізму, враховуючи значення територіального фактору у формуванні та реалізації його рівнів і форм: муніципалізм як форма локального конституціоналізму[150] → сучасний конституціоналізм в окремій державі[151] → глобальний конституціоналізм, що є наслідком міждержавної інтеграції[152].

Унітаризм у даному аспекті стає не лише системоутворювальною домінантою цілісності та неподільності території як елементу механізму української держави, а й конституційною цінністю, що особливо важливо в аспекті реалізації та захисту принципів сучасного конституціоналізму.

Основними тематичними блоками, які могли б вивчатися у рамках курсу «Унітаристика» та відігравати роль загальноорієнтуючої, вступної й узагальненої інформації про унітаризм в Україні, могли б бути:

унітаристика у системі знань про унітаризм в Україні;

---

147 Орзіх М. П. Конституціоналістика у складі юридичних терміно-понять. Наукові праці Одеської національної юридичної академії. 2009. Т. 8. С. 118–124; Проблеми сучасної *конституціоналістики:* навч. посіб. М. П. Орзіх, М. В. Афанасьєва, В. Р. Барський та ін.; за ред. М. П. Орзіха. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 272 с.

148 *Ківалов С. В. Адміністративістика* як об'єкт наукових пошуків: запрошення до обговорення. Часопис *адміністративістики*. 2007. № 1. С. 4–7; Сравнительная административистика: Рабочая учеб. программа и метод. рекомендации / сост. М. Р. Аракелян, О. И. Зорина; ОНЮА. Одесса: Юрид. лит., 2007. 28 с.

149 Харитонов Є. О. Цивілістика: поняття, підготовка та структура. Часопис цивілістики. 2006. Вип. 1. С. 10–15.

150 Батанов А. В. Муниципализм как основа гражданского общества и современного конституционализма. *Административное и муниципальное право*. 2008. № 4. С. 4–12; Батанов О. В. Муніципалізм як категорія сучасного муніципального права: постановка проблеми. *Часопис Київського університету права.* 2009. № 4. С. 102–108; Батанов О. В. Муніципальна влада у контексті класичного світового муніципалізму: критичний аналіз сучасних теорій. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2010. № 3. С. 39–51; Батанов О. В. Сучасний муніципалізм в Україні: гуманістичні засади становлення та розвитку. *Правова держава: зб. наук. праць.* Вип. 21. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. С. 165–174; Батанов А. В. Современный европейский муниципализм как феномен человеческой цивилизации. *Вестник Института законодательства Республики Казахстан.* 2012. № 1 (25). С. 30–37 та ін.

151 Бориславська О. М. Європейська модель конституціоналізму: системно-аксіологічний аналіз: монографія. Харків: Право, 2018. 384 с.; Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 560 с.; Савчин М. В. Конституціоналізм і природа конституції: монографія. Ужгород: Поліграфцентр «Ліра», 2009. 372 с.; Словська І. Є. Український конституціоналізм: етапи становлення і розвитку: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2004. 20 с.; Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм: монографія. Київ: Юридична фірма «Салком»; Юрінком Інтер, 2005. 560 с. та ін.

152 Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: теоретико-методологічні аспекти: монографія / за ред. М. О. Баймуратова. Київ: Логос, 2010. С. 178–246; Львова Є. О. Глобальний конституціоналізм. Теоретичні підходи та правові виклики до формування: монографія. Київ: Фенікс, 2019. 294 с.; Забокрицький І. Транснаціоналізація сучасного конституціоналізму: теорія та практика: монографія. Київ: «Вид-во «Людмила», 2020. 396 с.

унітаризм як проблема конституційно-правової науки та юридичної науки в цілому;

унітаристська філософія як комплекс знань про феномен унітаризму, його аксіологічні, гносеологічні, онтологічні та інші характеристики і ознаки;

унітаристська політологія як комплекс знань про політичні моделі унітаризму та його місце у політичній організації держави і суспільства;

унітаристська економіка як комплекс знань про основи господарювання та здійснення бюджетно-фінансової діяльності в умовах унітаризму;

унітаристська соціологія як комплекс знань про соціологічне значення унітаризму, його місце та значення у процесах суспільного розвитку з точки зору соціальної структури суспільства;

унітаристська культурологія як комплекс знань про культуру унітаризму, його духовно-моральний та ідеологічний вплив на розвиток суспільства і держави;

унітаристська психологія як комплекс знань про психологію людських відносин в умовах унітарно-організованої держави;

унітаристська інженерія як комплекс знань про системи і моделі організації публічної влади та управління в умовах унітарно-організованої держави, їх особливості та можливі впливи на розвиток державної влади та місцевого самоврядування з точки зору їх організації, проведення виборів тощо;

унітаристська конфліктологія як комплекс знань про суперечності та конфлікти з питань території в унітарно-організованій державі, причини їх виникнення, засоби та методи запобігання і подолання тощо.

Найбільш перспективними напрямами конституційно-правових досліджень сучасної унітаристики, які частково набули відображення у цій монографії та публікаціях її авторів, є такі:

– формування вчення про унітаризм в історії конституційно-правової думки, зокрема, вивчення ідей унітаризму в зарубіжній та українській юридичній науці, узагальнення, формулювання та удосконалення методологічних проблем дослідження сучасного унітаризму;

– обґрунтування доцільності виділення унітаристики як системи наукових знань про унітаризм та відповідної навчальної дисципліни[153];

153 Батанов О. В. Унітаристика у системі наукових знань про унітаризм: проблеми концептуалізації та інституціоналізації. *Університетські наукові записки.* 2020. № 1 (73). С. 18–34.

– вивчення доктринальних проблем сучасного унітаризму, зокрема, вчень про сутність і зміст сучасного унітаризму, його принципи та функції[154];

– вивчення порівняльно-правових аспектів сучасного унітаризму, зокрема, проведення компаративного аналізу унітаризму та федералізму, типів і форм сучасного унітаризму, проблем рецепції міжнародних стандартів і зарубіжного досвіду в аспекті зміцнення та удосконалення засад унітаризму в сучасній Україні[155];

– вивчення проблем унітаризму в сучасній українській конституційній теорії та практиці, зокрема, в аспекті його співвідношення та взаємодії з інститутами конституційного ладу[156];

---

154 Батанов О. В., Приходько Х. В. Феноменологія сучасного унітаризму: аксіологічні, онтологічні та телеологічні аспекти. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України.* 2016. № 7. С. 69–78; Батанов О. В. Концептуальні проблеми сучасного унітаризму в Україні у контексті світового досвіду. Регіональна політика: історичні витоки, законодавче регулювання, практична реалізації: зб. наук. пр. Київ–Тернопіль: «Карт-Бланш», 2016. Вип. ІІ: Матеріали Другої Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 14–15 грудня 2016 р.) / Мін-во освіти і науки України, Київ. нац. ун-т будівн. і архіт-ри та ін. 2016: в 2-х ч. Ч. 1. С. 10–16; Батанов О. В. Унітаризм як політичний та правовий феномен: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса*. Серія Політичні науки. 2019. № 4. С. 20–25; Батанов О. В. Конституційно-правові проблеми сучасного унітаризму: вітчизняний та зарубіжний досвід. *Вісник Університету «Україна».* Серія «Право». 2019. № 1; Батанов О. В. Конституційно-правова регламентація територіальної організації публічної влади в Україні в контексті доктрини унітаризму. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління: електронне наукове видання:* зб. 2020. № 1 (7). Лютий. Київ: Ліра-К, 2020. С. 46–63; Батанов О. В. Концептуальні проблеми сучасного унітаризму. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 1. С. 87–92; Батанов О. В. Унітаризм як конституційно-правовий феномен. *Правові засади організації та здійснення публічної влади:* зб. тез ІІІ Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції, присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 р.). Хмельницький: Хмельницький ун-т управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 19–23; Батанов О. В. Концептуально-конституційні проблеми сучасного унітаризму. Актуальні проблеми національного законодавства: зб. матеріалів Всеукраїнської наук.-практ. конф. (Кропивницький, 17 квітня 2020 р.). Ч. 1. Кропивницький, 2020. С. 32–36; Батанов О. В. *Актуальні проблеми теорії сучасного унітаризму: аксіологічний потенціал та ідеологічні виклики.* Матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції «Малиновські читання» (Острог, 22 травня 2020 р.). Острог: Вид-во Нац. ун-ту «Острозька академія», 2020. С. 6–8; Батанов О. В. Доктрина сучасного унітаризму: проблеми формування та реалізації. *Альманах права.* Роль правової доктрини у забезпеченні прав людини. Вип. 11. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2020. С. 33–42; Batanov O. The paradigm of contemporary unitarism in Ukraine: issues of formation and implementation. *Конституційно-правові академічні студії.* 2020. № 2. С. 78–89 та ін.

155 Батанов О. В. Порівняльна характеристика унітаризму та федералізму: концептуальні аспекти теорії та практики. *Часопис Київського університету права.* 2020. № 2. С. 87–93.

156 Батанов О. В. Унітаризм у системі конституційного ладу України: функціональні та праксеологічні аспекти. *Розвиток науки і техніки: проблеми та перспективи*: зб. тез Всеукр. наук.-практ. інтернет-конф. з нагоди відзначення Дня науки-2020 в Україні (Київ, 21 травня 2020 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2020. С. 271–275; Курцев О. Ю. Унітаризм як принцип конституційного ладу України: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2021. 237 с.; Курцев А. Ю. Понятие и основные признаки унитаризма как принципа конституционного строя. Право и политика. 2018. № 2. С. 44– 49; Курцев О. Ю. Унітаризм в системі принципів конституційного ладу. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 5. С. 56–61; Курцев О. Ю. Поняття та ознаки унітаризму як принципу конституційного ладу України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія: «Юриспруденція». 2020. № 44. С. 107–112 та ін.

– вивчення проблем унітаризму в контексті поділу державної влади[157], місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади[158]; функціонування автономії у доктрині та практиці сучасного унітаризму[159]; проблем адміністративно-територіальної реформи[160] тощо;

---

[157] Курцев О. Ю. Принцип унітаризму та система організації державної влади в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник.* 2018. Вип. 2. Т. 3. С. 34–39.

158 Батанов О. В. Конституційно-правова регламентація територіальної організації публічної влади в Україні в контексті доктрини унітаризму; Батанов О. В., Пухтинський М. О. Самоврядування територіальних громад і Конституція – пошук консенсусу чи концептуальний переворот? *Юридична Україна*. 2020. № 1. С. 47–53; Пухтинський М. О. Пріоритетні напрями конституційного, політико-правового оновлення публічної влади, врядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7. № 6–7. С. 28–37; Пухтинський М. О. Стан та перспективи трансформації конституційно-правового регулювання врядування в Україні. *Вісник Донецького національного університету імені Василя Стуса.* Серія Політичні науки. 2019. С. 10–19; Пухтинський М. О. Конституційно-правові основи територіального врядування в Україні. Муніципальна реформа в контексті євроінтеграції України: позиція влади, науковців, профспілок та громадськості: Тези доповідей Третьої щорічної всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 06 грудня 2019 р.). Київ: ТОВ «ВІ ЕН ЕЙ ПРЕС», 2019. С. 121–125; Пухтинський М. О. Територіальне врядування в Україні: конституційно-правові основи. *Правова держава*. 2020. Вип. 31. С. 227–236; Пухтинський М. О. Трансформація місцевого самоврядування в контексті децентралізації публічної влади унітарної України. *Альманах права.* Роль правової доктрини у забезпеченні прав людини. Вип. 11. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2020. С. 319–326; Пухтинський М. О. Поняття врядування та територіального врядування як нової парадигми розвитку публічної влади та публічного управління в умовах сучасного унітаризму України. *Правові засади організації та здійснення публічної влади:* зб. тез ІІІ Міжнар. наук.-прак. інтернет-конф., присвяченої світлій пам'яті доктора юридичних наук, професора, академіка-засновника НАПрНУ, першого Голови Конституційного Суду України Леоніда Петровича Юзькова (Хмельницький, 28 лютого – 2 березня 2020 р.). Хмельницький: Хмельницький ун-т управління та права імені Леоніда Юзькова, 2020. С. 333–336; Пухтинський М. О. Проблеми конституційно-правової модернізації територіального врядування в Україні. *Науковий потенціал та перспективи розвитку юридичної науки: тези доповідей міжнар. наук.-практ. конф.* (Запоріжжя, 27–28 березня 2020 р.) / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. С. 26–31; Пухтинський М. О. Конституційно-правові аспекти реформування територіальної організації публічної влади в унітарній Україні. *Реалії та перспективи розбудови правової держави в Україні та світі:* матеріали ІІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (Суми, 29 травня 2020 р.). Ч. 1. Суми: Вид-во СумДПУ імені А. С. Макаренка, 2020. С. 90–93; Пухтинський М. О. Трансформація системи територіального врядування в Україні. Актуальні питання реформування правової системи: зб. матеріалів XVII Міжнар. наук.-практ. конф. (Луцьк, 29 травня 2020 р.) / уклад. Л. М. Джурак. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. С. 26–28; Пухтинський М. О. Конституційні засади розвитку територіального врядування в Україні. Сучасні аспекти модернізації науки в Україні: стан, проблеми, тенденції розвитку: матеріали ІІ Міжнар. наук.-практ. конф. (Київ; Туреччина, 07 жовтня 2020 р.) / за ред. Є. О. Романенка, І. В. Жукової. Київ; Туреччина: ФОП КАНДИБА Т. П., 2020. С. 64–68; Пухтинський М. О. Децентралізація публічної влади в дискурсі трансформації територіального врядування. Децентралізація публічної влади: національний та зарубіжний досвід: матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Одеса, 6 листопада 2020 р.). Одеса: Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2020. С. 22–26; Пухтинський М. О. Конституційно-правові аспекти розвитку законодавства у сфері децентралізації публічної влади. Актуальні проблеми національного законодавства: зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю (Кропивницький, 10 листопада 2020 р.). Ч. 1. Кропивницький, 2020. С. 41–44 та ін.

[159] Батанов О. В. Автономія у контексті сучасного унітаризму: гносеологічні, онтологічні та телеологічні аспекти. *Юридичний вісник.* 2016. № 2. С. 137–145; Батанов О. В. Інститут автономії у контексті сучасного унітаризму: проблеми теорії та конституційної регламентації. Конституційний полілог. 20 років Конституції України: суспільство і влада в конституційному процесі: зб. тез міжнар. наук.-практ. конф. Київ: ВАІТЕ, 2016. С. 128–136.

[160] Пухтинський М. О. Проблеми адміністративно-територіальної реформи в унітарній Україні. *Конституційні принципи місцевого самоврядування та регіональна політика ЄС:* тези доповідей Міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 24 квітня 2020 р). Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2020. С. 189–192; Пухтинський М. О. Проблеми адміністративно-територіальної реформи в унітарній Україні. *Юридичні науки: проблеми та перспективи:* матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 26–27 червня 2020 р.). Запоріжжя: Класичний приватний ун-т, 2020. С. 30–34.

– вивчення соціальних аспектів, стану та напрямів удосконалення унітаризму в контексті формування національної ідеї та регулювання національних відносин[161], особливостей інформаційної[162], економічної та бюджетно-фінансової політики, національної безпеки в сучасній Україні тощо.

На нашу думку, формування унітаристського дискурсу в сучасній конституційно-правовій науці та освіті створило б умови для поглиблення наукового знання про унітаризм і територію держави як феномен конституційного права України, а також формування спеціалістів нової генерації. Адже важко розраховувати на динамічний розвиток держави, її інститутів, місцевого самоврядування в Україні, успіхи у проведенні адміністративно-територіальної, адміністративної, податкової та інших реформ, не маючи професійно підготовлених спеціалістів, які мають фундаментальні знання у сфері теорії сучасного унітаризму.

Стан державного управління, місцевого самоврядування, національної безпеки, бюджетної та податкової політики в демократичних країнах дає нам відповідні орієнтири, вагомі результати та позитивні приклади. Унітаристика, відображаючи суть теорії та практики унітаризму, включає в своє предметне поле вивчення тенденцій і закономірностей, моделювання конкретних унітарних відносин.

[161] Явір В. А. Україна унітарна: аналіз цивілізаційного вибору форми державного устрою. *Політикус*. 2020. Вип. 5. С. 166–171; Явір В. Федералізм як технологія сепаратизму в Україні. *Віче*. 2015. № 14. С. 18–21 та ін.

[162] Костецька Т. А. Про контроль в інформаційній сфері в контексті децентралізації влади. *Правова держава:* щорічник наук. праць. Вип. № 30. 2019. С. 138–147; Костецька Т. А. Про інформаційну функцію держави у контексті сучасної національної доктрини унітаризму. *Альманах права.* Роль правової доктрини у забезпеченні прав людини. Вип.11. 2020. С. 307–312; Костецька Т. А. Унітаризм і нова парадигма державної інформаційної політики України. *Часопис Київського університету права*. 2020. № 2. С. 195–198; Костецька Т. А. Унітарність як чинник реалізації функцій сучасної держави. *Актуальні проблеми правотворення в сучасній Україні:* зб. матеріалів X Всеукр. наук.-практ. конф. (Рівне, 25 травня 2020 р.). Рівне: Волинські обереги, 2020. С. 75–79; Костецька Т. А. До питання про удосконалення законодавчого забезпечення здійснення інформаційної політики в унітарній державі. *Актуальні проблеми національного законодавства:* зб. матеріалів Всеукр. наук.-практ. конф. з міжнар. участю (Кропивницький, 10 листопада 2020 р.). Ч. 1. Кропивницький, 2020. С. 32–35 та ін.

РОЗДІЛ 2

ДОКТРИНА СУЧАСНОГО УНІТАРИЗМУ: ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТКУ

2.1. Поняття та основні ознаки сучасного унітаризму

Найважливішою проблемою конституційного будівництва в сучасній Україні, що потребує глибокого доктринального осмислення, є практика муніципалізації і децентралізації, яка найбільшою мірою активізувалась в останні роки, насамперед у процесі об'єднання територіальних громад. У цей час, в умовах конституційної реформи і загалом оновлення політичної і правової систем, на державу й громадянське суспільство, їх організаційні структури покладається серйозне завдання зосередження позитивних демократичних зусиль і планомірного впровадження унітаристського дис-

курсу в конституційно-правову і соціально-політичну матерію, усебічний розвиток інституту унітаризму.

Для сучасної України проблематика територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою та територіального устрою, захисту територіальної цілісності має особливе значення. Відповідно до Конституції України за формою територіального устрою наша держава є унітарною. Перед Українським народом та українською державою постали низка складних внутрішніх і зовнішніх загроз і викликів, пов'язаних насамперед з такими фундаментальними конституційними цінностями, як суверенітет, незалежність, свобода, демократія, територіальна цілісність тощо.

Адже тривають окупація Автономної Республіки Крим та збройна інтервенція РФ проти України, під впливом та за підтримкою агресора діють терористичні утворення в Луганській і Донецькій областях, перманентно активізуються сепаратистські тенденції в різних регіонах України, штучно інспіруються федералістські сценарії її конституційного розвитку, мовні та конфесійні конфлікти та суперечності тощо.

Ці та інші проблеми об'єктивно пов'язані з проблематикою територіального устрою України та його принципами, серед яких унікальне та системоформуюче значення має унітаризм. Унітаризм – це конституційно-правовий феномен, поняття, сутність, зміст, цілі та перспективи розвитку якого є предметом наукового інтересу протягом тривалого часу. Однак в українській і зарубіжній юридичній літературі триває пошук парадигми унітаризму відповідно до сучасних умов зміненого світопорядку.

Водночас різноманіття думок щодо ключових загальнотеоретичних питань свідчить про актуалізацію теорії і практики будівництва унітарних держав, а значна теоретична база унітаризму постійно вимагає доповнення з огляду на те, що практика будівництва унітарних відносин динамічно розширюється, позаяк принципи унітаризму знаходять широке застосування не тільки в територіальній організації публічної влади унітарних держав, а й у процесах інституціоналізації та функціонування політичної, правової, соціальної, економічної, фінансової, духовної та інших систем суспільства. Так, деякі зарубіжні вчені, досліджуючи проблеми унітаризму, акцентують увагу на тому, що «наслідки або вплив централізованої конституційної унітарної держави є багатоаспектними: політичними, економічними та соціальними». На їхню думку, існує «специфічний зв'язок між централізованою конституційною унітарною державою, централізо-

ваною унітарною державою та ефективністю в політичній, економічній та соціальній сферах»[163].

Тобто, попри те, що унітарна форма була історично першою з точки зору територіальної організації державності, унітаризм перманентно розвивається, розкривається з нових сторін і вимагає ретельного доктринального конституційно-правового осмислення.

Метою даної частини монографії є поглиблення концептуально-конституційних засад унітаризму як загальноправової категорії, категорії сучасного конституційного права і конституціоналізму, а також парадигмальної основи територіальної організації сучасної України.

Окремі аспекти теорії та практики сучасного унітаризму, адміністративно-територіального устрою та процесу у своїх працях досліджували такі сучасні вчені та експерти, як Ю. Ганущак, Б. Гдичинський, А. Гетьман, Р. Губань, О. Іщенко, В. Кампо, О. Копиленко, В. Кравченко, І. Кресіна, В. Куйбіда, О. Кучабський, І. Магновський, В. Міщук, В. Нудельман, Х. Приходько, С. Телешун, А. Ткачук, Л. Шевчук та ін.

Ми переконані, що політико-правові вчення про феномен державної території в цілому, її завдань, функцій, форми організації, в тому числі й насамперед унітарного устрою держави, сформульовані протягом століть українською та зарубіжною науковою думкою, не втратили своєї актуальності до нашого часу, а знання уявлень щодо природи унітарної державності необхідне для успішного розв'язання проблем адміністративно-територіального устрою, територіальної організації влади та зміцнення унітаризму в сучасній Україні.

Отже, сучасний український унітаризм потребує додаткового дослідження насамперед в аспекті його сутності, змісту, принципів, зміцнення в контексті реформи адміністративно-територіального устрою, реформування місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади, тенденцій і перспектив розвитку в умовах нового світового правопорядку, а також викликів, які постали перед Україною в результаті окупації Автономної Республіки Крим та збройної агресії з боку Росії тощо.

Хрестоматійно, що термін «унітарна держава» походить з 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 держави означає, що територія у межах існуючих державних кордонів є цілісною і недоторканною, що складові частини цієї

[163] Napier Clive John. Origins of the centralised unitary state with special reference to Botswana, Zimbabwe and Namibia. P. 5.

території перебувають у нерозривному взаємозв'язку, відзначаються внутрішньою єдністю і не мають ознак державності, як це властиво складовим частинам, скажімо, федеративної держави.

Концептуально значущими є й інші характеристики унітарної держави. Наприклад, деякими дослідниками акцентується увага не тільки на її так званих матеріальних характеристиках, а й підкреслюється сприяння забезпеченню унітаризму факторів нематеріального змісту. Саме такий підхід демонструє визначення унітарної держави, представленої як простого єдиного державного утворення, що складається з юридично рівних адміністративно-територіальних одиниць, які підпорядковані центральним органам влади і не мають ознак державного суверенітету, а більшість населення в такій державі має унітарну правосвідомість.

«Унітарна правосвідомість» належить до групи ознак, які не обмежуються лише формою державної атрибутики та технологічною характеристикою унітарної держави. Унітарна правосвідомість – це більше, ніж обов'язкова ознака державності та унітарної спроможності. Ця характеристика передує та виступає основою унітаризму. Це своєрідна національна традиція територіальної організації та форма її історичної та сучасної конституціоналізації[164]. Не випадково термін «унітаризм» у деяких зарубіжних публікаціях розуміється як «посилання на віру в існування унітарної держави»[165].

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

Аналізуючи генезис унітарної форми державного устрою, потрібно виходити з того, що унітаризм замінив партикуляризм і феодальну роздробленість, відіграв свою прогресивну роль. Унітаризм був зумовлений потребами єдиного ринку, зручностями здійснення державної адміністрації

[164] Батанов О. В., Приходько Х. В. Феноменологія сучасного унітаризму: аксіологічні, онтологічні та телеологічні аспекти. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України.* 2016. № 7. С. 69–78; Иринин А. Е. Сущность унитарной формы государственного устройства: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2007. 174 с.

[165] Napier Clive John. Origins of the centralised unitary state with special reference to Botswana, Zimbabwe and Namibia. P. 34.

та не ставився у залежність від національно-етнічної чи расової структури населення[166].

Унітарна держава в даний час є найбільш поширеною у світі формою державного устрою. Понад 85% країн світу обрали унітарну форму свого територіального устрою. Незважаючи на те, що це різні за своїми територіальними параметрами, етнонаціональним складом, географічним розташуванням, економічним і соціально-культурним розвитком, політичними та правовими традиціями держави, унітарним державам притаманна комплексна система ознак.

Серед них визначаються такі: територія держави поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом; єдина структура державного апарату, компетенція якого поширюється на всю територію держави; єдине громадянство; єдина система законодавства, вісьовим центром якої є єдина державна конституція, норми якої застосовуються на території всієї країни без будь-яких обмежень; єдина судова система; єдина система органів конституційного контролю; одноканальна система оподаткування; участь держави у міжнародних відносинах як єдиного цілого тощо.

В аспекті забезпечення державно-управлінської організації кожна з них має суттєві особливості. Наприклад, Велика Британія, децентралізує владу на практиці, але не в конституційних принципах. Це одна з небагатьох країн, яка обрала деволюцію як форму децентралізації та територіальної організації. Інші країни наділяють різним ступенем автономності територіальні одиниці. У Франції – класичному прикладі децентралізованої адміністративної системи, деякі члени місцевої влади призначаються центральним урядом, тоді як інші обираються.

Для унітарної держави характерна єдина система вищих органів (парламент, глава держави, уряд). Юрисдикція цих органів поширюється на всю територію країни, яка поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають політичної самостійності. В цих одиницях (департаменти, області, округи, райони, громади тощо) зазвичай утворюються власні представницькі та виконавчі органи, які функціонують відповідно до загальнонаціонального законодавства та зобов'язані застосовувати законодавчі та інші нормативні акти, які приймаються центральними органами державної влади.

[166] Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. Москва: Белые альвы, 1996. С.93.

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

Однак, на наше переконання, як у концептуально-конституційному, так і праксеологічному аспекті, унітаризм є набагато складнішим за своїми аксіологічними, онтологічними, гносеологічними, телеологічними та іншими ознаками і характеристиками феноменом, ніж унітарний устрій держави.

Теорія унітаризму належить до універсальних конституційно-правових і політичних теорій, які розвивають і збагачують практику конституційного права та процесу, будівництва сучасної державності. Осмислення специфіки конституційного будівництва в сучасній Україні стикається з низкою доктринальних проблем і, зокрема, з необхідністю розробки категорій, що утворюють стійку і водночас динамічну політичну систему. Така політична потреба в умовах сьогодення і в майбутньому актуалізує необхідність розробки, уточнення багатьох понять. До таких і належить поняття унітаризму, яке тісно пов'язане з феноменом конституціоналізму і системою конституційних традицій, ідей, поглядів, що визначають конституційний лад та проявляються в конституційно-правових нормах і інститутах, конституційних звичаях і конституційній свідомості.

Сьогодні унітаризм у сучасній Україні розвивається в не простих умовах, пов'язаних насамперед з окупацією Автономної Республіки Крим та збройною інтервенцією з боку РФ. Докорінна модернізація багатьох конституційних, ідеологічних і моральних цінностей, що відбулася за останні десятиліття, викликає необхідність консолідації конституційної та політичної свідомості, конституційної та політичної культури суспільства. Саме тому унітаризм може стати сьогодні такою ціннісно-орієнтуючою парадигмою, яка б стала системоутворювальною ідеєю і важливим елементом суспільної правосвідомості.

Актуальність вивчення інституту унітаризму в даний період зростає не тільки з доктринально-пізнавальних позицій, а й у праксеологічному аспекті, оскільки багато з існуючих проєктів конституційних, передусім адміністративно-територіальних, перетворень співзвучні з реаліями сьогодення і сприяють утвердженню принципово нових конституційних цінностей, у системі яких унітаризм посідає унікальне місце.

Зумовлено це насамперед тим, що унітарістська ідея в процесі свого генезису виходить за просторово-технологічні, функціонально-телеологічні та інструментально-кратологічні рамки державного устрою та, в існуючих реаліях, починає перетворюватися на форму національної моделі конституційного ладу, вбираючи в себе безліч конституційних явищ, відносин і процесів – починаючи з питань становлення муніципалізму і парламентаризму, функціонування територіальних громад і органів публічної влади та закінчуючи проблемами формування конституційної свідомості й конституційної культури. В сучасних умовах унітаризм, як один з основоположних принципів конституційного ладу, об'єктивно виступає своєрідним плацдармом для впровадження унітаристської ідеології в конституційно-правове життя і суспільні відносини.

Однак сучасна теорія унітаризму страждає відсутністю системності, цілісності, адекватної юридичної визначеності базових терміно-понять. Тому розробка відповідного категоріально-понятійного апарату залишається доволі важливою проблемою сучасного право-державознавства. Багато понять, на нашу думку, досі точно не визначено, що породжує неоднозначне їх тлумачення, різне сприйняття сутності, змісту і обсягу. У наукових працях, у тому числі спеціально присвячених питанням унітаризму, часто взагалі не формулюються визначення основних понять, відсутнє чітке розмежування між ними. А такі поняття, як «унітарна держава», «унітарність» і «унітаризм», часто вживаються окремими дослідниками як ідентичні.

Так, на думку В. Міщука, під унітаризмом слід розуміти принцип державного устрою, «сутнісна значущість якого вбачається в централізації, яка обов'язково знаходить свій вияв у сфері державної влади та управління, а також може знаходити відповідну об'єктивізацію в економічній, культурній, соціальній та інших сферах державно-суспільного життя». Також він вважає, що «в основу принципу унітаризму покладені процеси централізації державної влади та управління, поєднані із самоврядними тенденціями місцевого самоврядування. При унітарній формі територіального устрою держави існує лише одна конституційна система органів державної влади, компетенція яких поширюється на всю територію держави».

Водночас В. Міщук стверджує, що поняття «унітарна форма держави» та «унітаризм» не є тотожними, оскільки неоднаковим є їхнє змістове наповнення. Крім того, час введення згаданих понять у науковий вжиток різний: дефініція «унітарна держава» вперше використовується у наукових працях учених-теоретиків XIX ст., натомість термін «унітаризм» з різних причин і в сучасній юриспруденції не набув широкого використання. Більше того, сама унітарна держава виникає і розвивається на основі принципу унітаризму. При цьому окремі елементи унітаризму спостерігаються і в державах з федеративною формою територіального устрою[167].

З іншого боку, унітаризм, як правило, розглядається як одна з двох форм територіальної організації держави або її територіального устрою[168]. Прикладом цього є позиція М. Савчина, який розглядає унітаризм як одну з форм державного устрою та стверджує, що «вітчизняний унітаризм базується на адміністративно-територіальному поділі, який передбачає уніфікацію законодавства про місцеву владу та уніфікацію системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування». При цьому, як зазначає М. Савчин, «він цим не вичерпується, засади унітаризму з точки зору правової догматики порушуються – у складі України є Автономна Республіка Крим, що є дилемою українського унітаризму, оскільки виникає питання про можливість зародження регіоналістських і, навіть, федералістських тенденцій»[169].

Показовими у цьому сенсі є і позиція О. Скрипнюка, який хоча і акцентує увагу на тому, що «принцип унітаризму є невід'ємною засадою основ державного ладу України»[170], проте здебільшого розкриває загальні проблеми «територіального устрою України», а також О. Кушніренка, який хоча й наголошує на тому, що унітаризм є «формою державної єдності та базовою цінністю конституційного ладу», проте зосереджує увагу лише на аналізі «унітарної форми державного устрою»[171].

Одним з небагатьох, у кого запропоновано більш широке тлумачення категорії «унітаризм», є визначення А. Смирнова, на думку якого, це передовсім «система політичних поглядів, що полягають у обстоюванні унітар-

---

[167] Міщук В. В. Унітаризм як принцип державного устрою. С. 12–16; Міщук В. В. Унітарна форма територіального устрою України, Польщі та Італії (порівняльно-правовий аналіз). С. 9, 14.

[168] Авакьян С. А. Унитаризм. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. и рук. авт. коллектива С. А. Авакьян. Москва: НОРМА (Изд. группа НОРМА – ИНФРА-М), 2000. С. 609; Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособ. Москва: Юрайт-М, 2001. С. 146; Б. а. Унитаризм. Энциклопедический юридический словарь / под общ. ред. В. Е. Крутских. 2-е изд. Москва: ИНФРА-Москва, 1998. С. 337 та ін.

169 Савчин М. В. Конституційне право України. С. 886, 891.

[170] Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання. Харків: Право, 2009. С. 183.

[171] Кушниренко А. Принцип унитаризма как форма государственного единства и базовая ценность конституционного строя Украины. *Jurnalul juridic national: teorie și practică.* 2014. Nr. 6(10). P . 56–60.

них принципів організації держави, а також інших державних і громадських утворень політичного характеру». Окрім того, вважає він, «існує неполітичний унітаризм, принципи якого реалізуються в економічній, релігійній, культурній, науковій та інших сферах». Далі, у характерній для російської юридичної доктрини риториці, він констатує, що «у сфері державного устрою та управління унітаризм передбачає відмову від федерування та утворення самостійних територіально оформлених суб'єктів політичних відносин, тобто суб'єктів федерації». На думку А. Смирнова, «залежно від своєї збіжності або незбіжності з офіційною державною політикою, унітаризм має різні функції. Унітаризм, як правило, або виступає в опозиції прагненням перетворити устрій існуючої держави відповідно до принципів федералізму, або є елементом офіційного політичного курсу керівництва країни, яке захищає єдність і неподільність державної території, або діє у напрямі заміни існуючої федерації унітарною державою»[172].

Отже, слід констатувати, що вироблення визначення поняття унітаризму є доволі складним завданням. У багатьох наукових працях не дається чіткої дефініції, або вона міститься в неявному вигляді через перерахування ознак, властивостей, рис[173]. Не всі з них характерні саме для унітаризму. Різними є сутність, зміст і кількість наведених ознак і властивостей. До того ж поняттям «унітаризм» оперують вчені різних галузей наукового знання (юристи, політологи, соціологи, філософи, економісти, фінансисти), тобто воно є міждисциплінарною категорією.

Відсутність єдиного підходу до розуміння унітаризму зумовлена декількома причинами. І передусім тим, що унітарна модель державного устрою: а) належить одночасно і до структури, і до функціонування публічної влади; б) вона забезпечує синтез різних тенденцій розвитку державного організму: з одного боку, його єдності, неподільності, централізації та, з дру-

---

[172] Смирнов А. Н. Унитаризм. Федерализм: Энциклопедия. С. 547–548.

[173] Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель / за заг. ред. О. І. Соскіна; Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін. / за ред. І. О. Кресіної; Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: монографія. В. С. Куйбіда та ін.; заг. ред. О. В. Турчинов; Верменич Я. В. Адміністративно-територіальний устрій України: еволюція, сучасний стан, проблеми реформування: у 2 ч. Київ: Нац. акад. наук України, Ін-т історії України, Центр теоретико-метод. проблем історичної регіоналістики, 2009. Ч. 1. Київ, 2009. 364 с.; Ч. 2. Київ, 2009. 370 с.; Гетьман А. Б. Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України; Гдичинський Б. П. Державний устрій України: політико-історичний аспект; Гречко О. О. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект: дис. … канд. юрид. наук; Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / Л. Т. Шевчук та ін. Львів: б. в., 2007. 254 с.; Іщенко О. П. Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України: монографія; Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою: монографія / І. О. Кресіна (кер. авт. кол.); Д. І. Грицяк, А. А. Коваленко, О. В. Кукуруз та ін. / за ред. І. О. Кресіної; Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: монографія / І. О. Кресіна, А. В. Береза, К. М. Вітман, В. В. Дівак, М. М. Їжа та ін.; за ред. І. О. Кресіної; та ін.

гого – муніципалізації, децентралізації, деконцентрації, деволюції тощо; в) одночасно є і конституційно-правовим, політичним і соціальним явищем; г) передбачає певні цілі й засоби їх досягнення, причому ці цілі можуть бути за своїм характером локальними, регіональними і глобальними.

До того ж існує кілька моделей унітарної організації держави, для яких унітаризм може розглядатися і як теорія унітарної форми державного устрою, і як конкретна унітарна держава – спосіб реалізації та втілення цієї теорії. За такого підходу унітаризм як конституційно-правове явище фактично ототожнюється з науковою теорією про це явище, тобто конституційно-правова дійсність і її відображення в науковому знанні не розрізняються. У такому аспекті поняття «унітаризм» містить філософію якісно певного державного устрою, воно становить теоретико-методологічну основу організації унітарного устрою. А «унітарність» – тип реальної державної організації, який відповідає всім принципам унітаризму і є втіленням його філософії.

Унітаризм також розглядається і як спосіб життя, як спосіб поєднання територіальної єдності й невіддільності в конституційних відносинах різних форм державності – від централізованих до децентралізованих, деконцентрованих, регіональних держав і місцевого самоврядування.

Сучасний етап розвитку унітаризму в Україні зумовлений істотними змінами у механізмі конституційно-правового регулювання суспільних відносин та якісним оновленням системи, структури та змісту конституційного права. На нашу думку, сутність і зміст класичного унітаризму необхідно розглядати та розуміти з різних позицій:

– аксіологічної, яка розкриває ціннісний потенціал феномену унітаризму як конституційно-правової та політичної ідеології, що являє собою систему ідеалів та ідей про територію держави, її устрій як конституційні цінності (їх генезис, систему, форми вираження, методи та ступінь реалізації і захисту)[174], в основі якої знаходиться симбіоз конституційно-правової теорії та практики. Так, суверенність, поділ влади, верховенство права, непорушність, субсидіарність, пропорційність, системність, стабільність адміністративно-територіального устрою є сенсоутворювальними цінностями сучасного унітаризму. Своєю чергою унітаризм цілком справедливо належить до непорушних цінностей конституційного ладу України, що стосуються української державності[175].

[174] Бондар М. Територія як конституційна цінність: поєднання публічно-владних та приватно-особистісних засад. *Право України*. 2014. № 9. С. 22–31.

[175] Реньов Є. В. Цінності конституційного ладу України та їх правова регламентація: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2017. С. 11; Салей М. І. Конституційна аксіологія в сучасній Україні: науково-практична парадигма: дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2017. С. 104, 174.

При цьому, розглядаючи феномен конституційних цінностей у суб'єктному контексті, сучасні українські дослідники доводять, що найвищими ієрархічними цінностями є свобода та справедливість (цінності громадянського суспільства) та суверенітет, незалежність і унітаризм (цінності, що стосуються української державності). Саме вони виступають засобом зближення особистостей, культур, народів та універсальним інструментом досягнення соціальної злагоди та миру[176];

– гносеологічної (епістемологічної), що дає знання про процеси становлення та перманентного розвитку унітаризму в окремих європейських державах, на європейському континенті в цілому та загальноцивілізаційному значенні з точки зору формування українського, європейського та світового конституціоналізму, процесів демократизації, глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. Еволюція українського унітаризму – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, критеріями виділення яких, як правило, є різкі, переломні моменти у розвитку суспільства і держави, демократії та владних інститутів, які були викликані сукупністю загальноцивілізаційних, державних і регіональних, внутрішніх і зовнішніх, соціально-правових, геополітичних, господарсько-економічних, духовно-культурних, екологічних, національних та інших тенденцій і процесів, які детермінують можливість виникнення, визнання та розвитку суверенної демократичної державності;

– онтологічної, що концептуалізує феномен унітаризму як особливу форму існування суспільної свідомості та механізму втілення у буття людини ідеалів українського конституціоналізму та ідей авторитету державної території як фундаментальної конституційної цінності, поваги до її цілісності та неподільності, а саме – унітаристської свідомості, побудованої на свідомій переконаності у необхідності, корисності, функціонально-телеологічній цінності державної унітарності та правових норм, на основі яких вони визнаються Українським народом і державою, встановлюють гарантії конституційного ладу України, моделюють можливості захисту різнопланових інтересів Українського народу, держави, територіальних громад і людини за місцем її проживання за допомогою дій і кроків публічної влади.

Ми вважаємо, що означений аспект є одним із ключових як у процесі формування сучасного унітаризму в Україні цілому, зміцнення єдності та цілісності державної території, так і в сенсі розвитку демократії, децентралізації

[176] Реньов Є. В. Щодо питання основних цінностей конституційного ладу України. *Jurnalul juridic naţional: teorie şi practică.* 2014. № 6 (10). С. 61–64.

та місцевого самоврядування. Адже найголовнішою передумовою зрушень у справі зміцнення унітарності України має бути формування специфічних конституційно-правових унітаристських установок та унітаристського мислення суспільства, розвиток унітаристської культури, витребуваність у народі самого принципу унітаризму;

– вітальної, яка фіксує такі детермінанти та телеологічні орієнтири існування унітаризму, які мають життєутворювальне значення не лише для суспільства і держави загалом, а й людини та територіальних громад. Саме територія є неодмінною умовою розвитку всього державного життя. Територія поряд з категоріями «народ» і «влада» утворює тріаду елементів, які формують державу[177]. При цьому територія держави не лише уможливлює саме виникнення, існування, організацію та функціонування держави, виступаючи як «простір самовизначення народу, в межах якого держава здійснює свій суверенітет та свою юрисдикцію»[178], а й стає просторовою основою свого поділу на складові частини – адміністративно-територіальні одиниці з метою створення для всіх громадян незалежно від місця їх проживання сприятливих умов для розвитку людського потенціалу, забезпечення необхідного рівня надання населенню адміністративних, соціальних та інших послуг, функціонування раціональної системи управління соціально-економічними процесами, сталого розвитку тощо.

Традиційно поділ державної території на адміністративно-територіальні одиниці зумовлений географічними, історичними, економічними, соціальними, культурними та іншими чинниками. Тому територія у просторовому вимірі оптимально фіксує у собі як складні проблеми загальнодержавного значення, так і елементарні питання людської життєдіяльності, політичні, економічні, духовно-моральні цінності та соціальні досягнення людини у будь-якій галузі суспільного розвитку. В унітарній державі це загалом зумовлює особливу унітарну соціальність;

– цивілізаційної: осмислення як історичного, так і сучасного досвіду унітаризму через призму цивілізаційного підходу дає змогу зрозуміти перспективи політичного та соціально-економічного розвитку України як суверенної держави у віддаленому майбутньому. Цивілізаційний підхід уможливлює зрозуміти сенс національного досвіду унітаризму та порівняти його з досвідом унітаризму тих зарубіжних демократій, де він став стійкою цивілізаційною традицією. У цьому аспекті, зокрема, розкривається про-

[177] Сысоева Е. А. Категория «территория» в правовой теории и практике законодательного регулирования федеративного устройства современной России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2006. С. 3.

[178] Бабурин С. Н. Территория государства: теоретико-правовые проблемы: автореф. дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 1998. С. 6.

цес формування парадигмальної конструкції унітаризму як теоретичного відображення політичної, соціально-економічної, екогуманістичної, інформаційної та національної стратегії та практики розвитку Українського народу та української державності.

Важливість осмислення цивілізаційного контексту в розумінні українського унітаризму пов'язана насамперед з феноменом соборності, її ролі в реалізації української національно-державницької ідеї, її значенням у сучасному державотворчому процесі. Сучасне розуміння поняття соборності, яке в політичному лексиконі українців з'явилося в середині XIX ст., почало викристалізовуватися змістовно на рубежі XIX–XX ст., коли звернення до досвіду минулого набувало особливої актуальності й гостроти у зв'язку з новим етапом українського національно-визвольного і державницького руху. Цей рух у підсумку привів до історичної Злуки УНР і ЗУНР 1919 р., формування того етнотериторіального ландшафту і відповідного соціуму, який успадкувала незалежна Україна в 1991 р. як самостійна держава.

Якщо підходити до розуміння соборності України з погляду її єдності та цілісності (тобто унітарності, унітаризму), хоча це й не синоніми, то необхідно виокремити складові цього поняття, які в історіографії виступають як об'єкти і суб'єкти наукового пізнання.

На думку Я. Калакури, можна простежити не менше п'яти компонентів соборності. По-перше, це природно-географічний ландшафт, тобто унікальна територія, «батьківська земля», на якій упродовж понад два тисячоліття формувався український етнос. Особливості цієї території полягають в її самодостатності для організації життя соціуму: оптимальне співвідношення суходолу, рік, озер, морів, гір, лісів, наявність рідкісних чорноземів, багатющих корисних копалин, в унікальному розташуванні на міжцивілізаційному рубежі, на магістральних шляхах міжнародного сполучення, що надає їй виняткового геополітичного і військово-стратегічного значення. Соборність території сучасної України визначена її державними кордонами й гарантується міжнародним правом, але, як засвідчує досвід, є сили, які ставлять під сумнів цілісність, неподільність і непорушність державної території України.

По-друге, це – головний чинник – людський, український етнос, основу формування якого склали дуже близькі між собою слов'янські племена, успадкувавши чимало знарядь праці, організації побуту, звичаїв, традицій, обрядів від дослов'янських народів. Український народ з огляду соборності виступає, з одного боку, як ідентичність за критеріями громадянства, що сучасна етнополітологія трактує як інститут української політичної нації. З другого боку, домінуюче ядро українського народу складає етнічна іден-

тичність українців, тобто українська етнічна нація, котра виходить за межі України, репрезентує себе як світове українство.

По-третє, культурно-духовний чинник, який найменше піддається універсалізації та уодноманітненню. Цей чинник соборності дуже чутливий і суперечливий, він наштовхується на рифи об'єктивного й суб'єктивного характеру, потребує підвищеної уваги до себе з боку регулятивної функції держави. Йдеться про такі компоненти цього чинника, як мова спілкування, історична пам'ять, релігія, обряди, звичаї, традиції, менталітет тощо.

По-четверте, це організація суспільства, тобто державний чинник. Унікальність українського державотворчого процесу зумовлена його історичними особливостями, значною мірою ґрунтується на модерному українському міфі, який виводить коріння організації первісного суспільства та зародження державного життя на землях України з дослов'янських та ранньослов'янських часів. Відлік хронології українського суспільно- політичного життя включає княжу добу, козацько-гетьманські часи, державне життя українців у складі Великого князівства Литовського, Речі Посполитої, Московської держави, Російської, Османської та Австро-Угорської імперій, а також Польщі, Румунії та Чехословаччини. Період Української революції 1917–1921 рр. залишив у спадок цілу палітру різноманітних державних утворень, що втілювали різні моделі державної організації, але сповідували ідею спільної держави. Кроком до уніфікації державного життя стала радянська доба, на міфах якої сформувалося те покоління, яке взяло на себе фундацію творення незалежної України. Власне тут закорінені деякі причини, що продукують ті дискусії, які ведуться й сьогодні. Гострота цих дискусій нерідко розхитує політичну соборність України.

І, нарешті, п'ятий компонент соборності – міжнародний, або геополітичний, чинник історичного процесу соборування України. Сам перебіг історичного розвитку, який, з одного боку, сприяв утвердженню української ідентичності, стимулював консолідацію етносу, формування нації, державотворчі процеси, забезпечення цілісності України, а з другого – наражався на дію відцентрових, деструктивних, сепаратистських сил, а ще більшою мірою на ворожі зовнішні фактори, спротив наших сусідів, які у своїх інтересах прагнули ослабити, розділити, колонізувати Україну, захопити її території і скористатися унікальним природним і людським потенціалом[179].

Усі ці чинники тією чи іншою мірою зумовлюють унітарність України та колосальне пардигмально-цивілізаційне значення українського унітаризму;

[179] Калакура Я. С. Українська соборність як історіографічна проблема. *Соборність як чинник українського державотворення (до 90-річчя Акта злуки):* збірник матеріалів Всеукр. наук. конф. (Київ, 21 січня 2009 р.). Київ, 2009. С. 63–67.

– праксеологічної, яка дає знання про сучасний унітаризм як практику територіальної організації і функціонування публічної влади та реалізації прав людини, що склалася під впливом загальновизнаних ідей і принципів сучасного конституціоналізму та муніципалізму.

Так, зокрема, у даний час найбільш актуальним завданням держави та державної влади стає захист суверенітету, забезпечення цілісності та недоторканності території України; суспільний розвиток, насамперед – розвиток людського капіталу, захист прав, свобод і законних інтересів громадян України, європейська і євроатлантична інтеграція (створення необхідних умов для набуття повноправного членства у ЄС і НАТО); відновлення територіальної цілісності в межах міжнародно визнаних кордонів України, розвиток оборонних і безпекових спроможностей, які унеможливили б збройну агресію проти України шляхом збільшення ціни цієї агресії; здатність суспільства та держави швидко й адекватно реагувати на зміну безпекового середовища й підтримувати стале функціонування своїх основних механізмів. Реалізація цих та інших пріоритетів має забезпечуватися шляхом відновлення миру та державного суверенітету на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей, здійснення необхідного комплексу супутніх міжнародно-правових, політико-дипломатичних, націобезпекових, екогуманітарних та соціально-економічних заходів тощо. На наше переконання, однією з парадигмальних засад реалізації відповідних державницьких завдань і цілей має бути доктрина українського унітаризму.

Щодо ролі муніципальної влади у відповідних процесах, то вона полягає не тільки у реалізації нею своїх самоврядних функцій і повноважень, а й утворенні та послідовній реалізації різноманітних організаційно-правових форм, способів, засобів, напрямів безпосередньої публічно-самоврядної діяльності, які б сприяли якомога більш повному включенню населення у процес розв'язання проблем місцевого життя, стимулюванню інтересу й ініціативи до самоорганізації. Саме ця обставина формує як практичне значення ефективної, побудованої на європейських стандартах муніципальної демократії, організації та діяльності муніципальної влади, так і науково-дослідницький інтерес до цієї проблематики, враховуючи колосальний соціальний запит на методологічно осмислену інформацію, яка б висвітлювала багатогранні аспекти публічно владної діяльності місцевого самоврядування, у тому числі й насамперед в аспекті зміцнення українського унітаризму;

– функціональної, яка передбачає відображення ролі і значення публічної (державної та муніципальної) влади як динамічної системи та цілеспрямованої діяльності, через яку реалізується функціонально-телеологічне призначення держави й практична підвалина сучасного унітаризму. Адже сила

сучасної демократичної держави визначається насамперед тим, наскільки ефективно вона виконує свої функції, наскільки є результативною проведена нею внутрішня та зовнішня політика. Так, унітарна держава має свої особливі якості, які, серед іншого, характеризують її державний устрій (юридичне оформлення унітаризму), що виявляються в її політиці по-різному в кожній країні, суспільстві, у конкретних ситуаціях відповідно до завдань, які розв'язуються суспільством, поставленими цілями, правами, свободами і законними інтересами громадян, тобто це ефективна, повноцінна, авторитетна й упевнена в собі держава, яка чітко виконує усі свої функції й соціальне призначення.

Як свідчить історія розвитку держав, механізм держави буде лише тоді ефективним, коли успішно вирішуватимуться поставлені перед нею економічні, політичні та соціальні завдання, коли забезпечуватимуться стабільність влади та її державно-правових інститутів, правильно використовуватимуться методи державно-правового регулювання, підтримуватиметься належний баланс у системі елементів, які складають механізм держави, а органи держави виконуватимуть усі покладені на них функції, тобто діяльність механізму держави відповідатиме корінним інтересам суспільства та громадян.

Такий підхід свідчить про перехід у функціональній теорії держави від традиційного акценту на формальні її складові до так званого людського чинника з позицій широкого гуманістичного підходу, покликаного привести до певної переоцінки співвідношення об'єктивних і суб'єктивних чинників у системі управління суспільством на користь та в інтересах останнього. Зокрема, людський вимір проблематики функціонування механізму й апарату держави є методологічною основою, що дає можливість предметніше аналізувати нові для юридичної науки, однак надзвичайно актуальні, важливі й дуже складні питання політики і права, національної безпеки і оборони, інформаційного та кадрового забезпечення, організації і проходження публічної служби тощо[180];

– організаційної, що дає інформацію про інституціональні особливості сучасного унітаризму в контексті виникнення, формування та розвитку та системні якості суб'єктів і організаційних структур унітарної державності. У цьому аспекті під конституційним механізмом державної влади слід розуміти засновану на правових принципах єдину систему взаємопов'язаних, публічних, легальних, нормативно визначених і організаційно та функціо-

[180] Волинець В. В. Функції сучасної держави: теоретико-правові проблеми: монографія. Київ: Логос, 2012. 512 с.; Лощихін О. М. Функції сучасної держави: нарис юридичної теорії: монографія. Київ: Логос, 2013. 228 с.

нально забезпечених інститутів, що мають на меті практичну реалізацію функцій держави та спираються на наявні ресурси. При цьому під структурою конституційного механізму державної влади доцільно розуміти складну багаторівневу систему нормативних та інституційних засобів, за допомогою яких здійснюється цілеспрямований, результативний вплив на державно-владні відносини шляхом взаємозумовленого, збалансованого функціонування усіх структурних елементів з метою створення оптимальних політичних, економічних, соціальних, духовно-культурних, ідеологічних, правових та інших умов для функціонування суверенної, незалежної, демократичної, правової держави, а унітарність – в якості одного організаційних принципів її існування[181];

– комунікативної, що дає змогу розглядати унітаризм як інструмент реалізації одного з головних завдань сучасної конституційної історії – поєднання в єдине ціле інтересів держави, суспільства та особи, оскільки головний сенс, сутність і функціонально-телеологічне призначення унітарної державності полягають у тому, щоб здійснювати гармонізацію прав і свобод людини і громадянина з інтересами держави та суспільства. Саме права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності (функції) держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Своєю чергою право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові й не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами.

Варто відзначити й те, що серед багатьох турбот сучасного суспільства з-поміж найгостріших проблем – відчуження людей, ксенофобія, патологічний егоцентризм та індивідуалізм. У поєднанні з гострими кризовими явищами в економічному та політичному житті ця проблема спричиняє існування цілої низки песимістичних поглядів на долю людства взагалі, свідченням чого є офіційно визнана ООН «стратегія виживання». Людська цивілізація протягом своєї історії нагромадила цінний досвід подолання ворожнечі й взаємоненависті, досвід, який акумулювався в такій соціальній та духовній цінності, як людська солідарність. Головним засобом забезпечення солідарності стає культура людських взаємин, цивілізований спосіб спілкування, або так звана комунікативна культура[182]. В змістовно-термінологічному сенсі поняття «комунікація» перебуває в одному ряду з близь-

[181] Шатіло В. А. Конституційний механізм державної влади в Україні: проблеми співвідношення організаційних структур і функцій: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2018. 496 с.
[182] Сарновська С. О. Сучасна соціальна комунікативна культура (філософсько-методологічний аналіз): автореф. дис. … канд. філос. наук: 09.00.03. Київ, 2000. С. 1.

кими за змістом поняттями «взаємодія» (взаємини), «людські стосунки», «взаємозумовленість», «взаємовплив» тощо, зміст яких оптимально характеризує процеси утворення та функціонування унітарної державності;

– економічної: найбільш яскраво та рельєфно ілюструють феномен взаємозв'язку між економікою та унітарною організацією держави принципи конституційного регулювання економічних відносин. Як свідчить досвід конституційного регулювання економічних відносин сучасних держав, свобода економічної діяльності забезпечується в рамках єдиного економічного простору. Даний принцип, незважаючи на відсутність його прямої фіксації в Конституції України, і з огляду на те, що саме поняття «єдиний економічний простір», не належить до правових, на нашу думку, генетично, концептуально та інституційно взаємопов'язаний і зумовлений телеологічною установкою на зміцнення громадянської злагоди на землі України (преамбула Конституції України), забезпечення єдності й цілісності державної території, збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів (ст. 132 Конституції України) тощо. У контексті реалізації даних конституційних приписів, а також формування економічних основ конституційного ладу, саме врахування механізму і процесів інституціоналізації єдиного економічного простору дає змогу по-новому підійти не лише до вирішення питання про виявлення форм просторової організації економічної системи суспільства[183], а й формування та функціонування ефективних моделей (у тому числі й господарсько-економічної) територіальної організації публічної влади та самоорганізації територіальних громад.

Економічний простір, як правило, розглядається як сукупність інституціоналізованих формальними і неформальними нормами та правилами економічних відносин між учасниками – економічними суб'єктами (бізнесом), домогосподарствами, державою – з приводу створення, розподілу і перерозподілу власності між територіально відокремленими політико-адміністративними утвореннями в процесі використання територіально закріплених економічних ресурсів. Отже, зміст інституціоналізації економічного простору полягає в еволюційному формуванні сукупності інституціональних одиниць, об'єднаних спільною територією створення ціни, закріпленої відповідним політико-адміністративним поділом; загальними

[183] Галяс В. І. Генезис теорії економічного простору. *Науковий вісник Волинського державного університету імені Лесі Українки.* 2007. № 12. С. 177–182; Логвиненко О. О. Економічний простір у системі категорій інституційної архітектоніки. *Сайт Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського.* URL: http://www.nbuv.gov.ua/Portal/natural/vkhnu/Ekon/802/08looeco.pdf; Тюнен фон И. Изолированное государство Москва: Эконом. жизнь, 1926. 329 с.; Фомін С. «Європейський вибір» та «Інтеграція в Євразію». Єдиний економічний простір: Спроба поєднати непоєднуване? *Політика і час.* 2003. № 2. С. 71–81; Чекмарев В. В. К теории экономического пространства. *Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов.* 2001. № 23. С. 25–38 та ін.

соціокультурними стереотипами, у тому числі системою формальних і неформальних норм, правил, традицій, звичаїв економічної поведінки; спрямованістю на забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку загальної території на основі оптимальної взаємодії[184].

У зв'язку з цим сутність цього принципу виражається передусім у прагненні народу бачити територію суверенної держави як своєрідний загальний ринок з єдиними правилами гри. Так, цей принцип означає, що на території держави визнаються недійсними акти органів влади й управління, а також рішення посадових осіб, що обмежують рух товарів, робіт і послуг на внутрішньому ринку країни. При цьому слід мати на увазі, що основу функціонування єдиного економічного простору становить об'єднання інтересів виробників і власників, спрямоване на реалізацію їх господарсько-економічних інтересів. Зазначена інтеграція можлива тільки в умовах вільного руху товарів, грошових коштів, робочої сили та інформації, що й гарантується, крім зазначених вище, положеннями Конституції України про існування єдиної грошової одиниці України – гривні (ст. 99 Конституції України); встановлення правового режиму власності; правових засад і гарантій підприємництва; правил конкуренції та норм антимонопольного регулювання; основ зовнішньоекономічної діяльності; загальних принципів бюджетної системи, системи оподаткування, податків і зборів; основ створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків виключно законом (ст. 92 Конституції України).

Актуальність і важливість цього принципу конституційного регулювання економічних відносин у контексті зміцнення українського унітаризму набуває, зокрема, ще більшого значення та звучання в аспекті взаємодії з принципами місцевого самоврядування, насамперед його повсюдності, за яким місцеве самоврядування на всіх рівнях має здійснюватися по всій України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування. Цей принцип є частиною загального принципу повсюдності публічної влади, який передбачає також повсюдність державної влади. На наше переконання, саме в результаті поглиблення взаємозв'язків між суспільством, державою, публічною владою, у тому числі місцевим самоврядуванням, з одного боку, та ринком, підприємцем, виробником, з другого боку, що можливо тільки в умовах вільного руху товарів, капіталів, робочої сили та інформації, формується єдиний (ринковий)

[184] Логвиненко О. О. Економічний простір у системі категорій інституційної архітектоніки. *Сайт Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського.* URL: http://www.nbuv.gov.ua/Portal/natural/vkhnu/Ekon/802/08looeco.pdf

економічний простір, а також створюються оптимальні умови для реалізації усіх економічних прав і свобод, у тому числі й на муніципальному рівні функціонування соціуму. Ці принципи мають суттєве значення не лише в контексті формування доктринальних засад сучасного унітаризму, а й в аспекті реалізації та зміцнення унітаристського потенціалу української державності на практиці;

– ідеологічної (пропагандистської): формування цілісної парадигмально-конституційної основи сучасного українського унітаризму відіграватиме вагому роль у процесах протидії проросійськи орієнтованим федералістським і відверто сепаратистським сценаріям розвитку української державності[185]. Такий акцент не є випадковим. Адже терміну «унітаризм» у деяких зарубіжних публікаціях надається додаткового значення у контексті його порівняння з поняттями «федерація» та «федералізм»[186]. Так, А. Смирнов, стверджуючи, що «серед державно-політичних концепцій унітаризму протистоїть федералізм», доводить, що «прихильники унітаризму обґрунтовують свої погляди загрозою сепаратизму та порушення територіальної цілісності, втрати контролю за окраїнами, послаблення ефективності державного управління тощо у випадку недостатнього запровадження унітарних начал у практиці державного будівництва». На його думку, «унітаризм може виправдовуватися також необхідністю проведення єдиної ідеологічно зумовленої політики на всій території країни»[187].

---

[185] Бузина О. Украина. Федерализм и антифедерасты. Олесь Бузина. Авторский сайт-сообщество. URL: https://buzina.org/povtorenie/2465-federalism.html (дата звернення 18.02.2020); Ветров В. Федеративная Украина – так ли страшен черт, как его малюют? Новости Украины. URL: https://from-ua.com/eco/f0aa468b86251.html (дата звернення 18.02.2020); Кириченко И. Уроки федерализма для Украины. *Сайт Общественного движения «Украинский выбор – Право народа».* URL: http://vybor.ua/article/federalization/uroki-federalizma-dlya-ukrainy.html (дата звернення 18.02.2020); Колесніченко В., Бортнік Р. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку Української держави. *Голос України.* 2009. № 194 (4694). 15 жовтня. С. 4–5; Медведчук В. Доктринальні ідеї федералізму: ретроспекива і перспектива українського вибору. *Право України*. 2012. № 9. С. 302–309; Медведчук В. Український вибір: федералізм як концепт і модель суспільно-державного розвитку (частина перша). *Публічне право.* 2012. № 3. С. 6–13; Медведчук В. Український вимір: федералізм як концепт і модель суспільно-державного розвитку (частина друга). *Публічне право.* 2012. № 4. С. 6–13; Медведчук В. Державотворчий потенціал федеративної трансформації України: конституційно-правові аспекти. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 2. С. 98–107; Медведчук В. Доктринальна модель побудови федеративної держави: українська ретроспектива і сучасність. *Право України.* 2013. № 9. С. 289–305; Мочалов А. Азбука федерализма. Лекция первая. *Сайт Общественного движения «Украинский выбор – Право народа».* URL: http://vybor.ua/video/federalization/aleksandr-mochalov-azbuka-federalizma-lekciya-pervaya.html (дата звернення 18.02.2020); Мучник Г. Унитарная нетерпимость или федеративное добрососедство? *Еженедельник 2000.* URL: http://2000.net.ua/2000/svoboda-slova/sotsium/81302; Тихонов В. Назв. праця; Толочко П. Нам нужно федеративное государство. *Сайт Общественного движения «Украинский выбор – Право народа».* URL: http://vybor.ua/video/federalization/nam-nujno-federativnoe-gosudarstvo.html (дата звернення 18.02.2020) та ін.

[186] Napier Clive John. Origins of the centralised unitary state with special reference to Botswana, Zimbabwe and Namibia. P. 34.

[187] Смирнов А. Н. Унитаризм. Федерализм: Энциклопедия. С. 548.

Як констатується в аналітичній доповіді «Українсько-російські відносини: Тест на політичну зрілість»[188], від початку російської агресії проти України у 2014 р. РФ постійно нарощує потенціал деструктивних гібридних впливів гуманітарного плану. Водночас країна-агресор розширює географію підривних дій, охоплюючи, крім України та пострадянського простору, країни ЄС та США (засоби міжнародної пропаганди, претензії на захист російськомовних «співвітчизників», втручання в електоральні процеси інших держав і наддержавних утворень тощо). Сучасне перетворення російської «м'якої сили» на зброю (weaponization) потребує новітніх засобів протидії для забезпечення опірності України російським руйнівним впливам. Непослідовність і невизначеність української гуманітарної політики протягом останніх років, спроби знівелювати дражливі питання російсько-українських відносин у гуманітарній сфері не досягають мети: замість сприяти «примиренню» вони підвищують рівень ризиків і загроз у відносинах з Російською Федерацією, створюючи також несприятливі передумови для загострення внутрішньополітичної ситуації.

Існує й проблема протидії деструктивним інформаційним впливам, яка не обмежується гуманітарною сферою, охоплюючи широкий спектр питань зовнішньої та внутрішньої безпеки. Проникнення ворожого контенту до медійного поля України загрожує функціонуванню демократичних інститутів, знижує загальний рівень стійкості держави, а також здатне негативно впливати на зовнішньополітичні орієнтири України. Агресія проти України здійснена, щоб повернути Україну до сфери геополітичного впливу Російської Федерації. Досягти цієї мети було передбачено за допомогою трьох головних вимог, сформульованих ще до початку війни: федералізація України, офіційний статус російської мови як другої державної і зміна зовнішньополітичного курсу, тобто відмова України від європейської та євроатлантичної інтеграції[189]. Як бачимо, на першому місці серед інструментів пропаганди з боку агресора визначено саме вимогу федералізації її територіального устрою.

Слід зазначити, що Україна та українська державність протягом десятиліть була не лише об'єктом інформаційно-пропагандистської політики РФ, а й «окремим питанням» московської геополітики. Значною мірою саме внаслідок недооцінки відповідних геополітичних сценаріїв Україна опини-

[188] Українсько-російські відносини: Тест на політичну зрілість. Аналітична доповідь. URL: https://ukraine-russia.wf.org.ua/4/?fbclid=IwAR2iCBmeAMxCUtNT_faSiCJxYptmhTAR0bRqro7DlxwGasry85NCWGSPMY0

[189] Українсько-російські відносини: Тест на політичну зрілість. Аналітична доповідь. URL: https://ukraine-russia.wf.org.ua/4/?fbclid=IwAR2iCBmeAMxCUtNT_faSiCJxYptmhTAR0bRqro7DlxwGasry85NCWGSPMY0

лась у сучасних умовах окупації та збройної інтервенції з боку північного сусіда.

Яскравою ілюстрацією такого роду експансіоністських сценаріїв є позиція одного із ідеологів «русского міра» та «сірого кардинала путінізму» О. Дугіна. Так, у своїй книзі «Основи геополітики»[190], опублікованій ще 1997 р., яка витримала кілька видань, цілком відверто констатується, що «геополітичний аналіз внутрішніх російських геополітичних проблем не може бути здійснений без урахування більш загальної, глобальної картини місця Росії в геополітичному ансамблі». Обґрунтовуючи «планетарну роль і значення Росії»[191], О. Дугін окремо порушує «українське питання». З метою повного відтворення позиції, схваленої кафедрою стратегії Військової академії Генерального штабу РФ та рекомендованої для вивчення усіма профільними військовими та цивільними навчальними закладами у сфері міжнародних відносин РФ, відтворимо зміст відповідних положень повністю.

Зокрема, О. Дугін пише: «Суверенітет України являє собою настільки негативне для російської геополітики явище, що, в принципі, легко може спровокувати збройний конфлікт. Без чорноморського узбережжя від Ізмаїла до Керчі Росія отримує настільки протяжну прибережну смугу, реально контрольовану невідомо ким, що саме її існування як нормальної і самостійної держави ставиться під сумнів. Чорне море не замінює собою виходу до «теплих морів» і його геополітичне значення різко падає за рахунок стійкого атлантистського контролю над Босфором і Дарданеллами, але воно, щонайменше, дає можливість убезпечити центральні регіони від потенційної експансії турецького впливу, будучи найбільш зручним, надійним і не дуже дорогим кордоном. Тому поява на цих землях нового геополітичного суб'єкта (який, до того ж, прагне увійти в атлантичний союз) є абсолютною аномалією, до якої могли призвести тільки абсолютно безвідповідальні, з геополітичної точки зору, кроки».

«Україна, – вважає О. Дугін, – як самостійна держава з якимись територіальними амбіціями являє собою величезну небезпеку для всієї Євразії, і без вирішення української проблеми взагалі говорити про континентальну геополітику безглуздо. Це не означає, що культурно-мовна або економічна автономія України повинна бути обмежена, і що вона повинна стати суто адміністративним сектором російського централізованої держави (як, пев-

[190] Дугин А. Г. Основы геополитики. Москва: Арктогея, 1997. 591 с.
[191] Там само. С. 297.

ною мірою, це було в царській імперії або за СРСР). Але стратегічно Україна повинна бути жорстко проекцією Москви на півдні і заході»[192].

Отже, продовжує О. Дугін, «абсолютним імперативом російської геополітики на чорноморському узбережжі є тотальний і нічим не обмежений контроль Москви на всій його протяжності – від українських до абхазьких територій. Можна як завгодно дробити всю цю зону за етнокультурною ознакою, – надаючи етнічну і конфесійну автономію кримським малоросам, татарам, козакам, абхазцям, грузинам та ін., – але все це тільки за абсолютного контролю Москви над військовою і політичною ситуацією. Ці сектори повинні бути радикально відірвані від таласократичного впливу – як того, що йде з заходу, так і з Туреччини (або навіть Греції). Північний берег Чорного моря повинен бути виключно євразійським і централізовано підкорятися Москві»[193].

Отже, враховуючи такого роду геополітичні сценарії «русского міра», поява федералізаційних проєктів в Україні не є випадковістю. Слід зазначити, що подібні федералізаційні сценарії за активної участі Росії розігрувалися і в інших країнах, зокрема Грузії[194] та Азербайджані[195]. Також яскравим прикладом цього є Молдова[196]. Досвід цієї країни, виклики які існують перед нею, та особливо методика та тактика Росії щодо неї, доволі схожі та повчальні для України. Адже тема федералізації, яка послідовно нав'язується Україні, на Молдові відпрацьовується як мінімум з початку 2000-х років.

---

[192] Дугин А. Г. Основы геополитики. С. 348

[193] Дугин А. Г. Основы геополитики. С. 348–349.

[194] В Тбилиси предлагают объединить Грузию и Абхазию в федеративное государство. Информационное агентство «Интерфакс-Азербайджан». URL: http://interfax.az/view/657965; Коппитерс Б. Этнофедерализм и политика в области строительства гражданского государства. Идея общего государства в грузино-абхазском конфликте. URL: http://poli.vub.ac.be/publi/orderbooks/federal_r/14coppieters.pdf.pdf; Лебанидзе Г. В Грузии вновь заговорили о федерализации. Rfi. URL: https://www.rfi.fr/ru/kavkaz/20151205-v-gruzii-vnov-zagovorili-o-federalizatsii; Симонян Ю. В Грузии задумались о федерализации. Независимая газета. URL: https://www.ng.ru/cis/2015-12-01/6_gruzia.html; «Южная Осетия»: Федерализация Грузии – политические иллюзии. EurAsiaDaily. URL: https://eadaily.com/ru/news/2015/11/30/yuzhnaya-osetiya-federalizaciya-gruzii-politicheskie-illyuzii та ін.

[195] Абосзода Ф. Спасёт ли федерализация Азербайджан? Информационное Агенство REX. URL: https://iarex.ru/articles/46810.html; Азарян А. Федерализация Азербайджана – неизбежна! FMG.NEWS. URL: https://www.fmgnews.info/47622-chernye-oblaka-nad-azerbaydzhanom.html; Аствацатрян И. Распад или федерализация Азербайджана в ближайшие годы и война с Арменией до конца 2020 года. Лазаревский клуб. URL: https://lazarevsky.club/analitika/raspad-ili-federalizaciya-azerbajdzhana-v-blizhajshie-gody-i-vojna-s-armeniej-do-konca-2020-goda/; Кусов О. Азербайджан между федеральным и унитарным государственным устройством. Радио Свобода. URL: https://www.svoboda.org/a/1751505.html та ін.

[196] Гаевский Д. Почему Украина и Молдова боятся федерализации? Аналитический портал «RuBaltic.Ru». URL: https://www.rubaltic.ru/article/politika-i-obshchestvo/27122019-pochemu-ukraina-i-moldova-boyatsya-federalizatsii/; Зеленюк К. Якщо федералізація пройде в Молдові, наступною буде Україна. Політичні новини. Останні новини політики в Україні. URL: https://politics.segodnya.ua/ua/politics/esli-federalizaciya-proydet-v-moldove-sleduyushchey-budet-ukraina-ekspert-1304060.html; Семенова Ю. Федерализация Молдавии: кто «за», кто «против» и почему. Новости и аналитика о Германии, России, Европе, мире. URL: https://p.dw.com/p/1BmBb та ін.

За свідченням багатьох експертів, саме у Молдові відпрацьовуються сценарії федералізації, які можуть бути використані в Україні. Основні ризики для України, пов'язані з Молдовою, стосуються саме федералізації країни і, відповідно, її «придністровізації»[197].

Так, офіційно уперше ідея федералізації Молдови була висловлена 2003 р., коли з'явився «Меморандум про основні принципи державного устрою об'єднаної держави»[198]. Цей документ частіше називають по імені його автора Дмитра Козака, який на той час був першим заступником глави адміністрації президента РФ. «Меморандум Козака» передбачав створення федерації, в якій би Придністров'я і Гагаузія отримали особливий статус.

Так, у Меморандумі зазначалося, що Республіка Молдова і Придністров'я (які у документі йменувалися як «Сторони»), «усвідомлюючи свою відповідальність за об'єднання країни, забезпечення громадянського миру і повноцінного демократичного розвитку, домовилися, що остаточне врегулювання придністровської проблеми повинно здійснюватися шляхом перетворення державного устрою Республіки Молдова з метою будівництва єдиної незалежної, демократичної, заснованої на федеративних засадах держави, що визначається в межах території Молдавської РСР на 1 січня 1990 року» (п. 1). Також вказувалося, що «реалізація практичних механізмів врегулювання придністровської проблеми можлива на основі спільної розробки, попереднього всенародного обговорення і прийняття Конституції об'єднаної держави – Федеративної Республіки Молдова» (п. 2).

Проголошуючи утворення «Федеративної Республіки Молдова», зазначалося, що «суб'єктом Федерації» є «Придністровська Молдавська Республіка» як «державне утворення у складі Федерації», що «формує власні державні органи законодавчої (Верховна Рада Придністровської Молдавської Республіки), виконавчої (Президент Придністровської Молдавської Республіки і Уряд Придністровської Молдавської Республіки) і судової влади, має власні Конституцію і законодавство, державну власність, самостійний бюджет і податкову систему, а також власну державну символіку та інші атрибути свого державного статусу».

Іншим «суб'єктом Федерації» пропонувалося визнати «Автономно-територіальне утворення Гагаузія», що «формує власні органи законодавчої, виконавчої та судової влади, має власні Основний закон і законодавство, дер-

[197] Літра Л. Дзеркальне відображення: що Придністров'я може підказати нам про Донбас? Центр «Нова Європа». URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/01/PB_Moldova_ukr-3.pdf

[198] «Меморандум Козака»: Российский план объединения Молдовы и Приднестровья. Меморандум об основных принципах государственного устройства объединенного государства. URL: https://regnum.ru/news/polit/458547.html

жавну власність, самостійний бюджет і податкову систему, а також власну символіку та інші атрибути свого автономного статусу» (п. 3.8).

При цьому заслуговують на окрему увагу положення Меморандуму, згідно з якими ці «Суб'єкти Федерації мають право на вихід зі складу Федерації виключно у випадках прийняття рішення про приєднання Федерації до іншої держави і (або) в зв'язку з повною втратою Федерацією свого суверенітету. Вихід Суб'єкта Федерації зі складу Федерації здійснюється на підставі рішень, прийнятих на всенародному референдумі Суб'єкта Федерації більшістю голосів від зареєстрованих на території суб'єкта Федерації виборців. Зазначений референдум призначається законодавчим органом державної влади суб'єкта Федерації за наявності підстав для виходу. Організаційне та матеріально-технічне забезпечення референдуму здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування Суб'єкта Федерації» (пункти 3.16 та 3.17).

Але офіційний Кишинеу відмовився від підписання документа. За словами тодішнього президента Молдови лідера комуністів В. Вороніна, в остаточному варіанті меморандуму з'явився неузгоджений з Кишинеу пункт «про розміщення в Молдові російського військового контингенту строком на 20 років», а також назва «Придністровська Молдавська Республіка».

Пізніше російська пропагандистська машина неодноразово звинувачувала офіційну Молдову у зриві підписання «Меморандум Козака» як документа, що міг «змінити і Молдавію, і Придністров'я, і всю регіональну ситуацію»[199].

У листопаді 2013 р. І. Додон, на той час лідер опозиційної Партії соціалістів, запропонував черговий план федералізації, що багато в чому повторював положення «меморандуму Козака», стверджуючи, що «на даному етапі федералізація країни важлива, як ніколи». При цьому він не тільки погрожував, що «якщо молдавська влада не погодиться піти цим шляхом, особливо сьогодні, на тлі українських подій, ми втратимо країну», а й вказував на необхідність вирішення не тільки придністровської, а й гагаузької проблеми. У гагаузькій автономії, як відомо, також сильні сепаратистські настрої. Йому вторили й інші політики, які доводили, що «Гагаузія вже морально «доросла» до суб'єкта федерації», а в ситуації з Придністров'ям «створення федерації називали «кращим результатом» після збройного конфлікту 1992 р.».

З часом, особливо напередодні президентських виборів 2020 р., прагнучи перемоги, І. Додон став набагато обережнішим у своїх публічних висловлю-

[199] Артёменко С. Москва между правдой ПМР и иллюзиями Молдавии: 15 лет «Меморандуму Козака». URL: https://regnum.ru/news/polit/2547330.html

ваннях, а відповідна риторика провідників «федералізаційного проєкту» змінилася у бік більш «витончених моделей» на кшталт «особливого статусу»[200]. Як бачимо, схожу тактику Росія послідовно використовує й щодо України. Однак після перемоги на президентських виборах М. Санду шанси реалізації відповідних федералізаційних сценаріїв мінімальні. Як відомо, М. Санду є не лише послідовним противником будь-яких проєктів федералізації Молдови та критиком «м'якого підходу» у вирішенні придністровського питання, а й вважає, що Україні може знадобитися досвід Придністров'я у вирішенні конфлікту на Донбасі[201].

Як бачимо, на першому місці серед пропагандистських інструментів як в Україні, так і багатьох інших країнах – колишніх республіках СРСР, які РФ не бажає випускати із зони свого впливу, була й залишається ідеологія федералізму. Ми переконані, що в сучасних умовах у суспільстві в цілому і у політичному та науковому середовищі зокрема має послідовно формуватися чітка концептуально-конституційно аргументована та ідеологічно підсилена позиція, згідно з якою федералізація державного устрою України (у будь-яких формах: класичного або кооперативного федералізму, федеративного дуалізму, федерально-матричної моделі тощо) є формою відвертого колабораціонізму з російськими окупантами, ідеологічною та політичною технологією сепаратизму в Україні[202].

Ще у квітні 2014 р. один із авторів Конституції України В. Мусіяка, відповідаючи на запитання про можливості запровадження федеративної моделі державного устрою в Україні, зазначав: «Такі «проби» для держави можуть погано закінчитися. У масштабах держави – це дуже небезпечна річ. Потім повернути в нормальний стан систему влади, в тому числі і місцеве самоврядування, може виявитися неможливим. Є ризик створити ситуацію, за якої федералізація створить для регіонів надлишкові можливості – аж до прийняття власних конституцій, декларацій про політичну самостійність, про можливості самостійно брати участь у міжнародних відносинах. Все це відомий сценарій, і пов'язаний він з тим, що спокійно, без введення військ виникне можливість інспірувати з боку сепаратистські процеси, і закінчиться все тим, що ці окремі частини будуть приймати рішення, скажімо, про від'єднання від України, а потім про приєднання, скажімо, до тієї ж Росії в якості суб'єкта зовсім іншої федерації. Україні немає абсолютно ніякого

[200] Літра Л. Федералізація у новій обгортці: чим небезпечна нова політика РФ щодо Молдови. Європейська правда. URL: https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/01/31/7105801/

[201] Досвід Придністров'я: Санду натякнула на неефективність «м'якого діалогу» щодо Донбасу. Інформаційне агентство УНІАН. URL: https://www.unian.ua/world/mayya-sandu-prezident-moldovi-dala-poradu-zelenskomu-u-peregovorah-shchodo-donbasu-novini-svitu-11226668.html

[202] Явір В. Федералізм як технологія сепаратизму в Україні. С. 18–21.

резону розглядати подібні ідеї. Відмінності, про які ви говорите, є, і їх коріння – в нашій радянській і пострадянській історії. Місцеві олігархи мають у різних регіонах економічні інтереси і вони ведуть свою гру навколо питання про концентрацію в різних частинах країни верств населення, відмінних за своєю ментальністю, за своїми соціальними і культурними навичками. Непереборних розбіжностей між українцями сходу і заходу немає. У нас більше того, що нас об'єднує, ніж того, що нас роз'єднує»[203].

Відповідні ідеологічні федералізаційні концепти жодною мірою не перевірені досвідом сучасних федерацій у зарубіжних країнах, політичною ситуацією в Україні, прогнозами на її історично видиме майбутнє, її соціально-демографічною мапою тощо, особливо в умовах окупації Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції РФ проти України, проходження абсолютно нового та вкрай складного етапу розвитку української нації, коли відбувається не лише практичний процес і теоретичне обґрунтування власної державності, по суті, формування нової державної нації у широкому (загальногромадянському) розумінні цього слова, а й боротьба за збереження суверенітету України. Якщо централізована федерація є для державності України небезпечною і небажаною, то реалізація ідеї децентралізованої федерації в Україні, на якій наполягають деякі сепаратистські кола, стане політичною і соціальною катастрофою. За таких умов, за висновками більшості українських експертів, оптимальна конституційна модель державного устрою України – унітарна конституційно децентралізована держава. Ідейні засади такої держави мають засновуватися на парадигмальних філософських, правових, політичних, соціологічних засадах українського унітаризму;

– дефінітивної (категоріальної), що базується на припущенні здатності унітаризму як понятійного елементу виокремити систему категорій сучасного конституційного права («територія держави», «державний устрій», «адміністративно-територіальний устрій», «унітарність», «унітарний устрій», «регіоналізм», «регіоналізація», «муніципалізм», «муніципалізація», «федерація», «федералізм», «централізація», «децентралізація», «деконцентрація», «деволюція» тощо). На труднощі у розумінні цих політичних і правових понять, неточності у їх визначенні та використанні звертають увагу як українські, так і зарубіжні вчені[204].

[203] Юрист Виктор Мусияка – о (не)федерализации Украины: интервью для программы «Время свободы» от 7 апреля 2014 года. Радио Свобода. URL: http://www.svoboda.org/content/article/25324374.html

[204] Napier Clive John. Origins of the centralised unitary state with special reference to Botswana, Zimbabwe and Namibia. P. 31.

Так, досліджуючи проблеми централізації та децентралізації в умовах унітарної держави, Дж. Діковіч доводить, що найбільш проблемною особливістю дебатів щодо децентралізації є їх концептуальна нечіткість. «Децентралізація» в останні роки використовується для опису різних концепцій. На його думку, «краща специфікація понять – це не просто академічна вправа. Насправді, нездатність дійти загальних визначень може мати драматичні наслідки для політики, надання державних послуг та участі громадян у країнах, що розвиваються»[205].

Отже, можна з усією впевненістю стверджувати, що доволі значущою в аспекті формування української теорії унітаризму є проблема формування та втілення у конституційному законодавстві адміністративно-територіальної лексики української мови. На думку сучасних вчених-філологів, «лексика на позначення територіальних одиниць відзначається великим стилістичним потенціалом. Стилістичні функції територіальної лексики реалізуються у творенні мовностилістичного образу Батьківщини, вираженні ідеї державності, відтворенні історичного колориту описуваної епохи, відображенні історичних реалій. Крім прямого значення, територіальна лексика може набувати додаткових смислових відтінків, уживатися в переносному значенні, набувати оцінних позитивних чи негативних значень. Активним засобом реалізації образного потенціалу досліджуваної лексики виступає введення її в систему тропів. Посилення суб'єктивної оцінності та емоційної насиченості досягається шляхом уведення територіальної лексики у структуру перифраз, речень зі звертанням, градаційних конструкцій.

Не викликає сумніву, що термінологія адміністративно-територіального поділу повинна формуватися на національній основі. Здійснюючи реформу адміністративно-територіального поділу в Україні, треба забезпечити для номінації територіальних одиниць такої термінологічної лексики, яка б не нівелювала специфічних особливостей історичного розвитку української нації. У разі залучення у сферу номінації чужомовної лексики, використовувати тільки такі назви, які відзначаються високим ступенем освоєння на українському мовному ґрунті, не суперечать природі рідної мови та законам її функціонування на різних рівнях»[206].

Підсумовуючи результати проведеного у даній частині монографії дослідження, можна зробити низку висновків та узагальнень.

[205] Dickovick J. Tyler. Centralism and «decentralization» in unitary states: a comparative analysis of Peru and Senegal. *Journal of Public and International Affairs.* Volume 14(1)/Spring. 2003. P. 40–63.

[206] Жила Т. І. Адміністративно-територіальна лексика української мови: автореф. дис. ... канд. філолог. наук: 10.02.01. Київ, 2006. С. 14.

По-перше, тільки у своїй єдності означені та інші аспекти в розумінні сутності унітаризму (у тому числі в контексті ідей і цінностей світового конституціоналізму, його змістових і системно-структурних характеристик, серед яких свобода, суверенітет, солідарність, демократія, правовладдя (верховенство права), поділ влади) дають підстави говорити про існування даного феномену не тільки як привабливої концептуальної моделі, а й об'єктивної реальності, що має аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, конститутивні, нормативні, функціонально-телеологічні, історичні, національні та ментальні параметри, які еволюційним шляхом склалися під впливом відповідних ідей та принципів.

По-друге, такий симбіоз сутнісних, змістових і системно-структурних характеристик сучасного унітаризму дає змогу розуміти, розвивати, захищати унітарну державність. Адже тільки за умови такої парадигмально-конституційної, інституціональної та функціональної інсталяції у механізм демократичного конституційного ладу унітаристська ідея стає оптимальною та, по суті, універсальною основою для вирішення значної кількості суспільних справ, у тому числі та у першу чергу прав людини, що свідчить про колосальний гуманістичний потенціал сучасного українського унітаризму.

По-третє, унітаризм не повинен ототожнюватися виключно з традиційними організаційними або функціональними атрибутами унітарної форми державного устрою. Унітаризм є багатовимірним соціально-політичним та конституційним явищем: це і ідея, і теорія, і науковий напрям, і соціально-політична та конституційна практика, і конституційна форма існування та функціонування народу (народоправство), держави (державність), регіонів (регіоналізм) та територіальних громад (громадоправство та муніципалізм), і історичний стан національної державності та української регіональної цивілізації (національна ідентичність), і прояв громадянськості (унітарна правосвідомість) тощо.

По-четверте, унітаризм – це метатеоретичне соціальне явище, предтечею якого є численні спроби теоретичного осмислення національного та зарубіжного досвіду розвитку унітарного державного устрою. Саме тому вкрай важливим є узагальнення різнопланових досліджень унітарних систем, рівно як і акумулювання різних наукових традицій і концепцій у рамках національної парадигми унітаризму.

2.2.
Унітаризм у системі принципів конституційного ладу

Ми вже вказували на те, що припис стосовно унітарної форми державного устрою України закріплено у розділі І Конституції (ст. 2). Цей розділ, а також розділи ІІІ і ХІІІ належать до так званих засад конституційного ладу, що є ключовою категорією сучасного конституційного права.

Серед науковців немає єдиної точки зору щодо розуміння поняття «конституційного ладу». У роботі ми будемо виходити з визначення конституційного ладу як «сукупності найбільш стабільних конституційних принципів і положень і правовідносин, що складаються на їх базі»[207]. Конституційний лад складається з основних засад Конституції, її положень щодо виборів і референдуму в Україні, а також порядку внесення змін до неї. На думку Ю. Г. Барабаша, концепт «конституційного ладу» здебільшого стосується вихідних засад організації публічної влади в державі, статусу людини в державі та суспільстві, а виключний характер права на визначення і зміну конституційного ладу (передбаченого ч. 3 ст. 5 Основного Закону) повинен бути гарантією неможливості позбавлення права народу на остаточне утвердження нових конституційних засад чи зміну існуючих[208].

Отже, І, ІІІ і ХІІІ розділи Конституції можуть змінюватися виключно у процедурі всеукраїнського референдуму. Як наслідок, вони є незрівнянно більш стабільними, аніж інші розділи Основного Закону. Мабуть, саме тому майже за 30-річну історію незалежної України до них ніколи не вносилися зміни. Проте після трагічних подій 2014 р. у нашій країні питання територіального устрою набуло особливої актуальності. Насамперед це пов'язано з тимчасовою окупацією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим (далі – АРК) та міста Севастополя, а також сепаратистськими тенденціями на сході країни, задля придушення яких необхідно діяти не лише військовими, а й економічними та правовими засобами.

[207] Цвік М. В. Стаття 5 Конституції України. Конституція України: Науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. Харків: Право; К. Концерн «Вид. Дім «Ін Юре», 2003. С. 31. С. 27–31.

[208] Барабаш Ю. Г. Право на зміну конституційного ладу як складова правосуб'єктності українського народу. *Право України*. 2019. № 10. С. 66–81. С. 79.

Однією зі спроб певного коригування конституційних положень щодо змісту унітарної форми нашої держави була так звана реформа «децентралізації» державної влади, покликана посилити економічну і певною мірою політичну спроможність адміністративно-територіальних одиниць. Але попри підтримку Конституційного Суду України остаточне рішення так і не було ухвалено парламентом. Поряд з тим у своєму Висновку від 30.07.2015 р. № 2-в/2015 орган конституційної юрисдикції зазначив, що жодне із запропонованих Президентом положень (зокрема, щодо запровадження фігури префекта замість голови місцевої державної адміністрації, конституювання регіону як самостійної адміністративно-територіальної одиниці та ін.) не передбачає скасування чи обмеження прав і свобод людини та громадянина або посягань на конституційний лад держави.

В Україні, як відомо, лише I, III та XIII розділи Основного Закону передбачають безпосереднє народне голосування у разі внесення змін до них. У зв'язку з цим слід звернути увагу, що у ряді країн (зокрема, у Нідерландах та Ісландії) обов'язковою стадією внесення змін до Конституції є дострокове припинення повноважень парламенту. Це пов'язано з тим, що за новими правилами бажано грати вже новим політичним гравцям. Підтримуємо точку зору Ю. Барабаша та Г. Берченка, які вважають, що аналогічну процедуру слід запровадити й в Україні, особливо у разі розробки оновленого конституційного тексту. Як підкреслює Г. Берченко, така процедура проведення конституційної реформи є однією з найоптимальніших та має бути розглянута як перспективна для впровадження при реформуванні чинного Основного Закону[209].

Важливо, що питання територіальної організації публічної влади традиційно залишається обов'язковим елементом конституційного регулювання на всіх етапах його розвитку. Для сучасного періоду, як зазначає О. Троїцька, характерне зростання інтересу до організації територіально-державного устрою в контексті формування наднаціонального рівня прийняття політико-правових рішень, розширення регіонального самоврядування та добровільної передачі державою публічно-владних повноважень на наднаціональний і регіональний рівень[210]. Про це свідчить здійснення серйозних конституційних реформ наприкінці XX – на початку XXI ст. у низці держав (Аргентина – 1994 р., Велик Британія – 1998 р., Швейцарія – 1999 р., Італія – 2001 р., Франція – 2003 р., Німеччина – 2006 р.). У багатьох випадках серй-

[209] Див., напр.: Берченко Г. В. Концепція установчої влади та її розвиток в Україні. *Вісник ХНУ ім. В. Н. Каразіна.* 2014. Вип. 18. Сер. Право. С. 68.

[210] Троицкая А. Федерация и региональное государство: где проходит граница? *Сравнительное конституционное обозрение. 2*009. № 6. С. 27.

озні зміни територіальної організації країни здійснювалися на законодавчому рівні без внесення змін до конституції. Так, в Італії 1999 р. у рамках адміністративної реформи була здійснена деволюція адміністративних повноважень територіальним колективам[211].

Як нову тенденцію можна відзначити закріплення на конституційному рівні принципів організації державно-територіального устрою. Для унітарних держав, як правило, характерні принципи децентралізації (ст. 1 Конституції Франції, ст. 224 Конституції Гватемали, ст. 15 Конституції Польщі, ст. 144 Конституції Єменської Республіки) та автономії (ст. 6 Конституції Португалії, ст. 119 Конституції Румунії, ст. 1 Конституції Колумбії, ст. 200 Конституції Болівії). Виділення принципів субсидіарності (ст. 5а Конституції Швейцарії, ст. 23 Основного закону Німеччини, ст. 6 Конституції Португалії, ст. 118 Конституції Італії, ст. 72 Конституції Франції, ч. 2 ст. 228 Конституції Колумбії), пропорційності (ст. 118 Конституції Італії) і кооперації (ст. 41 Конституції ПАР) більшою мірою властиво федеративним та децентралізованим унітарним державам.

За Конституцією України виключно законами України визначається територіальний устрій України (п. 13 частини першої ст. 92), який ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їхніх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій (ст. 132).

Крім того, можна відзначити певну зміну акцентів у конституційному регулюванні питань територіально-державного устрою. Замість структурного підходу поступово приходить функціональний, тобто дедалі більше уваги приділяється підвищенню ефективності рішень, що приймаються органами публічної влади різного рівня, і оперативності їх здійснення, оптимізації територіального устрою.

Однією з найхарактерніших ознак конституційного закріплення принципу унітаризму насамперед є те, що країни, які вважаються унітарними, не закріплюють безпосередньо в Основному Законі відповідне положення, як, наприклад, це зроблено у Конституції України. Так, у Конституції Данії взагалі не вказано ані форми територіального устрою, ані засад функціонування місцевого самоврядування. Вважається, що це – прерогатива окремих законів, якими в цій країні є Закон про регіони і встановлення амт-комун

[211] Васильева Т. Современные формы государственно-территориального устройства: конституционная регламентация в зарубежных странах. *Сравнительное конституционное обозрение.* 2010. № 2. С. 21.

2012 р., а також Закон про комунальне управління того ж року[212] У Чехії у ст. 11 Конституції безпосередньо вказано, що територія Чеської Республіки являє собою неподільне ціле, а її державні кордони можуть змінюватися тільки конституційним законом, проте чіткого формулювання стосовно форми державного устрою теж немає[213]. Конституція Франції містить лише розділ XII «Про адміністративно-територіальні утворення», хоча у першій статті конституції вказано, що «Франція є неподільною республікою… Її устрій є децентралізованим»[214]. Навіть у Конституції Сербії, що пережила громадянську війну спочатку за «югославську спадщину» (1991–1995 рр.), а згодом – з автономним краєм Косово (1999–2000 рр.), відсутня чітка вказівка на форму державного устрою; підкреслюється лише, що Косово та Метохія є нероздільними частинами Сербії (ст. 182)[215]. Нарешті, усім відомо про потужні процеси деволюції (фактично тієї ж децентралізації), що йдуть сьогодні у формально унітарній Великій Британії[216].

У цьому контексті закріплення в Конституції України принципу унітаризму серед принципів конституційного ладу, які відрізняються підвищеною стабільністю завдяки ускладненій процедурі внесення змін до них, виглядає дещо незвичним. Як ми бачили, частіше у конституціях вказується або на єдину та неподільну державну територію як таку, або на децентралізований характер влади у тій чи іншій унітарній державі. Поряд з тим слід враховувати, що в історико-правовому аспекті кожна країна проходила свій унікальний шлях при виборі та подальшому закріпленні на конституційному рівні форми державного устрою. Як ми вже вказували, «унітаризм замінив партикуляризм і феодальну роздробленість, відіграв свою прогресивну роль. Він не залежав від національно-етнічної чи расової структури населення, а був затребуваний єдиним режимом, відносною простотою в здійсненні державної влади»[217].

У цьому аспекті є цікавим досвід Франції щодо розвитку її як єдиної унітарної держави. Як зазначалося, становлення Франції як національної держави відбувалося в умовах унітарності, саме тому надмірна централізація територіального устрою тривалий час відрізняла Францію. Ця спад-

[212] Ракитская И. А. Конституционно-правовые основы территориального устройства Дании. Конституционно-правовые основы территориального устройства в зарубежных странах / под ред. К. В. Карпенко. Москва: МГИМО-Университет, 2018. С. 12.
[213] https://legalns.com/download/books/cons/czech_republic.pdf
[214] https://worldconstitutions.ru/?p=138&attempt=1
[215] https://worldconstitutions.ru/?p=369
[216] Докладніше див.: Лейланд П. Деволюция в Великобритании: новые аспекты динамики конституционного процесса. *Сравнительное конституционное обозрение.* 2012. № 1. С. 25–46.
[217] Кушніренко О. Унітаризм як базова цінність конституційного ладу України. *Вісник.* 2012. № 2. С. 17–20. С. 18.

щина революції 1789 р. і Першої Республіки відчувалася протягом усього XIX ст. і більшої частини XX ст. Однак кінець XX ст. приніс з собою протилежну тенденцію в галузі місцевого самоврядування сучасної Франції. Замість об'єднувальної і зрівнювальної політики ми спостерігаємо спочатку боягузливі, але потім дедалі більш наполегливі спроби зберегти деякі незначні, але від цього ще більш дорогоцінні, залишки локальної самобутності. Більшою мірою це, звичайно, стосується заморських володінь П'ятої Республіки. Вони належать іншій культурі, незважаючи на багатостолітню французьку присутність. Але й місцеві території в метрополії мають все ж низку особливостей. При цьому слід визнати, що відмова від централізму в територіальному устрої була продиктована причинами скоріше економічними і фінансовими, ніж такою, що раптом прокинулась, турботою паризьких бюрократів про «вікопомний» дух глибинної Франції. Ефективність управління та оптимізація ресурсів – ось мета реформ місцевого самоврядування П'ятої Республіки[218].

З 1982 р. послідовне розширення можливостей земств відбувається у двох взаємодоповнювальних один одного напрямах. Вони отримали найменування децентралізації і деконцентрації. Слід зазначити, що тривалість і глибина здійснених змін у французькому державному устрої до такої міри відчутні, що дають підстави стверджувати про усталену тенденцію, яка відрізняє Францію від її сусідів і додає П'ятій Республіці певної своєрідності. Фактично територіальний устрій сучасної Франції є елементом її конституційної самобутності. Закріплення у 2003 р. децентралізації як однієї із засад конституційного ладу не може не переконати нас у правомірності висловленої позиції.

У Королівстві Іспанія сьогодні існує 17 регіональних спільнот. Місцевий рівень адміністрації представлений 50 провінціями і 8000 муніципалітетами. Автономні інститути впроваджуються за такою схемою: президент, законодавча асамблея, урядова рада і судова організація з різними ієрархіями. Назви приймаються відповідно до історичних традицій: Женералітет у Каталонії, Генеральна рада в Країні Басків, Хунта в Галісії, Загальні збори представників (la Diputacion General) в Арагоні та ін.[219]

При розгляді територіального устрою Королівства Іспанії слід також задатися питанням про конституційний лад іспанської держави. Чи є Іспанія відповідно до нього унітарною або федеративною державою?

[218] Доморацкая И. Э., Маклаков В. В. Региональная политика во Франции (правовые аспекты). Известия вузов. *Правоведение*. 1979. № 6. С. 75.

[219] Шашкова А. В. Конституционно-правовые основы территориального устройства Испании. Конституционно-правовые основы территориального устройства в зарубежных странах. С. 224.

Цікаво, що природа іспанської держави не збігається з традиційною характеристикою унітарної держави, але також вона не збігається з традиційною схемою федеративної держави. Діалектики центризму-федералізму консервативного сектору захищають перше твердження, а діалектики соціалістів, комуністів і національних меншин – друге. Більшість іспанських юристів вважають, що Іспанія рухається третім шляхом, який є найбільш близьким і до тієї, і до іншої класичної концепції держави з точки зору територіальної організації. Віднедавна Іспанію стали відносити до категорії регіоналістських держав, що надають складовим частинам країни значний ступінь автономії, що відрізняє її від унітарних централізованих держав, але не досягає ступеня самостійності суб'єктів федерації[220].

В юридичній літературі виділяють такі характерні ознаки регіоналістської держави: деволюційний спосіб утворення; розмежування компетенції між центром і регіонами з закріпленням залишкової компетенції за центральною владою; здійснення контролю за діяльністю регіонів органами конституційного рівня (конституційний суд, уряд, рахункова палата); наділення регіонів правом прийняття законів без надання їм установчих повноважень; різний ступінь самостійності регіонів; відсутність у регіонів можливості брати участь у здійсненні державних повноважень (перегляд Конституції країни; представництво у верхній палаті парламенту, повноваження у сфері судоустрою)[221].

Варто зазначити, що останнім часом багато говорять про вплив Конституції Італії 1947 р. на концепцію територіального устрою сучасної Іспанії. Існує думка, що регіональна організація держави була запозичена з італійської моделі, оскільки саме в останній наявна відмінність між двома категоріями регіонів[222]. Зокрема, у регіональних автономних утвореннях існує два типи статутів – загальний і спеціальний. Іншими словами, слід розрізняти території, яким було надано тимчасовий автономний режим, і ті, які мали такий режим з моменту набуття чинності Конституції Іспанії 1978 р. Для них встановлені різні шляхи набуття автономного устрою. Регіони із загальним статутом характеризуються тим, що межі їх компетенції обмежуються повноваженнями, встановленими самою Конституцією. Тільки через п'ять років після створення вони зможуть розширити свою компетенцію, але ні в якому разі вони не можуть набути виняткової компетенції держави.

Регіони зі спеціальним статутом можуть від самого початку здійснювати компетенцію, яка не є виключною компетенцією держави, крім того, вони

[220] Троицкая А. Назв. праця. С. 27.
[221] Васильева Т. Назв. праця. С. 23.
[222] Испания. Конституция и законодательные акты. Москва: Прогресс, 1982. С. 13.

користуються більш незалежною процедурою при розробці статуту, а також організацією вищого рангу самоврядування та адміністрації (президент, законодавча асамблея, урядова рада, верховний суд та ін.). Критерій, яким керувалися законодавці, такий: спеціальний статут мають регіони, юридично визнані як такі, що мають найбільше значення і регіональну незалежність. Решта регіонів мають загальний статут. Тобто спеціальний статут надається так званим історичним регіонам: Каталонії, Країні Басків і Галісії[223]. Таким чином, межі регіональних автономних утворень збігаються з межами історичних іспанських регіонів; своєю чергою, Мадрид має особливе становище.

Розділ 8 Конституції Іспанії «Про територіальний устрій держави» присвячений визначенню регіонального устрою держави. У ньому містяться такі підрозділи, як «Загальні засади» (ст. 137–139 Конституції Іспанії). В останній визначено, що держава за територіальною ознакою організовується за муніципалітетами, провінціями і регіональними автономними утвореннями. Всі вони користуються автономією при веденні своїх справ[224].

Іспанія вважається унітарною державою. Основною адміністративно-територіальною одиницею в Іспанії є регіональне автономне утворення (comunidad autônoma; іноді в українських текстах вживаються такі терміни, як «автономна область», «регіональна автономна спільнота» та ін.). Всі регіони Іспанії мають автономію, проте Країна Басків і Каталонія мають ширші повноваження.

Створення регіональних автономних утворень передбачено Конституцією 1978 р. Стаття 152.1 Конституції встановлює їх інституційну основу – законодавча асамблея, що обирається загальним голосуванням, рада уряду з виконавчими функціями та голова регіонального автономного утворення, який обирається законодавчою асамблеєю.

Своєю чергою, Італія як єдина держава остаточно сформувалася в 1870 р. Чинна Конституція 1947 р. у частині територіального поділу держави кілька разів була змінена. Вона визначає Італію як єдину і неподільну державу[225]. Водночас держава не тільки визнає місцеві автономії, а й гарантує найширшу адміністративну децентралізацію. Стаття 114 Конституції Італії встановлює розподіл Республіки на області, провінції, великі міста та комуни. Вона передбачає автономію областей, провінцій, великих міст і комун, яка повинна здійснюватися відповідно до принципів, що передбачені Конституцією Італії.

[223] Шашкова А. В. Назв. праця. С. 227.
[224] http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM
[225] https://worldconstitutions.ru/?p=148

Таким чином, в конституційному сенсі Італія – децентралізована унітарна держава. Особливість її адміністративно-територіального устрою полягає в тому, що Італія – єдина (унітарна) держава, розділена на області; кожна область є автономією, що являє собою рідкісне явище в світовій практиці. За влучним висловом Г. Шашкової, Італія уособлює риси унітарної держави (єдність країни) та федерації (велика автономія областей)[226].

Області користуються фінансовою самостійністю, яку передбачалося серйозно розширити в зв'язку з прийняттям конституційного закону про федеративний устрій Італії. Однак і за нині чинним законодавством у розпорядженні областей знаходяться місцеві податки і частка від державних податків, що визначається залежно від конкретних потреб області. У той же час область не може встановлювати власні мита на ввезення, вивезення або транзит між областями, перешкоджати вільному пересуванню осіб і майна, обмежувати право громадян займатися своєю професією, слугувати або працювати в будь-якій частині національної території[227].

Кожна область має офіційний герб і прапор, а також свій статут, у якому визначені конкретні сфери обласного регулювання, компетенція і внутрішня організація галузі, включаючи право законодавчої ініціативи і референдуму, а також право прийняття обласних законодавчих норм.

У Конституції Італії визначено перелік питань, за якими область має право приймати власні закони за умови, що такі закони не будуть суперечити національним інтересам та інтересам інших областей. До предмета відання області входять: організація відомств і адміністративних установ, підпорядкованих області, визначення територіального устрою області, включаючи території комун, і низка інших питань.

Розглядаючи процеси перетворення, що тривають у територіальній організації влади в Італії, не можна залишити поза увагою спроби федералізації цієї держави, що в останнє мали місце у 2000-х роках. Двічі – 2001 і 2006 рр. – у підготовлених конституційних законах передбачались серйозні зміни територіальної організації публічної влади, схвалені парламентом країни і винесені на загальнонаціональний референдум. Однак доля цих законів склалася по-різному[228].

---

[226] Шашкова А. В. Назв. праця. С. 243.

[227] Там само. С. 247.

[228] Бориславська О. М. Раціональна територіальна організація держави – запорука якісного функціонування місцевого самоврядування (досвід європейських держав щодо формування територіальної основи місцевого самоврядування. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О. М., Заверуха І. Б., Школик А. М. та ін.; Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О. М., 2012. 212 с. С. 62.

Перший проєкт отримав підтримку виборців, і Конституційним законом № 3 від 18 жовтня 2001 р. внесено зміни до глави V «Області, провінції та комуни» Конституції. У рамках реформи змінювався порядок розмежування компетенції між органами державної влади країни і областями; скасовувалася посада урядового комісара в області; регіонам надавалися установчі повноваження, право ухвалення виборчих законів; перевірка обласних законів на відповідність Конституції здійснювалася в порядку наступного, а не попереднього контролю; уряд мав право заміщувати органи територіальних колективів у разі невиконання ними норм міжнародних договорів і актів Європейського Союзу, а також у разі серйозної загрози національній безпеці. Крім того, особливі форми й умови автономії могли надаватися областям, не перерахованим у Конституції як області зі спеціальним статусом, на підставі закону Республіки, прийнятого за ініціативою зацікавленої області після заслуховування думки муніципалітетів з урахуванням принципу фінансової автономії територіальних колективів. До адміністративно-територіальних одиниць включені також метрополітанські міста.

Другий проєкт – «Про внесення змін до Частини II Конституції» – був схвалений палатами парламенту (Палатою депутатів – 15 жовтня 2004 р., Сенатом – 23 березня 2005 р.), але не отримав підтримки населення на референдумі 25 червня 2006 р. Цей проєкт передбачав, зокрема, уточнення предметів відання з питань виключної компетенції держави та конкуруючої компетенції держави та областей, а також закріплення виключної компетенції областей; створення Федеративного Сенату з 252 членів, що обираються в кожній області під час виборів відповідних обласних рад; визначення форм контактів між сенаторами і територіальними колективами; введення процедури політичного контролю центральної влади за обласними законами; наділення комун, провінцій і метрополітанських міст правом звернення до Конституційного суду у тих випадках, коли, на їхню думку, закон або акт, який має силу закону держави або області, утискає їх конституційно гарантовані повноваження[229].

Оскільки в Італії конституційна реформа 2006 р. не отримала підтримки населення, італійські законодавці пішли шляхом розробки законодавства, необхідного для втілення в життя конституційної реформи 2001 р. Зокрема, у 2009 р. було схвалено Закон про делегування уряду повноважень у сфері фінансового федералізму на виконання положень ст. 119 Конституції.

Специфіка української моделі закріплення унітаризму на конституційному рівні, окрім названих на початку підрозділу моментів, полягає також у

[229] Васильева Т. Назв. праця. С. 24.

тому, що досі остаточно не з'ясована природа конституційного ладу як такого. Наприклад, у своєму Рішенні від 11 липня 1997 р. № 3-зп Конституційний Суд України підкреслив, що засади конституційного ладу містяться лише у розділах I, III, XIII Конституції (абзац перший п. 4 мотивувальної частини). Причому академік Ю. Тодика стверджував, що серед вказаних розділів особливого значення набувають положення саме розділу I, оскільки вони є так званими принципами засад конституційного ладу, тобто «конституцією в конституції»[230].

Російський дослідник О. Рум'янцев виводив засади конституційного ладу не стільки з їх нормативного закріплення, скільки з моральних природно-правових засад. Зокрема, він зазначав, що «взаємозв'язок між базовими цінностями суспільства і правовими принципами повинен чітко простежуватися в Конституції. Включені в текст цінності виступають як соціально-моральні регулятори. «Прив'язка» правових норм до основоположних орієнтирів дасть змогу забезпечити стійкість ладу і не допустити його знецінення з плином часу. Фундаментальні цінності є відображенням надзавдання, яке народ втілює в конституційному ладі. І навпаки: останній відображає прагнення до щастя, добра, справедливості, свободи, рівності, солідарності, рівноваги і порядку, що лежить у глибинах людської психології»[231].

Розглянемо місце принципу унітаризму в системі засад конституційного ладу України. Як уже підкреслювалось, у ч. 2 ст. 2 Основного Закону вказується на характеристику України як унітарної держави. Під час обговорення проєкту Конституції України 1996 р., а саме положень ст. 2, голова Тимчасової спеціальної комісії М. Сирота підкреслював, що принцип унітарності проходить майже через увесь текст проєкту конституції і закріплення федеративного устрою призведе до необхідності переробляти увесь текст проєкту[232]. Отже, батьки-засновники Конституції України 1996 р. провели принцип унітаризму через весь текст Основного Закону, визначаючи засади організації публічної влади, принципи міжнародної діяльності України, її бюджетної та грошової політики, систему та принципи адміністративно-територіального устрою, правовий статус Автономної Республіки Крим тощо. Що стосується взаємодії з іншими принципами конституційного ладу, то, виходячи з історії становлення та розвитку унітарних держав, їх ознак, змісту принципу унітаризму, то, на нашу думку, найбільш тісний зв'язок він

[230] Тодыка Ю. Н. Основы конституционного строя. Харьков: Факт, 1999. С. 35.
[231] Румянцев О. Г. Основы конституционного строя России. Москва: Юрист, 1994. С. 37.
[232] Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України від 21 червня 1996 р. URL: https://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/3880.html

має з принципом єдності та недоторканності державної території в межах існуючого кордону, принципом єдиного громадянства, принципом державної мови та принципом державного сприяння консолідації української нації тощо.

Вище ми вже підкреслювали, що однією з ознак унітарності держави є єдине громадянство. Принцип єдиного громадянства закріплений у ст. 4 Конституції України та у ст. 2 Закону України «Про громадянство України». Сутність принципу єдиного громадянства полягає в тому, що він виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць, зокрема громадянства Автономної Республіки Крим, областей тощо. Докладніше на особливостях взаємодії цих принципів спинимося у наступному розділі дослідження.

Щодо взаємодії принципу унітаризму та принципу державної мови, то, як зазначалося, становлення унітарних держав у Західній Європі є результатом еволюції національної держави. Водночас національні держави виникають у процесі націєбудування певної етнічної групи. Акти про утворення національних держав ґрунтувалися на об'єднанні конгломератів людей (титульної нації), які реалізували право утворити власну державу та стали її єдиною основою та виправданням її існування.

Класична національна держава виникла з етнічної спільноти, яка надала їй чітку ідентичність (традиції, культуру, мову, територію проживання, економічні зв'язки). Національні держави прагнули знайти своє коріння (походження) в культурно однорідній спільноті. Саме нація стала такою історичною сутністю, корінням якої є спільна культура, з якої походять національна (офіційна мова) та основні конституційні традиції. Саме тому основними інструментами політики національних держав Нового часу стали політика громадянства, запровадження законів про мову, проведення єдиної освітньої політики та централізація публічної влади. Встановлення певної національної мови як головної мови країни в цей час було результатом формування держав-націй. Утвердження централізованих національних держав у XVII–XIX ст. відбувалося одночасно з творенням або відродженням літературної форми мов титульних націй. Як зазначає з цього приводу відомий український соціолог О. Бочковський, «се, властиво, вихідна точка кожного національного ренесансу; підвалина, на якій будується дальше культурно-національне самозначення даного народу»[233]. Розвиток національних

[233] Бочковський Ольгерт Іполит. Національні справи (Статті про національне питання в зв'язку з сучасною війною). Вибрані праці і документи. Т. І. Київ: Україна Модерна, ДУХ І ЛІТЕРА, 2018. С. 486. С. 459–654.

мов – це був «сумбурний», «випадковий» процес[234]. У процесі творення нації виникає ідея права на рідну мову, рідну культуру для всіх етнічних груп, які проживають на певній державній території. Виникає вимога розвитку мови головної (титульної) етнічної групи, яка є розмовною мовою більшості населення країни. Саме тому вимога головної етнічної групи щодо національної єдності поєднується з вимогою мовної уніфікації, створення загальнонаціональної мови як знаряддя національної консолідації.

Формування французької національної держави розпочалося ще в епоху абсолютизму, коли фактично завершився процес її політичного об'єднання ще в XVI ст. за правління Людовика XIV. Але аж до Французької революції 1789 р. у різних провінціях ще зберігалися відмінності в управлінні і праві, а також не було реалізовано в повному обсязі завдання щодо запровадження єдиної національної мови. Саме тому одним з основних завдань французької буржуазної революції стало завершення національного об'єднання, мовна політика якої стала частиною політики централізації держави. Передусім така політика була спрямована на повсюдне запровадження французької мови в усі сфери суспільного життя, особливо до сфери освіти. Найбільше її сутність виражається у декларації одного з лідерів якобінців Б. Барери: «Федералізм і забобони розмовляють німецькою, еміграція і ненависть до Республіки – бретонською, контрреволюція – італійською, а фанатизм – баскійською. Розбиймо ж ці інструменти шкоди і облуди!». На його думку, ці мови «завадили революції проникнути в дев'ять важливих департаментів і можуть заохочувати ворогів Франції». Він доходить висновку, що «монархія мала підстави бути подібною до вавилонської вежі; у демократії позбавляти громадян знання національної мови – це означає нездатність контролювати владу, а отже зрадити батьківщину, адже мова вільного народу має бути єдиною і однакова для всіх»[235].

Таким чином, історія становлення національних держав показує, що їх утвердження і централізація нерозривно пов'язані з національною мовною політикою щодо запровадження єдиної національної (державної) мови в усі сфери суспільного життя. Саме тому при розкритті питання місця принципу унітаризму в системі засад конституційного ладу України слід звернутися до аналізу принципу державної мови.

Слід підкреслити, що особливістю Основного Закону України є те, що в його тексті нація застосовується як у політичному сенсі (як народ), так і в

[234] Ткаченко Є. В. Конституційно-правове регулювання мовних відносин. С. 36.

[235] Марусик Т. Мовне законодавство і мовні відносини у Франції: погляд крізь віки-2. *Дзеркало тижня. Україна.* 2011. № 31. 02 вересня. https://dt.ua/POLITICS/movne_zakonodavstvo_i_movni_vidnosini_u_frantsiyi_poglyad_kriz_viki-2.html

етнічно-культурному (як українська нація). Зокрема, згадку про українську націю можемо зустріти в преамбулі: Конституція України була прийнята на основі «здійсненого українською нацією, усім Українським народом права на самовизначення». Крім того, «держава сприяє консолідації та розвиткові української нації» (ст. 11); «земля є основним національним багатством» (ст. 14); «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів» (ст. 18). Таку позицію парламентаріїв Ю. Барабаш пояснює «відсутністю достатньої впевненості в них у тому, що етнічний чинник після прийняття Конституції не набуватиме у подальшому такої гостроти, щоб спонукати до появи сепаратистських настроїв та виникнення міжетнічних конфліктів»[236]. Також вчений підкреслює, що «небажання «розчинити» таку етнічну неоднорідність населення нашої держави у категорії «українська нація», як носія суверенітету, дивним чином відобразилась на вирішенні питання про державну мову, оскільки статус державної був визнаний лише за мовою однією частини Українського народу[237]. Отже, як наголошує В. Ковтун, «маємо ситуацію, коли Український народ як суверен, який має завжди існувати в стані єдиного цілого зі спільними й усталеними ціннісними настановами, змушений жити в умовах протиставлення однієї частини української нації іншій, представленій корінними народами та національними меншинами»[238]. При цьому, якщо стосовно останніх етнічних груп держава повинна сприяти лише розвитку їх самобутності, то щодо української нації – завданням держави є також забезпечення та сприяння консолідації української нації.

У зв'язку з необхідністю забезпечення єдності та консолідації української нації та загалом українського народу, парламентарями на рівні Основного Закону за українською мовою було закріплено статус державної (ст. 10). Крім того, з метою відродження української мови як одного із основних факторів державотворення, символів української державності, влада взяла на себе обов'язок щодо забезпечення всебічного розвитку і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України.

Саме з метою гарантування цих конституційних положень, зокрема, з метою посилення державотворчих і консолідаційних функцій української мови, а також підвищення її ролі в забезпеченні територіальної цілісності та національної безпеки держави, Верховною Радою України 25 квітня 2019 р.

[236] Барабаш Ю. Г. Установча влада українського народу як конституційний феномен. *Право України.* Юридичний журнал. 2009. № 11. С. 74.
[237] Там само. – С. 74.
[238] Ковтун В. І. Гарантії державного суверенітету України: конституційні аспекти: монографія. Харків: Фактор, 2014. 216 с. С. 48.

було прийнято Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної». У ст. 1 цього акта підкреслюється, що статус української мови як державної пояснюється державотворчим самовизначенням української нації. Мова є визначальним чинником і головною ознакою ідентичності української нації, яка має такі ознаки титульної нації: а) історично сформувалася і протягом багатьох століть безперервно проживає на власній етнічній території; б) становить переважну більшість населення країни і відповідно дала офіційну назву державі, в) також є базовим системотвірним складником української громадянської (політичної) нації. Законодавчо підтверджується теза про те, що статус української мови є невіддільним елементом конституційного ладу України як унітарної держави. У Законі визначено, що статус української мови як єдиної державної мови передбачає обов'язковість її використання на всій території України в офіційній сфері, тобто при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються у цьому нормативному акті. Особливо важливо, що у Законі визначається порядок обов'язкового використання української мови у сферах освіти, книговиданні та інформаційній сфері, що є важливим для виконання нею консолідаційних функцій в унітарній державі.

Як підкреслює Є. Ткаченко, важливо також, що Законом запроваджується механізм забезпечення функціонування української мови[239]. А саме, передбачено утворення спеціального органу (Національної комісії зі стандартів державної мови), діяльність якої спрямована на опрацювання та утвердження стандартів української мови як державної. Також з метою сприяння функціонуванню української мови як державної у публічних сферах суспільного життя на всій території України діє Уповноважений із захисту державної мови, котрий здійснює державний контроль за застосуванням державної мови та може притягати до відповідальності на підставах та в порядку, визначених мовним законодавством. Крім того, Законом запроваджуються заходи адміністративної відповідальності за порушення норм мовного законодавства: ст. 188 52 КпАП «Порушення закону щодо функціонування і застосування української мови як державної» та ст. 188 53 КпАП «Невиконання законних вимог Уповноваженого із захисту державної мови під час здійснення ним державного контролю за застосуванням державної мови».

[239] Ткаченко Є. В. Правовий статус мов в Україні. Конституційне право України: підручник / Т. М. Слінько, Л. І. Летнянчин, Ф. В. Веніславський та ін.; за заг. ред. Т. М. Слінько. Харків: Право, 2020. С. 233.

Щодо інших принципів конституційного ладу щодо забезпечення консолідації української нації слід звернутися до положень статей 11 та 12 Основного Закону. В них закріплено обов'язок держави сприяти консолідації та розвиткові української нації, а також її історичної свідомості, традицій і культури (ст. 11). Також держава має піклуватися про задоволення культурних та мовних потреб українців, котрі проживають за межами держави (ст. 12).

І. Кресіна підкреслює, що «формування у громадян України почуття національної ідентичності є найважливішим чинником творення нації та загальнонаціональної консолідації»[240], що є невіддільним елементом унітарної держави. В основі консолідації української нації мають бути загальнонаціональні інтереси, українська ідентичність, єдність і цілісність держави, національна ідея щодо творення України як демократичної та правової держави, єдність у розвитку культури та традицій, формування єдиного культурного та інформаційного простору, спільні перспективи національного розвитку. У проєкті Концепції державної етнонаціональної політики наголошується, що через маргіналізацію української мови та мов інших етнічних спільнот, етнокультурну асиміляцію українців і представників інших народів в Україні сформувалася така етнополітична ситуація, за якої жодна з етнічних спільнот не мала можливості повною мірою реалізувати свої права, пов'язані з етнічним походженням.

Саме тому важливою складовою державної етнонаціональної політики має бути захист не тільки національних меншин, а й етнічної більшості – українців, ідентичність яких у низці регіонів була значною мірою втрачена. Саме тому одним із принципів такої політики має бути інтеграція, тобто забезпечення реалізації прав етнічних груп через збереження їх культурної та мовної самобутності з одночасним їх інтегруванням в українське суспільство шляхом вивчення державної мови, забезпеченням участі у загальнодержавних та місцевих суспільно-культурних заходах, формування загального інформаційного та культурного простору та історичної пам'яті, а також через інші механізми, що сприяють процесу інтеграції та передбачені законодавством[241]. Таким чином, держава має сприяти консолідації української нації шляхом проведення мовної політики щодо запровадження української мови в усіх сферах суспільного життя, підтримки загальнонаціональних культурних заходів, національного книговидання, створення

240 Кресіна І. О. Стаття 11. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.: В. Я. Тацій (голова), О. В. Петришин (відп. секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Національна академія правових наук України. 2-ге вид., переробл. і доповн. Харків: Право, 2011. 1128 с. С. 86.

241 Про Концепцію державної етнонаціональної політики України: Проект Закону. Концепція державної етнонаціональної політики.

єдиного інформаційного простору тощо. Поряд з тим особливістю української нації в політичному аспекті є те, що за своїм складом вона є поліетнічною спільнотою. Ця особливість була врахована українським законодавцем на рівні Основного Закону щодо гарантування прав національних меншин (ст. 10 та ст. 11). Саме тому цей фактор має обов'язково враховуватися при розробці та проведенні державної етнонаціональної політики. Як слушно зазначає А. Колодій, головними завданнями Української держави у сфері національної політики мають бути: 1) консолідація етнічних українців, значна частина яких була денаціоналізована протягом століть належності до чужих держав, – шляхом прищеплення рис громадянськості, з одного боку, та «навернення» до рідної мови й культури – з другого; 2) формування поліетнічного громадянського суспільства, в якому б усі громадяни, незалежно від їх етнічної належності, брали участь у суспільному житті й відчували відповідальність за те, що діється в Україні та з Україною; 3) перетворення етнічних не-українців на політичних і частково – в сенсі соцієтальної культури – на «культурних» українців, які б не лише формально усвідомлювали своє українське громадянство, а й реально відчували свою спільність з українцями не тільки завдяки спільним кордонам та однаковим паспортам[242].

Таким чином, історія становлення та розвитку унітарних держав, їх ознак, типів тощо вказує, що за своїми змістовими та функціональними характеристиками принцип унітаризму має найбільш тісний зв'язок із такими засадами конституційного ладу: принципом цілісності та недоторканності державної території в межах існуючого кордону, принципом єдиного громадянства, принципом державної мови та принципом державного сприяння консолідації української нації тощо.

Історія становлення національних держав показує, що їх утвердження і централізація насамперед нерозривно пов'язані з національною мовною політикою щодо запровадження єдиної національної (державної) мови в усі сфери суспільного життя. Отже, статус української мови як єдиної державної мови та одного із основних факторів державотворення, символів української державності є невіддільним елементом конституційного ладу України як унітарної держави.

Важливе значення у процесах інституціоналізації та реалізації принципів конституційного ладу відіграє формування у громадян України почуття національної ідентичності – системоформуючого чинника націєтворення та загальнонаціональної консолідації, що є невіддільним елементом

[242] Колодій А. Ф. Національний вимір суспільного буття. Львів: Астролябія, 2008. 368 с. С. 115–116.

унітарної держави. В основі консолідації української нації мають бути загальнонаціональні інтереси, українська ідентичність, єдність і цілісність держави, національна ідея щодо творення України як демократичної та правової держави, єдність у розвитку культури та традицій, формування єдиного культурного та інформаційного простору, спільні перспективи національного розвитку.

2.3. Порівняльний аналіз унітаризму та федералізму

Компаративний аналіз різних форм політико-територіальної організації публічної влади має важливе пізнавальне значення. Але особливого доктринального та прикладного значення така порівняльна характеристика набуває за умови зіставлення між собою відповідних супутніх цим формам концептів – унітаризму та федералізму.

Такий акцент не є штучним або випадковим. У деяких виданнях, як правило російських, це питання формулюється вкрай категорично: «Федеративній формі державного устрою в методологічному плані протистоїть унітарна»[243]; «Серед державно-політичних концепцій унітаризму протистоїть федералізм»[244]; «За всіх рівних умов унітаризм вважається менш демократичною формою політико-правового устрою, ніж федералізм»[245] тощо.

Як це не парадоксально, але подібні штампи та міфи поширюються й у деяких українських навчальних виданнях, у яких не лише констатується, що «у теорії конституційного права федералізм розглядається

[243] Конституционное право России: курс лекций / С. И. Некрасов, Ю. Л. Шульженко, А. Н. Лебедев и др.; отв. ред. Ю. Л. Шульженко. Москва: ТК Велби, Проспект, 2007. С. 190.
[244] Смирнов А. Н. Унитаризм. Федерализм: Энциклопедия. С. 548.
[245] Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособ. Москва: Юрайт-М, 2001. С. 148.

як більш демократична форма організації держави, ніж унітаризм», а й стверджується, що «демократизм федеративного устрою полягає у тому, що він передбачає децентралізацію влади, її поліцентризм, що убезпечує від диктатури»[246].

За такої постановки питання, особливо після окупації Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції Російської Федерації проти України, коли проблема цілісності й недоторканності державної території України набула важливого практичного значення, проблема порівняльного аналізу унітаризму та федералізму набуває не лише суто доктринально-пізнавального характеру, а й має стратегічне ідеологічне й ідейно-політичне звучання.

Постановка питання у такій категоричній формі не є випадковою та необхідною виключно у контексті специфічних викликів, що існують у сучасній Україні. Відповідний ідейно-політичний унітаристський дискурс властивий і зарубіжній конституційній доктрині.

Так, з точки зору системних зв'язків між фундаментальними принципами конституційного ладу, унітаризму та регіонального самоврядування доволі цікавою та ілюстративною є праця польського дослідника Анджея Якієвича «Принципи унітаризму, субсидіарності та децентралізації як конституційна основа регіонального самоврядування Республіки Польща», у якій він розглядає три основні принципи, що визначають територіальну організацію Республіки Польща – принцип унітаризму та децентралізації на основі стандартного визначення принципу субсидіарності. Ці принципи, на думку А. Якієвича, є ключовими детермінантами територіальної системи уряду Республіки Польща та, отже, правового статусу її регіонів; вони встановлюють певні рамки, у межах яких законодавець повинен діяти, і слугують вказівками щодо дискусій і конкретних конституційних та законодавчих рішень[247].

Головним лейтмотивом праці І. Бусигіної і Е. Таукебаєвої «Федералізм чи унітаризм як стратегічний вибір і його наслідки (порівняльний аналіз Росії і Казахстану)» є концептуальне положення про те, що «для будь-якої територіально протяжної країни питання про характер взаємин між центром і територіальними одиницями (регіонами) є одним з ключових». За резуль-

[246] Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. С. 460–461.

[247] Jackiewicz A. The Principles of Unitarism, Subsidiarity and Decentralization as a Constitutional Basis of Regional Self-government of the Republic of Poland. Studies in Logic, *Grammar and Rhetoric.* 2012. № 31 (44). P. 175–189.

татами свого дослідження вони роблять категоричний висновок, що «вибір між федералізмом і унітаризмом має стратегічний характер»[248].

З точки зору порівняльного аналізу проблем становлення унітаризму на африканському континенті доволі оригінальною є дисертація Дж. Нейп'є «Походження централізованої унітарної держави з особливим акцентом на Ботсвану, Зімбабве та Намібію»[249]. Мета цієї роботи полягає в дослідженні витоків форм державного устрою, сприйнятих у часи проголошення незалежності Ботсвани, Зімбабве та Намібії. Виходячи з того, що усі держави світу є або унітарними, або федеративними, Дж. Нейп'є робить спробу відрізнити унітарну форму державного устрою від федерації не лише шляхом механічного протиставлення цих понять, а й пояснення теоретичних і практичних витоків сприйняття унітаризму в європейському та африканському контекстах. Автором ґрунтовно проаналізовано різноманітність факторів, як історичних, так і сучасних, внутрішніх і зовнішніх, які мали визначальне значення в унітарному розвитку цих країн. Ці фактори включають, серед іншого, суперечності та конфлікти, способи їх врегулювання, британські колоніальні практики та прецеденти, уявлення та амбіції націоналістичних рухів та еліт, відносини із сусідніми державами, стан громадської думки, вимоги національного будівництва та політичної стабільності тощо.

Саме в такому форматі спробуємо побудувати і ми своє бачення унітаризму та федералізму у їх порівняльному вимірі.

У теорії конституційного права традиційно розрізняють два основних види територіального устрою – політико-територіальний і адміністративно-територіальний. Політико-територіальний устрій передбачає поділ території держави на окремі самостійні частини. Він є характерним для федеративних держав (Австрійська Республіка, Німеччина, Королівство Бельгія та ін.). Адміністративно-територіальний устрій – це внутрішній поділ території держави на адміністративно-територіальні одиниці. Він властивий для унітарних держав (Велика Британія, Польща, Франція, Португалія та ін.). Така точка зору зумовлюється тим, що в державах із федеративним устроєм територіальний устрій характеризується наявністю політичних зв'язків між державою і суб'єктами федерації, а в унітарних державах, зв'язок між державою і адміністративно-територіальними одиницями має адміністративний характер.

[248] Бусыгина И. М., Таукебаева Э. Федерализм или унитаризм как стратегический выбор и его последствия (сравнительный анализ России и Казахстана). *Comparative politics.* 2015. № 1(18). С. 101–110.

[249] Napier Clive John. Origins of the centralised unitary state with special reference to Botswana, Zimbabwe and Namibia.

Також територіальний устрій може бути симетричним або асиметричним. За симетричного територіального устрою держави адміністративно-територіальні або політико-територіальні одиниці, які його складають, мають рівний статус. Наприклад, Німеччина складається з 16 земель з однаковим конституційно-правовим статусом, тобто має симетричний федеративний територіальний устрій.

Що стосується унітарних держав, то суто симетричний устрій зустрічається дуже рідко: столиці, як правило, мають дещо або суттєво інший статус порівняно з іншими територіальними одиницями вищого рівня. Асиметрія територіального устрою держави нерідко зумовлена тим, що в ній є компактно проживаючі інонаціональні групи, яким надана національно-територіальна автономія[250]. У державі з асиметричним адміністративно-територіальним устроєм його територіальні частини мають різний правовий статус. Такі характерні особливості притаманні Італії, де Сицилія, Сардинія і деякі інші територіальні одиниці мають особливі форми та умови автономії, причому статус цих автономій визначається окремими конституційними законами. Асиметричний статус мають і багато регіонів Іспанії (Каталонія, Галісія). В останні роки Італія, Іспанія, Нідерланди та Франція, залишаючись формально унітарними, використовують у державно-територіальному устрої окремі елементи федералізму.

Термін «унітарна держава» походить з 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 держави означає, що територія у межах існуючих державних кордонів є цілісною і недоторканною, що складові частини цієї території перебувають у нерозривному взаємозв'язку, відзначаються внутрішньою єдністю і не мають ознак державності, як це властиво складовим частинам, скажімо, федеративної держави.

Аналізуючи генезис унітарної форми устрою, потрібно виходити з того, що унітаризм у даний час є найбільш поширеною у світі формою політико-територіальної організації держав. Понад 85% країн світу поклали унітаризм в основу свого конституційного устрою. Так, Н. Касаткіна пояснює цей феномен не лише тим, що «така держава є такою, що ефективно управляється та забезпечує державну єдність», а й тим, що «унітарна форма державно-

[250] Енгибарян Р. В. Сравнительное конституционное право: учеб. пос. Москва: Юристъ, 2005. С. 210.

го устрою є аутентичною за своєю сутністю, тобто є найбільш наближеною до самої природи держави»[251].

Незважаючи на те, що це різні за своїми територіальними параметрами, етнонаціональним складом, географічним розташуванням, економічним та соціально-культурним розвитком, політичними та правовими традиціями країни, унітарним державам притаманна комплексна система ознак. Серед них визначаються такі: територія держави поділена на адміністративно-територіальні одиниці, які не наділені державним суверенітетом; єдина структура державного апарату, компетенція якого поширюється на всю територію держави; єдине громадянство; єдина система законодавства, осьовим центром якої є єдина державна конституція; єдина судова система; єдина система органів конституційного контролю; одноканальна система оподаткування; у міжнародних відносинах виступає єдиним цілим тощо.

В аспекті забезпечення державно-управлінської організації кожна з них має суттєві особливості. Наприклад, Велика Британія, децентралізує владу на практиці, але не в конституційних принципах. Це одна з небагатьох країн, яка обрала деволюцію як форму децентралізації та територіальної організації. Інші країни наділяють різним ступенем автономності територіальні одиниці. У Франції – класичному прикладі децентралізованої адміністративної системи, деякі члени місцевої влади призначаються центральним урядом, тоді як інші обираються.

Для унітарної держави характерна єдина система вищих органів (парламент, глава держави, уряд). Юрисдикція цих органів поширюється на всю територію країни, яка поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які не мають політичної самостійності. У цих одиницях (департаменти, області, округи, райони, міста тощо) звичайно утворюються власні представницькі та виконавчі органи, які функціонують відповідно до загальнонаціонального законодавства та зобов'язані застосовувати законодавчі та інші нормативні акти, які приймаються центральними органами державної влади.

Територія унітарної держави завжди має свою внутрішню організацію або так званий адміністративно-територіальний устрій (виняток становлять лише так звані мікродержави), суть якого полягає в поділі єдиної території держави на складові частини. Територія унітарної держави являє собою не що інше, як велику політичну та соціально-економічну су-

[251] Касаткина Н. А. Формы государственного устройства современности: теоретико-правовое исследование: дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Санкт-Петербург, 2015. С. 3, 87, 92.

персистему, що у визначених державним кордоном межах поєднує ключові функціональні підсистеми життєдіяльності суспільства («управління», «виробництво», «обслуговування», «розселення») та певною мірою локалізує їх у межах конкретних адміністративно-територіальних одиниць існуючого адміністративно-територіального поділу. Лише у тих випадках, коли локалізація зазначених підсистем на території відповідає існуючому адміністративно-територіальному устрою (відповідно, і існуючій системі управління) адміністративно-територіальний устрій можна розглядати як оптимальний[252].

Щодо федерації (лат. foederatio – об'єднання, союз, спілка), то це форма територіального устрою, за якої вищі територіальні одиниці держави мають певну юридично визначену політичну самостійність, чим відрізняються від адміністративно-територіальних одиниць унітарної держави. Складові частини федерації – це своєрідні державоподібні утворення, які називають суб'єктами федерації, а територія федерації складається з територій її суб'єктів.

Традиційно основною ознакою федеративної держави називають поділ суверенітету між двома рівнями (федеральним і суб'єктів федерації), що передбачає, зокрема, існування двох систем державної влади й управління, кожна з яких діє у визначених конституцією межах. Характерною рисою федеративної держави є те, що поряд з федеральною конституцією, органами влади та законодавством свої конституції, закони, свою систему законодавчих, виконавчих і судових органів мають суб'єкти федерації. Характерним є конституційно установлене розмежування функцій і компетенції між федерацією у цілому та її суб'єктами. До відання федерації, як правило, належать найважливіші питання державного життя: зовнішня політика, оборона країни, фінанси, оподаткування, організація федеральних органів, розв'язання конфліктів між суб'єктами федерації. Компетенція суб'єктів федерації у цілому ширша, але вона зводиться переважно до питань, що не потребують однакового регулювання. До них віднесені організація місцевого самоврядування, громадський порядок, охорона довкілля, встановлення місцевих податків та ін.

[252] Докладніше див.: Батанов О. В., Приходько Х. В. Феноменологія сучасного унітаризму: аксіологічні, онтологічні та телеологічні аспекти. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України.* 2016. № 7. С. 69–78; Иринин А. Е. Сущность унитарной формы государственного устройства: дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Краснодар, 2007. 174 с.; Міщук В. В. Унітарна форма територіального устрою України, Польщі та Італії (порівняльно-правовий аналіз); Шевченко А. Є., Міщук В. В. Унітарна форма територіального устрою України та окремих країн Європи (порівняльно-правовий аналіз): монографія. Київ: МП «Лесся», 2013. 248 с.; Приполова Л. І. Територіальний устрій України та європейських унітарних держав: порівняльно-правовий аналіз: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2012. 20 с. та ін.

Державоподібний характер суб'єктів федерації виражається також у тому, що в них є столиця, державні символи – герб, прапор, гімн, не у всіх, але іноді є своє громадянство. Водночас самостійність суб'єктів федерації недостатня для того, щоб вони могли визнаватися суб'єктами міжнародного права. Це пояснюється тим, що суб'єкти федерації не є державами у повному значенні цього слова: вони не мають суверенітету; не мають права сецесії – право одностороннього виходу зі складу федерації; юридично позбавлені права самостійної участі в міжнародних відносинах тощо. Тому проблема федералізму вже протягом кількох століть викликає багато дискусій у теорії та на практиці.

В основу поглядів на неунітарний устрій держави була покладена «доктрина договору» Ж. Кальвіна, що заперечувала абсолютну владу суверена та обґрунтовувала її побудову на суспільному договорі, а отже, визнавала цю владу ділимою. Як наслідок з'явилися теоретичні обґрунтування можливості такого «договору» між центральною й місцевою владами[253]. Одним із найважливіших відгалужень цих філософсько-правових поглядів і стало з часом вчення про федералізм.

Вважається, що батьком-засновником теорії федералізму є німецький юрист і теоретик держави Йоганес Альтузіус, який у процесі полеміки з теорією абсолютизму, яка упродовж багатьох століть панувала в Європі, на початку XVII ст. розробив федеральну теорію народного суверенітету та сформулював принцип субсидіарності. Союз індивідів, які добровільно об'єднались у сім'ї та корпорації, на його думку, утворює громаду, союз громад – провінцію, союз провінцій і міст – державу. Суверенітет, право верховенства при цьому зберігає увесь народ. Уся ієрархія соціально-політичних структур з низового рівня громад і міських комун, які добилися самоврядування, до всезагального союзу, держави, осмислювалася Й. Альтузіусом як система федеративних утворень, союзів, створених на договірних засадах[254]. Його теорія вимагала, аби децентралізовані політичні одиниці мали якомога більше автономії щодо реалізації права і управління. Тільки коли нижчі політичні одиниці були не в змозі виконати поставлені перед ними завдання, компетенція щодо реалізації права і управління переходила б до відповідного вищого політичного об'єднання[255].

[253] Стасенко С. О. Біля витоків сучасного лібералізму: ідеї Ж. Кальвіна і Дж. Локка про цивільне правління та свободу совісті. *Наука. Релігія. Суспільство.* 2013 № 2. С. 50–56.

[254] Каменская Г. В. Альтузиус Йоханнес. Федерализм: Энциклопедия. С. 46–47.

[255] Вюртенбергер Т. Європейська ідея субсидіарності як основа регіоналізації, децентралізації та деконцентрації. Організація регіональної та місцевої влади: досвід держав – членів Європейського Союзу та вибір України. Київ, 2000. С. 5–6.

Ідеї Й. Альтузіуса були прогресивними та революційними для свого часу, і водночас вони не втратили своєї актуальності й сьогодні. Елементи концепції субсидіарності тією чи іншою мірою притаманні не лише теорії федералізму, а й усім теоріям, які сповідують принципи переміщення центру навантаження соціальної і політичної організації на первинні спільності, стверджуючи переваги самоврядування, цінності соціальної солідарності та відповідальності. Однак саме федеративна теорія народного суверенітету увійшла в анали федералістики. У ній набула розгорнутого та найбільш завершеного втілення ідея договірної природи федерації, яка сприймається більшістю сучасних теоретиків федералізму, обґрунтована думка про роль федеративної системи як засобу збереження свободи, про федеративний характер суспільства, яке дає початок федеративним формам державно-політичної організації.

Уявлення про федералізм у тому розумінні, в якому це поняття звичайно використовують для сучасних складних держав, з'явилися лише наприкінці XVIII ст. У контексті дослідження конституційно-порівняльних проблем сучасного унітаризму та федералізму ця обставина має значення тому, що саме з цим поняттям мало б бути пов'язане його використання не лише у конституційній, а й у міжнародно-правовій сфері, але ситуація видається дещо складнішою – практичне втілення федералістських теорій не отримало єдиних підходів[256].

Зокрема, під час створення США – однієї з перших у новітній історії федеративної держави – в її основу було покладено фундаментальні ідеї Т. Джефферсона, А. Гамільтона, Дж. Медісона, Дж. Джея, які створили підвалини північноамериканської моделі федералізму. Остаточно ідеї федералізму, як принципу державної організації на засадах федерації, сформулював А. Гамільтон. Однією з ключових тез А. Гамільтона було чітке виокремлення повноважень федерації зі збереженням недоторканності повноважень її членів. Але з урахуванням невдалого досвіду конфедеративного устрою США йшлося про міцні повноваження центру, що й окреслювало в загальних рисах ідею федеративного устрою США[257].

Отже, у США було засновано федеративну державу у вигляді міждержавного союзу, що відбулося шляхом об'єднання держав, створених за територіальною ознакою. Це не призвело до втрати ними свого внутрішнього суверенітету, але призвело до втрати зовнішнього. Така модель федералізму,

[256] Чернобаєва Т. О. Міжнародна правосуб'єктність суб'єктів федерації: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Харків, 2019. С. 19.

[257] Федераліст: коментар до Конституції Сполучених Штатів / Александер Гамільтон, Джеймс Медісон, Джон Джей. Київ: Сфера, 2002. 490 с.

відома як північноамериканська, має власні риси та особливості та зберігає їх протягом більше ніж двохсот років.

До північноамериканської моделі сучасного федералізму додалася модель швейцарської федерації, що побудована з врахуванням лінгвістичних та етнічних особливостей суб'єктів, які входять до її складу. Саме цим Швейцарська Конфедерація відрізняється від США. Наразі Швейцарська Конфедерація існує за Конституцією 1999 р. і має 20 кантонів і 6 напівкантонів. Той факт, що в основі союзу знаходяться «національні держави», створює суттєві політико-правові підстави для суверенізації його членів. Це зумовлює сутність і зміст правової концепції швейцарського федералізму[258].

Тип канадської федерації – це третій тип сучасного федералізму, що демонструє можливість створення федерації за Вестмінстерською парламентською моделлю. Поява канадського федералізму була реакцією на необхідність мінімізувати суттєві розбіжності між приморськими й глибинними провінціями великої держави, де до того ж існували мовні відмінності на територіях колишніх британських і французьких колоній. Розподіл повноважень між федеральним і провінційними урядами було закріплено в Акті про Британську Північну Америку 1867 р. (наразі – Конституційний акт 1867 р.), який разом з поправками до Акта про Британську Північну Америку й Конституційним актом 1982 р. утворюють Конституцію Канади. Правова концепція канадської моделі вважається однією з найбільш складних у теорії федералізму[259], що значною мірою зумовлюється особливостями канадської політики мультикультуралізму[260].

[258] Авраменко С. Л. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий: монография. Москва: МГИМО, 2003. 177 с.; Орлинская О. М. Бельгийский и швейцарский опыт строительства федеративных отношений: сравнительный анализ. *Вестник МГОУ.* Серия «История и политические науки». 2011. № 2. С. 234–237; Федерализм и многоэтничные государства: швейцарская модель / Лидия Р. Баста Фляйнер, Томас Фляйнер (ред.); пер. М. М. Красновой. Казань, 2004. 212 с. та ін.

[259] Варунц Л. Д. До питання щодо територіальної організації влади у Канаді. Право і безпека. 2015. № 3 (58). С. 11–15; Варунц Л. Д. Федералізм Канади: загальна характеристика та проблемні питання. *Virtus: Scientific Journal.* 2019. № 32 (March). P. 242–246; Данилов С. Ю. Эволюция канадского федерализма. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. 303 с.; Тимашова Т. Н. Канадская модель федерализма: монография. Москва: Анкил, 2002. 126 с. та ін.

[260] Кучмій О. П. Стратегія мультикультуралізму у внутрішній та зовнішній політиці Канади. Актуальні проблеми міжнародних відносин: зб. наук. пр. / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, Ін-т міжнар. відносин; редкол.: Л. В. Губерський (голов. ред.) та ін. Київ, 2008. Вип. 77. Ч. 1. С. 55–64; Тищенко Ю. А. Проблеми становлення та реалізації політики мультикультуралізму: досвід Канади. *Стратегічні пріоритети:* наук.-аналіт. зб. / Нац. ін-т стратег. дослідж. 2008. № 8. С. 52–59; Чередник Н., Чередник Ю. Мовна політика як складова політики мультикультуралізму в Канаді. Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / Дніпропетр. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Дніпропетровськ, 2009. Вип. 2. С. 1–7. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2009-02/Cherednik.pdf. та ін.

Таким чином, виділяються відповідні основні моделі федералізму[261], кожна з яких містить ідею «державності» її членів. У різних варіаціях ці моделі втілені у сучасних, так би мовити, «класичних» федераціях.

Варто вказати на те, що, попри колосальну увагу, яка приділяється проблемам федералізму в політичній і правовій науці, однозначного розуміння сутності та змісту цього явища не існує. Доволі полярними є й оцінки, які даються цьому феномену, концепту та, відповідно, конституційній практиці реалізації федералістської ідеї.

Так, у Стенфордській філософській енциклопедії зазначається, що федералізм – це «теорія або пропаганда федеральних принципів розподілу повноважень між частинами-членами та загальними інститутами». Розглядаючи характерні ознаки федералізму та його відмінність від унітарної держави, А. Фолсдал вказує, що «значна філософська увага до проблем федералізму останнім часом викликана сплеском політичного інтересу до цієї тематики, протистоянням, яке існує між емпіричними висновками та законними підвалинами стабільності і довіри громадян до федеральних політичних порядків». Йдеться насамперед про дилеми та виклики, які стоять перед Канадою, Австралією, країнами Європи, Росією, Іраком, Непалом та Нігерією, а також низку випадків, де федеральний договір розглядається як рішення для усунення розбіжностей серед населення, розділеного на етнічні чи культурні групи, які ще шукають загальний, демократичний політичний порядок.

А. Фолсдал наводить різні аргументи на користь переваг федеральних порядків над унітарною державою: федеральні домовленості можуть захищати від центральних органів влади шляхом забезпечення імунітету та недомінування груп меншин або країн; конституційний розподіл повноважень членів федерації захищає людей від центру, тоді як механізми блокування забезпечують вплив на центральні рішення через органи членів; федеральні домовленості можуть стосуватися національних меншин, які прагнуть до самовизначення та збереження своєї культури, мови чи релігії. Режим автономії та імунітету, очевидно, є кращим за політичні конфлікти, які можуть бути наслідком прагнення таких груп до сецесії; федеральні рішення збільшують можливості участі громадян у прийнятті громадських рішень, обумовлюючи це можливостями проведення обговорень як на рівні суб'єкта – члена федерації, так і в центральних органах; федерації мають переваги завдяки інструментам економічного та

[261] Фарукшин М. Х. Сравнительный федерализм: учеб. по спецкурсу. Изд. 2-е, перераб. и доп. Казань, 2012. С. 38.

фіскального федералізму, хоча, на його думку, ці аргументи свідчать скоріше про децентралізацію, а не власне федералізм; федеральні домовленості можуть не тільки захищати існуючі групи людей зі спільними цінностями чи уподобаннями, але також можуть сприяти їх мобільності. Автономія членів федерації створює умови для конкуренції для осіб, які вільно переміщуються, з метою забезпечення своїх інтересів, уподобань та запитів. Така мобільність членів федерації дає переваги місцевій автономії щодо надання державних послуг тощо[262].

Водночас А. Фолсдал вказує й на наявність багатьох складних питань сучасного федералізму, серед яких – насамперед питання конституційного та інституціонального дизайну (склад федерації та визначення меж одиниць-членів за географічними, етнічними чи культурними ознаками; створення нових одиниць-членів, можливість або ні сецесії тощо); поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову у федеральному центрі та між одиницями-членами та центральними установами; форми впливу членів федерації на центральні органи, що приймають рішення, у тому числі й можливості їх блокування. Важливими, на думку А. Фолсдала, є питання щодо стабільності федеративних відносин. Адже у міру розвитку політичних відносин, федеральні політичні домовленості створюють особливі проблеми щодо стабільності та довіри. Федерації мають тенденцію до дезінтеграції у формі сецесії або до централізації у напрямі унітарної держави. Така нестабільність не повинна бути несподіванкою, враховуючи напруженість, яка, як правило, породжує передусім федеральні політичні порядки, напруженість між національними спільнотами більшості та меншинами у багатонаціональних федераціях. Тому федеральні політичні порядки часто відзначаються високим рівнем «конституційної політики», характер та стан якої може суттєво впливати на ці конфлікти та їх результати.

Проблемними, вважає А. Фолсдал, є поряд із зазначеними вище питання щодо розподілу повноважень, насамперед у аспекті можливостей зловживання ними, а також не перевищення суб'єктами своєї юрисдикції; здатності створювати та підтримувати режим «подвійної лояльності» серед громадян; питання підтримки достатнього демократичного контролю над органами федерального центру та органами суб'єктів; проблеми співвідношення принципів поділу влади та субсидіарності; проблеми справедливості та вирівнювання, компромісу між автономією та розподільчими претензіями

[262] Follesdal Andreas. Federalism. Stanford Encyclopedia of Philosophy. URL: https://plato.stanford.edu/entries/federalism/

членів федерації, релевантності спільної «ідентичності» та ролі загальної культури та зв'язків між громадянами у вирішенні цих питань тощо. Сукупність цих та інших проблем сучасного федералізму, констатує А. Фолсдал, зумовлює кілька викликів перед демократичною теорією, особливо в контексті їх розв'язання в унітарних державах[263].

Слід зазначити, що питання щодо визначення федерації та федералізму, виділення їх ознак, цілей і функцій є доволі дискусійним у науці конституційного права. Єдине, у чому більш-менш солідарні між собою дослідники відповідної тематики, то це у питанні щодо співвідношення цих понять. Федералізм традиційно розглядається як більш широке явище, ніж федерація. Він визначається як принцип, концепція, парадигма державного устрою, що уможливлює забезпечити єдність і плюралізм державної та суспільної влади в умовах її територіальної організації на кількох рівнях. При цьому виділяють широке та вузьке розуміння федералізму. У вузькому розумінні – це форма державного устрою (федерація), в широкому – політичний рух за її установлення. Звідси робиться висновок, що федералізм може існувати і без федерації, але федерація без федералізму втрачає сенс.

Звертають увагу й на те, що погляди на федерацію помітно змінювалися залежно від цілей, які було покликане вирішити установлення федерації в тій чи іншій державі. Достатньо сказати й те, що у літературі виділяється понад 30 ознак федерації та понад 60 моделей федералізму, що свідчить як про складність самого феномену, так і його поширеність.

При цьому усі ознаки федерації необхідно оцінювати у комплексі. Не можна відносити державу до федеративних, якщо в її конституції відсутні норми про федеративний устрій (така ситуація існує, зокрема, щодо ПАР). З іншого боку, проголошення держави федерацією автоматично не є підставою для її включення до переліку федеративних держав, оскільки відомі приклади фіктивного (фасадного, фантомного) федералізму (псевдофедералізму). Такий різновид федералізму значною мірою був характерним для СРСР і РСФРР[264].

Конституційна історія свідчить, що федеральність є зазвичай ознакою держав, які формувалися шляхом об'єднання чи завойовування різних територій. Дуже рідко федерації утворюються шляхом територіальної трансформації унітарних держав. Серед європейських країн, зокрема, федераціями є Німеччина, Королівство Бельгія, Швейцарська Конфедерація, Австрійська

[263] Follesdal Andreas. Federalism. Stanford Encyclopedia of Philosophy. URL: https://plato.stanford.edu/entries/federalism/

[264] Конституционное право России: курс лекций. С. 189–190.

Республіка, Боснія і Герцеговина. Конституційна історія федералізму кожної з цих держав є складною та унікальною. Вони відрізняються за своїми розмірами, часом та, особливо, чинниками своєї федералізації. Усього у світі 27 держав із федеративним устроєм. Практика свідчить, що найстійкішими є федерації, створені на територіальній основі (США, Мексика, Німеччина). Натомість федерації, які будуються за національно-територіальною ознакою (колишні СРСР, Соціалістична Федеративна Республіка Югославія, Чехословаччина, сьогоднішня Російська Федерація, Індія), змушені рахуватися з можливими сепаратистськими проявами, які загрожують цілісності такої держави. Суб'єкти федерації можуть мати різні назви, що, як правило, визначаються певними історичними або правовими чинниками: штати, провінції, республіки, федеральні землі тощо.

Федерацію слід відрізняти від конфедерації, яка являє собою міжнародно-правовий союз суверенних держав, до компетенції якого передаються деякі важливі питання. Близькими до суб'єктів федерації можуть бути також автономні утворення деяких унітарних держав регіоналізованого типу, про що йтиметься далі.

Нині існує не так уже й багато держав, котрі, виникнувши як унітарні, потім змінили форму устрою на федеративну та, внаслідок такої модернізації, являють собою позитивний приклад для рецепції. Сучасні демократичні держави майже не здійснювали добровільного переходу від унітаризму до федералізму. Ті федерації, що на сьогодні існують у світі, утворилися переважно або ж історично шляхом об'єднання політично самостійних держав чи державних утворень (як, наприклад, США), або ж мали попередній досвід такого об'єднання державних утворень (наприклад, Німеччина). Єдиним винятком серед розвинених держав може слугувати приклад Бельгії, котра лише під тиском складних обставин, пов'язаних передусім з тривалим міжетнічним напруженням, змушена була дуже поступово та повільно перейти від унітаризму до федеративного устрою, але це не вирішило навіть частини проблем, що виникли перед бельгійським суспільством, і цю державу періодично лихоманить.

Так само під тиском складних обставин федеративний устрій було нав'язано Боснії і Герцеговині, але проблеми у цій державі лише поглибилися. Сучасна політична організація держави Боснія та Герцеговина характеризується складною внутрішньою структурою й обмеженою спроможністю та юрисдикцією державних інститутів стосовно нижчих територіальних та адміністративних одиниць. У межах такої державної системи спостерігаються відповідні унітарні тенденції. Майже кожна ініціатива щодо зміцнення центральних державних інститутів сприймається з цього погля-

ду як унітаризм. Так само пропаганда самої ідеї належності громадянина, держави чи просто боснійців подається як чинник, що доповнює відповідні процеси у державі Боснії та Герцеговини. Таке сприйняття є одним із основних інструментів риторики представників так званого національно схильного політичного суб'єкта, насамперед тих, хто має сербську чи хорватську орієнтацію[265].

Перетворення Бельгії із унітарної на федеративну державу в результаті кількох етапів державних реформ (з 1970 по 1993 р.) стало вражаючою подією, неповторним досвідом і повчальним прикладом. Уся історія бельгійської держави відзначалася віхами конфліктів між двома культурно-лінгвістичними громадами – валлонами та фламандцями, які проявлялися у різних сферах і мали суттєвий вплив на політичне життя країни. Федералізація Бельгії стала спробою врегулювання таких конфліктів. Втім, як свідчить цей безпрецедентний досвід (який без будь-якої переконливої аргументації пропонується деякими «експертами» для України як рецепт розв'язання її внутрішніх «проблем»), що і сьогодні залишається невирішеною низка проблем між культурно-лінгвістичними громадами. Негативною стороною також є прояв сепаратистських настроїв, які виходять переважно від фламандських політичних партій. Як вказують дослідники, повного вирішення цих етнічних конфліктів у найближчому майбутньому важко досягти. Відцентровий характер бельгійської федерації, її двополярність, а також тенденція розширення автономії суб'єктів федерації можуть стати сприятливим ґрунтом для розвитку сепаратистських настроїв. Недоліки інституціональної системи можуть призвести до серйозних політичних криз і навіть паралізувати діяльність центральних органів влади[266].

Якщо прикладів конституційної модернізації унітарних держав у федерації, окрім Бельгії, практично не існує, то випадків зворотного процесу, пов'язаного із руйнацією федерацій та утворенням на її тлі різних форм і типів унітарної державності, доволі багато.

Історично однією з перших на Американському континенті припинила існування Велика Колумбія (назва, яка використовується сучасними істориками для умовного позначення держави, тоді відому просто як Колумбія) – держава, що існувала у 1819–1831 рр. у Південній Америці та включала території сучасних Колумбії, Венесуели, Еквадору та Панами.

[265] Bosanski unitarizam: ideološka konstrukcija ili politička realnost? *Godišnjak Bošnjačka zajednica kulture «Preporod».* 2015. № 1. P. 197–218.

[266] Бегаева А. Х. Бельгийский федерализм: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2008. С. 3, 24.

Хоча Велика Колумбія була створена завдяки Основоположному Закону Республіки Колумбія, виданому під час Конгресу Ангостурі (1819 р.), держава в результаті об'єднання цих територій не побачила світ до Конгресу Кукути (1821 р.), де була розроблена національна Конституція, за допомогою якої було впроваджено та врегульовано її створення, а також політичне та інституційне життя нової країни. У Основоположному Законі Республіки Колумбія[267] проголошувалося, що в межах єдиної республіки, провінції Венесуела та Нова Гранада мають усі пропорції та засоби, щоб піднятися до найвищого ступеня могутності та процвітання.

Міжнародне визнання законного існування Великої Колумбії як незалежної, суверенної та відокремленої території було вписано в дипломатичний контекст, що в Європі було несприятливим для офіційного визнання незалежності американських країн. Таким чином, Австрія, Франція та Росія визнавали незалежність в Америці лише в тому випадку, якщо нові держави підпорядковувались монархічній системі, називаючи членів європейських династій суверенами. Крім того, Колумбія та зарубіжні держави зіткнулися зі своїми позиціями щодо розширення території Колумбії та делімітації її кордонів.

На момент свого створення Гран-Колумбія була іспано-американською країною з найбільшим міжнародним престижем, настільки, що кілька політиків з Європи та Америки, включаючи Джона Квінсі Адамса, тодішнього державного секретаря та майбутнього президента США, розглядали її як одну з наймогутніших держав на планеті. Цей престиж, доданий до постаті Симона Болівара, привернув націоналістичні ідеї націй за незалежні рухи на Кубі, Домініканській Республіці та Пуерто-Рико, які прагнули сформувати державу, пов'язану з республікою.

Країна була розпущена наприкінці 1820-х – на початку 1830-х років через політичні розбіжності, що існували між прихильниками федералізму та централізму, а також регіональну напруженість між народами, що складали республіку.

Іншим невдалим прикладом в історії федералізму є Федерація Центральної Америки або Сполучені Провінції Центральної Америки – федеративна держава, яка існувала з 1823 по 1839 р. на території Центральної Америки та складалася зі штатів (провінцій) Гватемала, Гондурас, Сальвадор, Нікарагуа, Коста-Рика і Лос-Альтос. Територія Федерації також включала густий регіон джунглів Белізу, хоча британська присутність на узбережжі Атлан-

[267] Ley Fundamental de la República de la Gran Colombia. La presente ley fue redactada en el Congreso de Angostura (1819) y ratificada en el Congreso de Cúcuta (1821). *Bienvenido a Wikisource.* URL: https://es.wikisource.org/wiki/Ley_Fundamental_de_la_Rep%C3%BAblica_de_la_Gran_Colombia

тики в цьому регіоні на той час уже була доволі відчутною. Цю федерацію було створено після їх виходу зі складу Мексиканської імперії. Прийнята в листопаді 1824 р. конституція Сполучених Провінцій Центральної Америки скасовувала рабство, гарантувала свободу друку, скасовувала феодальні титули. У преамбулі цієї Конституції зазначалося, що вона проголошується із урахуванням прагнень представників народу Центральної Америки, використовуючи їхні суверенні права, щоб сприяти їхньому щастю, підтримувати їх у якнайбільшому здійсненні своїх повноважень, зміцнювати права людини і громадянина на незмінних принципах свободи, рівності, безпеки та власності; встановити громадський порядок і сформувати ідеальну федерацію[268]. Законодавча влада належала двопалатному парламенту; на чолі федерації стояв президент.

Як і в більшості ібероамериканських країн, незалежність Центральної Америки була, по суті, креольським рухом і не означала негайного поліпшення умов життя центральноамериканських селян. Рушійною силою в утворенні союзу була комерційна еліта Гватемали та Сальвадору, яка прагнула не стільки соціальної чи політичної революції, скільки нових комерційних зв'язків з Англією, Францією, Нідерландами, Російською імперією та США. Втім, у лібералів Сполучених Провінцій були великі надії на федеральну республіку, яка, за їх задумом, мала розвинутися в демократичну державу між Атлантичним і Тихим океаном. Це прагнення набуло відображення в символах федерації: біла смуга на прапорі символізувала землю між двома океанами; герб містив п'ять гір (по одній від кожного штату) між двома океанами, увінчаний фригійським ковпаком – символом Французької революції.

Роки існування Сполучених Провінцій супроводжувались численними збройними конфліктами, які вилилися у громадянську війну, що, врешті-решт, призвело до розпаду федерації. Окрім того, на практиці федерація зіткнулася з такими основними проблемами: протистояння федеральному проєкту консерваторів, представників католицької церкви та великих землевласників; недостатньо розвинуті комунікації та, особливо, надзвичайно поганий транспортний зв'язок між державами-членами; фактична непоінформованість населення про переваги регіональної інтеграції; влада федеральної столиці (місто Гватемала, пізніше Сан-Сальвадор) майже не існувала поза її межами; нестача коштів на соціально-економічний розвиток і втручання іноземних держав (наприклад, Великої Британії, США та Мек-

[268] Constitución de las Provincias Unidas del Centro de América de 1824. (22 de noviembre de 1824). *La Fundación Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes.* URL: http://www.cervantesvirtual.com/obra-visor/republica-federal-de-centroamerica-2/html/02751fc6-82b2-11df-acc7-002185ce6064_1.html

сики) тощо. У результаті кожна з провінцій проголосила себе самостійною державою. Подальші заходи щодо відновлення Сполучених Провінцій Центральної Америки не мали успіху[269].

На Африканському континенті ілюстративним прикладом розпаду федерації є, зокрема, Федеративна Республіка Камерун, яка існувала у 1961–1972 рр. Камерунська державність багато років була пов'язана із країнами Західної Європи та впливом на її розвиток системи політичних інститутів, що базуються на західній політичній та правовій культурі.

Історія цієї держави починається ще з початку XX ст., коли після Першої світової війни за рішенням Ліги Націй Східний Камерун був переданий під мандатне управління Франції, а Західний Камерун – Великої Британії. З 1946 р. ці території знаходилися під опікою ООН, але з французьким і британським управлінням. У 1960 р. Франція надала незалежність Східному Камеруну (Республіка Камерун). За рішенням ГА ООН у лютому 1961 р. у Британському Камеруні було проведено плебісцит, під час якого близько 80% населення висловилися за приєднання до Республіки Камерун на федеративних засадах з назвою «Західний Камерун». У північній частині Британського Камеруну більшість населення висловилась за приєднання до Нігерії. 1 жовтня 1961 р. було утворено Федеративну Республіку Камерун, що об'єднала Східний Камерун та Західний Камерун. Того ж року було прийнято Конституцію новоутвореної федеративної держави. Проте 1972 р. після загального референдуму було проголошено утворення Об'єднаної Республіки Камерун. Тоді було утворено єдину політичну систему, ліквідовано самостійні органи влади в обох частинах країни і держава стала унітарною, яка з 1984 р. отримала назву Республіка Камерун.

Дослідники конституційної історії Республіки Камерун вказують на кілька чинників, які зумовили її розвиток у другій половині XX – початку XXI ст. Зокрема, одного боку, вказується на відносну внутрішню несумісність західної та традиційної камерунської політичної культури, відторгнення західних демократичних форм управління камерунським політичним організмом, а з другого – утворені в сучасній Республіці Камерун демократичні інститути вважаються обов'язковим атрибутом модернізованої держави, в тому числі як засіб досягнення більш важливих цілей – забезпечення національних інтересів. Адже Камерун уже у 80-х роках минулого століття, за класифікацією ООН, вважався державою, що динамічно розвивається, належав до категорії «благополучних» за еко-

[269] Provincias Unidas del Centro de América. URL: http://archivo.elsalvador.com/especiales/2006/independencia/provincias.asp

номічними та соціальними показниками. Це, на їхню думку, стало можливим тому, що вдалося зосередити зусилля всіх камерунців на вирішенні загальнодержавного завдання – створення унітарного, багатогалузевого, незалежного від зовнішніх сил господарського механізму. Більше того, вважається, що сучасна система державних органів Республіки Камерун володіє внутрішніми системоутворюючими властивостями, передусім єдністю цілей, завдань, функцій, принципів організації і діяльності з урахуванням її форми державного устрою[270].

Доволі коротку історію мають і деякі інші федеративні утворення на Африканському континенті. Так, наприклад, Федерація Малі, яка первинно об'єднувала Суданську Республіку, Сенегал, Дагомею та Верхню Вольту (2 останні країни майже одразу вийшли з союзу), проіснувала лише з 1959 по 1960 р. Політично створення Федерації Малі втілювало в життя панафриканські ідеї негритюду – літературно-філософської політичної течії, спрямованої на культурне самоутвердження всіх людей Африки та людей африканського походження. На відміну від панафриканізму, зорієнтованого радше на англо-саксонський світ, франкомовний негритюд увібрав у себе переважно європейський дискурс про Африку. 20 червня 1960 р. було проголошено повну незалежність Федерації Малі, але вже у серпні цього ж року Сенегал вийшов зі складу федерації, а у вересні 1960 р. було проголошено незалежність Республіки Малі. Причиною її розпаду вважалися глибокі розбіжності між Сенегалом і Суданом у економічній, політичній і соціальній структурі та життя цих держав, а також з питань зовнішньої політики[271].

Як доводять сучасні дослідники, Республіка Малі може бути прикладом у галузі конституційно-правового регулювання процесів децентралізації для інших країн Африки. Республіка Малі є унітарною децентралізованою державою. Серед базових конституційно-правових принципів децентралізації в Малі виділяють такі: національна єдність і цілісність території; вирішення політичних і територіальних проблем шляхом переговорів; прихильність демократичному режиму, поваги прав людини; легітимність; справедливість, рівність; демократичне управління на місцях; вільне управління адміністративно-територіальними утвореннями, але під контролем держави; повагу місцевих традицій і специфіки; принцип субсидіарності.

---

[270] Ндонго Эссуга Мишель. Конституционные основы становления и развития механизма государственной власти в Республике Камерун: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2007. 26 с.

271 Бенгали М. Возникновение и развитие государственности Республики Мали: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 710. Москва, 1970. С. 6.

Модель децентралізації та територіального управління в Малі у своїй основі континентальна (французька). Вона передбачає нагляд з боку представників держави на територіальному рівні. Останніми роками у Малі створено правові основи децентралізації, прийнято значну кількість законів, декретів та інших нормативних актів у цій сфері. Водночас закладений міцний інституційний фундамент для децентралізації, засноване велике коло інститутів, покликаних забезпечити просування процесу децентралізації. У Малі центральне місце в процесі децентралізації займає збільшення самостійності «територіальних колективів», делегування їм компетенцій і ресурсів, розвиток співпраці між «територіальними колективами» тощо[272].

Ще одним невдалим прикладом у історії федералізму є Королівство Лівія, утворене у 1951 р. під назвою Об'єднане Королівство Лівія, що існувало до 1963 р. Передувало утворенню цієї федерації рішення ГА ООН, яка 21 листопада 1949 р. прийняла резолюцію про необхідність надання Лівії незалежності до початку 1952 р. Ідрис I – емір Триполі і Киренаїки, 24 грудня 1951 р. проголосив незалежність Об'єднаного Королівства Лівії, що складається з Триполітанії, Киренаїки і Феццану. Ідрис I був оголошений королем новоствореної держави. Кожна з трьох складових держави отримала автономію. 28 березня 1953 р. Лівія вступила в Лігу Арабських Держав.

Главою держави був король. Виконавча влада належала федеральному уряду на чолі з прем'єр-міністром, якого призначав король. Законодавча влада була представлена двопалатним парламентом – Національною асамблеєю, що складалася із депутатів, які представляли суб'єкти Об'єднаного Королівства Лівії. В суб'єктах федерації існували місцеві органи влади. Керівників провінцій призначав король.

Нова держава мала величезні проблеми з як з точки зору адміністрування, так і свого економічного й культурного розвитку. 25 квітня 1963 р. було скасовано Федеральну конституцію країни, країну перейменовано на Королівство Лівія. Федеративний устрій було скасовано, ліквідувалися провінційні уряди, утворювався єдиний уряд. Країна ставала унітарною монархією. Втім у 1969 р. у результаті військового перевороту монархію було ліквідовано та проголошено Лівійську Арабську Республіку[273] (з 1977 р. – Соціалістична Народна Лівійська Арабська Джамахірія, а з 2011 р., після ліквідації режиму Муаммара Каддафі – Лівія).

272 Сиссоко Джигаба. Конституционно-правовые основы децентрализации органов местного самоуправления в Республике Мали: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2019. 26 с.

273 Яшлавский А. Э. Объединённое Королевство Ливии. Федерализм: Энциклопедия. С. 487.

Дані приклади підтверджують зроблений у теорії сучасної федералістики висновок про те, що укладення договору або конституційне встановлення федерації саме по собі не забезпечує суспільство правом вільного вибору і демократичними інститутами. Більше того, федералізм сам потребує демократичних засад. Іншими словами, чим менше демократії в державі, що будує федералізм, тим менше шансів його побудувати, а отже, більше конфліктів і зіткнень. Тому транзитні держави, які обирають федерацію як форму державного устрою, часто після закінчення деякого періоду змушені відмовлятися від неї, тому що спроби розв'язати проблеми шляхом об'єднання територій і ресурсів, нерідко призводять до ще складніших проблем і навіть громадянських воєн. Тому вибір федеральної системи як способу вирішення переважно питань безпеки та соціально-економічних проблем виявляється не завжди виправданим. Передусім це стосується гетерогенних транзитних суспільств, у яких відсутні традиції і досвід демократичного врядування. Саме в цих випадках федеральні системи мають короткий термін свого існування. Політична історія свідчить, що тільки в другій половині XX ст. більше десятка федерацій проіснувавши незначний час, зазнавали розпаду. Так, крім розглянутих, це Сполучені Штати Індонезії (1949–1950 рр.), Федерація Родезії і Ньясаленду (1953–1963 рр.), Федерація Південної Аравії (1962–1967 рр.), Конго (Леоподвіль) (1965–1967 рр.), Сенегамбія – конфедерація, що включала Сенегал і Гамбію (1982–1989 рр.), Федерація Сент-Кітс і Невіс у Карибському морі (1983–1998 рр.) та ін. Так само на початку 1990-х років, опинившись у транзитному стані, розпалися три соціалістичних федерації (СРСР, СФРЮ, ЧРСР).

Досвід утворення, існування і розпаду цих федерацій засвідчує, що за правового оформлення федеративної держави далеко не завжди враховуються наявність / відсутність передумов федералізму, що застосування (політичне і правове) більше знаходить федерація, ніж федералізм, тобто його форма, а не зміст. Тому для того, щоб формувати в транзитних державах федеральну систему з адекватною федералізму політичною інфраструктурою, необхідно не тільки розробляти і приймати на національному рівні програму федерального будівництва, а й забезпечувати умови її здійснення, тому що якщо федералізм розуміти як необхідну «угоду», результатом якої є федерація, то з неминучістю постає питання про наслідки цієї «угоди» – федералізм (у даному випадку мова йде про його основи: федеральну політичну культуру, федеральне громадянське суспільство тощо). Якщо в класичних випадках утворення федерацій супроводжували (США) або передували (Швейцарія) умови, виражені формулою «демократизація – республіканізація», що створюють основу федералізму, то наслідком створення

федерації стало забезпечення відповідності форми (федерації) змістом (федералізму). Це говорить про те, що створення федерації пирікає не тільки федеральний уряд, політичну еліту всіх її складових частин, а й громадян, які проживають на об'єднаній території, брати участь у формуванні та розвитку федералізму (громадський консенсус, толерантність, примирення конфесій тощо). Таким чином, стійкість федерації залежить від того, наскільки зацікавлена, по-перше, і готова, по-друге, велика частина федерованого і диференційованого суспільства (індивіди, групи людей, політичні партії, громадські рухи, політична еліта тощо) в збереженні федерації за допомогою розвитку федералізму[274].

У цьому контексті значний інтерес становить досвід пострадянських держав, особливо колишніх республік СРСР, які на певному етапі суверенізації постали перед вибором територіальної організації своєї державності. Досвід Республіки Казахстан і Російської Федерації найбільш ілюстративний. На думку І. Бусигіної і Е. Таукебаєвої, після розпаду СРСР «реального вибору способу вирішення територіальної проблеми у російського політичного класу не було з ряду причин, головною з яких є те, що в цей період (кінець 80 – початок 90-х років XX ст.) сегментарні відмінності з появою нового ресурсу – масової політики – вперше набувають політичного значення (передусім в етнічних регіонах), в силу чого «федералізм стає «вибором без вибору», засобом хоч якоїсь гарантії лояльності регіонів і запобігання хаотичній децентралізації».

Таким чином, констатують І. Бусигіна і Е. Таукебаєва, «подальші дискусії велися не про вибір між федералізмом або унітаризмом, а про характер «потрібної» для Росії федерації, передусім щодо збереження (або скасування) етнічних регіонів. Вибір було зроблено на користь надзвичайно складного федеративного дизайну: асиметричної складносуб'єктної федерації, що складається як з етнічних регіонів (республік, автономних округів, автономної області), так і з регіонів, виділених за територіальною ознакою (областей, країв, міст федерального підпорядкування)»[275].

Щодо цього О. Кутафін вказував, що з моменту свого виникнення ця федерація «мала не договірно-конституційний або договірний характер, які більшість інших федерацій, а конституційно-правовий, оскільки вона була утворена не в результаті укладення договору між її суб'єктами, а на основі того, що її проголосила конституція». Тому, констатує він, Росія як федерація на момент утворення не володіла «класичними ознаками федеративної

[274] Гоптарева И. Б. Политический анализ концепции федерализма: монография. Оренбург: Южный Урал, 2002. С. 225–226.
[275] Бусыгина И. М., Таукебаева Э. Цит праця. С. 101–110.

держави». Проте, стверджував О. Кутафін, «головним аргументом на захист її федерального характеру слугували не ті чи інші формальні ознаки федерації, а воля її народів, які висловили бажання розглядати свою державу як федеративну»[276]. Такий висновок роблять і деякі інші російські дослідники, які вважають, що Росія, подібно до Бельгії, намагається будувати федеративну державу «згори донизу», що призводить до певних складнощів і конфліктів[277].

На відміну від Росії, у Республіці Казахстан після розпаду СРСР і до прийняття конституції не було практично жодних дискусій щодо вибору територіального устрою країни. Аналіз публікацій на відповідну тематику дає підстави констатувати аксіоматичність принципу збереження централізованої системи управління державою, економікою і суспільством у Казахстані[278].

Показово, що в Концепції формування державної ідентичності Республіки Казахстан унітарність Казахстану визначається як «історично непорушний факт»[279]. Більше того, Президент Республіки Казахстан Н. Назарбаєв підкреслював, що «Казахстан – унітарна держава, не федерація, тому в питаннях державного управління необхідно брати досвід тільки з унітарних держав, щоб не втратити нитки управління по вертикалі»[280].

Вказуючи на наявність багатьох проблем у процесах формування унітаризму в Республіці Казахстан і федералізму в Російській Федерації, а також аналізуючи перспективи розвитку державності в цих державах, І. Бусигіна і Е. Таукебаєва вказують, що «основним питанням обговорення для Казахстану є питання про децентралізацію (при збереженні унітарної системи)». Для Росії мова йде насамперед про «перетворення федералізму з набору нормативних інститутів на реальні практики політичного про-

---

[276] Государственное право Российской Федерации: учебник / под ред. О. Е. Кутафина. Москва: Юрид. лит., 1996. С. 112.

[277] Орлинская О. М. Бельгийский и швейцарский опыт строительства федеративных отношений: сравнительный анализ. С. 237.

[278] Бусыгина И. М., Таукебаева Э. Цит. праця. С. 101–11; Досмагамбетова Г. И. Децентрализация – политический курс современного Казахстана. Децентрализация как необходимый ресурс усиления местных исполнительных органов: метод. сб. в помощь партийному активу по разъяснению Послания Президента РК – Лидера нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Стратегия «Казахстан-2050»: Новый политический курс состоявшегося государства»). Академия государственного управления при Президенте Республики Казахстан. Астана, 2013. С. 38–43; Жунусканов Т. Ж., Верба Д. В. Казахстанская модель конституционного законодательства как следствие унитаризации устройства государства. *Юридическая наука.* 2017. № 3. С. 90–95; Халикова Ш. Б. Децентрализация власти как фактор повышения эффективности государственного управления в Республике Казахстан. *ҚазҰУ хабаршысы=Вестник КазНУ. Сер. Философия. Культурология. Политология.* 2013. № 2. С. 118–125 та ін.

[279] Концепция формирования государственной идентичности Республики Казахстан: распоряжение Президента Республики Казахстан № 2995. 23 мая 1996 г. URL: https://tengrinews.kz/zakon/prezident_respubliki_kazahstan/konstitutsionnyiy_stroy_i_osnovyi_gosudarstvennogo_upravleniya/id-N960002995_/

[280] URL: www.nomad.su/?a=3-200304040023

цесу». Для обох країн вирішення цих питань безпосередньо залежить від якості держави. Так, на їхню думку, «федералізм (вибір Росії) може бути стабільною й ефективною формою правління тільки в добре функціонуючих демократіях. І, навпаки, поза демократичного контексту неможливо підтримувати федералізм, він неминуче вироджується і призводить або до територіальної дезінтеграції, або стає конституційною формальністю. Унітаризм (вибір Казахстану) може «працювати» і в демократичній, і в авторитарній державі, проте імперативною передумовою для цього виступає ефективність центральної держави. Існуючі ж сьогодні центро-регіональні відносини як у Росії, так і в Казахстані сприяють зміцненню непідзвітності держави»[281].

Особливістю держав з федеративним устроєм є наявність у них так званого федеративного режиму, або державного режиму федерації, своєрідність якого виражається в особливості правових прийомів і засобів формування, розподілу і здійснення функцій державної влади. Композиція державного суверенітету в класичному його розумінні вибудовується, умовно кажучи, у вигляді співвідношення «одна держава – один суверенітет». Як з теоретичної, так і з практичної точок зору об'єднання декількох суверенних держав та утворення на цій основі нової держави вносить у це співвідношення серйозний дисбаланс. На практиці він з часом усувається, але лише частково. Чим послідовніше втілюються федералістські засади в державі, тим дисбаланс є очевиднішим. З цієї причини, зазначають деякі російські вчені, зокрема Ю. Кім (що дуже символічно та важливо у сучасних умовах), федеративна держава не є стійкою політичною формою. Ефект сегментарного державно-правового простору є постійним супутником федерацій. Він не може не позначатися відповідним чином на характеристиках державного режиму, який, тим не менш, традиційно розглядається крізь призму унітаристського погляду («одна держава – один режим»). Однак у федерації, в якій слідом за сегментацією державності уособлюються на рівнях федерації та її суб'єктів електорат і джерела легітимації публічної (державної) влади, державний режим також виявляється певною мірою фрагментованим. Цей деструктивний для стійкості держави фактор нейтралізується, з досвіду більшості стабільних федерацій, посиленням елементів державного унітаризму. Термін «федеративний режим» є адекватним, а також зручним для лаконічного позначення особливостей державного режиму федерацій.

Механізм територіального розосередження функцій державної влади у федераціях структурно близький до децентралізації, але не збігається

[281] Бусыгина И. М., Таукебаева Э. Цит. праця. С. 108–109.

з ним. Зовні організаційна структура федеративної держави виглядає як політично децентралізована. Однак таке уявлення оманливе. Між догмою і реальною практикою федералізму відзначаються серйозні розбіжності. У будь-якій з федеративних держав декларована конституцією федеративна форма перебуває в суперечності з існуючим змістом владовідносин, які природно структуруються унітарно. Особливо це стосується організації системи виконавчої влади, яка несе основне управлінське навантаження в державі. Саме тому, підсумовує Ю. Кім, державність, яка не спирається на унітарність, не може розглядатися як стійка[282].

Такі висновки, які робляться у зарубіжній (у тому числі й російській доктрині федералізму, теоретики якої прагнуть обґрунтовувати існування в Росії «унікальної моделі федералізму, що не має аналогів серед зарубіжних федеративних держав», проблеми якого «неможливо вирішити шляхом перенесення американської або німецької моделі федеративної держави»[283]) мають колосальне методологічне та прикладне значення. На думку Дж. Кана, специфічна форма федералізму, яка отримала розвиток в Росії в 90-х роках XX ст., «негативно плинула на перехід до демократії»[284]. Абсолютно штучно культивована та фактично демонізована сьогодні, наприклад, в Україні ідея федералізму як найбільш завершеної форми регіоналізму та «неодмінної умови для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина»[285], у сучасному світі розвивається значно повільніше, а останнім часом виявилася скоріше ослабленою, ніж зміцненою.

Так, польський дослідник конституційно-правових проблем унітаризму і децентралізації Й. Бросчек зазначає: «Коли ми говоримо про федералізм, ми часто посилаємось на конституційний принцип організації держави. Тоді федеральні держави розглядаються як основна альтернатива унітарній державі. Хоча унітарні держави можуть мати у своєму складі субрівневі одиниці, як і у випадку федеральних держав, юридична теорія припускає, що обидві форми держави коріняться в різних концепціях суверенітету. В унітарних державах суверенітет вважається нероздільним і зосередженим у межах одного урядового рівня. У федеративних державах, навпаки, суверенітет поділяється та ділиться між федеральним рівнем та складовими

[282] Ким Ю. В. Федеративная государственность: сущность, генезис, проблемы развития: теоретико-методологические основы: автореф. дисс. … докт. юрид. наук: 12.00.02. Тюмень, 2009. С. 26–28.
[283] Битюцкий Е. В. Конституционная модель современного российского федерализма: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Пенза, 2017. С. 24.
[284] Kahn J. Federalism, Democratization, and the Rule of Law in Russia. Oxford: Oxford University Press, 2002. P. 4.
[285] Тихонов В. Назв. праця. С. 42.

одиницями». На його думку, «правові дискурси щодо природи суверенітету в унітарних і федеративних державах, як правило, невідомі, однак сам федералізм є дуже неоднозначним і багатовимірним явищем». Як вважає Й. Бросчек, «є низка аспектів, які мають особливе значення у процесі фіксації основних рис федералізму для порівняльного аналізу. Але насамперед федералізм має бути вкорінений у територіально визначеному соціальному розділенні території. Становлення сучасної держави – це процес, зумовлений зусиллями культурних, економічних та політичних еліт для створення нового центру шляхом концентрації та територіального поширення політичної влади. Майже неминуче концентрація політичної влади викликала опір з боку груп, які побоювалися стати культурною та/або економічно маргіналізованою в рамках нової політики. Отже, конфлікти між периферією та центрами є макросоціальним фундаментом федералізму»[286]. Загалом це збігається з позицією Д. Елазара, який підкреслював, що «федералізм – це щось більше, ніж просто структурна побудова; це також особливий спосіб політичної і соціальної поведінки, включаючи зобов'язання до партнерства та активної співпраці з боку приватних осіб і інститутів ... »[287].

Стверджуючи, що «всі процеси формування держави породжують певну форму конфлікту між периферією», а також те, що «такі макросоціальні структури автоматично не виробляють федеральну конституцію», Й. Бросчек констатує, що «насправді федералізм був швидше винятком, ніж правилом. Тільки близько 25 країн із приблизно 200 держав у всьому світі є формальними федераціями». Таким чином, стверджує він, «федералізація залежить від наявності суб'єктів, які активно пропагують федералізм як життєздатне рішення для встановлення легітимності в новій політиці, які беруть участь у колективних діях щодо створення федерального порядку. Хоча наявність федеральних ідей сама по собі не гарантує успішної федералізації, вона є необхідною умовою створення та підтримання федерації. Попри те, що може бути федералізм без федерації, не може бути федерації без наявності будь-якого варіанта федералізму. На ідеальному рівні федералізм викликає два центральних питання: по-перше, чи існує загальний консенсус щодо федералізму як організаційного принципу держави, і, по-друге, яка природа цього об'єднання та наскільки гнучким має бути встановлений баланс між єдністю і територіальним розмаїттям?»[288].

[286] Broschek Jörg. Federalism in Europe, America and Africa: a comparative analysis. *Federalism and decentralization: Perceptions for Political and Institutional Reforms.* Editors: Wilhelm Hofmeister; Edmund Tayao; Sub-editor: Megha Sarmah. Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016. P. 24–25.

[287] Elazar D. J. Exploring Federalism. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. 1987. P. 479.

[288] Broschek Jörg. Federalism in Europe, America and Africa: a comparative analysis. *Federalism and decentralization: Perceptions for Political and Institutional Reforms.* Editors: Wilhelm Hofmeister; Edmund

Подібну позицію висловлює Й. Бросчек і в іншій своїй публікації, стверджуючи, що «існують різні варіанти модернізації взаємозв'язків між центром та підпорядкованими йому одиницями, а федералізація – лише один шлях інституціональної реформи. Інші, такі як адміністративна, законодавча чи фіскальна децентралізація, також можуть бути досягнуті в рамках унітарної держави. Більше того, федералізм сам по собі не є децентралізованим варіантом сучасної держави. По суті, унітарні держави можуть бути децентралізованішими, ніж федеральні, а федеративні – не обов'язково або децентралізовані, або централізовані»[289].

У цьому контексті одна із найбільш оригінальних з точки зору конституційного дизайну європейських унітарних держав являють собою Нідерланди. За свідченням сучасних дослідників, дана держава – це парадоксальний випадок порівняльного конституційного права, державного управління та політології. З одного боку, Нідерланди часто розглядають як одну з найбільш централізованих державних систем у Західній Європі, з другого – система демонструє інституціональну характеристику роздробленої та роз'єднаної «консоціальної» демократії консенсусу. Інституціональні особливості як політичної, так і адміністративної систем у цій країні традиційно характеризуються диференціацією, множинністю та різноманітністю. Специфічний «інституційний дизайн голландської адміністрації та міжурядових відносин» проявляється у «дивному союзі між єдністю та множинністю», відображаючись у принципах та особливостях конституційної структури Нідерландів як «децентралізованої унітарної держави». Цей маркер начебто підкреслює гібридну природу системи. Поєднання характеристик «множинної консенсусної демократії з характеристиками унітарного, а не федеративного устрою, робить Нідерланди унікальним випадком у сучасних порівняльних дослідженнях»[290].

Відповідна позиція щодо співвідношення демократичних засад у доктрині та практиці унітаризму та федералізму не є поодинокою. Схожі думки висловлюють й інші зарубіжні дослідники. Так, Л. Карафіелло і К. Малфліт, хоча й переконані в позитивному впливі федералізму на процеси переходу до демократії, пишуть, що «федералістська діалектика зберігає

Tayao; Sub-editor: Megha Sarmah. Singapore: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2016. P. 24–25.

[289] Broschek Jörg. Staatsstrukturen in der Vergleichenden Politikwissenschaft: Föderal – und Einheitsstaat, in: Lauth, Hans-Joachim; Kneuer, Marianne, and Gerd Pickel (eds.): *Handbuch Vergleichende Politikwissenschaft.* VS Springer 1-11. 2015.

[290] Див., напр.: Toonen Th. A. J. The unitary state as a system of co-governance. *Public Administration.* 1990. № 68 (3). P. 281–297; Toonen Th. A. J., Hoetjes B. J. S., Hendriks F. *Federalism in the Netherlands*. The federal approach to unitarism or the unitary approach to federalism? In: *Federal Conceptions in EU Member States: Traditions and Perspectives.* F. Knipping (ed). Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1994. P. 105–121.

полярність, конфліктність та напруженість»[291]. Американський політолог У. Рікер заперечує, що федералізм завжди слугує гарантією демократичних свобод. На його думку, між федералізмом і свободою немає простого причинного зв'язку[292].

Тобто сьогодні існує серйозна суперечність між доктринальними уявленнями про сутність і зміст федералізму та унітаризму, умови їх ефективного функціонування, розвитку та трансформації, що домінують у мисленні й діяльності вчених і політиків та реальною практикою розвитку систем територіальної організації сучасних держав. При цьому у вітчизняному дискурсі дискусія про федералізм і унітаризм в Україні, періодично з'являючись, на сьогодні вже перестала бути питанням звичайного академічного або політичного діалогу[293].

Як зазначав ще у квітні 2014 р. один зі співавторів проєкту чинної Конституції України В. Мусіяка, «Україна ніколи не буде федерацією – за своєю природою, за всіма ознаками, які характеризують державу, це унітарна країна. Не просто тому, що в Конституції так закріплено, а тому що Україна – це єдиний простір, це єдина територія, це єдиний народ». Безумовно, зазначав він, «під впливом непростих сьогочасних процесів частина населення все-таки піддається ідеям федералізму, але не вони визначають тенденції розвитку країни. Полягають ці тенденції в тому, що з'явилися нові ідеї, які повинні бути найближчим часом закріплені в Конституції, що стосуються децентралізації влади. Адже те, що відбувалося у нас в останні роки, – це антиконституційний переворот і узурпація влади Віктором Януковичем. Він таким чином централізував владу, що спричинило за собою абсолютні спотворення у взаєминах центру і регіонів, він фактично позбавив місцеве самоврядування його повноважень. Це все – особливо на сході і на півдні країни, де сконцентрований потенціал добувної та важкої промисловості, що вимагає великих бюджетних перерозподілів, – призвело до ситуації, коли почався пошук якихось нових форм організації системи влади. Але суть проблеми якраз в тому, що місцеве самоврядування було просто придушене. І ось зараз, якщо децентралізація буде реально здійснена і місцеве самоврядування отримає розвиток, думаю, що всі ці ідеї федералізації кануть в історію»[294].

291 Основы теории и практики федерализма: пособ. для студ. высших учеб. завед.; отв. ред. К. Малфлит. Лейвен: Ин-т Европейской политики: Отделение полит. наук Католического ун-та г. Лейвен (Бельгия), 1999. С. 4.

292 Riker W. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown and Company, 1964. P. 15.

293 Реньов Є. В. Цінності конституційного ладу України та їх правова регламентація: автореф. дис. … канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2017. С. 15.

294 Юрист Виктор Мусияка – о (не)федерализации Украины: интервью для программы «Время свободы» от 7 апреля 2014 года. Радио Свобода. URL: http://www.svoboda.org/content/article/25324374.html

На цей аспект звертав увагу й інший співавтор проєкту чинної Конституції України – В. Погорілко. Він вважав, що «Конституція остаточно вирішила цю проблему, і тому певні пропозиції щодо федералізації України, поділу на землі шляхом об'єднання ряду областей були відкинуті. Це закономірно. Адже у нинішній обстановці, коли наша держава і суспільство, економіка і культура переживають кризу, особливо необхідне об'єднання на загальнодержавному рівні всіх ресурсів і зусиль. Федералізація ж унітарної держави є доцільною лише тоді, коли вичерпані можливості місцевого самоврядування та інших регіональних інститутів»[295].

У силу цих та інших факторів, на наше глибоке переконання, формування цілісної парадигмально-конституційної основи сучасного українського унітаризму відіграватиме вагому інформаційно-пропагандистську роль у процесах протидії здебільшого проросійськи орієнтованим концептам федералізації України[296].

До речі, саме ця обставина, на нашу думку, є причиною того, що питання вітчизняного унітаризму зводиться тільки до суто політичної тематики або віддається на відкуп формально-юридичним методам його вирішення. При цьому не враховується, що визначення цього феномену – це питання, яке напряму пов'язане з аксіологічними, онтологічними, гносеологічними, сутнісно-субстанціональними та функціонально-телеологічними перспективами розвитку української державності.

Джерело різночитань і полярності позицій у поглядах як теоретиків, так і практиків на природу унітаризму та федералізму полягає не тільки у відмінностях геополітичних і соціально-економічних умов і чинників їх виникнення, розвитку та функціонування, а й у недостатній мірі рефлективності в осмисленні проблеми з точки зору практики конституційного правокористування.

Для нас є очевидним, що відмінності у розумінні сутності, змісту, принципів, функцій унітаризму та федералізму визначаються явними та неявними світоглядними та теоретико-методологічними передумовами, пов'язаними не лише з розумінням місця і ролі сучасної політичної мапи світу держави Україна, її завдань та функцій, сутності її державної території, а

[295] Проблеми реалізації Конституції України: теорія і практика / відп. ред. В. Ф. Погорілко: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. С. 33.

[296] Бузина О. Назв. праця; Ветров В. Федеративная Украина – так ли страшен черт, как его малюют? Новости Украины. URL: https://from-ua.com/eco/f0aa468b86251.html; Кириченко И. Назв. праця; Колесніченко В., Бортнік Р. Назв. праця. С. 4–5; Медведчук В. Державотворчий потенціал федеративної трансформації України: конституційно-правові аспекти. С. 98–107; Медведчук В. Доктринальна модель побудови федеративної держави: українська ретроспектива і сучасність. С. 289–305; Мочалов А. Назв. праця; Мучник Г. Назв. праця; Тихонов В. Назв. праця; Толочко П. Назв. праця та ін.

генезису, природи та перспектив розвитку суспільно-політичного та духовно-культурного буття Українського народу в цілому.

Тому те чи інше бачення політичного, соціального, історичного, духовно-культурного, ментального простору його існування неодмінно детермінуватиме трактування природи і ролі унітарності території української держави як конституційної цінності. Тож найбільш перспективним є рух у такому напрямі, який відкриває можливості для активізації та зміцнення унітарної моделі її територіального устрою, оскільки саме недооцінка статусу і ролі державної території стала причиною деформації самої сутності українського унітаризму.

Вивчення теоретико-методологічних і конституційно-правових аспектів територіального устрою України, у тому числі й з позицій компаративного аналізу загальних проблем сучасного унітаризму та федералізму, дає змогу реалізувати установчу, політичну, юридичну, регулятивну, стабілізуючу, програмну, охоронну, обмежувальну, виховну; ідеологічну та інші функції Конституції України, конституціоналізму та конституційного права, їх динамічний характер, виявити рівень реального впливу науки, юридичної зокрема, і насамперед науки конституційного права, на правотворчість та правозастосування у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, способи застосування юридичної техніки як механізму підвищення ефективності, як конституційно-правового регулювання суспільних відносин.

РОЗДІЛ 3

УНІТАРИЗМ У КОНСТИТУЦІЙНОМУ ПРАВІ ТА ВІТЧИЗНЯНІЙ КОНСТИТУЦІЙНІЙ ПРАКТИЦІ

3.1. Унітаризм і поділ державної влади

Основи конституційного ладу сучасної України засновані на цілісній системі фундаментальних принципів, до яких, поряд із унітаризмом, який є центральним предметом цього монографічного дослідження, належить принцип поділу державної влади. Так, згідно зі ст. 6 Конституції України державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову.

Тому концептуально важливим є, з одного боку, питання щодо ролі та значення принципу поділу влади у процесах організації та функціонування

унітарної державності, та, з другого – впливу унітаризму на конституційний механізм державної влади в цілому та співвідношення і взаємозв'язок його організаційних структур та функцій зокрема[297].

Унітаризм у цьому контексті – це не просто раціональна територіальна організація державної території, а конституційно-правова модель демократичної державності, функціонально-телеологічною домінантою існування та функціонування якої є збереження цілісності і недоторканності своєї території, що визначає зміст і спрямованість як зовнішньої, так і внутрішньої політики цієї держави та є об'єктом її національної безпеки. Це та держава, в якій поряд з поділом державних функцій по горизонталі, визнається та гарантується місцеве самоврядування, субсидіарність і децентралізація влади, забезпечується збалансованість і стійкість соціально-економічного розвитку територій з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

Конституційний принцип поділу влади, без перебільшення, вважається основоположним принципом правової держави, засадою конституційного ладу, важливим постулатом державотворення, демократичною цінністю сучасного суспільства. Як справедливо зазначає В. Костицький, сучасна держава, в якій не забезпечено поділ влади, розглядається світовим співтовариством як анахронізм XXI ст., тоталітарна держава, влада хунти, феодальний пережиток і т. д. При цьому така держава стає дуже часто об'єктом ізоляції, а її громадяни – заручниками влади, позбавленими нормального спілкування зі світовим співтовариством. Сьогодні є підстави говорити, що ідея розбудови правової держави, заснованої на принципі поділу влади, стала невід'ємною складовою національної ідеї в Україні, шляхом реалізації її європейських прагнень, курсу на «вростання» в європейську та світову спільноту, критерієм віднесення України до цивілізованих держав, складовою менталітету та світогляду сучасного українця[298].

В основу цього принципу сучасного конституціоналізму покладено поділ єдиної за своєю природою державної влади на окремі гілки, кожна з яких являє собою окрему систему державних органів, кожна із яких стримується і урівноважується у визначених законом межах останніми двома задля унеможливлення узурпації влади. Однак, як справедливо зазначає

[297] Див.: Шатіло В. А. Теоретичні проблеми конституційного механізму державної влади: співвідношення організаційних структур та функцій (вітчизняний і світовий досвід): монографія. Київ: Юридична думка, 2017. 364 с.

[298] Костицький В. В. Розподіл влади у правовій державі та соціально-нормативне закріплення ідеї свободи і демократії. *Соціологія права.* 2011. № 2. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/handle/123456789/39589

В. Шаповал, даний принципи не є жорстким і абсолютним. Адже, по-перше, державна влада є цілісним, хоча і структурованим за певними критеріями явищем, по-друге, між органами законодавчої, виконавчої та судової влади не існує ізольованості. По суті, йдеться не про розподіл «влад», не про розмежування якихось різновидів державної влади, а передусім про поділ функцій і повноважень між вищими органами держави. У зв'язку з цим формулу «розподіл влад» можна без особливих застережень замінити формулою «розподіл головних функцій державної влади (держави)»[299].

Крім того, здійснюючу державну владу, відповідні органи та посадові особи, виходячи з природи цієї влади, не є джерелом цієї влади. Їх діяльність обмежується ч. 2 ст. 5 Конституції України, відповідно до якої носієм і єдиним джерелом влади є народ.

Зміст принципу поділу державної влади, зазначає І. Процюк, містить три складові: ідеологічну, наукову й практичну. Як елемент ідеології він відіграє найважливішу роль у теорії демократії й правової держави; з наукового погляду принцип поділу державної влади є засобом пізнання об'єктивної державно-правової дійсності; у практичній площині поділ влади являє собою один з основних конституційних принципів організації діяльності державного механізму в демократичних державах. Вчений наголошує, що всі три вищенаведені складові тісно взаємодіють одна з одною й утворюють у сукупності єдине політико-правове явище. Тому в широкому значенні під принципом поділу державної влади він розуміє найважливіший елемент і ознаку правової держави, закріплену як науково обґрунтований принцип організації діяльності державного механізму в конституціях більшості демократичних держав[300].

Насамперед слід звернутися до праць родоначальників ідеї поділу влади, які заклали підвалини для розвитку та сучасного розуміння принципу поділу влади, його сутності, змісту, мети. Так, французький мислитель Ш. Монтеск'є в одній зі своїх праць «Про дух законів» писав, що «у кожній державі є потрійного роду влади: влада законодавча, виконавча, що відає питаннями міжнародного права, і влада виконавча, що відає питаннями права громадян. У силу першої влади государ або установа створює закони, тимчасові або постійні, та виправляє або скасовує існуючі закони. У силу другої влади він оголошує війну або укладає мир, направляє або приймає послів, забезпечує безпеку, запобігає навали. У силу третьої влади він карає

[299] Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм.

[300] Процюк І. В. Поділ державної влади: сутність і зміст. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету.* Серія: Юриспруденція. 2015. Вип. 15 (1). С. 8–12.

злочини і розв'язує зіткнення приватних осіб. Останню владу можна назвати судовою, а другу – просто виконавчою владою держави»[301].

Сформульована у такий спосіб ідея поділу влади на законодавчу, виконавчу та судову передбачила за головне її призначення слугувати організаційному і функціональному розчленуванню неподільної влади одноосібного правителя[302].

Іншу позицію сформулював ще один з класиків теорії поділу влади англійський філософ Дж. Локк у своїй праці «Два трактати про правління». Зокрема, він стверджував: «Законодавча влада – це влада, що має право скеровувати, як сила республіки буде застосовуватися у справі збереження спільноти та її членів. Оскільки всі закони, які потрібно постійно дотримуватися і сила яких зберігається назавжди, можуть бути створені в короткому часі, немає необхідності, щоб законодавча влада діяла постійно, адже вона не матиме ніякої роботи. У кожній республіці існує ще й інша влада, яку можна назвати природною, оскільки вона відповідає тій владі, яку кожна людина природно посідала ще до входження у спільноту. Ця влада містить силу війни і миру, союзництва і співдружності, а також трансакції з усіма особами і спільнотами поза республікою, і тому може називатися федеративною»[303]. Дана теорія передбачала створення такої системи стримувань і противаг, яка б унеможливила одній з влад, зокрема виконавчій, узурпувати всю владу, до того ж вбачалося обґрунтування щодо нерівності гілок влади, зокрема верховенство законодавчої, яку він вважав верховною.

Як зазначає М. Савчин, ідея поділу державної влади може розглядатися як у широкому, так і вузькому значенні. У першому випадку вона означає певний конституційно-правовий принцип, відповідно до якого механізм (структура і процес) державної влади або державного управління як форми реалізації влади має формуватися на засадах поділу на законодавчу і виконавчу влади, незалежності суду. У вузькому розумінні, наголошує автор, найчастіше розглядається з позицій поділу та структурно-функціонального розмежування повсякденної діяльності органів законодавчої і виконавчої влади[304].

Конституції багатьох зарубіжних держав містять положення про поділ влади. Вони поділяються на дві основні групи: а) ті, в яких принцип поділу влади зафіксовано безпосередньо; б) ті, в яких принцип поділу влади перед-

[301] Монтескьє Ш. Про дух законів. URL: https://librebook.me/o_duhe_zakonov/vol1/1
[302] Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм.
[303] Локк Джон. Два трактати про правління / пер. с англ. Павло Содомора. Київ: Наш Формат, 2020. 312 с. С.
[304] Савчин М. В. Порівняльне конституційне право: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2019. 328 с. С. 244–245.

бачається імпліцитно. До першої групи належать конституції таких держав, як: Азербайджан, Албанія, Білорусь, Вірменія, Болгарія, Грузія, Казахстан, Молдова, Польща. Наприклад, у ст. 7 Конституції Азербайджану встановлено, що «державна влада в Азербайджанській Республіці організовується за принципом поділу влади: законодавчу владу реалізує Міллі Меджліс, виконавча влада належить Президенту Республіки, судову владу здійснюють суди Республіки... Законодавча, виконавча і судова влада взаємодіють і є незалежними в межах своїх повноважень». Найбільш лаконічно та стисло принцип поділу влади викладено в Конституції Грузії (ст. 5): «Державна влада здійснюється на основі принципу розподілу влади».

У Конституції Албанії (ст. 7) цю норму подано так: «Система управління Республікою базується на розподілі та балансі законодавчої, виконавчої та судової влад». Схоже визначення пропонується у Конституції Болгарії (ст. 8): «Державна влада розподіляється на законодавчу, виконавчу і судову». У Конституції Вірменії ст. 5 фіксує: «Державна влада здійснюється... на основі принципу розподілу законодавчої, виконавчої і судової влад».

У білоруській конституції до визначення принципу поділу влади потрапило ще й положення про стримування і врівноваження: «Державна влада в Республіці Білорусь здійснюється на основі її розподілу на законодавчу, виконавчу і судову. Державні органи в межах своїх повноважень є самостійними, вони взаємодіють між собою, стримують і врівноважують один одного». У Конституції Молдови (ст. 6), крім простого переліку влад, вказується на необхідність взаємодії трьох гілок влади. Так само розгорнутий виклад принципу поділу влади представлено в ст. 3 Конституції Казахстану: «Державна влада... здійснюється відповідно до принципів поділу влади на законодавчу, виконавчу і судову та їх взаємодії між собою з використанням системи стримувань і противаг».

Щодо другої групи конституцій унітарних держав, то до неї можна віднести Конституцію Андорри, в якій йдеться про окремі вищі органи законодавчої, виконавчої та судової влади, Конституцію Бельгії (де в ст. 36, 37 та 40, подібно до Конституції США, визначено органи, яким належить законодавча, виконавча і судова влада), Конституцію Данії (в ст. 3 йдеться про три влади та органи, які здійснюють відповідні повноваження), Конституцію Ірландії (ст. 6 цієї Конституції надає перелік усіх державних влад), Конституцію Ісландії (ст. 2 визначає органи – носії трьох влад: Альтинг, Президент, органи виконавчої влади, суди).

До цієї ж групи можна віднести й конституції, у яких надається перелік чи то спеціальним органам, що виконують функції трьох гілок влади, чи то самим функціям. До таких Конституцій належить Основний закон Німеч-

чини, оскільки у ст. 20, яку часто цитують у підручниках з компаративного конституційного права у зв'язку із закріпленням поділу влади, йдеться не стільки про поділ влади, скільки про «спеціальні органи законодавства, виконавчої влади і правосуддя». Сюди ж слід віднести Конституцію Греції, де в ст. 26 надається перелік державних органів, які виконують окремі державні функції: «Законодавчі функції здійснюються Парламентом та Президентом. Виконавчі функції здійснюються Президентом та Урядом. Судові функції здійснюються судами».

Поряд з тим, виділяючи ці дві групи, не важко помітити, що першу з них можна, своєю чергою, розподілити на дві підгрупи, які складатимуть, з одного боку, ті конституції, де зафіксовано лише поділ влади (Вірменії, Болгарії, Грузії), та ті, де норма щодо поділу державної влади доповнюється вказівкою на необхідність взаємодії владних гілок (наприклад, Республіки Білорусь, Казахстану, Молдови)[305].

Слід зазначити, що принцип поділу державної влади ставав неодноразово предметом тлумачення Конституційного Суду України.

У Рішенні Конституційного Суду України від 16 грудня 2019 р. № 7-в/2019 (справа № 2-249/2019(5581/19)) встановлено, що поділ влади є основним засобом і неодмінною умовою запобігання концентрації влади, а отже, є інструментом проти зловживань нею задля адекватної реалізації прав і свобод людини і громадянина. Таким чином, поділ влади є гарантією прав і свобод людини і громадянина. Тому будь-яке порушення принципу поділу влади, що призводить до її концентрації, у тому числі суміщення не належних певним органам державної влади функцій, порушує гарантії прав і свобод людини і громадянина[306].

У Рішенні Конституційного Суду України від 24 червня 1999 р. № 6-рп/1999 (справа про фінансування судів) констатовано, що метою функціонального поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України) є розмежування повноважень між різними органами держав-

[305] Бабенко К. Конституційно-правовий вимір реалізації принципу поділу державної влади. URL: https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/398-konstitutsijno-pravovij-vimir-realizatsiji-printsipu-podilu-derzhavnoji-vladi.html

[306] Висновок Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань) (реєстр. № 1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 грудня 2019 р. № 7-в/2019

ної влади та недопущення привласнення повноти державної влади однією з гілок влади[307].

У Рішенні Конституційного Суду України від 18 листопада 2004 р. № 17-рп/2004 (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України) визначено, що здійснення державної влади на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову означає передусім самостійне виконання кожним органом державної влади своїх функцій і повноважень. Це не виключає взаємодії органів державної влади, у тому числі надання необхідної інформації, участь у підготовці або розгляді певного питання тощо. Однак така взаємодія має здійснюватися з урахуванням вимог статей 6, 19 Конституції України, відповідно до яких органи державної влади зобов'язані діяти на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України[308].

У Рішенні Конституційного Суду України від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019 (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) відзначено, що «Конституція України містить низку фундаментальних щодо здійснення державної влади положень, за якими: права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави; держава відповідає перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (частина друга статті; ніхто не може узурпувати державну владу (частина четверта статті; державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів України (стаття 6); в Україні визнається і діє принцип верховенства права; Конституція України має найвищу юридичну силу; закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй; норми Конституції України є нормами прямої дії (стаття 8); органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (частина друга статті 19).

---

[307] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 19, 42 Закону України «Про Державний бюджет України на 1999 рік» (справа про фінансування судів) від 24 червня 1999 р. № 6-рп/1999

[308] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 58 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України з питань моніторингу реалізації законодавства про вибори Президента України» (справа про Тимчасову спеціальну комісію Верховної Ради України) від 18 листопада 2004 р. № 17-рп/2004

Названі конституційні приписи, перебуваючи у взаємозв'язку, відображають фундаментальне положення конституціоналізму щодо необхідності обмеження державної влади з метою забезпечення прав і свобод людини та зобов'язують наділених державною владою суб'єктів діяти виключно відповідно до установлених Конституцією України цілей їх утворення.

Здійснення державної влади відповідно до вказаних конституційних приписів, зокрема на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову, завдяки визначеній Основним Законом України системі стримувань і противаг забезпечує стабільність конституційного ладу, запобігає узурпації державної влади та узурпації виключного права народу визначати і змінювати конституційний лад в Україні»[309].

Щодо системи стримувань і противаг, то її поняття полягає в сукупності законодавчо закріплених повноважень, засобів, форм, методів, процедур, призначених для забезпечення реалізації принципу поділу влади, недопущення домінування будь-якої гілки влади і досягнення динамічної стабільності між ними. Важливо зауважити, що система стримувань і противаг у цілому спрямована не тільки на створення механізмів взаємного контролю та стримування, а й спонукати учасників конституційно-правових відносин до консолідації та єдності[310].

У Рішенні Конституційного Суду України від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008 (справа про Регламент Верховної Ради України) установлено, що поділ державної влади є структурною диференціацією трьох рівнозначних основних функцій держави: законодавчої, виконавчої, судової. Він відображає функціональну визначеність кожного з державних органів, передбачає не тільки розмежування їх повноважень, а й їх взаємодію, систему взаємних стримувань та противаг, які мають на меті забезпечення їх співробітництва як єдиної державної влади. Принцип поділу державної влади набуває сенсу лише за тієї умови, коли всі органи державної влади діють у межах єдиного правового поля[311].

---

[309] Рішення Конституційного Суду України (Велика палата) у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) частини першої статті 1, пункту 2 частини першої статті 4, частини першої, абзаців першого, другого частини другої статті 5, абзаців другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового частини третьої, частини шостої статті 8 Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) від 13 червня 2019 р. № 5-р/2019

[310] Проблеми сучасної конституціоналістики: навч. посібн. Вип. 1 / Вступ та наук. ред. докт. юрид. наук, професора НУ «ОЮА» М. П. Орзіха. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 268 с.

[311] (абзац другий, перше речення абзацу третього підпункту 4.1 пункту 4 мотивувальної частини) Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої,

В юридичній літературі деякі дослідники називають такі характерні ознаки системи стримувань і противаг: системність і цілісність її елементів, тобто концепція стримувань і противаг діє як цілісна система взаємопов'язаних елементів, поодинокі елементи якої не здатні забезпечити баланс влади в системі; виходить з принципу поділу влади та забезпечує його ефективну реалізацію; базується на взаємодії, взаємозалежності та взаємопроникненні гілок влади як первинних принципів реалізації та функціонування системи стримувань і противаг; реалізується через систему політико-правових засобів втручання однієї гілки влади у сферу компетенції іншої, а також незалежному самостійному політико-правовому статусі гілок державної влади; забезпечує сталість та ефективність механізму державної влади при реалізації функцій та завдань держави; запобігає узурпації влади, створюючи систему комплексних елементів контролю за діяльністю гілок державної влади; гарантує основні права і свободи людини та громадянина, тим самим створюючи підґрунтя для існування демократичної правової держави[312]. Тож, як вказує О. Скрипнюк, принцип поділу влади в правовій державі передбачає створення таких органів державної влади, які втілювали б одну із зазначених функцій[313].

Поряд з тим закріплення системи поділу державної влади в цілому та системи стримувань і противаг як цілісної системи владних повноважень державних органів, які забезпечують їх вплив на діяльність один одного, не дає підстав вважати сучасну конституційну модель державної влади збалансованою та ефективною з точки зору співвідношення організаційних структур та функцій. Насамперед це зумовлено невизначеністю місця та ролі в державному механізмі Президента України, Конституційного Суду України, Центральної виборчої комісії тощо.

Отже, виходячи із викладеного, варто погодитися з І. Процюком, що реальний поділ державної влади на незалежні гілки влади є найбільш важливим для реалізації влади в демократичній державі. Без поділу влади й ефективної системи стримувань і противаг не може бути правової держави[314].

Таким чином, принцип поділу влади – це визначений Конституцією єдиний механізм державної влади, що наділяє законодавчу, виконавчу та судо-

четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України) від 1 квітня 2008 р. № 4-рп/2008

[312] Конституційне право України: прагматичний курс: навч. посіб. / М. В. Афанасьєва, Ю. Ю. Бальцій, Ю. Д. Батан та ін.; за заг. ред. М. В. Афанасьєвої, А. А. Єзерова. Одеса: Юрид. літ., 2017. 256 с.

[313] Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. До 10-річчя незалежності України: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2000. 600 с. С. 151.

[314] Процюк І. В. Поділ влади – фундаментальний принцип демократичної правової державності. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* Вип. 9. Харків: Право, 2005. С. 14–24.

ву владу відповідними функціями, які вони реалізують шляхом взаємодії та контролю.

Конституційний принцип поділу влади тісно взаємопов'язаний з принципом унітаризму в аспекті організації та функціонування державної влади. Він є основоположним для всіх без винятку правових держав світу незалежно від форми його територіального устрою – унітарна або федеративна. Недарма фіксація принципу унітаризму в Конституції України знаходиться в одному розділі «Загальні засади» разом з принципами соціальної, правової, демократичної державності та поділу державної влади (ст. 1, 2 та 6 Конституції України).

Дані статті корелюються зі ст. 132 Конституції України, в якій закладені основні принципи територіального устрою України. Серед них принципи: єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій, які закладають основні засади унітаризму.

Крім того, принцип унітарності територіального устрою визначається імпліцитними нормами, присвяченими територіальній цілісності, принципам і механізмам реалізації публічної влади та публічного управління. Для унітарної системи України є характерним адміністративно-територіальний устрій, систему якого становлять Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села, а також те, що територіальний устрій України визначається виключно законом (п. 13 ч. 1 ст. 92 Конституції України).

Конституційні акти багатьох держав містять положення про унітарний характер держави. Так, у ст. 6 Конституції Португалії встановлено, що держава є унітарною і поважає у своїй організації та діяльності автономний режим островів та принципи субсидіарності, автономії місцевих органів влади і демократичної децентралізації державного управління. Статтею 1 Конституції Республіки Бангладеш утверджено, що «Республіка Бангладеш є унітарною, незалежною, суверенною республікою, повна назва якої – Народна Республіка Бангладеш». У ст. 2 Конституції Болгарії записано, що «Республіка Болгарія – унітарна держава з місцевим самоврядуванням. У ній не допускаються автономні територіальні утворення». Крім того, ч. 2. ст. 2 встановлено, що територіальна цілісність Республіки Болгарія є недоторканною. Конституція Азербайджану у ст. 7 визначає, що «Азербайджанська держава – демократична, правова, світська, унітарна республіка». Конституція Колумбії у ст. 1 встановлює, що «Колумбія є соціальною, правовою

державою, організованою у формі унітарної децентралізованої держави з автономією своїх територіальних одиниць». Статтею 2 Конституції Монголії зазначено, положення про унітарний державний устрій і прямо встановлює поділ території лише на адміністративні одиниці.

При цьому в конституціях Іспанії, Польщі, Чехії використовуються поняття єдності. Так, у Конституції Іспанії зафіксовано, що вона ґрунтується на непорушній єдності іспанської нації, яка є єдиною і неподільною для всіх іспанців. Вона визнає і гарантує право на автономію національностей і регіонів, де вони проживають, а також відносини солідарності між ними. У ст. 11 Конституції Чехії зазначено, що територія Чеської Республіки являє собою неподільне ціле, її державні кордони можуть змінюватися тільки конституційним законом. За ст. 3 Конституції Польщі Республіка є єдиною державою. Конституції Люксембургу, Італії, Франції визначають їх неподільність. Зокрема, Конституція Італійської Республіки проголошує: «Республіка єдина і неподільна, визнає та заохочує місцеві автономії; здійснює найширшу адміністративну децентралізацію у тих сферах діяльності, які входять до компетенції держави; координує принципи й методи законодавства стосовно вимог автономії та децентралізації». Конституції Румунії, Словенії, Хорватії, Грузії, Молдови – єдності й неподільності. Їх зміст полягає у визначенні змісту статусу всієї території держави з урахуванням можливостей і умов зміни державних кордонів у зв'язку з питаннями внутрішнього та зовнішнього державного суверенітету[315].

Покладені в основу конституційного механізму цих держав принципи унітаризму мають втілення у процесах функціонування державної влади, її поділу, організації тощо. Адже існування та розвиток будь-якої унітарної держави тісно пов'язані з функціонуванням центральних і місцевих органів влади. Функціональна діяльність цих органів безпосередньо стосується життя суспільства й держави. У державах із унітарною формою територіального устрою також тісним є взаємозв'язок між центральними та місцевими органами державної влади. Унітарність з різним ступенем децентралізації та деконцентрації передбачає централізацію всієї організаційної структури державного управління, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування[316].

Для України стратегічним документом, яким закладено основи унітарної державності, є Декларація про державний суверенітет 1990 р. Під державним суверенітетом у Декларації розуміються верховенство, самостійність,

[315] Шаповал В. М. Сучасний конституціоналізм.
[316] Міщук В. В. Унітаризм як принцип державного устрою. С. 14.

повнота і неподільність державної влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах. Державний суверенітет України пов'язаний з принципом територіальної цілісності України, який означає, що територія України – єдина і неподільна, державна влада її органів поширюється на всю територію країни та здійснюється за принципом поєднання централізації і децентралізації у рамках повноважень, визначених Конституцією та законодавством України.

Зазначимо, що, будучи «поділеною», державна влада має залишатися цілісною та єдиною. Як зазначається в сучасній юридичній літературі, юридичне вираження єдності й гармонійності влади полягає в тому, що, по-перше, органи державної влади в сукупності мають компетенцію, необхідну для здійснення функцій і виконання завдань держави, та, по-друге, різні органи держави не можуть диктувати одним і тим же суб'єктам за тих же обставин взаємовиключні правила поведінки[317].

З точки зору організації публічної влади в центрі та на місцях, а також характеру взаємовідносин центральних і місцевих органів усі унітарні держави поділяються на централізовані, відносно децентралізовані та децентралізовані[318]. Наприклад, у централізованих унітарних державах, таких як Болгарія, Нідерланди, Казахстан, Польща існує централізоване підпорядкування обласних або регіональних органів центральним органам влади через призначення на місця посадових осіб з центру (воєвод) на засадах централізації, також у більшості відсутні виборні представницькі органи на місцях.

До відносно децентралізованих унітарних держав можна віднести Францію, яка характеризується тим, що поряд з призначеними з центру посадовими особами функціонують обрані населенням муніципальні органи (мери, ради в департаментах). Повноваження виборних місцевих органів суттєво обмежені, а призначені з центру посадові особи мають необмежені адміністративні повноваження та наділені правом втручання у справи муніципального управління.

Щодо децентралізованих унітарних держав – Велика Британія, Нова Зеландія, Японія, то в цих країнах місцеві органи утворюються незалежно від центральної влади, «знизу» та, як правило, через демократичні вибори. Тут контроль уряду за діяльністю місцевих органів має більш опосередкований характер і може проявлятися, наприклад, через бюджетне та фінансово-кредитне регулювання. Крім того, у децентралізованій унітарній державі існує

[317] Скакун О. Ф. Теорія права і держави: підручник. 2-ге вид. Київ: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с. С. 166.
[318] Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д. ю. н., проф. Ю. И. Лейбо и д. ю. н., проф. Л. М. Энтина. Москва: Норма, 2004. 832 с. С. 155.

чіткий розподіл повноважень між центральною владою і місцевою територіальною спільнотою.

Водночас у федеративній державі принцип поділу влади має свої особливості, які відрізняють її від унітарного устрою. Зокрема, по-перше, система державної влади в федеративній державі включає в себе два рівні, дві підсистеми – державну владу федерації і державну владу суб'єктів федерації. Відповідно принцип поділу влади має бути реалізовано на цих двох рівнях. По-друге, самостійність суб'єктів федерації при побудові особистої системи органів державної влади відповідно до принципу поділу влади обмежений вимогами Конституції та федеральних законів; по-третє, схеми організації органів державної влади і суб'єктів федерації з метою забезпечення єдності державної влади мають бути однаковими; по-четверте, на рівні суб'єктів федерації, на противагу федеральному рівню, принцип поділу влади не завжди реалізується в повному обсязі; по-п'яте, принцип поділу влади як основа організації та здійснення державної влади в федеративній державі доповнюється розподілом між різними рівнями влади предметів відання і повноважень[319].

Щодо розуміння поняття державної влади, то більшість дослідників зазначають, що воно має багато значень. Зокрема, В. Погорілко під державною владою розумів таку організацію і здійснення політичної влади в Україні державою, її органами і посадовими особами в межах і порядку, передбаченому Конституцією і законами. Він зазначав, що державна влада – це один із видів публічної влади, що здійснюється державою, її органами та посадовими особами[320].

Серед сучасних українських дослідників однією з перших, хто здійснив комплексний аналіз інституту державної влади, була Т. Чехович, яка розглядає державну владу за змістом, суттю та формою. Зокрема, на її думку, державна влада як інститут конституційного права – це передбачене Конституцією та законами легітимне офіційне волевиявлення держави, її органів і посадових осіб щодо здійснення їх функцій і повноважень шляхом прийняття і реалізації правових актів. За своєю суттю державна влада – це легітимне офіційне волевиявлення держави, її органів і посадових осіб, що являє собою здійснення влади народу, вид суспільної політичної влади. За своїм змістом державна влада являє собою здійснення функцій суспільства і держави в межах наданих повноважень. За формою державна влада – це

[319] Лещева Е. С. Особенности действия принципа разделения властей в федеративном государстве. *Актуальные проблемы российского права.* 2007. № 2. С. 22–30. URL: https://www.elibrary.ru/item.asp?id=9911054

[320] Органи державної влади України / за ред. В. Ф. Погорілка: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 2002. 592 с. С. 231.

прийняття і реалізація правових актів у порядку, передбаченому Конституцією і законами[321].

На думку, З. Кравцової, державна влада характеризується такими ознаками: реалізується на всій території держави; має на меті вирішення загальнодержавних проблем, задоволення загального суспільного інтересу; правовий статус суб'єктів, що державну владу реалізовують, визначений на конституційному рівні; рішення органів, що складають апарат держави, мають вираження у формі відповідних актів, що мають загальнообов'язковий характер[322].

Конституцією України закладено основні засади побудови державної влади на основі принципу поділу влади, верховенства права, народовладдя та унітарного характеру держави. Конструкція цього механізму має такий вигляд. Так, єдиним органом законодавчої влади є парламент – Верховна Рада України (ст. 75), Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади (ст. 113) та правосуддя в Україні здійснюють виключно суди (ст. 124). Президент України є главою держави і виступає від її імені; є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, а також гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (ст. 102).

Усі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України).

Насамперед визначимо роль і значення у механізмі функціонування унітарної держави, реалізації її завдань, цілей і принципів органу законодавчої влади – парламенту. Концептуальні засади взаємозв'язку між принципом унітарності державного устрою та процесами функціонування парламенту найбільш рельєфно проявляються не стільки у змістовому розумінні законодавчої влади, напрямах і формах її здійснення, скільки у процесах внутрішньої будови, організації парламенту. Насамперед це проблема організації та функціонування одно- та двопалатних парламентів.

Концептуально важливим є визначення законодавчої влади як однієї з гілок державної влади, головним призначенням якої є здійснення держав-

[321] Чехович Т. В. Державна влада як інститут конституційного права України: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. 19 с.

[322] Кравцова З. С. Конституційно-правові засади організації і здійснення державної влади в Україні: монограф. Київ: Ліра-К, 2019. 428 с. С. 27.

ної влади шляхом законотворення[323]. Так, А. Георгіца розглядав законодавчу владу у трьох значеннях: орган, який згідно з Конституцією має право прийняття та зміни законів (ст. 75 Конституції України, ч. 1 ст. 58 Конституції Румунії); функцію щодо прийняття законів (ст. 34 Конституції Франції); іноді під законодавчою владою розуміють і орган, і функцію щодо прийняття законів. У третьому значенні трактування пов'язано з доктриною законодавчої влади, сформованої у конституційному праві Великої Британії[324], зокрема верховенства парламенту в державному механізмі.

У ст. 75 Конституції України закладено глибинне розуміння парламенту як єдиного органу законодавчої влади. Це означає, що жоден інший орган державної влади не уповноважений приймати закони. Верховна Рада України здійснює законодавчу владу самостійно, без участі інших органів[325]. Пріоритетною рисою українського парламенту як органу законодавчої влади є його виключність як єдиного органу законодавчої влади у державі, універсальність у системі органів державної влади, що зумовлена насамперед унітарним характером держави, тобто державним устроєм, поділом державної влади, внутрішньою структурою та ін.[326]

В унітарних країнах, виходячи зі структурної будови парламентів, функціонують як однопалатні парламенти (Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Португалія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Хорватія, Швеція та ін.), так і двопалатні (Велика Британія, Білорусь, Ірландія, Іспанія, Італія, Казахстан, Киргизстан, Нідерланди, Польща, Румунія, Таджикистан, Франція, Чехія, Хорватія, Японія та ін.). Такий стан зумовлений передусім різними факторами, серед яких можна виділити: історичні особливості країни, її традиції, розміри території, географічні, соціальні, економічні та політичні чинники, конституційний лад тощо.

Водночас зазначимо, що в конституційній практиці таких унітарних країн, як Греція, Данія, Португалія, Швеція проводились експерименти, пов'язані з запровадженням другої палати для оптимізації своєї діяльності, але невдовзі вони змушені були відмовилися від другої палати та поверну-

[323] Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. Київ: Укр енцикл., 1999. Т. 2. С. 500.

[324] Георгіца А. З. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади. *Право України.* 2009. № 11. С. 100–116.

[325] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статей 75, 82, 84, 91, 104 Конституції України (щодо повноважності Верховної Ради України) від 17 жовтня 2002 р. № 17-рп/2002.

[326] Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України: підручник / за заг. ред. проф. В. Л. Федоренка. 3-е вид., перероб. і доопр.; передмова проф. В. В. Коваленка. Київ: КНТ, Ліра-К, 2011. С. 286.

лися до однопалатної системи. У зв'язку з цим зазначимо, що недоцільність другої палати в парламентах унітарних країн першочергово лежить у площині еволюції структури парламентів, яка відображає наявність тенденції до зменшення кількості держав, де формуються двопалатні парламенти[327].

Більше того, у тих державах, де функціонують двопалатні парламенти в умовах демократичного політичного режиму, спостерігається обмеження повноважень верхньої палати порівняно з нижніми. Деякі з них навіть позбавлені таких важливих парламентських функцій, як затвердження бюджету, контроль за його виконанням та ін.

Термін бікамералізм (від англ. bicameral – двопалатний) означає двопалатне влаштування найвищого законодавчого і представницького органу в країні. Історично він сформувався у Великій Британії і пов'язаний безпосередньо з організацією англійського парламенту, який був розділений на палату лордів і палату громад. Як зазначає В. Шаповал, метою встановлення двопалатності на той час було забезпечення рівноваги між «розділеною владою». При цьому «аристократична» (верхня) палата розглядалася як засіб стримування «народної» (нижньої) палати[328].

Традиційно бікамералізм тісно пов'язаний з федералізмом. Така формула, як «бікамералізм – федератизм» органічно вписується в конституційні традиції сучасних федерацій. Так, Ю. Шемшученко пише, що бікамералізм виправданий у федеративних державах. Що ж до унітарних держав, до яких належить і Україна, то тут немає достатніх аргументів на користь запровадження двопалатного парламенту. Бікамералізм ускладнює діяльність органу законодавчої влади, викликає штучне протистояння між палатами, уповільнює проходження законопроєктів і додатково бюрократизує законодавчий процес[329].

Поряд з тим у сучасній доктрині парламентаризму існують різні, зазвичай діаметрально протилежні точки зору щодо доцільності функціонування двопалатних (бікамеральних) парламентів в унітарних країнах.

Як правило, серед причин, які впливають на функціонування двопалатних парламентів в унітарних країнах, відносять: забезпечення рівного захисту інтересів кожного регіону країни; стримання однієї палати щодо іншої. Двопалатний парламент не дає концентрувати парламентську владу в руках однієї особи або політичної сили, оскільки верхня палата контролює дії та рішення нижньої палати і уряду, а в деяких державах навіть має право

[327] Борденюк В. І. Деякі питання створення двопалатного парламенту в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Держава і право.* 2011. Вип. 51. С. 201–208.

[328] Шаповал В. Н. Сравнительное канституционное право. Киев: Княгиня Ольга, 2007. 416 с.

[329] Шемшученко Ю. С. Український парламентаризм у світлі загальносвітових тенденцій. *Правова держава.* 2013. Вип. 24. С. 3–5.

законодавчого вето; перевірка законів, які надходять від нижньої палати. Здійснюючи законодавчу функцію разом із нижньою палатою парламенту, верхня палата, тим самим, перевіряє нормативно-правові акти, які приймаються нею, не допускаючи сумнівних, суперечливих або не підтверджених фінансово норм. Завдяки цьому в Президента держави майже не виникає необхідності накладати вето на законопроєкт, який попередньо був розглянутий верхньою палатою, а це, своєю чергою, знімає ймовірність конфлікту між Президентом і законодавчою владою[330].

Водночас противники бікамералізму в унітарних державах наводять різні аргументи. Одним із найбільших негативних наслідків запровадження другої палати є велика ймовірність уповільнення темпів економічної, соціальної та правової реформ, які важко нейтралізувати шляхом внутрішньої оптимізації діяльності парламенту, а також з'являється додатковий стимул до федералізації та знищення парламенту як законодавчого органу.

Насамперед варто погодитися з В. Борденюком, який зазначає, що одним із продуктивних шляхів врахування інтересів регіонів, на чому наголошують прибічники запровадження двопалатного парламенту в Україні, має бути запровадження повноцінного місцевого самоврядування на рівні районів та областей, потенціал якого повністю досі невикористаний[331].

При цьому, говорячи про наявність двох типів структурної організації парламентів, було б помилкою прагнути окреслити один із них як більш, а другий – як менш демократичний. Застосування тієї чи іншої моделі організації парламенту в Україні слід тлумачити не стільки в терміно-поняттях демократії та її заперечення (чи зниження), скільки з погляду ефективності застосування кожної з моделей у конкретних політико-правових умовах тієї чи іншої держави.

Як зазначає О. Скрипнюк, двопалатність як основна тенденція чи основна ознака сучасних парламентів у світі не є домінуючою. А тому однопалатність не слід розглядати як своєрідне відхилення від загального правила. У цьому сенсі варто вести мову про фактор політико-правової «доцільності», який враховується при визначенні моделі організації парламентів, а також про вплив політико-правових традицій у тій чи іншій державі[332].

Не можна не погодитися з О. Скрипнюком, що існує зв'язок форми держави із застосуванням однієї з моделей організації парламенту – орієнтація на

[330] Воронов М. М., Зубенко Г. В. Двопалатний парламент: досвід зарубіжних країн та ідеї запровадження в Україні. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна*. № 1062. Серія «Право». 2013. Вип. 14. С. 51.

[331] Борденюк В. І. Назв. праця. С. 201–208.

[332] Скрипнюк О. В. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади. *Право України.* 2009. № 11. С. 91–92.

встановлення зв'язку між формою державного устрою та формою організації парламенту. У цьому сенсі, як правило, застосовується така схематична формула: федеративній державі відповідає двопалатна модель парламенту, а унітарній – однопалатна. Для переважної більшості федеративних держав двопалатний парламент вважається майже обов'язковою ознакою. Такий зв'язок федеративного устрою з двопалатними парламентами пояснюється тим, що ідея поділу парламенту на дві палати багато в чому була зумовлена намаганням поєднати в одному представницькому органі загальнонаціональні інтереси та інтереси суб'єктів федерації чи забезпечити, як правило, характерну для федерацій подвійну участь народного представництва[333].

В Україні можливість запровадження двопалатного парламенту почала обговорюватися у контексті запропонованих загалу перших проєктів Конституції (1992 р.), у яких парламент мав двопалатну структуру (Національні Збори України), проєкт Конституції (1993 р.) – Всенародної Ради, «президентський проєкт» 1996 р. також передбачав дві палати – Національні Збори України.

У цей час питання двопалатного парламенту активно обговорюються і гостро дискутуються як прихильниками бікамералізму, що вбачають у другій палаті парламенту механізм забезпечення рівноваги між органами державної влади (Президент – Парламент – виконавча влада) і більш якісний та професійний законодавчий процес, так і їх опонентами, які надають свої контраргументи – як додатковий стимул до федералізації та знищення.

У якості позитивної ознаки інституціоналізації двопалатного парламенту наводиться той аргумент, що політична система, яка розвивається за сценарієм збільшення парламентських повноважень, вимагає політичного арбітражу, статус якого на відміну від президентсько-парламентських систем, має бути інституціоналізованим у Верховній Раді. Вважається, що саме друга палата парламенту може стати таким арбітром як у політичному, так і законодавчому процесі. Якісні, позитивні наслідки такого арбітражу можуть бути різними. Зокрема, зменшиться навантаження на Конституційний Суд. Адже саме КСУ має повноваження щодо скасування неконституційних законів та змін до Конституції. Існування другої палати у Верховній Раді не просто розвантажить діяльність Конституційного Суду, а й зробить процес «конституційної експертизи» максимально публічним та прозорим.

Зважаючи на актуальність проблем у теорії та практиці парламентаризму, а також небезпідставних і обґрунтованих пропозицій щодо можливості

[333] Скрипнюк О. В. Двопалатний парламент як конституційна модель структурної організації вищого законодавчого органу влади. С. 92.

переформатування Верховної Ради України на двопалатний загальнонаціональний представницький орган, на нашу думку, слід бути дуже обережними, оскільки сенс поділу парламенту на дві палати на тлі кризи парламентаризму складно визначити однозначно – це буде вигода для суспільства чи призведе до ще глибшої кризи.

Таким чином, можна зробити висновок, що законодавча влада посідає особливе місце в системі органів публічної влади. Вона визначає організацію та функціонування виконавчої та судової влади, у зв'язку з чим відіграє свою орієнтовну роль стосовно цих гілок державної влади. У відносинах з іншими гілками державної влади, а також для визначення ролі законодавчої влади в суспільстві важливе значення має реальна, тобто фактична, сила законодавчої влади. Зазвичай вважають, що в сучасних умовах у демократичних державах законодавча влада – це сильна влада[334].

Водночас існуючі тенденції, що намітилися останнім часом у сфері повноважень уряду в зарубіжних державах, свідчать протилежне. Зокрема, в першу чергу це стосується перебирання урядом на себе провідної ролі в правотворчості, причиною чого є вплив теорії раціоналізованого парламентаризму на законотворчий процес; очевидне звуження повноважень парламенту в бюджетній сфері й відведення ролі в цьому процесі саме урядові; набирання урядом більшої ваги у вирішенні питань національної безпеки і оборони за рахунок того, що переважна більшість ключових рішень у межах того чи іншого міждержавного об'єднання приймається органами, що, як правило, складаються з уповноважених представників урядів країн-учасниць, а також доволі часте ігнорування урядами вимог конституційного законодавства щодо необхідності інформування парламентів про вжиті нами заходи у сфері національної безпеки[335] тощо.

Відтак існує потреба в прийнятті низки законів, які б слугували орієнтиром для суб'єктів законодавчої діяльності при здійсненні ними своїх прав і обов'язків щодо прийняття законів. Саме в цих актах парламентського права повинні докладно визначатися статус парламенту, вимоги до закону та законодавчої діяльності як основи законодавства, а також порядок реалізації конституційних повноважень Верховної Ради України. Ці акти мають чітко й повно конкретизувати відповідні положення Конституції України, органічно доповнюючи їх.

[334] Георгіца А. З. Законодавча влада: поняття, правова природа, місце і роль у системі органів публічної влади. С. 100–116.

[335] Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правові аспекти: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2006. 20 с.

Повне й усебічне забезпечення організації та функціонування Верховної Ради потребує, крім конституційних основ, розробки і прийняття на конституційному фундаменті спеціального Закону України «Про Верховну Раду України».

Вагому роль і значення у процесах функціонування унітарної держави, реалізації її завдань, цілей і принципів відіграє інститут глави держави. Концептуальні засади взаємозв'язку між принципом унітарності державного устрою та процесами функціонування інституту глави держави найбільш рельєфно проявляються у змістовому розумінні його функцій, засобів та форм їх здійснення.

Так, Президент України відповідно до частини другої 2 ст. 102 Конституції України є главою держави і виступає від її імені, а також є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Як зазначає М. Савчин, сутність природи влади Президента полягає в тому, що у випадку кризи він бере на себе відповідальність і здійснює всі необхідні правові заходи на підставі ст. 102 Конституції, спираючись на інституційну основу – ухвалення рішень на засіданні Ради національної безпеки і оборони (ст. 107)[336].

У сучасній юридичній та енциклопедичній літературі можна зустріти чимало дефініцій «інститут президента», «інститут глави держави», «глава держави», «гарант», які є близькими за своїм змістом, але не тотожними. Так, інститут глави держави у широкому розумінні – це орган, який втілює верховну владу в державі. Щодо інституту глави держави у вузькому розумінні, то в сучасній юридичній літературі існує три основні підходи до його визначення, які ґрунтуються на структурно-правовому аспекті конституційного статусу глави держави. Перший підхід виходить з припущення, що глава держави є складовою частиною партійної, законодавчої, виконавчої, адміністративної чи судової влади. Щодо другого підходу, то він опирається на ідею, що глава держави є самостійною гілкою влади. Третій – глава держави не входить до жодної гілки влади, однак, впливаючи на їхнє функціонування, знаходиться немов над ними[337].

Поняття глава держави, як зазначає В. Сухонос, має ґрунтуватися на таких його рисах: по-перше, Президент України є одноособовим органом держави, тобто сам виконує об'єктивно властиві йому повноваження, не поділяючи їх з іншими органами чи особами; по-друге, Президент України отримує свою владу шляхом загальних прямих виборів; по-третє, акти Президента Украї-

[336] Савчин М. В. Конституційне право України. С. 687.

[337] Сухонос В. В. Інститут глави держави в конституційному праві: монографія. Суми: УАБС НБУ, 2011. С. 30.

ни здебільшого не потребують затвердження іншими органами та особами, хоча в ряді випадків передбачають контрасигнування. Таким чином, можна резюмувати, що Президент України як глава держави – це частково самостійний у сфері правотворчості вищий одноособовий виборний державний орган, що є представником держави як усередині країни, так і за її межами[338]. Крім того, варто погодитися з позицією вченого, що у теоретичнійу площині категорія «глава держави» є збірною і являє собою уособлення спеціального органу, який не схожий на класичні органи державної влади у рамках поділу влади.

Ми погоджуємося з А. Крусян, яка зазначає, що визначення президента главою держави та доктрина «президента-гаранта» є підставами для обґрунтування особливого місця та ролі президента в механізмі держави та виокремлення президентської влади взагалі та унітарної держави зокрема. Адже правовий і реальний статус президента, його роль у процесі здійснення державної влади залежить від певних факторів[339]. Зокрема, форми правління, форми державного устрою та політичного режиму.

Як свідчить зарубіжний досвід, закріплення статусу президента в конституціях унітарних держав здійснюється у трьох конструкціях: як глави держави, «гаранта» певних політико-правових і соціальних цінностей та як глави держави і «гаранта». Наприклад, статус президента як глави держави закріплено в Італії, Естонії, Болгарії, Угорщині; як «гаранта» – у Польщі, Франції, Румунії тощо; як глави держави та водночас як «гаранта» – у Казахстані, Таджикистані, Україні[340].

Гарантування суверенітету та територіальної цілісності неможливе без відповідних повноважень президента у випадку надзвичайних ситуацій. Отже, застосування Президентом необхідних заходів у рамках частини другої ст. 102 Конституції України передбачає: а) вжиття заходів у рамках правових актів – указу, розпорядження, конституційного подання; б) такі заходи повинні відповідати критеріям пропорційності та не накладати надмірних обмежень у сфері основних прав і свобод; в) такі заходи повинні бути оперативними, своєчасними і мати соціально важливу мету в рамках забезпечення засад конституційного ладу; г) порушення повинні мати принциповий характер і вжиття інших заходів не дає змоги забезпечити режим конституційності; г) підставою цього є забезпечення саме принципів верховенства права, поділу влади, належного функціонування публічної влади

[338] Там само. С. 21–22.
[339] Крусян А. Р. Президент України: особливості конституційно-правового статусу та тенденції його удосконалення. *Юридичний вісник.* 2011. № 2. С. 49–57.
[340] Там само. С. 49–57.

та правонаступності її інститутів; е) вжиття заходів, пов'язаних із обмеженням основних прав, повинні стати предметом невідкладного парламентського або конституційного контролю у порядку, визначеному Конституцією і законами України[341].

Такі повноваження в теорії конституційного права називаються надзвичайними. Відповідно до п. 20 ст. 106 Конституції Президент за необхідності приймає рішення про введення в державі чи в окремих її місцевостях надзвичайного стану чи надзвичайної екологічної ситуації.

Стаття 1 Закону України «Про правовий режим надзвичайного стану» від 16 березня 2000 р. (зі змінами) надзвичайний стан – це особливий правовий режим, який може тимчасово вводитися в Україні чи в окремих її місцевостях при виникненні надзвичайних ситуацій техногенного або природного характеру не нижче загальнодержавного рівня, що призвели чи можуть призвести до людських і матеріальних втрат, створюють загрозу життю і здоров'ю громадян, або за спроби захоплення державної влади чи зміни конституційного ладу України шляхом насильства і передбачає надання відповідним органам державної влади, військовому командуванню та органам місцевого самоврядування відповідно до цього Закону повноважень, необхідних для відвернення загрози та забезпечення безпеки і здоров'я громадян, нормального функціонування національної економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, захисту конституційного ладу, а також допускає тимчасове, зумовлене загрозою, обмеження у здійсненні конституційних прав і свобод людини і громадянина та прав і законних інтересів юридичних осіб із зазначенням строку дії цих обмежень.

У ст. 5 визначається порядок введення надзвичайного стану, який полягає у надзвичайний стан в Україні або в окремих її місцевостях вводиться Указом Президента України, який підлягає затвердженню Верховною Радою України протягом двох днів з моменту звернення Президента України.

Пропозиції щодо запровадження надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях Президентові України подає Рада національної безпеки і оборони України. Після підписання Указу про введення надзвичайного стану Президент України звертається до Верховної Ради України щодо його затвердження. Звернення Президента України розглядається Верховною Радою України в невідкладному порядку. Указ Президента України про введення надзвичайного стану, затверджений Верховною Радою України, негайно оголошується через засоби масової інформації або в інший спосіб.

[341] Савчин М. В. Конституційне право України. С. 690.

Аналогічні повноваження містяться і в деяких конституціях унітарних держав. Зокрема, наприклад, у Франції. Відповідно до ст. 16 Конституції Франції «там, де робота інституцій республіки, незалежність нації, цілісність її території чи виконання її міжнародних зобов'язань знаходяться під серйозною та прямою загрозою, і якщо належне функціонування конституційних органів державної влади порушено, Президент вживає заходів, необхідних для подолання цих обставин, після офіційної консультації з Прем'єр-міністром, президентами палат парламенту та Конституційною Радою»[342].

Президент Польщі відповідно до частини другої ст. 126 Конституції[343] стежить за дотриманням Конституції, охороняє суверенітет і безпеку держави, а також непорушність і неподільність її території, а згідно зі ст. 136 «у разі безпосередньої зовнішньої загрози державі Президент за пропозицією Голови Ради Міністрів видає наказ про загальну або часткову мобілізацію та використання Збройних Сил для оборони Республіки Польща».

Варто зазначити, що у 2014 р. через складну ситуацію, зумовлену окупацією Криму та вторгненням збройних військових формувань на територію України, виконувачем обов'язків Президента було прийнято рішення застосувати принцип «невід'ємних прав», який більше знайомий правовій системі США, ніж Україні та більшості унітарних держав.

Уперше цей принцип у конституційній практиці було застосовано А. Лінкольном під час Громадянської війни. Він полягав у виданні ним низки указів, які виходили за межі президентських повноважень. Водночас у 2014 р. принцип «невід'ємних прав» (inherent powers) застосовувався й в Україні для захисту державного суверенітету і територіальної цілісності виконувачем обов'язків глави держави О. Турчиновим (створення Національної гвардії, започаткування АТО та ін.)[344].

Важлива група повноважень президента полягає в участі у законотворчій сфері, у тому числі у сфері територіальної організації держави та реалізації принципів унітаризму. Адже Президент України відповідно ст. 93 Конституції України наділений правом законодавчої ініціативи, зокрема подавати звичайні закони і закони про внесення змін до Конституції України. Причому слід зазначити, що законопроєкти, які визначені Президентом України як невідкладні, мають бути терміново включені Верховною України до по-

[342] Конституції країн світу: Королівство Данія, Французька Республіка, Чеська Республіка, Республіка Польща / О. В. Коротюк, О. В. Лавринович. Київ: ОВК, 2021. С. 48–49.
[343] Там само. С.188.
[344] Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Назв. праця. С. 390.

рядку денного її сесії й розглянуті у пріоритетному порядку – раніше інших законопроєктів – на всіх стадіях законодавчого процесу[345].

Втім, як свідчить зарубіжний досвід, право законодавчої ініціативи не завжди властиве президентам. Подекуди вони взагалі не мають права законодавчої ініціативи на відміну від деяких президентських республік Латинської Америки, Азії та Африки, країн Східної Європи та деяких пострадянських держав. За великим рахунком, в Україні право законодавчої ініціативи президента – це скоріше данина вітчизняній традиції, аніж витребуване нагальною необхідністю й конституційно обґрунтоване право.

Отже, місце та роль Президента України, з одного боку, у конституційному механізмі державної влади та, з другого – процесах реалізації та захисту принципів унітарної державності виокремлюється не тільки за структурно-функціональною ознакою, а й за своїм ціннісним призначенням, зокрема, походженням президентської влади від народу, який є єдиним джерелом влади (ст. 5 Конституції України), наділенням Президента важливими функціями та повноваженнями щодо забезпечення єдності державної влади, державного суверенітету і територіальної цілісності (частина друга ст. 102 Конституції України), використовуючи відповідні важелі впливу, якими Президент України наділений Конституцією і законами України у сфері національної безпеки та оборони тощо.

Аналіз цих і низки інших повноважень Президента України в даній сфері дає підстави для висновку, що в Україні функціонує модель доволі «сильного» Президента, що детермінує його стратегічні роль і значення у процесах функціонування української держави, гарантування принципів її конституційного ладу, у тому числі й насамперед засад вітчизняного унітаризму.

Також вагому роль у процесах реалізації завдань, цілей і принципів унітарної державності відіграє інститут виконавчої влади. Концептуальні засади взаємозв'язку між принципом унітарності державного устрою та процесами функціонування виконавчої влади найбільш рельєфно проявляються як у процесах структурування системи органів виконавчої влади, їх взаємодії між собою та іншими органами публічної влади – Верховною Радою України, Президентом України, органами місцевого самоврядування, так і у змістовому розумінні їх функцій, засобів та форм їх здійснення.

Виконавча влада – це один із головних напрямів державної діяльності, який узагальнено визначається, по-перше, як державне управління, по-друге, сукупність або система органів, котрі здійснюють повноваження за

[345] Питання парламентського права в актах Конституційного Суду України / заг. ред. А. П. Яценюка; упоряд. В. О. Зайчук. Київ: Парламентське вид-во, 2007. С. 173–176.

змістом цієї діяльності[346]. Її покликання, як зазначає В. Ладиченко, – здійснення верховного врядування в суспільстві, управління суспільними справами, виконання постанов законодавчої гілки і забезпечення дотримання законів, формування та проведення загальної політики держави та окремих її підрозділів, управління процесами забезпечення життєдіяльності суспільства, керування суспільними справами[347]. Вона діє безперервно на всій території держави (на відміну від законодавчої і судової), спирається на людські, матеріальні та інші ресурси, здійснюється чиновниками, армією, адміністрацією та ін.

На думку Н. Нижник, головними цілями виконавчої влади є: забезпечення безпеки громадян, суспільства, держави; створення умов для реалізації громадянами й організаціями їх прав і свобод, для вільного політичного, економічного, соціального, духовного життя; створення умов для добробуту громадян, суспільства, держави, розвитку держави тощо[348].

Поняття виконавчої влади здійснюється з урахуванням її функціонального та організаційного проявів. Зокрема, через функціональний прояв вона асоціюється з державним управлінням. Звичайно, розрізняють державне управління у вузькому сенсі як діяльність органів і посадових осіб саме виконавчої влади і державне управління в широкому сенсі, яке пов'язують з діяльністю усіх, без винятку, органів влади та посадових осіб[349].

Характеристика виконавчої влади безпосередньо пов'язана з визначенням поняття уряду. В юридичній літературі не має єдності думок щодо визначення даного поняття. В. Шаповал зазначає, що термін «уряд» має два основних значення. По-перше, цим терміном узагальнено позначають систему державних органів і посадових осіб, які здійснюють виконавчу владу. По-друге, урядом так само узагальнено називають конкретний державний орган, який нерідко має офіційну назву саме уряду. Іноді термін «уряд» вживається в основному законі як, по суті, родова назва поряд з іншою, власною назвою відповідного органу. Проте звичайно на позначення в конституції уряду слугує одна з його власних назв – найчастіше кабінет міністрів (кабінет) або рада міністрів[350].

---

[346] Бородін І. Л. Виконавча влада в теорії поділу влад. *Юридичний вісник «Повітряне і космічне право»* 2019. № 53. Т. 4. С. 45.

[347] Ладиченко В. В. Теоретико-правові засади поділу влади: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 1998. 18 с.

[348] Державна виконавча влада в Україні: формування та функціонування: зб. наук. пр. / кол. авт.; наук. кер. Н. Р. Нижник. Київ: Вид-во УАДУ, 2000. С. 13.

[349] Шаповал В. М. Виконавча влада (теоретичний і конституційний аспекти). Київ: Москаленко О. М., 2016. С. 12.

[350] Там само. С. 26.

Як свідчить світовий конституційний досвід, на конституційно-правовий статус уряду в сучасних умовах має вплив ціла низка факторів, до яких поряд з формою правління, політичним режимом, національною виборчою системою та електоральною культурою громадян, історичними умовами формування конституційного законодавства та станом національної політичної системи тощо належить і форма територіального устрою та у цілому стан унітаризму або федералізму в конкретній державі.

Компаративний аналіз зарубіжної практики у сфері визначення та реалізації компетенції уряду вказує на наявність кількох тенденцій, а саме: звуження повноважень парламенту в бюджетній сфері і відведення ролі в цьому процесі саме уряду; збільшення у сфері зовнішньополітичної діяльності ролі урядів країн – членів ЄС, яке пояснюється тим, що переважна більшість питань у Європейському Союзі вирішується органами, які формуються з представників саме урядових структур країн ЄС; збільшення кількості урядових органів, що займаються зовнішньою політикою, та розширення сфери зовнішньоекономічної діяльності уряду (урядові займи, реалізація програм допомоги країнам, що розвиваються, тощо) в зв'язку з процесами інтернаціоналізації та глобалізації; набирання урядом більшої ваги у вирішенні питань національної безпеки і оборони за рахунок того, що переважна більшість ключових рішень у межах того чи іншого міждержавного об'єднання приймається органами, що, як правило, складаються з уповноважених представників урядів країн-учасниць; доволі часте ігнорування урядами вимог конституційного законодавства щодо необхідності інформування парламентів про вжиті ними заходи у сфері національної безпеки[351].

Залежно від змісту повноважень функції виконавчої влади поділяють на: керівну, регулівну, розрахунково-аналітичну, організаційну та контрольну. За значущістю об'єктів і способів впливу виокремлюються два рівні функцій: основні, що відіграють загальну роль у житті суспільства (охорона громадського порядку й забезпечення національної безпеки, регулятивно-управлінська), і допоміжні, які обслуговують основні (нормотворча, оперативно-виконавча, юрисдикційна)[352].

Важливим фактором, який впливає сьогодні на функціонування виконавчої влади, є децентралізація. Зазначимо, що децентралізація публічної влади реалізована в тому чи іншому варіанті у переважній більшості розви-

[351] Дахова І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правові аспекти.

[352] Хоменко О. В. Виконавча влада: соціально-правова природа, особливості: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Харків, 2005. 20 с.

нутих держав світу. Завдяки реформі децентралізації влади ефективність публічної влади у багатьох демократичних державах піднято на якісно новий рівень. Як свідчить зарубіжний досвід, найбільш результативними реформи з децентралізації публічної влади відбулися в таких унітарних країнах, як: Франція, Польща, Велика Британія, Швеція та в окремих країнах Латинської Америки[353].

Крім того, варто нагадати, що децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються у межах ЄС[354]. Отже, оскільки Україна обрала шлях на євроінтеграцію, вона має зобов'язання здійснити всі реформи, зокрема й цю. Адже бути повноправними партнерами, досконалість управління, чіткий розподіл повноважень і фінансів між центром і територіями, баланс взаємоповаги і взаємоконтролю між структурами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування – це аксіоми, на яких тримається держава і добробут її населення[355].

Докладніше питання децентралізації та її значення у процесах модернізації адміністративно-територіального устрою, організації та функціонування унітарної державності будуть розглянуті у наступних підрозділах цієї монографії. Тут лише зазначимо, що в контексті аналізу взаємозв'язку та взаємозалежності між унітаризмом і конституційним механізмом поділу державної влади суттєве значення має як суто організаційний вимір децентралізації, так і її процесуальний аспект.

З процесуальної точки зору виділяють певні етапи і фази децентралізації. Зокрема, перший етап полягає в доктринальному визначенні владних повноважень на вертикальних рівнях публічної влади з одночасним встановленням обсягів компетенції. Він включає дві фази – формального визначення та встановлення повноважень, їх обсягу за кожним рівнем публічної влади. Другий етап характеризує законодавче закріплення результатів першого етапу. Тут виділимо фазу внесення змін і доповнень до законів, розробки нових нормативних актів; закріплення процесу децентралізації влади на конституційному рівні; узгодження Конституції і відповідних законів, підзаконних актів; до третього належить налагодження механізму контролю за здійсненням процесу децентралізації, що передбачає консти-

[353] Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2018. Вип. 4. С. 7–15. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2018_4_4.

[354] Камінська Н. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах. URL: http://nbuv.gov.ua

[355] Науменко Р. А., Рильська В. В. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2015. № 9. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2015_9_6

туційний контроль, розширення юрисдикції судів, функціонування адміністративних судів[356].

З 2014 р. у нашій країні розпочалася реформа децентралізації публічної влади. Було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 1 квітня 2014 р. № 333-2014-р. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Одним із важливих завдань реформи децентралізації було запропоновано досягти оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, що має суттєве значення як з точки зору інституціональної організації місцевої влади, так і в аспекті процесуального забезпечення реалізації принципу поділу державної влади й її взаємодії з територіальними громадами. Це, своєю чергою, має важливе значення у процесі реалізації принципів територіальної організації держави, насамперед та у першу чергу її унітарного устрою.

Для виконання цього завдання ставилося завдання зробити доступні та належної якості публічні послуги шляхом забезпечення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Суттєві зміни в системі організації і функціонування виконавчої влади відбулися у 2014 р., що зумовлено збройною агресією РФ та окупацією окремих районів Донецької та Луганської областей. Було запроваджено такі органи державної виконавчої влади, як військово-цивільні адміністрації. У ст. 1 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3 лютого 2015 р. зазначається, що військово-цивільні адміністрації – це тимчасові державні органи в селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного оперативного штабу Збройних Сил України (у разі їх утворення для виконання повнова-

[356] Колишко Р. А. Децентралізація публічної влади в унітарній державі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.01. Київ, 2003. 16 с.

жень відповідних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема проведення антитерористичної операції.

Аналіз цих та низки інших повноважень виконавчої влади у сфері забезпечення державного суверенітету, виконання Конституції і законів України, актів Президента України, здійснення заходів щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України вказує на їх стратегічну роль та значення у процесах функціонування української держави, гарантування принципів її конституційного ладу, у тому числі й насамперед засад вітчизняного унітаризму.

Нарешті вагому роль у процесах захисту принципів унітарної державності відіграє інститут судової влади. Концептуальні засади взаємозв'язку між принципом унітарності державного устрою та процесами функціонування судової влади найбільш рельєфно проявляється як у процесах структурування судової системи, так і у змістовому розумінні функцій судів.

Загальновідомо, що судова влада – це особливий вид влади, який за своєю природою суттєво відрізняється від законодавчої та виконавчої. Існування судової влади, зазначає С. Прилуцький, нарівні з законодавчою та виконавчою є обов'язковою ознакою демократичної держави. Відокремлення судової влади від інших державно-владних структур свідчить про серйозне просування держав до реалізації принципу верховенства права, закріплених ним ідей свободи і справедливості. Головне призначення судової влади – охорона членів суспільства від будь-якого свавілля громадян і неправильних дій самої держави, її органів, посадових осіб. Без здійснення подібної діяльності держава не може вважатися правовою[357].

Відповідно до ст. 124 Конституції України правосуддя здійснюють виключно суди. Делегування функцій судів, а також привласнення цих функцій іншими органами чи посадовими особами не допускаються. Юрисдикція судів поширюється на будь-який юридичний спір та будь-яке кримінальне обвинувачення.

[357] Прилуцький С. В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. С. 89.

У юридичній літературі термін «судова влада» розглядається у трьох різних значеннях. Зокрема, відповідно до першого значення судову владу визначають як сукупність судових установ, тобто як владу державного органу – суду. Такий підхід має назву організаційного, оскільки пов'язаний він з характеристикою судової системи, принципів її організації, правовим статусом суддів, місцем суду в системі інших державних органів. Другий підхід – функціональний. За ним судова влада визначається як сукупність повноважень суду з відправлення правосуддя, тобто діяльність суду по розгляду й вирішенню у визначеній законом процесуальній формі справ, що мають юридичні наслідки. До третього підходу відносять організаційно-функціональний, який поєднує два перших і визначає судову владу як систему створених згідно з законом органів, наділених виключними повноваженнями по розгляду юридично значущих справ, що мають юридичні наслідки, із застосуванням спеціальної процедури[358].

Судова влада – передусім вид державної влади, яку здійснюють певні державні органи. Але влада – це не тільки ті чи інші установи, посадові особи, а й функції, які їм належать, а також їх реалізація. При розгляді поняття «судова влада» в літературі зазначається, що помилково розглядати судову владу як державний орган – суд, адже влада є тим, що цей орган може зробити (по суті, це повноваження, функція, але не її виконавець), встановленою законом можливістю виконувати визначені дії й самим виконанням цих дій[359].

Розкриваючи поняття «судова влада», слід враховувати такі засадові положення: за своїми властивостями вона є державною з усіма належними владі атрибутами й чітко визначеною компетенцією; це один із продуктів застосування принципу поділу державної влади з ознаками незалежності й самостійності, що випливають із цього принципу; вона повинна мати такі механізми забезпечення її функціонування, які гарантували б її самостійність; її здійснення в певних організаційних і процесуальних формах, установлених у законі; універсальний і виключний характер; здійснення на професійній основі[360].

У Конституції України, як і більшості конституцій унітарних держав, міститься спеціальний розділ – «Правосуддя», положення якого встановлюють загальні засади організації і діяльності судової влади, зокрема принципи, правовий статус суддів та гарантії їх діяльності. У конституціях

[358] Порівняльне судове право: навч. посіб. / за ред. І. Є. Марочкіна та Л. М. Москвич. Харків: Право, 2008. С. 7.
[359] Прилуцький С. В. Вступ до теорії судової влади (Суспільство. Правосуддя. Держава): монографія. С. 89.
[360] Порівняльне судове право: навч. посіб. / за ред. І. Є. Марочкіна та Л. М. Москвич.

Іспанії, Франції, Японії – глава «Про судову владу», у Конституції Португалії – «Суди», у Конституції Угорщини – «Судочинство», у Конституції Македонії – «Судова система» та ін. Водночас у більшості країн основні конституційні положення, що регламентують організацію судової влади, максимально лаконічні. У них не деталізується структура загальної судової системи, а деколи це питання взагалі залишається осторонь, прикладом слугує Конституція Франції, в якій тільки три статті присвячені судовій владі.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» «судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними згідно із законом». Судову владу реалізовують судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур. Відзначається, що принципами судоустрою в Україні відповідно до ст. 17 записані такі: територіальності, спеціалізації та інстанційності.

Систему судів загальної юрисдикції складають: місцеві суди; апеляційні суди; вищі спеціалізовані суди; Верховний Суд. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції визнається Верховний Суд.

Особливістю судової влади як незалежної гілки є певна її політична самостійність. Рівень політичної самостійності судової влади зумовлений суспільно-політичним становищем, у якому відбувається діяльність суду. На відміну від законодавчої влади, яка тісно пов'язана з політикою (депутати парламенту, як правило, у більшості зарубіжних країн є представниками політичних партій, а в деяких парламентах на законодавчому рівні допускається лобізм), на відміну від виконавчої влади, яка також бере участь у політиці й підпадає під політичний тиск із боку партій або ж інших об'єднань, здійснення судової влади має абсолютно виключати політичний вплив, так само як і будь-який тиск із метою впливу на рішення суду. Наприклад, у тексті Основного Закону встановлені гарантії щодо незалежності суду. Відповідно до ст. 127 Конституції України суддя не може належати до політичних партій, профспілок, брати участь у будь-якій політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати будь-які інші оплачувані посади, виконувати іншу оплачувану роботу, крім наукової, викладацької чи творчої. Крім того, у Загальній (Універсальній) хартії судді, ухваленій 17 листопада 1999 р. Центральною радою Міжнародної асоціації суддів у Тайбеї (Тайвань) встановлено, що незалежність судді є важливою умовою для неупередженого судочинства, що відповідає вимогам закону. Вона є неподільною. Будь-які інституції чи органи влади як на національному, так і міжнародному рівні, повинні поважати, захищати та охороняти цю незалежність.

Аналізуючи юридичні гарантії організації та функціонування судової влади, С. Нечипорук виділяє два види гарантій – загальні та спеціальні. До загальних гарантій судової влади авторка відносить такі: рівень розвитку країни, тобто економічні, політичні, організаційні гарантії. Спеціальні (правові) гарантії – це правові засоби, які забезпечують нормальну організацію та функціонування всіх елементів судової влади. Вони встановлені в Конституції та законах України, що регулюють діяльність судової влади. До таких правових державних гарантій належать: конституційні (закріплення на конституційному рівні принципу розподілу влади, забезпечення незалежності судової влади, створення системи судоустрою із правом і реальною можливістю забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень суду); законодавчі (розвивають конституційні положення, наприклад, серед гарантій самостійності, виключності та авторитету судової влади – законодавче встановлення відповідальності за неповагу до суду); адміністративні (впровадження суддівського самоврядування для вирішення питань внутрішньої діяльності судів; особливий порядок державного фінансування судів; створення механізму підготовки професійних суддів)[361].

Нині в Україні відбувається чергове реформування судової влади, яке розпочалося у 2014 р., з прийняттям Закону України «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» від 8 квітня 2014 р. та Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 р., а також були внесені численні зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р., який визначає організацію судової влади та здійснення правосуддя в Україні, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і забезпечує право кожного на справедливий суд.

У контексті дослідження проблем конституційно-правового забезпечення реалізації принципів українського унітаризму важливо звернути увагу на існуючий стан сучасної судової системи, зумовлений окупацією частини території України. Внаслідок окупації Автономної Республіки Крим та збройної агресії з боку РФ фактично відбулося порушення єдності судової системи України.

Щодо зарубіжного досвіду організації та функціонування судової влади і взаємозв'язку тієї чи іншої моделі судової системи із територіальною організацією держави, формою її державного устрою зазначимо, що сучасні судові системи розвиваються насамперед як у контексті загальних історич-

[361] Нечипорук С. В. Конституційні засади організації та функціонування судової влади в Україні (питання теорії і практики): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.02. Київ, 2011. С.15.

них умов конкретних держав, досягнутого рівня гуманітарного та соціально-економічного розвитку, так і характеру національних традиції, звичаїв, особливостей менталітету народу, рівня професійної правосвідомості публічних службовців та правової культури населення тощо.

Однак визначальними чинниками організації судових систем є насамперед форма правління і характер державного устрою. Так, для унітарних держав характерною ознакою є єдина судова система, яка побудована на принципі централізації та функціонує в межах єдиної території держави. Характеризуючи ту чи іншу модель судової системи в унітарних державах, варто звернути увагу на такі особливості: кількість ланок у судовій системі; обсяг інституційних повноважень вищестоящих судів та ступінь впливу спеціалізації на формування судової системи[362].

Так, в Італії, де з 20 областей 5 мають спеціальний статус широкої автономії, коли кожна область через свої органи влади здійснює законодавчі, розпорядчі та інші функції, система судів загальної юрисдикції є єдиною. До неї входять: мирові судді (їх близько 10 тисяч і вони не є професіоналами), які мають дуже обмежену компетенцію: розглядати лише цивільні справи з незначною сумою позову; преторії (їх утворено близько тисячі), в яких працюють від одного до 50 суддів, що є одноособовим суддею (претором, розглядають справи про незначні кримінальні злочини, за які може бути призначено покарання до трьох років позбавлення волі. Вони також розглядають цивільні справи, сума позову по яких перевищує компетенцію мирових суддів, та скарги на рішення цих суддів; трибунали (їх налічується 160), які розглядають як суди першої інстанції кримінальні та цивільні справи, що перевищують компетенцію преторій, а як суди апеляційної інстанції – апеляційні скарги на постановлені преторами вироки і рішення; апеляційні суди, що утворені у 23 апеляційних округах, які розглядають апеляційні скарги на вироки та постановлені по першій інстанції рішення трибуналів; Вищий або зазвичай просто Касаційний суд, який з метою забезпечення «суворого додержання і однакового тлумачення законів, єдності національного права» розглядає як остання інстанція скарги з питань права на постанови судів з цивільних та кримінальних справ[363].

У Великій Британії судова система складається з трьох відносно самостійних систем: судових установ Англії і Уельсу, Шотландії та Північної Ірландії. Наприклад, Верховний суд Англії і Уельсу, очолюваний лордом-канцлером, включає три самостійні судові установи: вищі суди – Апеляційний

[362] Порівняльне судове право: навч. посіб. / за ред. І. Є. Марочкіна та Л. М. Москвич. С. 7.
[363] Порівняльне судове право: навч. посіб. / за ред. І. Є. Марочкіна та Л. М. Москвич. С. 7.

суд, Високий суд і Суд корони; нижчі – суди графств і магістратські суди; спеціалізовані суди різної компетенції, зокрема промислові, з трудових спорів тощо. Крім того, деякі з цих судів мають назву трибуналів, що свідчить, про їх другорядне значення порівняно із судами.

Щодо судової системи Шотландії, то вона істотно відрізняється від англійської і зберігає стосовно неї значну самостійність. Наприклад, у кримінальних справах як вища і остаточна інстанція виступає розташований в Единбурзі Високий суд юстиціаріїв. Вищою судовою інстанцією у цивільних справах є Сесійний суд, що також засідає в Единбурзі. До системи нижчих судів належать шерифські та окружні суди (у кримінальних справах)[364].

У Франції закріплено загальну модель конституційного регулювання діяльності судової влади. Зокрема, поняття судової влади, загальні засади правосуддя, гарантії її незалежності, врегульовані Конституцією Французької Республіки. Так, згідно зі ст. 64 Конституції Франції Президент Республіки є гарантом незалежності судової влади. Йому допомагає Вища рада правосуддя. Інституційний закон визначає статус членів судової влади. Судді не можуть бути відсторонені від посади. Щодо інших питань, які належать до порядку формування суддівського корпусу, правового статусу суддів, структури судової системи, делеговані органічним законам. До цих законів відносять насамперед Закон Франції «Про Високу палату правосуддя» 1959 р., Закон Франції «Про Конституційну раду» 1958 р., Закон Франції «Про Вищу раду магістратури» 1958 р., Закон Франції «Про статус магістратури» 1958 р., а також Кодекс судоустрою від 16 березня 1978 р., який регламентує структуру загальних судів. Система загальних судів Франції представлена Касаційним судом, апеляційними судами і судами, що розглядають різні категорії справ у першій інстанції[365].

Судова система Швеції є триланковою і складається із судів загальної та адміністративної юрисдикції, до структури яких входять місцеві суди, апеляційні суди, Верховний суд Швеції (найвища судова інстанція в цивільних і кримінальних справах) і Вищий адміністративний суд Швеції. Також існують спеціальні суди, або трибунали, які діють за особливою процедурою та не входять до судової системи Швеції[366].

Цікавим і повчальним у процесі реформування судової системи в Україні є досвід Польщі, яка завдяки вдалим реформам, у тому числі й судової системи, стала повноправним членом Європейського Союзу. Так, відповідно до ст.

[364] Порівняльне судове право: навч. посіб. / за ред. І. Є. Марочкіна, Л. М. Москвич. С. 28.
[365] Там само.
[366] Кравчик М. Б. Реформування судової системи як важлива складова європейської інтеграції України: дис. … канд. юрид. наук. Львів, 2015. С. 102.

10 Конституції Польщі «судову владу здійснюють суди і трибунали». Суди і трибунали є владою, відокремленою і незалежною від інших влад. Вони ухвалюють рішення іменем Республіки Польща. Правосуддя здійснюється Верховним Судом, загальними судами, адміністративними судами, а також військовими судами. «Надзвичайний суд або прискорений процес може бути встановлений тільки на час війни» (ч. 2 ст. 175 Конституції Польщі). Судочинство є щонайменше двохінстаційним. Устрій і компетенція судів, а також провадження перед судами визначаються законами (ст. 173, 174, ч. 1 ст. 175, 176 Конституції Республіка Польща).

Крім того, на Верховний суд конституцією покладено здійснення нагляду за діяльністю загальних і військових судів у сфері винесення вироків і рішень. Вищий Адміністративний суд, а також інші адміністративні суди покликані здійснювати контроль за діяльністю публічної адміністрації. Цей контроль включає також винесення судових рішень про відповідність законам постанов органів територіального самоврядування й нормативних актів місцевих органів урядової адміністрації. До трибуналів Конституція Польщі відносить Конституційний трибунал і Державний трибунал. Конституційний трибунал є органом конституційної юрисдикції й за компетенцією схожий з Конституційним Судом України. Державний трибунал створений для притягнення до відповідальності вищих посадових осіб країни за порушення Конституції чи закону у зв'язку із займаною посадою чи у сфері виконання своїх службових обов'язків[367].

Що стосується федерацій, то на відміну від унітарних держав, до системи судових органів федерації неминуче вносяться елементи децентралізації, що зумовлюється федеративним устроєм держави. В умовах розподілу державної влади на дві її складові – федеральну і територіальну – діє, як правило, дворівнева система судових органів. Підвідомчість між ними розмежована на основі принципів федералізму, а саме конституційного розмежування предметів відання і повноважень між федерацією та її суб'єктами, розмежування компетенції між федеральними органами державної влади і органами державної влади суб'єктів федерації. При цьому судами застосовується не лише федеральне, а й регіональне законодавство, тобто суб'єктів федерації.

Отже, наведені приклади свідчать, що судова влада в умовах унітарної держави відрізняється своїми особливостями та відмітними рисами своєї організації порівняно із відповідними моделями федеративних держав.

[367] Прилуцький С. В. Судова система Республіки Польща. *Бюлетень Міністерства юстиції України.* 2014. № 6. С. 53–64.

Аналіз різних унітарних систем зарубіжних країн і моделей в аспекті реалізації принципу поділу державної влади підтверджує зроблений сучасною наукою висновок[368], який полягає в тому, що унітарна держава є більш керованою, гнучкою та ефективною, забезпечуючи високий ступінь згуртованості населення. Унітаризм є ефективним інструментом забезпечення державної єдності та концентрації зусиль для реалізації національної стратегії розвитку. До того ж на сучасному етапі своєї еволюції унітаризм перебуває під значним впливом децентралізаційних тенденцій, широкого впровадження принципу субсидіарності, що надає йому особливого демократизму, здатності не лише зміцнювати єдність і цілісність державної території, а й забезпечувати збалансованість і соціально-економічний розвиток регіонів та територіальних громад, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних та культурних традицій.

3.2.
Унітаризм у контексті місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади

Сучасні проблеми муніципального розвитку набувають прикладного значення після прийняття Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, законодавчих актів щодо державної регіональної політики, співробітництва територіальних громад та їх об'єднання, секторальної децентралізації, зокрема, фінансової системи[369]. У згаданій Концепції накреслені основні шляхи перетворень у

[368] Кресіна І., Стойко О. Еволюція унітаризму в Україні: між консолідацією та консервацією. *Право України.* 2014. № 9. С. 45–52.

[369] Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

системі публічної влади – її децентралізація та реформування адміністративно-територіального устрою. Цими шляхами й рухається Україна останні роки. Процес трансформації пов'язаний із розв'язанням комплексу проблем його забезпечення. Серед них вагоме місце належить конституційно-правовим проблемам територіального врядування, вдосконалення територіальної організації влади в контексті децентралізації публічної влади, зміцнення засад унітаризму України.

Слід зазначити, що концептуальним питанням децентралізації публічної влади, трансформації місцевого самоврядування присвячено чимало робіт[370], однак відповідна проблематика під кутом зору конституювання та інституціоналізації унітаризму не лише як принципу конституційного ладу, форми державного устрою, своєрідної філософії державності та права, у силу цього – одного з інструментів розв'язання суперечностей між центром та місцями, практично не досліджувалася.

У ст. 132 Конституції України закладений принцип «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Тотальний перекіс у бік «централізації» призвів до сумних наслідків державотворення зразка 2010–2013 рр.

Дослідники акцентують на тому, що «місцеве самоврядування, регіоналізація й децентралізація стають тепер провідними принципами демократичної внутрішньої й зовнішньої державної політики та конституційно-правового регулювання в розвинених зарубіжних країнах. У світі все більше

[370] Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; за ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. Київ: Атіка, 2007. 864 с.; Актуальні проблеми сучасного конституційного права України: зб. наук. праць / відп. ред. академік НАН України Ю. С. Шемшученко та доктор юрид. наук, професор О. В. Батанов. Київ: Юридична думка, 2014. 458 с.; *Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності:* матеріали круглого столу, 16 травня 2005 р. / З. С. Варналій (ред.); Національний ін-т стратегічних досліджень. Київ: НІСД, 2005.74 с.; Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін.; за ред. І. О. Кресіної; Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. ред. В. С. Кравців. Львів, 2016. 264 с. URL: http://ird.gov.ua/irdp/p201605011.pdf; Бакуменко В. Д., Усаченко Л. М., Червякова О. В. Теоретичні засади державного управління: навч. посіб. / за заг. ред. Л. М. Усаченко. Київ: ТОВ «НВП «Інтерсервіс», 2013. 174 с.; Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики: монографія / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ: Юридична думка, 2010. 656 с.; Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. Київ: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.; Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. / Жаліло Я. А., Шевченко О. В., Романова В. В. та ін.; Національний інститут стратегічних досліджень. Київ, 2019. 115 с. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-B0_0.pdf; Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наук. доп. / Шевченко О. В., Романова В. В., Жаліло Я. А. та ін.; за наук. ред. д-ра екон. наук Я. А. Жаліла. Київ: НІСД, 2020. 153 с.; Лелеченко А. П., Васильєва О. І., Куйбіда В. С., Ткачук А. Ф. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навч. посіб. Київ, 2017. 110 с.; Ткачук А. Ф. Децентралізація для всіх: від загальної інформації до конкретних порад. Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2016. 52 с.; Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. Київ: Вид-во «Основа», 2020. 672 с.

відбувається усвідомлення того, що надмірний централізм не змінює держави, а веде до нездатності державного апарату та фактичної девальвації конституційних норм»[371]. У цьому науковому пошуку зосереджено увагу на конституційному, державно-правовому аспектах децентралізації щодо стану організації та процесу функціонування публічної влади, системи врядування, які охоплюють взаємодію суб'єктів політико-правових відносин при здійсненні публічної влади на національному, регіональному, субрегіональному та локальному рівнях її організації в особі державних і недержавних інститутів – органів державної влади, місцевого самоврядування, громад і територіальних спільнот, інституцій громадянського суспільства, громадян.

Наразі обраний курс вдосконалення українського унітаризму через широку децентралізацію публічної влади, формування на цій основі спроможного, дієвого місцевого врядування як активної взаємодії та співробітництва суб'єктів, інституцій місцевого самоврядування, виконавчої влади , громадянського суспільства, бізнес-середовища. Такий підхід актуалізує конституційно-правовий дискурс децентралізації. У конституційному вимірі децентралізація публічної влади втілюється у реалізацію принципу народного суверенітету: «Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» (ст. 5 Конституції); поділу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції); конституційний правопорядок, відповідно до якого «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» (ст. 19 Конституції); конституційне визначення та розподіл повноважень щодо парламенту, Президента, уряду, інших органів виконавчої влади, місцевого самоврядування (розділи IV, V, VI, XI Конституції); засади територіального, адміністративно-територіального устрою України (розділи IX, X Конституції).

Щодо стану організації публічної влади, її суб'єктів децентралізація присутня в елементах правового статусу кожного з них з огляду на раціональну структуризацію та ефективну діяльність. Це має вираження в розподілі повноважень, їх деконцентрації. У процесі функціонування публічної влади децентралізація проявляється у своєрідних формах і вимірах: горизонтальному, вертикальному, а також у складових системи врядування, зокрема у місцевому самоврядуванні.

[371] Батанов О. Політико-правові засади децентралізації публічної влади в зарубіжних країнах у контексті муніципальної реформи в Україні. *Юридичний вісник.* 2014/4. С. 64–70.

Залежно від предмета досліджень існують численні уявлення про аксіологію децентралізації публічної, державної влади, виконавчої влади, державного управління, її визначення, ознаки типології, класифікації.

Так, у Енциклопедії державного управління децентралізація визначається як «спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї… Є складним комплексним явищем у правовій демократичній державі, яке полягає у передачі центральними органами державної влади певного обсягу владних повноважень суб'єктам управління нижчого рівня, що володіють необхідними правами, обов'язками та ресурсами. Кінцевою метою такого перерозподілу владних повноважень є можливість прийняття ефективних управлінських рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях»[372]. Слід зауважити, що децентралізацію не можна зводити, звужувати до територіальної організації, прийняття рішень, виключати з неї структури виконавчої влади, адже вона притаманна всій системі демократично організованої публічної влади.

Децентралізацію трактують також як складне комплексне явище, «яке включає політичну, адміністративну, економічну складові та пов'язане зі створенням можливості побудови більш ефективної моделі управління на державному, регіональному, місцевому рівнях»[373].

Показовим є розуміння децентралізації як передачі «значних повноважень від державних органів органам місцевого самоврядування, причому таким чином, аби якомога більше повноважень мали ті органи, які є найближчими до людей, де такі повноваження можна реалізовувати найбільш ефективно… децентралізація по-європейськи – це не розділення країни, а створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень громад, які складаються із міст, сіл, селищ, там, де живуть люди в єдиній Україні. Це вивільнення енергії мас для поліпшення життя безпосередньо свого, своєї громади, а не створення додаткового прошарку регіональних політичних еліт, місцевих князьків»[374]. Йдеться про реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування.

---

[372] Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад.. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. колегія: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.; Львівський регіон. ін-т держ. управління при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 167.

[373] Тарасенко Т. Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2014. Вип. 2. С. 278.

[374] Ткачук А. Ф. Про децентралізацію, федералізацію, сепаратистів та ультиматуми (запитання та відповіді). Київ: ІКЦ «Легальний статус», 2014. 56 с. С. 10, 13.

Такої ж думки дотримується Ю. Шемшученко: «…коли йдеться про децентралізацію державної влади, потрібно враховувати, що вона не може бути безмежною. Адже держава, в якій регіони є інтегральними складовими, може втратити необхідну політичну єдність. Тому важливим є питання про межі централізації та децентралізації влади.

Зобов'язання центру і регіонів мають «працювати» в межах юридичної відповідальності. Це не виключає конфліктів між центром і регіонами, проте ці конфлікти не повинні сягати глибини, за якою стоїть сепаратизм регіонів чи ущемлення суверенітету центральної влади. Межа повноважень регіонів – усунення умов для сепаратизму. Межа передачі повноважень від центру до регіонів – забезпечення суверенітету держави в цілому»[375].

Децентралізація має безпосередній вираз у самоврядуванні.

Як справедливо зазначає М. Корнієнко, «прихильники державницького підходу розглядають місцеве самоврядування як процес реалізації децентралізованих державновладних повноважень недержавними за своєю природою суб'єктами – територіальними громадами (територіальними спільнотами громадян) та тими органами, які вони обирають (органами місцевого самоврядування). По-різному вирішуються також і питання про особливості предмета місцевого самоврядування (питання місцевого значення чи будь-яке питання, що потребує децентралізації), характер основного носія його функцій і повноважень (територіальні громади чи органи місцевого самоврядування»[376].

У загальноєвропейському середовищі децентралізацію розуміють як «процес широкого перерозподілу ролей та відповідальності з метою створення сприятливих умов для участі нових гравців (органи місцевого самоврядування, недержавні організації) у процесі вироблення, здійснення та застосування законодавства і політики ЄС»[377].

У літературі слушно зауважено, що в «дослідженнях з адміністративного права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання

[375] Шемшученко Ю. С. Актуальні конституційно-правові проблеми суверенітету України. Теоретичні проблеми розвитку конституційного законодавства України на сучасному етапі: монографія / Ю. С. Шемшученко, О. І. Ющик, О. В. Скрипнюк та ін.; за ред. Ю. С. Шемшученка, О. І. Ющика. Київ: Юридична думка, 2014. С. 12.

[376] Корнієнко М. Територіальна організація влади в Україні: якою вона має бути? Право України. 2010. № 4. С. 240.

[377] Грицяк І. А., Говоруха В. В., Стрельцов В. Ю. Правова та інституційна основи Європейського Союзу: підручник. Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2009. 620 с.

у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах. Тож особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних та інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю»[378].

На урядовому порталі реформа децентралізації розглядається як складова досягнення ефективного врядування: «Максимальна ефективність врядування є однією з пріоритетних цілей Уряду, а реформи, які проводять для досягнення цієї цілі, – серед найважливіших. Створення системи управління, здатної до проведення якісних трансформацій в Україні, з дотриманням принципів демократії, верховенства права, захисту прав людини та принципів гендерної рівності, інклюзивності та спільної участі, є основою для успіху низки інших змін, крізь які проходить наша країна… Уряд України працює над виконанням таких завдань:

Сформувати ефективну систему державного управління, що здатна реалізовувати цілісну та послідовну політику, спрямовану на адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики та сталий суспільний розвиток.

Створити сучасну систему місцевого самоврядування, яка сприяє динамічному розвитку регіонів та передає максимально можливу кількість повноважень на найближчий до громадян рівень – громадам.

Змінити підхід до управління державними фінансами задля прозорого та ефективного використання бюджетних коштів.

Запровадити елементи електронного урядування задля підвищення ефективності та якості державних послуг, мінімізації побутової корупції.

Досягнення успіху за цими напрямами дозволить нам побудувати якісну систему управління та надання державних послуг, що працюватиме послідовно та на користь кожному громадянину»[379].

Своєю чергою під метою реформи децентралізації розуміється формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, узгодження інтересів держави та територіальних громад. На думку урядовців, реформа передбачає відповідальність органів місцевого самоврядування перед виборцями – за ефективність своєї роботи, а перед державою – за її законність.

[378] Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін. С. 13.
[379] Ефективне врядування. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya

На порталі зазначається, що тривала відсутність політичної волі для проведення повноцінної децентралізації у державному управлінні стала однією з причин посилення сепаратистських рухів на сході країни. Наслідками політики тотальної централізації влади в Україні стали: істотна залежність територій від центру; низький рівень інвестиційної привабливості територій; інфраструктурно, фінансово та кадрово слабкі громади; деградація сільської місцевості; складна демографічна ситуація; низька якість надання публічних послуг; низький рівень довіри до влади; високий рівень корупції; низька ефективність управлінських рішень. Станом на початок реформи у 2014 р. тільки шість регіонів в Україні були самодостатніми, що викликало значну регіональну диспропорцію, а відповідно – і якість життя та послуг, які отримували українці. Ці виклики потребували проведення кардинальних реформ у сферах державного управління, місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

На думку урядових експертів, реформа передбачає:

Добровільне об'єднання та укрупнення територіальних громад.

Фінансову децентралізацію.

Нові повноваження та можливості.

Урядовці вважають, що «отримані в результаті децентралізації повноваження та ресурси надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку своїх територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури. Місцева влада стала зацікавленою в розвитку інвестиційної привабливості своїх територій на благо громади, адже сплачені тут податки підуть на підвищення якості життя жителів цієї території. Різноманітні дозволи та реєстраційні документи для ведення бізнесу можна буде отримувати на місцях, громади зможуть самостійно залучати інвестиції, сприяючи їх соціально-економічному розвитку. Переваги реформи багато громад відчули вже сьогодні: в їх містах, селах і селищах почали приводитися до ладу дороги, медичні та освітні заклади – все те, що десятиліттями перебувало у занепаді. Реформа дала поштовх до повноцінного розвитку громад, можливість поліпшити життя у кожному населеному пункті та у країні в цілому і дає змогу громадянам – кожному з нас – самостійно господарювати там, де вони живуть»[380].

Дослідники акцентують на перевагах та позитивних наслідках децентралізації, що веде до значного підвищення ефективності публічного управління, врядування: час і місце прийняття рішення відповідають

[380] Реформа децентралізації. URL: https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi

очікуванням з боку громадськості; спрощення системи і процедури прийняття рішення завдяки оптимальній структурі управління; прозорість і відкритість процедур прийняття рішення та процесу його реалізації; скорочення часу для надходження інформації з рівня виконавця на рівень прийняття рішення і навпаки; зміцнення інноваційного потенціалу при прийнятті владних рішень; мінімізація бюрократизму; звільнення керівництва від поточних справ, що посилює можливість зосередження керівної ланки на справах стратегічного значення тощо; гнучкість процесу виконання відповідних функцій, що уможливлює швидше пристосовуватися до зовнішніх чи внутрішніх змін; об'єктивна оцінка результатів прийнятих і реалізованих рішень; наближеність до споживача публічних послуг тощо[381]. До цього слід додати: децентралізація є дієвим запобіжником сепаратизму, намагань щодо штучної федералізації країни.

Децентралізація розглядається у теоретичному і прикладному вимірах. У доктринальному розумінні децентралізація є формою здійснення врядування і самоврядування на локальному рівні організації публічної влади, стан її організації при унітарній формі державного правління. В прикладному прояві децентралізація є процесом і водночас механізмом передачі адміністративних і фінансових повноважень з центрального на місцевий рівень організації публічної влади з метою раціоналізації та підвищення ефективності державного управління у вирішенні питань територіального розвитку.

Децентралізація полягає: у передачі ресурсів і повноважень з центрального на місцевий, територіальний рівень організації влади; зменшенням делегованих і збільшенням власних повноважень органів місцевого самоврядування; чітким розподілом повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування (базовим на рівні громад, районним і обласним) та між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади; підвищенням відповідальності органів місцевого самоврядування за здійснення делегованих повноважень, дотриманням Конституції і законодавства; дерегуляцією функцій публічного управління щодо фіскальних, бюджетних, міжбюджетних, майнових, земельних відносин тощо. У прикладному вимірі децентралізація супроводжується адміністративно-територіальною реформою – процесом раціоналізації територіальної організації публічної влади. Моделі такої раціоналізації можуть бути різними і відповідають особливостям розвитку національних державно-правових систем. Наприклад, у Франції децентралізація з 1982 р. супроводжувалась трансформацією субнаціо-

[381] Реформа децентралізації. С. 17–18.

нального рівня публічної влади на рівні комун, департаментів і регіонів без укрупнення комунального рівня самоврядування, а шляхом розвитку і посилення міжмуніципального співробітництва. У Польщі з 1990 р., на відміну від Франції, процес децентралізації на ґмінному, пов'ятовому, воєводському рівнях супроводжується значним укрупнення ґмінного самоврядування з метою акумуляції на ньому фінансових ресурсів. Укрупнення комунального рівня місцевого самоврядування відбувалось також у скандинавських країнах: Швеції, Данії та Норвегії.

Як зазначають дослідники, «під час першої хвилі реформ в європейських країнах відбувалось скорочення числа адміністративних одиниць, зокрема муніципалітетів. При цьому дуже часто застосовувалося припущення, що ефективне та результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних підрозділів. Найбільшого поширення ця концепція набула у скандинавських країнах та у Великій Британії. Дилема полягала в тому, що чим меншою є така одиниця, тим ближче знаходяться послуги до кожного окремого громадянина, більшим є його вплив на прийняття відповідних рішень. І навпаки, чим більшою є адміністративна одиниця, тим менше важить голос окремого громадянина у прийнятті рішень. Прикладами проведення такого типу реформ можуть слугувати Швеція, Данія та Фінляндія. У Швеції муніципалітети об'єдналися навколо сусідніх міст для реалізації спільних функцій, що було закріплено на законодавчому рівні. У Данії для визначення нових кордонів (муніципальних) округів було проведено дослідження, що представило сформовані торгові зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 «центри тяжіння») та інші сфери співробітництва. Було також проведено детальний аналіз «ефекту масштабу» для надання різних типів суспільних послуг. Використовуючи результати цих досліджень, комісія з питань реформування системи місцевого самоврядування розробила пропозиції про утворення нових муніципальних округів, що було затверджено центральним урядом після обговорення та узгодження усіх позицій з місцевими владами та громадянами. У Фінляндії було розпочато спроби «згори» серйозно зменшити число муніципалітетів, як це було зроблено у Швеції і Данії. Однак у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання»[382].

В Україні процес децентралізації розвивався доволі непослідовно, стрибкоподібно у бік централізації і навіть узурпації публічної влади.

[382] Толкованов В. В. Реалізація реформи місцевого самоврядування в європейських країнах: досвід для України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення:* електрон наук. фах. вид. / Одес. регіон. Ін.-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Одеса: ОРІДУ, 2014. Вип. 14. С. 210.

До 2014 р. громадянське суспільство, його інституції проводили копітку діяльність підготовки законодавчого забезпечення децентралізації, яка не призводила до позитивних результатів у силу олігархізаціїї державного механізму, концентрації економічних і фінансових ресурсів, їх ручного управління і як наслідок – відсутності політичної волі і бажання можновладців до проведення кардинальних демократичних реформ. Вони декларувались вербально і на папері, але не втілювались у реальне життя.

Законодавчі елементи децентралізації з'явились ще у 1990 р. з прийняттям 7 грудня першого Закону про місцеве самоврядування. Вони набули розвитку із закріпленням інституту місцевого самоврядування в Конституції України 1996 р., оновленням законодавства щодо місцевого самоврядування у 1997 р., ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування, ухваленням низки інших законів наприкінці 90-х, на початку 2000-х років. Тоді ж виходять роботи з проблематики адміністративної, муніципальної реформи[383].

Наукові пошуки йдуть у розрізі політико-правових аспектів розвитку місцевого самоврядування. Трансформація чи так звана реформа місцевого самоврядування пов'язана саме з процесом децентралізації. Поступово утверджуються сучасні уявлення про теоретичні, прикладні, законодавчі складові децентралізації, використання зарубіжного досвіду її здійснення[384].

---

[383] Децентралізація державного управління: досягнення та невдачі місцевих влад / ДФ УАДУ. Дніпропетровськ, 1998. 177 с.; Батанов О. В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 260 с.; Переваги місцевого самоврядування. Київ Логос, 2001. 194 с.; Місцеве самоврядування: 10 років здобутків. Київ: Атіка, 2002. 368 с.; Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи. Київ: Логос, 2002. 212 с.; Муніципальний рух: новий етап розвитку: матеріали VII Всеукраїнських муніципальних слухань. Київ: Логос, 2002. 560 с.; Роль громадських організацій та інших неурядових структур у становленні та розвитку місцевого самоврядування в Україні: наук.-практ. посібн. / за ред. В. В. Кравченка. Київ: Атіка, 2003. 288 с.

[384] Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії; Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики. *Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах:* збірник / В. С. Куйбіда, В. В. Толкованов. Київ: ТОВ Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с.; Куйбіда В. С., Заяць І. Я. Ґенеза територіальної організації влади України: конституційно-правові аспекти. Харків, 2010. 480 с.; Куйбіда В. С., Толкованов В. В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах: зб. наук.-аналіт. і навч.-метод. матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. Київ: ТОВ Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. 258 с.; Реформування адміністративно-територіального устрою: український та зарубіжний досвід: монографія / І. О. Кресіна, А. В. Береза, К. М. Вітман, В. В. Дівак, М. М. Їжа та ін.; за ред. І. О. Кресіної; Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрями змін. Київ: Легальний статус, 2012. 348 с.; *Розвиток взаємодії держави і громадянського суспільства в контексті впровадження європейських принципів належного врядування:* зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12 грудня 2012 р.) / упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк. Київ: НІСД, 2013. 504 с.; Проблеми теорії конституційного права України / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка. Київ: Парламентське вид-во, 2013. 616 с.; Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України: монографія / І. О. Кресіна (кер. авт. кол.); Д. І. Грицяк, А. А. Коваленко, О. В. Кукуруз та ін.; за ред. І. О. Кресіної; *Громадянське суспільство України: сучасний стан і перспективи впровадження європейських стандартів взаємодії з державою:* зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 12 грудня 2013 р.) /

Законодавчі розробки стосовно децентралізації набувають практичного спрямування під час конституційної реформи 2004 р. У цей період активну нормотворчу позицію займають Асоціація міст України (АМУ), Інститут громадянського суспільства, Центр політико-правових реформ. 8 грудня 2004 р. Верховна Рада України приймає у першому читанні конституційний законопроєкт № 3207-1, який стосується реформування територіальної організації влади і закладає конституційну конструкцію децентралізації. Цей законопроєкт широко обговорюється громадськістю, в органах місцевого самоврядування, на Всеукраїнських муніципальних слуханнях і в цілому підтримується серед муніципального загалу. Розпочинаються спроби проведення адміністративно-територіальної реформи за участю організацій громадянського суспільства, проте непослідовна політика владної верхівки (реставрація радянської моделі у нових редакціях законопроєкту № 3207-1 у 2005, 2006 рр.; недолуге інформаційно-просвітницьке забезпечення реформи тощо) призводить до її фіаско. Фактично процес реформування, децентралізації в конституційному вимірі був загальмований на 10 років. У підсумку це вплинуло на розгортання сепаратистських настроїв, глобального конфлікту на сході і півдні України.

Дослідники називають декілька причин невдалої спроби реформи адміністративно-територіального устрою та здійснення децентралізації публічної влади у 2005–2007 рр.:

«*По-перше,* не існувало єдиної і цільної концептуальної основи АТР. Нині така продумана й логічна концепція є і прийнята вона Урядом 1 квітня 2014 р.

По-друге, не було створено державної інституції, яка б планомірно і системно працювала над розробкою і впровадженням реформ. Уже у 2008 р. реорганізоване Міністерство регіонального розвитку, будівництва та жит-

упоряд. В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, П. Ф. Вознюк; за заг. ред. О. А. Корнієвського. Київ: НІСД, 2014. 192 с.; Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні: загальні тенденції, регіональні особливості: аналіт. доп. / В. М. Яблонський, О. А. Корнієвський, С. М. Василюк та ін. Київ: НІСД, 2014. 78 с.; *Місцеве самоврядування – основа сталого розвитку України:* матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 16 трав. 2014 р.): у 2 т. / за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенка, С. В. Загороднюка. Київ: НАДУ, 2014. Т. 1. 244 с.; Збірник проектів законів України, розроблених на основі Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Київ: Ін-т громадянського суспільства, ІКЦ «Легальний статус», 2014. 100 с.; Розвиток громадянського суспільства в Україні: аналіт. доп. / В. М. Яблонський, П. Ф. Вознюк, Д. М. Горєлов та ін.; за ред. О. А. Корнієвського, М. М. Розумного. Київ: НІСД, 2015. 60 с. (Сер. Громадянське суспільство», вип. 2); Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. 376 с.; Регіональна політика і децентралізація влади в Україні в контексті євроінтеграційних процесів: зб. наук. праць / за ред. Ю. С. Шемшученка, І. О. Кресіної. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького; Київський університет права НАН України, 2015. 216 с.; Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док.; пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 766 с.; Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.

лово-комунального господарства України (Мінрегіон України) розпочало таку роботу і в основному завершило її у 2009 р., коли було ухвалено Концепцію реформи № 900-р та підготовлено низку законопроєктів, що випливали з цієї концепції. Правда, у 2010–2013 рр. ухвалені попереднім урядом акти були скасовані урядом Азарова, і робота з проведення реформи була зупинена.

По-третє, коло залучених експертів і недержавних та громадських організацій як до розробки, так і до впровадження та підтримки АТР було дуже вузьким. Впродовж 2008– 2015 рр. це коло постійно розширювалось і міцніло – аж до створення громадянських мережевих структур підтримки реформ.

По-четверте, вкрай недостатньою виявилась у 2005 р. інформаційно-роз'яснювальна робота та промоція АТР у громадах. Протягом 2008–2009, а особливо у 2014 р. охоплення різних середовищ роз'яснювальною роботою зросло в десятки разів.

По-п'яте, недостатньо чітко були визначені ризики і загрози, суспільні і політичні групи впливу, у т. ч. прихильники і супротивники АТР, що стримувало просування реформи. Нині ситуація з опонентами і супротивниками реформ, з одного боку, ще більш обтяжена справжньою війною і сепаратизмом на Донбасі та свідомим і несвідомим опором реформам з боку тих, хто реально втрачає владу і напрацьовані роками корупційні схеми і механізми збагачення в місцевих владах різних рівнів, а з другого боку, суспільство готове до сприйняття змін»[385].

У 2008, 2009 рр. поза конституційним процесом (хоча він формально продовжувався в рамках Національної конституційної ради) за участю представників громадських організацій та об'єднань було розроблено ряд важливих концептуальних, нормативно-правових і методичних документів, які безпосередньо стосуються реформи місцевого самоврядування. Серед них: Концепція державної регіональної політики, затверджена протокольним рішенням Кабінету Міністрів України 2 липня 2008 р.; Концепція формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 8 квітня 2009 р.; Концепція реформи місцевого самоврядування, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України 29 липня 2009 р.; Концепція реформи адміністративно-територіального устрою; проєкт Закону України «Про засади державної регіональної політи-

[385] Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Інститут громадянського суспільства. 02.10.2016. URL: http://www.csi.org.ua/korotkyj-oglyad-reformy-mistsevogo-sam/ 2/13.

ки»; проєкт Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України»; Методичні рекомендації щодо збору інформації та попереднього аналізу можливості формування дієздатних громад у регіонах; Рекомендовані головні повноваження органів публічної влади на різних рівнях адміністративно-територіальних одиниць.

У 2010–2013 рр. процес децентралізації на владному олімпі декларується, навіть приймаються певні рішення щодо його реалізації на рівні модернізації Конституції шляхом створення Конституційної асамблеї[386], однак вони не мають відображення у суспільній практиці.

Лише у 2014–2015 рр. вдалося вивести процес децентралізації на рівень відповідного законодавчого забезпечення у бік поєднання співробітництва та об'єднання територіальних громад.

Вважається, що одна з найуспішніших реформ постреволюційної влади – реформа децентралізації. Дійсно, зроблено чимало. Як зазначалося, підготовлені та прийняті важливі закони щодо засад державної регіональної політики, співробітництва територіальних громад та їх об'єднання, закладені законодавчі основи для фінансової децентралізації, розроблена і впроваджена методика об'єднання та створення спроможних територіальних громад. Головне – ця реформа реалізується не на папері, а на практиці. До неї безпосередньо залучаються сільські, селищні, міські територіальні громади, муніципальна громадськість. Як результат, сформовано за останні п'ять років більше тисячі об'єднаних територіальних громад. Як зазначає В. Негода, «…щоб посилити як місцеве самоврядування, так і центральну владу на місцях, їх потрібно чітко розвести. Жорстко окреслити коло компетенцій і передати основну частину повноважень і фінансів на найбільш низовий рівень – громадам… Сильне місцеве самоврядування і сильна виконавча влада на місцях – це два крила самодостатньої держави, які мають забезпечити стабільний місцевий та регіональний розвиток»[387]. На черзі – практичне завершення об'єднавчого процесу, завершення адміністративно-територіальної реформи.

Актуальною залишається секторальна децентралізація, яка стосується таких сфер, як місцеві фінанси, освіта, охорона здоров'я, соціальний захист, житлово-комунальне господарство, адміністративні послуги, комунальні земля і майно, сталий економічний розвиток, кадрове забезпечення тощо. В аналітичній доповіді Національного інституту стратегічних досліджень

[386] Про Конституційну Асамблею: Указ Президента України від 17 травня 2012 р. № 328/2012. URL: http:// zakon5.rada.gov.ua/laws/show/328/2012.

[387] Ведернікова І. Вячеслав Негода: З Конституцією чи без, критично важливо завершити децентралізацію до місцевих виборів. *Дзеркало тижня.* 2020. 16 березня. URL: https://dt.ua/internal/v-yacheslav-negoda-z-konstituciyeyu-chi-bez-kritichno-vazhlivo-zavershiti-decentralizaciyu_html.

при Президентові України «Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу» зазначається: «На сучасному етапі очевидним є те, що децентралізація з проривного харизматичного добровільного процесу неминуче переходить до етапу рутинної директивної реалізації, причому цей етап конче необхідний, бо тільки завершеність адміністративно-територіальної перебудови дасть змогу повною мірою досягти якісних зрушень, заради яких децентралізація, власне, задумувалася, перетворити розрізнені позитивні зрушення на довгоочікувані якісні зміни у вигляді системного поліпшення якості життя громадян і повноцінного використання ресурсів розвитку країни. Успішна реалізація процесу потребуватиме його керованості, а це, своєю чергою, ставить перед політикою децентралізації вимогу належним чином відповідати викликам, що перед нею постають… Упорядкування адміністративно-територіального устрою й удосконалення системи організації влади – важливі часткові завдання комплексної реформи децентралізації. Процес передачі повноважень на рівень громад не може обмежуватись тільки управлінням медициною, освітою і наданням адміністративних послуг, коли громадам в особі органів місцевого самоврядування делегуються функції держави, хоча і з фінансовим забезпеченням. Успішність реформи має бути закріплена розширенням дієвості громад шляхом поглиблення децентралізації на секторальному рівні: у сферах соціального захисту, енергетики, транспорту, участі в забезпеченні безпеки, охорони правопорядку тощо». Доцільно підтримати низку практичних рекомендацій щодо державної політики в основних сферах, що стосуються процесу децентралізації, запропонованих Інститутом[388].

Трансформація територіального врядування має важливу інституційну складову, яка пов'язана із оновленням правового статусу органів державної влади та місцевого самоврядування, що забезпечують врядування на відповідних територіях. Йдеться про нову редакцію законів щодо організації місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також законодавчих актів про нові контрольно-наглядові, координуючі інституції на кшталт урядників чи префектів. Розробка нового законодавства тривала у часі. Ще у 2001 р. розпорядженням Кабінету Міністрів була ухвалена Концепція щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації». Документ, зокрема, передбачав щодо Закону про місцеве самоврядування: чітке визначення питань місцевого значення; надання через «децентралізацію державних по-

[388] Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналіт. доп. / Я. А. Жаліло, О. В. Шевченко, В. В. Романова та ін.

слуг» частини повноважень центральних органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; додаткове врегулювання організаційних функцій і повноважень органів та посадових осіб місцевого самоврядування; щодо Закону «Про місцеві державні адміністрації»: відповідність Конституції переліку їх повноважень; повноваження місцевих адміністрацій, які надаються їм державою в процесі деконцентрації; повноваження в окремих галузях; контрольно-наглядові функції місцевих державних адміністрацій. При цьому акцентувалося на тому, що «з формуванням цілісної системи регулювання соціально-економічних процесів виконавчі та організаційні функції місцевих державних адміністрацій скорочуватимуться, зростатиме контрольно-наглядова складова їх повноважень»[389].

З 2001 р. до зазначених законів вносились численні зміни, доповнення. Вже згадувалось, що після прийняття нової Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади Мінрегіоном, експертами Інституту громадянського суспільства розроблялися проєкти нової редакції законів про місцеве самоврядування, місцеві державні адміністрації, префектів.

При цьому виникала проблема чіткого визначення та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування, місцевих органів виконавчої влади. За діючим законодавством повноважень у органів місцевого самоврядування більш ніж достатньо. Інша річ, що всі рівні самоврядування володіють однаковими повноваженнями (село – велике місто), існує також диспропорція між власними і так званими делегованими повноваженнями. Слід розмежувати повноваження між рівнями самоврядування: громадою, районом, областю (регіоном). Кожний рівень самоврядування має виконувати властиві лише йому функції і повноваження із відповідним ресурсним забезпеченням (податкова база, комунальна власність, трансферти з Державного бюджету тощо). У цьому сенсі останні законопроєктні розробки щодо децентралізації у сфері місцевого самоврядування мають позитивну тенденцію на обґрунтоване розмежування повноважень органів місцевого самоврядування на рівні громади, району, області. Так, у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади запропонований такий розподіл повноважень:

«Доступність і належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях

[389] Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2001 р. № 69-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/69-2001-%D1%80.

адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації.

Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування базового рівня є забезпечення: місцевого економічного розвитку (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); розвитку місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; планування розвитку території громади; вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); благоустрою території; надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, теплопостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків і споруд, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; гасіння пожеж; управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); надання соціальної допомоги через територіальні центри; надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг.

Структурні підрозділи територіальних органів центральних органів виконавчої влади на базовому рівні надаватимуть послуги з: санітарно-епідеміологічного захисту; соціального захисту населення (виплата пенсій, субсидій, компенсацій, забезпечення надання пільг); казначейського обслуговування; реєстрації актів цивільного стану.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування районного рівня є забезпечення: виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня.

Основними повноваженнями органів місцевого самоврядування обласного рівня є забезпечення: регіонального розвитку; охорони навколишнього природного середовища; розвитку обласної інфраструктури, насамперед обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування; професійно-технічної освіти; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвитку культури, спорту, туризму

Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Для оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою необхідно забезпечити: удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією; визначення достатньої податкової бази, що дасть змогу забезпечити виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень з урахуванням об'єктивних критеріїв фінансування державою делегованих повноважень; утворення на кожному адміністративно-територіальному рівні представницьких органів місцевого самоврядування з власними виконавчими органами»[390].

В одному з проєктів нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування» була визначена сфера галузевої компетенції органів місцевого самоврядування громади, району та області[391].

Такий розподіл повноважень можна порівняти із закріпленим законодавчо розподілом повноважень між територіальними рівнями врядування у Франції відповідно до Загального Кодексу про територіальні одиниці (від 21 листопада 1996 р.; з останніми змінами, внесеними 17 листопада 2013 р.)[392]. У книзі I «Загальні принципи децентралізації» у статті L1111-9 визначено:

«II. – Регіон відповідає, за організацію, в якості керуючої інстанції, за створення умов спільної діяльності місцевих органів влади та державних установ з метою здійснення повноважень у таких сферах: 1) планування та сталий розвиток території; 2) охорона біорозмаїття; 3) клімат, якість повітря та енергетика; 4) економічний розвиток; 5) підтримка інноваційної діяльності; 6) інтернаціоналізація бізнесу; 7) взаємна підтримка і взаємодоповнюваність між різними видами транспорту, в тому числі будівництво станцій; 8) підтримка вищої освіти і наукових досліджень.

III. – Департамент відповідає за організацію, як керуючий орган, за створення умов спільної діяльності місцевих органів влади та державних уста-

[390] Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

[391] Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрями змін. С. 222–225.

[392] Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док.; пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана. С. 436–437.

нов з метою здійснення повноважень у таких сферах: 1) соціальна діяльність, соціальний розвиток і зменшення енергетичної відсталості; 2) автономія осіб; 3) солідарність територіальних одиниць. Департамент проводить консультації з регіоном з питань розробки договору планування між державою та регіоном відповідно до Закону № 82-653 від 29 липня 1982 р. «Про реформу планування, з метою врахування специфіки територій».

IV. – Комуна або державна установа міжмуніципальної співпраці з власним оподаткуванням, наділена відповідними повноваженнями, відповідає за організацію, як керуючий орган, за створення умов спільної діяльності місцевих органів влади та державних установ з метою здійснення повноважень у таких сферах: 1) стала мобільність; 2) організація місцевих державних послуг; 3) просторове планування; 4) місцевий розвиток.

V. – Умови спільної діяльності місцевої влади та об'єднань територіальних одиниць для здійснення повноважень, зазначених у параграфах II–IV, обговорюються на територіальній конференції з державної діяльності відповідно до статті L.1111-9-1».

Законотворча робота триває, при цьому поряд із Концепцією 2014 р. згадується Концепція 2001 р. Тепер, за словами В. Негоди, Мінрегіон пропонує нові редакції законів «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», а не часткові поправки до існуючих. У законопроєкті, який визначатиме повноваження органів місцевого самоврядування, пропонується передбачити достатній період для завершення адміністративно-територіальної реформи та заходи для забезпечення безперебійної діяльності усіх суб'єктів владних повноважень у перехідний період. Особлива увага приділяється так званим секторальним повноваженням органів місцевого самоврядування. Щодо ресурсного забезпечення повноважень місцевого самоврядування напрацьовується такий варіант: власні повноваження забезпечуються шляхом закріплення за органами місцевого самоврядування місцевих податків і зборів, інших ресурсів, необхідних для здійснення власних повноважень, а також шляхом закріплення за місцевими бюджетами частини загальнодержавних податків, по яких здійснюється фінансове вирівнювання; передані повноваження забезпечуються через передачу прямих трансфертів до місцевих бюджетів. Обсяг трансфертів забезпечує виконання норм та показників, визначених стандартом послуги[393].

Йдеться також про нагальність упорядкування, кодифікацію законодавства. Як зазначають експерти, «…Сьогодні понад 800 секторальних законів

[393] На порядку денному децентралізації – чітке розмежування повноважень. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12433.

регулюють повноваження в окремих сферах господарювання, економіки органів місцевого самоврядування. Крім того, близько 200 повноважень передбачено в законах про місцеве самоврядування і про місцеві державні адміністрації. І дуже часто ці повноваження між собою не кореспондуються. Звідси… правові колізії, незабезпеченість повноважень фінансовими ресурсами… в Україні різні рівні місцевого самоврядування часто виконують однакові повноваження. Особливо гостро ця проблема постала після формування об'єднаних громад, які перебрали частину повноважень районів. Крім того, повноваження районних і обласних рад у чинному законодавстві визначені практично однакові»[394].

Нове законодавство про місцеву владу слід наповнити функціональним змістом: хто, на якому рівні і які функції виконує. При цьому слід подолати «радянський», суто галузевий підхід до визначення компетенції органів публічної влади.

Процес децентралізації, активований у 2014 р., був пов'язаний насамперед з амальгамацією територіальних громад і подоланням міфів щодо нібито вад об'єднання. Найбільш поширеними з них були такі.

«Об'єднання територіальних громад нічого не дає – об'єднання бідного з бідним не робить з нього багатого». Якщо об'єднуються дві бідних сільських територіальних громади – це так. Якщо економічно прораховане об'єднання територіальних громад в одну спроможну громаду пов'язано із наданням доступних з точки зору відстані та часу надання в межах цієї громади соціальних послуг (освіта, охорона здоров'я, житлово-комунальне господарство, громадська безпека і правопорядок) з можливістю нарощування ресурсного капіталу, бюджету розвитку громади – то таке об'єднання навколо центру соціально-економічного тяжіння робить громаду заможною. На розвінчування цього міфу можна послатися на аргументовані міркування А. Ткачука: «Якщо об'єднати двох бідних, то вони багатшими не стануть! Дуже часто, аби зупинити реформу в Україні, якраз і оперували тезою про «об'єднання бідних». Насправді ситуація тут зовсім інша. По-перше, нові громади мають створюватися не через об'єднання двох чи кількох бідних сіл в одне, як кажуть ті, хто не читав суті реформи. Громада створюватиметься цілком природно – навколо міста чи великого селища. Таким чином об'єднаються людські ресурси (кількість населення в нових громадах буде значно більшою), природні ресурси (територія нової громади зростає десь у середньому до 400 квадратних кілометрів, що дає змогу акумулюва-

[394] Гроші мають іти за повноваженнями, а не навпаки. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12455.

ти значні кошти земельного податку), а поряд з цим економляться кошти на управління … По-друге, нова громада отримає весь комплекс повноважень, у тому числі, наприклад, середню освіту (яка сьогодні є прерогативою району), відтак бюджет громади відразу різко зростає, адже залежить від кількості дітей у громаді. По-третє, громада стає привабливою для розвитку підприємництва, адже тепер для бізнесу зникають усі адміністративні бар'єри на великій території, у громади є реальні землі, які можуть бути використані для нових підприємств, адже 400 квадратних кілометрів – це не 400 гектарів! По-четверте, кожна громада виходить на прямі взаємовідносини з державним бюджетом і буде отримувати від нього трансферти на формульній основі, оминаючи додаткові рішення обласної чи районної ради. До того ж за місцевим бюджетом буде закріплено податки, які за своєю природою є доволі стабільними та прив'язаними до території: податок на землю, на нерухомість, на доходи фізичних осіб, єдиний податок, а також частина податку на прибуток з підприємств, що створюються на основі інвестиції… Якщо говорити відверто, то відкладання реформи уже призвело до того, що в Україні за останні 8 років зникло понад 500 сіл. Занепад передусім відбувається на територіях, які віддалені від центрів економічної активності – міст та селищ. Адже саме в містах і селищах ще є якась активність: підприємства, бюджетні установи, місцевий бізнес, і саме до міст тяжіють сільські поселення …Створення нових громад відбуватиметься якраз навколо таких центрів, тобто периферійні зони деградації скорочуватимуться. Адже якщо в нинішньому районі є один райцентр, де є якась ділова активність, то після реформи в межах такого району з'явиться ще 2–4 таких центри, як центри громад. Села, які увійдуть до таких громад, будуть мати обов'язкове представлення у місцевій раді, а в кожному селі з населенням понад 50 осіб – обрано сільського старосту»[395].

«Об'єднання територіальних громад веде до зубожіння сільської місцевості, ліквідації сіл і, таким чином, повної руйнації України». Об'єднання територіальних громад і реформа адміністративно-територіального устрою не має нічого спільного з ліквідацією сіл чи інших населених пунктів (селищ чи малих міст). Навпаки, малі сільські територіальні громади поступово зникають тому, що не мають достатніх ресурсів для розвитку. Об'єднання дає можливість зберегти їх природну самобутність. Цей міф пов'язаний із нерозумінням відмінностей в природі адміністративних і територіальних одиниць. Перші утворюються штучно державою для організації системи вряду-

[395] Ткачук А. Ф. Про децентралізацію, федералізацію, сепаратистів та ультиматуми (запитання та відповіді). С. 20.

вання, самоврядування, територіального управління (в Україні – громада, район, область, Автономна Республіка Крим, міста Київ, Севастополь). Другі є природними, «даними Богом» утвореннями – село, селище, місто, не від'ємними від їх жителів, які, зрозуміло, не можуть бути ліквідовані. «Найбільше реформа торкнеться сільських територій, адже саме сільські громади сьогодні є найменш забезпечені ресурсами і мають найменші можливості для реалізації своїх повноважень. Громада в сільських територіях – це містечко та села навколо, такий собі невеликий нинішній район. Отже, реформа потрібна для того, аби Україна стала ефективною державою, аби українські громадяни могли обирати собі ефективну та авторитетну місцеву владу, яка має адекватні повноваження, достатні ресурси і відповідальність перед громадянами та державою»[396]. До цієї думки можна також додати позицію Ю. Ганущука: «Адміністративно-територіальна реформа – єдиний спосіб надати нового змісту існуванню сільської поселенської мережі. Об'єктивно глобалізація веде до зменшення потреби в зайнятості в сільському господарстві до 4–6% активного населення. Таким чином, якщо не створити робочі місця в межах розумної доступності суспільним транспортом 15–20 км, Україні загрожує повна деградація сільської поселенської мережі, як це спостерігається в країнах Латинської Америки. Наближення центрів надання публічних послуг та місць концентрації органів влади об'єктивно стимулює активізацію економічної діяльності і створення робочих місць. Таким чином, змінюється місія села. Якщо в часи радянських колгоспів це були місця створення сільськогосподарської продукції, то зараз місія села – створення комфортного місця проживання»[397].

Окрема законодавча тема – тема конституційно-правової відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування та місцевої виконавчої влади. Вона набуває особливої актуальності в умовах широкої децентралізації та деконцентрації владних повноважень і ресурсів, відсутності реальних законодавчих механізмів нагляду та контролю за діяльністю місцевої влади.

Невідкладною є необхідність розв'язання проблем формування дієздатних механізмів державного контролю в системі місцевого самоврядування. В експертному середовищі звертається увага на терміновість створення системи контролю за рішеннями органів і посадових осіб місцевого самоврядування: «Зараз Україна втратила контроль над Кримом і половиною Донбасу. Іде війна. А все це починалося зі звичайних рішень місцевих рад, що

396 Ткачук А. Ф. Там само. С. 14, 15.
397 Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрями змін. С. 142.

виходили за межі їхньої компетенції. Наприклад, з рішення Керченської та Феодосійської міських рад про заборону входження до відповідних портів кораблів НАТО. Потім була заборона Миколаївської обласної ради на проведення навчань «Сі Бриз». Згодом Харківська обласна рада оголосила Харківщину територією, вільною від НАТО. Далі пішли рішення з впровадження регіональних мов на Одещині та Донеччині. Якби ради, котрі вийшли за межі власних повноважень, були негайно розпущені, можливо, наступний склад цих рад не ухвалював би у 2014 р. злочинних рішень, які призвели до війни… ця загрозлива антидержавна тенденція у роботі деяких місцевих рад України зберігається досі. Кожне незаконне рішення, яке не було покаране, породжує нові подібні рішення. А практика така, що не карають нікого. Якщо не буде системи зворотного зв'язку, тобто контролю, демократія рано чи пізно виродиться у диктатуру»[398].

У липні 2017 р. Урядом розглядався законопроєкт про порядок контролю за законністю актів органами місцевого самоврядування[399] з метою усунення законодавчої прогалини з питання нагляду за відповідністю рішень органів місцевого самоврядування Конституції та законам України, який був заблокований представниками асоціацій місцевого самоврядування. До речі, блокування президентських законопроєктів щодо внесення змін до Конституції в частині децентралізації у 2019–2020 рр. було пов'язано також із супротивом встановленню державного контролю за діяльністю місцевого самоврядування з боку Президента та нової інституції – префекта.

Досвід європейських країн свідчить, що зі збільшенням обсягів повноважень, фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування виникає необхідність одночасного посилення контролю з боку органів державної влади щодо прийнятих рішень органами місцевого самоврядування на відповідність їх національному законодавству. Так, у Польщі діє воєвода, який займає політичну посаду, одноособово скасовує рішення органів місцевого самоврядування. Органи місцевого самоврядування самі звертаються до суду з позовом щодо оскарження рішення воєводи. Більшості країн ЄС притаманні моделі, за яких представники органів державної влади зупиняють рішення органів місцевого самоврядування (ОМС) та одночасно звертаються до суду, де доводять свою правоту щодо невідповідності рішення органу місцевого самоврядування законодавству. В Латвії аналіз рішень ОМС забезпечує Міністерство з питань охорони навколишнього середовища та

[398] Україна має негайно створити систему контролю за рішеннями місцевого самоврядування, – експерт. URL: https://decentralization.gov.ua/news/6287

[399] Чіткий порядок держнагляду за актами місцевого самоврядування унеможливить рішення, які шкодять суспільним інтересам. URL: https://decentralization.gov.ua/news/6619

регіонального розвитку. При виявленні порушень законодавства зазначене Міністерство звертається з позовом до суду. У Франції аналіз прийнятих рішень ОМС забезпечує префект, який уповноважений призупиняти дію акта ОМС та звернутися до суду про скасування такого рішення.

У проєкті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування»[400] передбачений спеціальний розділ «Забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування», у якому визначені відповідні механізми нагляду та контролю, зокрема: 1. Забезпечення законності під час здійснення місцевого самоврядування (далі – забезпечення законності) передбачає нагляд за актами органів місцевого самоврядування, що приймаються у межах сфери їхньої власної компетенції, а також – у випадках, коли у раді громади не створюється колегіальний виконавчий орган, – за актами голови громади з питань організації та координації діяльності одноособових виконавчих органів (далі – акти органів місцевого самоврядування). 2. Заходи із забезпечення законності здійснюється виключно з метою забезпечення дотримання Конституції та законів України та не можуть охоплювати питання доцільності, економності чи ефективності здійснення повноважень відповідними органами чи посадовими особами місцевого самоврядування. Нагляд за законністю здійснюється на підставі цього Закону в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. 3. Державний контроль за діяльністю органів та посадових місцевого самоврядування з питань здійснення делегованих повноважень держави, а також з питань забезпечення діяльності місцевих рад, одноособових виконавчих органів ради громади як юридичних осіб публічного права – бюджетних установ, визначається галузевими законами з урахуванням принципів розмежування сфер компетенції держави та органів місцевого самоврядування, а також гарантій місцевого самоврядування, встановлених Конституцією України та цим Законом.

Не втрачають актуальності ідеї щодо можливості розробки та прийняття окремого закону про публічний, державний, громадський контроль, а також визначення конституційних засад його здійснення[401].

[400] Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування: Проєкт Закону України. URL: https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/elektronni-konsultatsiyi-z-gromadskistyu/proekt-zakonu-ukrayiny-pro-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-misczeve-samovryaduvannya-v-ukrayini-ta-deyakyh-inshyh-zakonodavchyh-aktiv-ukrayiny-shhodo-deczentralizacziyi-ta-rozmezhu/

[401] Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності діяльності публічної адміністрації: дис. … докт. юрид. наук. Харків, 2016. 480 с. URL: http://ekhnuir.univer.kharkov.ua/pdf; Андрійко О. Ф. Державний

Децентралізація безпосередньо впливає на трансформаційну парадигму суспільного розвитку, спротив узурпації державної влади та необхідності її швидшої децентралізації через реформу її територіальної організації, реформу системи врядування, трансформацію місцевого самоврядування, бюджетну, фіскальну децентралізацію, збереження унітарного устрою держави.

У цьому сенсі показовими є такі роздуми автора періоду 2006 р., які нагадують дежавю сьогодення: «…необхідно визнати, що головними принципами реформування державного управління та місцевого самоврядування повинні бути децентралізація, деконцентрація, сусидіарність, партнерські стосунки між державною владою і місцевим самоврядуванням, міжсекторне співробітництво владних інституцій, політичних партій, неурядових громадських організацій та бізнесових кіл. Необхідною умовою трансформації державного управління та місцевого самоврядування є реформування адміністративно-територіального устрою України, приведення його у відповідність до потреб суспільства, подальший розвиток економіки, інтеграція України у європейський та світовий простір …насамперед слід визначити цілі і напрями реформи місцевого самоврядування. До них можна віднести: створення на базовому рівні самоврядних, дієздатних, фінансово спроможних громад; формування повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях; перетворення місцевих державних адміністрацій у контрольно-наглядові органи виконавчої влади, що здійснюють функції контролю виконання Конституції і законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та інших органів виконавчої влади, забезпечення законності і правопорядку, узгодження державних і регіональних програм соціально-економічного, культурного розвитку, програм охорони довкілля, реалізацію заходів державної регіональної політики та державно-цільових програм подолання депресивності окремих територій; перерозподіл повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, удосконалення матеріально-фінансового їх забезпечення… Серед основних напрямів досягнення цих цілей – реформа адміністративно-територіального устрою, конституційне забезпечення процесу реформування (внесення змін до Конституції України щодо територіальної влади, адміністративно-територіального устрою тощо), забезпечення дієвого правового захисту місцевого самоврядування, розвиток громадянського суспільства»[402].

контроль в Україні: організаційно-правові засади. Київ: Наук. думка, 2004. 300 с.; Смоляр О. А. Державний та громадський контроль у сфері місцевого самоврядування: дис. … канд. юрид. наук. Харків, 2016. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/pdf.

[402] Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Київ: Атіка, 2006. С. 360–365.

Для реального, дієвого впровадження децентралізації публічної влади необхідне комплексне конституційне, законодавче, політико-правове її забезпечення.

Нагальність проведення децентралізації набуває відображення в політико-правових документах, законодавчих актах, практичній діяльності органів публічної влади.

Децентралізація є чинником належного, ефективного врядування (good governance), оскільки дає змогу із застосуванням принципу субсидіарності включити в процес публічного управління фахове експертне середовище, представників громадянського суспільства. На це, зокрема, спрямований Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування, який ратифікувала Верховна Рада України[403].

Сучасні проєвропейські концептуальні, конституційні, політико-правові основи організації публічної влади, побудованої на засадах децентралізації, мають спиратися на: 1) *людино-центристську філософію організації публічної влади,* в якій фактичним володарем є людина, громадянин, громадянське суспільство, народ, а держава, публічна влада та її інститути обслуговують, захищають, представляють їх інтереси; 2) *належне місцеве врядування* як комплекс взаємовідносин між органами публічної влади, інститутами громадянського суспільства та людиною, громадянами з пріоритетом їх прав і свобод, задоволення життєвих потреб та інтересів; 3) *відповідність принципам Європейської хартії місцевого самоврядування* та додаткового протоколу до неї щодо організаційної, адміністративної, правової, фінансової автономії місцевого самоврядування, його повсюдності, субсидіарності щодо надання публічних послуг населенню, а також безпосередньої участі населення в управлінні місцевими справами; 4) *конституційну визначеність основних елементів системи територіальної організації публічної влади;* 5) *комплексне конституційно-правове забезпечення здійснення децентралізації публічної влади, функціонування врядування та самоврядування.*

Важливу роль у розбудові сучасної, децентралізованої моделі врядування відіграють міжнародно-правові документи щодо стандартів партисипативної демократії як однієї з форм децентралізації влади; розподілу повноважень між органами центральної, регіональної та місцевої влади; децентралізації фінансів[404].

[403] Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 43. Ст. 2033 (02.09.2014).

[404] Досвід децентралізації у країнах Європи: зб. док.; пер. з іноз. мов / заг. ред. В. Б. Гройсмана: Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2001)19 про участь громадян у місцевому суспільному житті від 6 грудня 2001 р. С. 108–120; Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних

Конституційно-правове забезпечення впровадження децентралізації має дві складових: 1) власне конституційну, 2) законодавчу. За останні роки в експертних колах пріоритет надавався другій з огляду на можливість реального результату проведення часткової децентралізації через прийняття відповідних законодавчих актів і складності внесення змін у Конституцію. Були розроблені проєкти та ухвалені закони, спрямовані на децентралізацію публічної влади, насамперед щодо трансформації місцевого самоврядування, зокрема, закони «Про співробітництво територіальних громад», «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей», «Про добровільне об'єднання територіальних громад», «Про засади державної регіональної політики»[405]. Була розпочата також бюджетна та фіскальна децентралізація, без здійснення якої підви-

влад Європи 113(2002) про відносини між громадськістю, місцевою радою й виконавчою владою в місцевій демократії (інституційні рамки місцевої демократії) від 4 червня 2002 р. С. 121–129; Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 139(2003) про неурядові організації і місцеву та регіональну демократію від 26 листопада 2003 р. С. 130–133; Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 182(2005) про участь громадськості у справах місцевого значення і виборах від 17 травня 2005 р. С. 134–138; Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади від 16 листопада 2009 р. С. 139–143; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R(95)19 про застосування принципу субсидіарності від 12 жовтня 1995 р. С. 144–147; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи № R(98)12 про нагляд за діяльністю місцевих органів влади від 18 вересня 1998 р. С. 148–152; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2004)12 про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої та регіональної влади від 20 жовтня 2004 р. С. 153–164; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2007)4 про місцеві та регіональні публічні послуги від 31 січня 2007 р. С. 165–189; Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 221(2007) про інституційні рамки міжмуніципального співробітництва від 1 червня 2007 р. С. 190–195; Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 278(2009) «Регіони із законодавчими повноваженнями: до багаторівневого управління» від 15 жовтня 2009 р. С. 196–199; Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 280(2010) про роль місцевих і регіональних органів влади в дотриманні прав людини (переглянута) від 19 жовтня 2011 р. С. 200–202; Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 328(2012) про право місцевих органів влади на те, щоб із ними консультувалися інші рівні управління від 18 жовтня 2012 р. С. 203–205; Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 333(2012) «Другий рівень місцевих органів влади – проміжний рівень управління в Європі» від 18 жовтня 2012 р. С. 206–208; Резолюція Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 368(2014) про Стратегію реалізації права місцевих органів влади на те, щоб із ними консультувалися інші рівні управління від 27 березня 2014 р. С. 209–13; Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 79(2000) «Фінансові ресурси місцевих органів влади та їхні обов'язки: тест на субсидіарність» від 25 травня 2000 р. С. 214–223; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2004)1 про фінансове й бюджетне управління на місцевому і регіональному рівнях від 8 січня 2004 р. С. 224–239; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2005)1про фінансові джерела органів місцевої і регіональної влади від 19 січня 2005 р. С. 240–265; Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи Rec(2011)11 про виділення фінансування органами влади вищого рівня на виконання нових функцій місцевими органами влади від 12 жовтня 2011 р. С. 266–270; Рекомендація Конгресу місцевих і регіональних влад Європи 362(2014) про адекватні фінансові ресурси для місцевих органів влади від 15 жовтня 2014 р. С. 271–274.

[405] Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р., № 1508-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 34. Ст. 1167; Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей: Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1680-VII. *Відомості Верховної Ради України.* 2014. № 45. Ст. 2043; Про засади державної регіональної політики: Закон України від 5 лютого 2015 р.; Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 р., № 157-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2015. № 13. Ст. 91.

щення ефективності публічної влади неможливо, прийнято закони «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи», Закон України № 320-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства»[406].

До Конституційного Суду України внесене конституційне подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». У поданні, зокрема, зазначено: «Питання об'єднання або роз'єднання територіальних громад, виходячи з визначеного положеннями частини першої статті 140 Конституції України поняття «територіальна громада», має вирішуватися з урахуванням відповідного волевиявлення членів цих територіальних громад, яке здійснюється згідно з законом» (пункти 3, 4 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/2002 у справі № 1-16/2002 від 18 червня 2002 р. за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад).

Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» встановлено, що цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, а також добровільного приєднання до об'єднаних територіальних громад (ст. 1).

Одними з принципів об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст, як це передбачено пунктами 2, 5 частини першої ст. 2 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», є **добровільність і повсюдність місцевого самоврядування**[407]**.** Проте слід зауважити, що в Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень ча-

[406] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України. *Голос України.* 30.12.2014; Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України. Голос України. 30.12.2014; Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства: Закон України. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T150320.html.

[407] Конституційне подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту шостого частини першої статті 4, частини третьої статті 11 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/3_502_2020_.pdf

стини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад), на яке посилаються самі автори вище названого подання, прямо визначено: «Питання організації місцевого самоврядування, які не врегульовані Конституцією України, у тому числі умови та порядок об'єднання або роз'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст мають визначатися законом (стаття 146 Конституції України)»[408].

Законотворча робота в контексті децентралізації продовжується у зв'язку із завершенням реформування базового і субрегіонального рівнів адміністративно-територіального устрою, зміною статусу, перерозподілом повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. За повідомленням Міністерства розвитку громад та територій, у серпні 2020 р. у регіонах розпочались відкриті дискусії «Вектори децентралізації: про завдання та подальші кроки», які присвячені обговоренню нових редакцій законопроєктів про місцеве самоврядування та про місцеві державні адміністрації, а також проєкту змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування та змін до Податкового законодавства, які розширять можливості нарощування надходжень до місцевих бюджетів[409].

На порядку денному – обговорення та розгляд проєкту Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» в новій редакції. Як підкреслює В. Негода, законопроєкт має узгодити українське законодавство з Європейською хартією місцевого самоврядування. Він визначає однакові підходи до обсягу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня – сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи отримують рівні можливості. Законопроєкт закріплює умови та гарантії передачі повноважень держави місцевому самоврядуванню. «Вперше за всю історію незалежності України ми встановлюємо чіткі правила розмежування компе-

[408] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад). Справа № 1-16/2002 від 18 червня 2002 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-02#Text

[409] Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування: проект Закону України. URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion; Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні»: проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=70293; Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо фінансового забезпечення повноважень органів місцевого самоврядування: проект Закону України. URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion; Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо приведення у відповідність положень податкового законодавства у зв'язку із реформуванням адміністративно-територіального устрою: проект Закону України. URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion; Про внесення змін до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності військово-цивільних адміністрацій: Закон України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1120-20#Text

тенцій держави та місцевого самоврядування. Зокрема, у законопроєкті визначено сфери, у яких місцевому самоврядуванню забороняється приймати рішення, бо це виключна компетенція держави: питання оборони України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності; питання державної безпеки і захисту державного кордону України; ядерної та радіаційної безпеки; державного фінансового аудиту, державного контролю, митної справи, оподаткування тощо. Прийняття рішень з цих питань буде означати про вихід за межі своїх повноважень і незаконне втручання у сферу компетенції державних органів влади. Також передбачено, що повноваження місцевому самоврядуванню надаються тільки на підставі закону, за принципом субсидіарності та за умови належного забезпечення фінансами». У законопроєкті також йдеться, що орган місцевого самоврядування може не виконувати делеговане повноваження, якщо порушено умови їх передачі. До прийняття рішення про передачу повноважень проводяться обов'язкові консультації зі всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування.

Важливо також, що законопроєкт пропонує заборонити наділяти місцеве самоврядування повноваженнями посеред поточного бюджетного періоду, а також змінювати рішення про зміст та обсяги повноваження частіше, ніж раз на три роки. «Ми пропонуємо у цьому законопроєкті реалізувати норму Європейської хартії місцевого самоврядування, в якій зазначено, що «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке вилучене із сфери їх компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу», щоб територіальні громади отримали право вирішувати будь-які питання місцевого значення, не віднесені законом до компетенції районних, обласних рад чи державних органів. При цьому буде визначено перелік власних повноважень, які виконує місцеве самоврядуванням обов'язково: забезпечення житлово-комунальних послуг, благоустрій тощо». Повноваження районних та обласних рад у законопроєкті визначаються виключно законами та розмежовуються між собою. Делеговані повноваження пропонується визначати тільки у галузевих законах. Щоб впорядкувати функції держави та місцевого самоврядування, пропонується запровадити Єдиний реєстр повноважень. Це допоможе уникнути численних колізій, коли у різних законах одні й ті ж повноваження регламентовані по-різному або закріплені за різними органами. Визначено умови розмежування повноважень ради громади, як представницького органу та її виконавчих органів (рада не може приймати на себе виконавські функції та підміняти утворені нею виконавчі органи). Усі

делеговані державою повноваження реалізуються місцевим самоврядуванням через його виконавчі органи[410].

Серед важливих питань – обговорення першочергових заходів з приведення системи районних державних адміністрацій і територіальних органів виконавчої влади у відповідність до нового районного поділу[411].

Потребує також законодавчого відновлення статус старост. 15 квітня 2021 р. Верховна Рада України прийняла у другому читанні та в цілому проєкт Закону про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост[412]. Як наголошує В. Негода, «на першому етапі децентралізації, коли спроможні громади лише починали формуватися, інститут старост себе, в цілому, виправдав. Хоча в деяких громадах, на жаль, у питаннях старост було занадто багато політики… Це стало причиною змін до виборчого законодавства, і старости тепер не обираються на прямих виборах, їх призначає рада за поданням голови. Але ми вважаємо, що мешканці громади усе ж мають впливати на вибір людини, яка представлятиме їхні інтереси в органах місцевого самоврядування громади. Вони мають також розуміти, які функції виконуватиме староста. Тому у цьому законопроєкті пропонується обов'язково проводити громадське обговорення кандидатур на посаду старости з мешканцями перед їх внесенням на розгляд ради, яка його затверджує і звільняє. Враховуючи також, що в деяких великих громадах є понад півсотні населених пунктів, знімається норма про обов'язковість входження старости до складу виконавчого комітету, водночас він отримує гарантоване право на участь та виступ на засіданнях ради, виконкому, інших органах ради. Важливо також, що за рішенням органу місцевого самоврядування закріплюються за старостою окремі завдання адміністратора ЦНАПу. Ці норми є головними у законопроєкті – усі інші положення врегульовують суто технічні питання: порядок створення старостинських округів, затвердження радою громади положень про старосту, суміщення посади старости тощо»[413]. Однак ці позитивні риси законопроєкту не розв'язують проблеми виборності старост.

Нещодавно, після проведення місцевих виборів і реформації базового і субрегіонального рівнів місцевого самоврядування за участю Міністерства громад та розвитку територій, Асоціації міст України розроблено посібник,

[410] Основні зміни у проекті нової редакції закону про місцеве самоврядування – інфографіка. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12850.

[411] Вектори децентралізації: про завдання та подальші кроки. URL: https://decentralization.gov.ua/law_discussion.

[412] Прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку інституту старост». URL: https://iportal.rada.gov.ua/news/Povidomlennya/206858.html.

[413] Розвиток інституту старост – комітет Верховної Ради підтримав законопроект № 4535. URL: https://decentralization.gov.ua/news/13191

який допоможе громадам організувати ефективну діяльність органів місцевого самоврядування після завершення об'єднання територіальних громад та чергових місцевих виборів[414]. Видання складається з п'яти модулів, які пропонують типові документи, алгоритми дій, а також зразки рішень місцевих рад та їх виконавчих органів: Модуль 1. Типовий статут територіальної громади; Модуль 2. Процедурні питання організації роботи органів місцевого самоврядування; Модуль 3. Організація роботи виконавчих органів місцевого самоврядування. Примірні положення структурних підрозділів; Модуль 4. Алгоритм основних дій з реорганізації органів місцевого самоврядування; Модуль 5. Стратегічний план розвитку громади (на прикладі Бучанської міської ради). Видання цього посібника доцільно підтримати щодо його якнайширшого розповсюдження в об'єднаних територіальних громадах, органах місцевого самоврядування.

Важливою віхою реформування територіального врядування, адміністративно-територіального устрою є підписання Президентом України Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій»[415], що дасть змогу врегулювати питання правонаступництва комунального і державного майна, а також бюджетних ресурсів, прав та обов'язків районних рад ліквідованих Постановою Верховної Ради «Про утворення та ліквідацію районів»[416]. Закон розблоковує початок роботи органів місцевого самоврядування новоутворених громад, обраних на місцевих виборах 2020 р. та відкриває процес реорганізації місцевих органів влади попередніх територіальних громад. Законом врегульовуються питання розмежування та фінансування соціально важливих об'єктів комунальної власності між районами та новоутвореними громадами, зокрема, закладів охорони здоров'я, освіти, культури, спорту та інших. Закон відкриває також можливості щодо утворення та реорганізації районних державних адміністрацій і призначення їх голів. З набранням чинності законом впорядковується юрисдикція районних державних адміністрацій і районних рад за новим територіальним устроєм (відповідно до рішень Уряду та згаданої Постанови створе-

[414] Розроблено посібник, який допоможе громадам організувати ефективну діяльність органів місцевого самоврядування. URL: https://www.minregion.gov.ua/press/news/rozrobleno-posibnyk-yakyj-dopomozhe-gromadam-organizuvaty-efektyvnu-diyalnist-organiv-misczevogo-samovryaduvannya/

[415] Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17 листопада 2020 р. № 1009-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text.

[416] Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text

но 1469 територіальних громад і 136 районів). За прийняття Закону 17 листопада проголосував 301 народний депутат.

Процеси трансформації територіального врядування, територіальної організації влади, АТУ також потребують своєчасного конституційного забезпечення. Останнім часом у середовищі теоретиків, практиків, так званих ідеологів муніципальної реформи точилася дискусія: чи варто в складних воєнно-політичних реаліях сьогодення вносити зміни до Конституції України щодо децентралізації публічної влади. Так, А. Ткачук, співавтор багатьох законопроєктів у цій сфері, є завзятим противником поспішної конституційної реформи. Він вважає, що приписи чинної Конституції дають можливість проводити децентралізацію, реформування адміністративно-територіального устрою на базовому (об'єднаних територіальних громад) і субрегіональному (районному) рівнях. На його думку, з регіональним (обласним) рівнем у нинішній ситуації слід зачекати, бо зміцнення місцевого самоврядування на цьому рівні небезпечне відцентрованими діями регіональних еліт, може призвести до некерованої ситуації із втратою унітарного статусу держави та її суверенітету: «Вирішити питання, які ставить перед собою законопроєкт про зміни до Конституції, за винятком особливого статусу окремим територіям Донбасу, можна здебільшого через ухвалення відповідних законодавчих змін до нині чинних законів»[417]. «…Я проти внесення будь-яких змін до Конституції, якщо за цим стоять якісь недомовленість і невизначеність. У таких ситуаціях завжди існує загроза внесення до Конституції додаткових проблем. Обумовлених або політичними торгами, або переламуванням через коліно»[418]. «…Я категоричний противник внесення змін до Конституції зараз, бо можемо наприймати чергових дурниць… Тому краще не чіпати Конституцію. Все, що треба, з Конституції можна витягнути і так. Треба просто брати, уважно читати всі статті і зшивати їх, тлумаченням однієї разом з іншою»[419].

Натомість В. Негода виступає за пошук компромісу та внесення зважених змін до Конституції: «…Ми не зможемо якісно закінчити реформу без розведення повноважень обласних адміністрацій і обласних рад, не зможемо трансформувати владу на субрегіональному рівні. Тобто навіть якщо ми закінчимо об'єднання громад і наріжемо райони, на обласному рівні місцеве

[417] Ткачук А. Про зміни до Конституції України і не тільки. Міркування над законопроектом від Президента. URL: https://www.csi.org.ua/news/pro-zminy-do-konstytutsiyi-ukrayiny

[418] Автор реформи децентралізації Анатолій Ткачук: «Зараз не можна змінювати Конституцію. Посилимо регіони – втратимо країну». URL: https://www.csi.org.ua/news/avtor-reformy-detsentralizatsiyi-anatolij-tkachuk

[419] Ткачук А. Все про децентралізацію: чому зараз не потрібні зміни до Конституції. URL: https://www.csi.org.ua/articles/vse-pro-detsentralizatsiyu

самоврядування продовжать здійснювати обласні державні адміністрації. Як, утім, і на районному. Такого немає в жодній європейській країні. Але ми ратифікували Європейську хартію місцевого самоврядування. До того ж у Конституції треба обов'язково визначити систему й назви нових адміністративно-територіальних одиниць. Інакше, навіть закінчивши базовий рівень, нарізавши райони й провівши місцеві вибори, ми матимемо якесь сурогатне самоврядування на двох абсолютно різних якісних рівнях. Ба більше, ми продовжимо утримувати районні ради, повноваження яких під великим сумнівом. А йти на межі конституційного фолу – це безвідповідально»[420].

Обговорення можливих змін до Конституції відбувається складно, часто непослідовно, що є наслідком відсутності комплексного, методологічно продуманого бачення перетворень у владних структурах і муніципальній спільноті. Свідченням цього є неодноразове внесення та відкликання Президентом України проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»[421], неузгодженість цих законопроєктів з муніципальною громадськістю, експертним середовищем, різнопланове тлумачення концептуальних засад майбутніх перетворень у системі територіальної організації влади.

Долучилася до цього, зокрема, Асоціація міст України, яка презентувала схвалену Правлінням АМУ Концепцію змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади і пропозиції до проєкту Закону України «Про внесення змін до Конституції України щодо місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади»[422]. Викликають зауваження цілий ряд пропозицій АМУ щодо можливих змін до Конституції України. По-перше, незрозумілою і достатньо аргументованою є позиція щодо перейменування розділу IX Конституції – замість «Територіального» на «Адміністративно-територіальний» та не згадування ст. 132 Основного Закону, яка визначає засади територіальної організації України. По-друге, відсутність пояснень стосовно наявності чи відсутності частини другої ст. 133, яка визначає територіальний склад України. По-третє, визначення місцевого самоврядування, яке міститься в пропозиціях АМУ щодо нової редакції ст. 140 Конституції України. На відміну від чинної редакції цієї статті, де *«Місцеве самоврядування є правом те-*

[420] Ведернікова І. В'ячеслав Негода: З Конституцією чи без, критично важливо завершити децентралізацію до місцевих виборів.

[421] Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону України (доопрацьований) від 27.12.2019 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.

[422] Концепція Асоціації міст України щодо змін до Конституції України в частині місцевого самоврядування та територіальної організації державної влади. URL: https://decentralization.gov.ua/pravlinnyaamu/_koncepciya_0.pdf

риторіальної громади», пропонується таке: «Стаття 140. Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в інтересах громади (жителів муніципалітету) самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України»[423]. Така позиція є спробою концептуального знецінення конституційного праворозуміння сутності місцевого самоврядування в Україні, бо вона веде до скасування поняття територіальної громади як провідного суб'єкта в системі місцевого самоврядування і фактично до перетворення її на об'єкт бюрократичного свавілля з боку його органів та посадових осіб. Отже, ревізія означеної концептуальної засади місцевого самоврядування є вкрай небезпечною.

Обговорення змін до Конституції триває. Як повідомляється у ЗМІ, з часу останньої дискусії, 13 березня 2020 р., її учасники підготували пропозиції щодо рівнів АТУ, територіальної організації влади на кожному з рівнів, повноваження місцевих виконавчих органів влади та окремо – органів місцевого самоврядування. При їх підготовці за основу брали пропозиції, напрацьовані під час регіональних публічних дискусій з місцевим самоврядуванням, які відбулися у період з 27 березня по 4 квітня. О. Корнієнко, перший заступник голови парламентської фракції «Слуга народу», прокоментував напрацювання щодо узгодження позицій стосовно децентралізації та реформування АТУ. Новації полягають у тому, що: в частині децентралізації зникнуть будь-які натяки на «особливі статуси», а наглядові функції префектів, які так налякали мерів, переглянуть; місцеве самоврядування діятиме на двох рівнях – громади й області; на рівні району буде урядник, куди його має призначати Кабінет Міністрів для координації роботи центральних органів виконавчої влади. Це уможливить розвантажити префектів на рівні області від функцій виконавчої влади, тоді як урядник стане своєрідним «міністром району»[424]. Обговорення проєкту змін до Основного Закону триває та очікує обговорення під час V сесії Верховної Ради України IX скликання.

Як зазначає В. Негода, велика децентралізація почнеться лише тепер, коли ми збудували фундамент для неї: «Старий територіальний устрій на рівні громад і районів не відповідав сучасним умовам, був розбалансований, мав складну, нерівномірну і багатьом незрозумілу структуру, а отже, унеможливлював розпочати децентралізацію – передачу повноважень, ресурсів і відповідальності на місця – по всій країні. У перші роки реформи її

[423] Зміни до Конституції, запропоновані Асоціацією міст України. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/532/pravlinnyaamu-proyekt-zmin-konstytuciya.pdf

[424] У травні Президент може внести проект змін до Конституції в частині децентралізації. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12423

перевагами могли скористатися лише великі міста і об'єднані громади. Але їхній досвід, їхні історії успіху стали дуже важливими, бо підтвердили, що ми йдемо правильним шляхом. І тепер, коли новий територіальний устрій сформований, наше завдання на найближчий час – сформувати громади не просто як територіальні одиниці, а як систему органів місцевої влади, спроможної якісно і доступно надавати усі послуги людям»[425].

Розвиткові засад унітаризму в умовах децентралізації публічної влади сприятиме Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр., затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р.[426] Проєкт Стратегії розроблено Мінрегіоном на виконання Закону України «Про засади державної регіональної політики» та Указу Президента України від 20 вересня 2019 р. № 713 «Про невідкладні заходи щодо забезпечення економічного зростання, стимулювання розвитку регіонів та запобігання корупції». На виїзному засіданні у Чернігові Уряд ухвалив розроблений Мінрегіоном План заходів на 2021–2023 рр. до Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр. Документ конкретизує дії держави щодо реалізації регіональної політики. Він містить 207 заходів та охоплює 34 із 39 напрямів на досягнення 17 оперативних цілей Стратегії. Щодо спільних заходів центральних, місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. План заходів на наступні три роки дає можливість консолідувати зусилля центральних і місцевих органів виконавчої влади спільно з органами місцевого самоврядування, що забезпечить сталий розвиток кожного регіону та громади. На засіданні зазначалося, що індикаторами виконання заходів стане ухвалення десятків законопроєктів та актів Уряду. Зокрема, проєкти Законів України мають бути розроблені для запровадження системи стратегічного планування в Україні, розвитку індустріальних парків, впровадження заходів енергоефективності[427].

Важливою складовою трансформації територіального врядування у напрямі децентралізації є її інституційне та законодавче забезпечення. За допомогою інституційного та законодавчого забезпечення формується організаційно-правовий механізм трансформації територіального врядування.

[425] Негода В. Велика децентралізація почнеться лише зараз, коли ми збудували фундамент для неї. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12703

[426] Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820

[427] Олексій Чернишов: Уряд ухвалив понад 200 заходів, що стимулюватимуть розвиток кожного регіону та громади. URL: https://mail.ukr.net/classic#readmsg,id=16208341050391715992&folder=0

Інституційне забезпечення полягає у створенні організаційних основ процесу трансформації, розбудові його організаційної структури і включає органи, що безпосередньо спрямовують, координують хід реформування.

Законодавче забезпечення покликане впорядкувати правове регулювання відносин у сфері трансформації територіального врядування: реформування територіальної організації публічної влади, адміністративно-територіального устрою країни. Воно здійснюється різними суб'єктами законотворчої та законодавчої процедури.

Конституція встановлює загальні засади системи врядування та територіального врядування держави, дає змогу проводити його трансформацію у певних законодавчих межах, передбачає можливість внесення відповідних змін, які стосуються децентралізації публічної влади. Саме такі конституційні аспекти перетворень відбуваються в Україні.

Компоненти інституційного та законодавчого забезпечення трансформації територіального врядування були закладені в згаданій Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Їх інституційний розвиток відбувся в організаційній і нормотворчій діяльності Верховної Ради, Уряду, Президента України, а також організацій громадянського суспільства.

В Уряді провідна роль впровадження політики децентралізації, трансформації територіального врядування належить Міністерству розвитку громад та територій України (Мінрегіон). Мінрегіон забезпечив розробку основних нормативно-правових актів і нормативно-методичних документів щодо трансформації територіального врядування. Згідно з Положенням про Міністерство[428] Мінрегіон є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою. Серед основних завдань Мінрегіону: забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою; формування оптимальної системи інституційного забезпечення регіонального розвитку; формування спроможних територіальних громад.

[428] Положення про Міністерство розвитку громад та територій України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 (в редакції постанови Кабінету Міністрів України від 25 вересня 2019 р. № 850 із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2020 р. № 1114. URL: https://www.minregion.gov.ua/about/about-min/polozhennya-pro-ministerstvo-rozvitku-gromad-ta-teritoriy-ukrayini/

Впровадженню політики децентралізації у Міністерстві покликані Директорат з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, Директорат регіональної політики, Офіс підтримки реформ Мінрегіону, Державний фонд регіонального розвитку. До складу Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою входять: експертна група територіальної організації влади; експертна група розвитку місцевого самоврядування; експертна група адміністративно-територіального устрою; експертна група взаємодії з інституціями Ради Європи; відділ з питань моніторингу, аналізу політики та взаємодії з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування. До складу Директорату регіональної політики входять: експертна група стратегічного планування регіонального розвитку; експертна група секторальних програм регіонального розвитку; експертна група з питань транскордонного співробітництва; експертна група інституційної підтримки регіональної політики та співпраці з донорами; Головне управління координації та оцінки ефективності регіональної політики; відділ оцінки ефективності регіональної політики; відділ координації та взаємодії з місцевими органами влади[429].

Основні завдання Директорату з питань розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою: забезпечення формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою; забезпечення координації, здійснення моніторингу оцінювання результатів реалізації державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, розроблення пропозицій щодо її продовження або коригування; забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою; забезпечення формування спроможних територіальних громад. Основні завдання Директорату регіональної політики: забезпечення формування державної регіональної політики на основі постійного аналізу та пріоритизації ключових проблем розвитку регіонів, вироблення шляхів їх розв'язання; здійснення моніторингу та оцінювання впливу на соціально-економічний розвиток регіонів проєктів регіонального розвитку; підготовка бюджетних запитів

[429] Структура апарату Міністерства розвитку громад та територій України. URL: https://www.minregion.gov.ua/about/structure/

необхідних для реалізації державної регіональної політики, розробка та впровадження механізмів і програм стимулювання розвитку регіонів; забезпечення нормативно-правового регулювання у сфері регіонального розвитку, планування ресурсів і заходів, необхідних для реалізації державної регіональної політики; сприяння виконання міжнародних зобов'язань України щодо транскордонного та регіонального співробітництва, зокрема в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони; проведення цифрової трансформації у відповідних сферах, віднесених до компетенції Директорату[430].

При Кабінеті Міністрів України функціонує Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку[431]. Відповідно до Положення про комісію, Міжвідомча координаційна комісія з питань регіонального розвитку (далі – Міжвідомча комісія) є тимчасовим консультативно-дорадчим органом Кабінету Міністрів України, утвореним з метою забезпечення здійснення його повноважень. Основними завданнями Міжвідомчої комісії є: 1) забезпечення координації дій органів виконавчої влади із забезпечення формування та реалізації державної регіональної політики, зокрема з обов'язковим залученням органів місцевого самоврядування до формування та реалізації державної регіональної політики, а також до узгодження галузевих прогнозів розвитку регіонів із стратегічними завданнями державної регіональної політики; 2) підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної регіональної політики; 3) розроблення пропозицій щодо визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, що виникають під час формування та реалізації державної регіональної політики; 4) сприяння підвищенню ефективності діяльності органів виконавчої влади під час формування та реалізації державної регіональної політики; 5) розроблення пропозицій щодо забезпечення взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях; 6) сприяння використанню позитивного досвіду інших країн, зокрема європейських, під час удосконалення нормативно-правової бази з питань державної регіональної політики.

[430] Основні завдання структурних підрозділів Мінрегіону. URL: https://www.minregion.gov.ua/about/osnovni-zavdannya-strukturnyh-pidrozdiliv/

[431] Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку: постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 714. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/248490754; Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Міжвідомчої координаційної комісії з питань регіонального розвитку»: постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2015 р. № 714 від від 2 вересня 2020 р. № 787. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-16-veresnya-2015-r-714-i020920-787

У Верховній Раді Україні головним у законодавчому забезпеченні політики децентралізації є Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, який супроводжує всі законопроєкти у сфері територіального врядування[432]. Проблемами законодавчого забезпечення секторальної децентралізації опікуються також: Комітет Верховної Ради України з питань аграрної та земельної політики; Комітет Верховної Ради України з питань бюджету; Комітет Верховної Ради України з питань енергетики та житлово-комунальних послуг; Комітет Верховної Ради України з питань правової політики; Комітет Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики.

У Верховній Раді функціонує Консультативна рада з питань місцевого самоврядування, яка є постійно діючим консультативно-дорадчим колегіальним органом при Голові Верховної Ради України. Відповідно до Положення[433] Консультативна рада: 1) розглядає актуальні питання розвитку місцевого самоврядування, здійснює постійний моніторинг та прогнозування у зазначеній сфері; 2) пропонує перелік пріоритетних законопроєктів та ініціює розробку проєктів законів, постанов, інших актів Верховної Ради України з актуальних питань місцевого самоврядування, забезпечує проведення їх фахової експертизи; 3) бере участь в обговоренні проєктів законів, державних програм, інших актів законодавства, що стосуються інтересів місцевого самоврядування; 4) сприяє конструктивній взаємодії органів місцевого самоврядування з місцевими органами виконавчої влади, у тому числі в частині виконання власних і делегованих повноважень, а також взаємодії між асоціаціями органів місцевого самоврядування; 5) сприяє запровадженню стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування у територіальних громадах сіл, селищ, міст, районах у містах, районах, областях та їх представницьких органах, вивчає та поширює вітчизняний і світовий досвід функціонування місцевого самоврядування; 6) взаємодіє з парламентськими комітетами, депутатськими фракціями (депутатськими групами) у Верховній Раді України та місцевих радах, місцевими радами, асоціаціями та іншими добровільними об'єднаннями органів місцевого самоврядування, науковими установами

[432] Законотворча діяльність у комітетах Верховної Ради України Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіональної розвитку та містобудування. Законопроекти, з підготовки яких комітет визначено головним. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc6_current_main?id=&pid069=240

[433] Про внесення змін до Положення про Консультативну раду з питань місцевого самоврядування: Розпорядження Голови Верховної Ради України від 16 вересня 2019 р. № 249. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/249/19-%D1%80%D0%B3#Text

та громадськими організаціями; 7) бере участь у підготовці й проведенні слухань у Верховній Раді України та її комітетах з питань місцевого самоврядування; 8) сприяє створенню належних умов для діяльності народних депутатів України у виборчих округах, депутатів і посадових осіб місцевих рад; 9) розглядає ініціативи органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, інших форм добровільних об'єднань, готує щодо них висновки та пропозиції; 10) узагальнює та поширює досвід роботи місцевих рад, їх виконавчих органів, депутатів і посадових осіб органів місцевого самоврядування; 11) здійснює інші заходи відповідно до покладених на неї завдань. Так, під час засідання Консультативної ради з питань місцевого самоврядування, що відбулося 11 травня 2021 р. обговорювались питання удосконалення законодавчого регулювання умов для фінансової самостійності бюджетів місцевого самоврядування та спроможності територіальних громад. Представники місцевого самоврядування окреслили ключові проблеми регіонів, зокрема в сфері охорони здоров'я, наданні послуг, необхідності забезпечення фінансами делегованих повноважень, ухвалення окремих законопроєктів, що сприятимуть розвитку громад і підвищенню їхньої фінансової спроможності[434]. Під час засідання керівник Мінрегіону О. Чернишов повідомив про завершення процесу передачі об'єктів спільної власності від району до комунальної власності об'єднаних територіальних громад. Загалом передано 23 620 об'єктів, 99,2% об'єктів територіальними громадами вже прийняті рішення стосовно взяття їх на баланс. Продовжується процес передачі земель сільськогосподарського призначення, що уможливить посилити спроможність громад, розмежувати видатки між бюджетами та налагодити ефективне функціонування місцевих органів влади. Першочерговим завданням міністерства є актуалізація чинного законодавства України, зокрема, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та галузевого законодавства щодо децентралізації повноважень у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту населення, культури, спорту тощо[435].

У структурах виконавчої влади, а також Президента України функціонують розгалужені консультативно-дорадчі, допоміжні органи та служби. Серед них проблематикою місцевого і регіонального розвитку при Президентові України, зокрема, займаються: Рада розвитку громад та територій

[434] Питання спроможності територіальних громад обговорено під час засідання Консультативної ради з питань місцевого самоврядування. URL: https://www.rada.gov.ua/print/207980.html

[435] Олексій Чернишов: Завершення реформи децентралізації залежить від актуалізації законодавства України. URL: https://mail.ukr.net/classic#readmsg,id=16207551420226017952&folder=0&page=1

(донедавна)[436], Рада соціального розвитку регіонів[437], Координаційна рада з вирішення проблемних питань у сфері містобудування[438], Національна рада реформ[439]. Наразі на зміну Раді розвитку громад та територій утворений відповідно до Указу Президента України[440] Конгрес місцевих і регіональних влад при Президентові України. Указом Президента затверджено Положення про зазначений Конгрес[441]. Слід також зауважити, що 2002 р. була утворена всеукраїнська громадська організація з назвою, аналогічною Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Його засновниками стали: Українська Асоціація місцевих та регіональних влад, Асоціація міст України, Асоціація сільських, селищних та міських рад, а також Спілка лідерів місцевих та регіональних влад України[442]. Як засвідчила практика, після утворення активної діяльності Конгрес не проявляв.

Активну участь у реалізації політики децентралізації брали організації громадянського суспільства, зокрема Центр політико-правових реформ, Інститут громадянського суспільства. Так, Інститут громадянського суспільства, що брав участь у розробці проєкту зазначеної Концепції, у 2015 р. представив пакет законопроєктів у сфері децентралізації публічної влади[443].

Фахівці аналізують останні напрацювання щодо конституційного визначення системи адміністративно-територіального устрою, особливостей впровадження нової координаційної, контрольно-наглядової інституції виконавчої влади, специфіки регіонального і субрегіонального врядування та організації місцевого самоврядування, припинення повноважень органів місцевого самоврядування тощо[444].

[436] Про Раду розвитку громад та територій: Указ Президента України від 18 грудня 2019 р. № 909/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/909/2019#Text

[437] Про Раду соціального розвитку регіонів: Указ Президента України від 30 вересня 2020 р. № 415/2020. URL: https://www.president.gov.ua/documents/4152020-35193

[438] Про Координаційну раду з вирішення проблемних питань у сфері містобудування: Указ Президента України від 29 вересня 2020 р. № 413/2020. URL: https://www.president.gov.ua/documents/4132020-35181

[439] Про Питання Національної ради реформ і Виконавчого комітету реформ: Указ Президента України від 7 травня 2020 р. № 169/2020. URL: https://www.president.gov.ua/documents/1692020-33573

[440] Про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України: Указ Президента України від 25 лютого 2021 р. № 73/2021. URL: https://www.president.gov.ua/documents/732021-36833

[441] Про затвердження Положення про Конгрес місцевих та регіональних влад при Президентові України: Указ Президента України від 4 березня 2021 р. № 89/2021. URL: https://www.president.gov.ua/documents/892021-37105

[442] Розпочала роботу перша установча сесія Конгресу місцевих та регіональних влад України. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/109393-rozpochala_robotu_persha_sesya_kongresu_mstsevih_ta_regonalnih_vlad_ukrani_83959.html

[443] Законопроєкти для повного проведення реформи у сфері децентралізації / Інститут громадянського суспільства. Київ, 2015. URL: https://www.csi.org.ua/activity/zakonoproekty-dlya-povnogo-provedenn/

[444] Ганущак Ю. Новий проєкт змін до Конституції від президента. Які можуть бути зміни цього разу? Дзеркало тижня. 02 березня, 2021. URL: https://zn.ua/ukr/internal/novij-proekt-zmin-do-konstitutsiji-vid-prezidenta-jaki-mozhut-buti-mini-na-tsej-raz.html

Продовжується секторальна, зокрема доволі суттєво вразлива політично, земельна децентралізація. 28 квітня 2021 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин»[445], який уже назвали законом про земельну децентралізацію. Закон спрямований на зміну землеустрою. Згідно з документом землі державної власності за межами населених пунктів (крім суто функціонально державних земель) передаються в комунальну власність сільських, селищних, міських рад. Законом встановлено механізм фіксування у Державному земельному кадастрі меж, зокрема, об'єднаних громад. Органи місцевого самоврядування отримують повноваження щодо зміни цільового призначення земельних ділянок приватної власності та затвердження детальних планів території за межами населених пунктів. Повноваження зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель надано обласним державним адміністраціям та виконавчим органам сільських, селищних, міських рад.

Впровадження децентралізації останнім часом стикається з цілим рядом проблем. Варто дослухатись до застережень, які висловив А. Ткачук щодо сучасних проблем реалізації децентралізації, пов'язаних із субрегіональним рівнем територіального врядування, відсутністю представництва в органах самоврядування сільських територій внаслідок політизації виборчої системи і знецінення інституту старост, а також зі спробами запровадження нової системи законодавчого забезпечення місцевого самоврядування у вигляді проєкту нової редакції закону про місцеве самоврядування, що може зруйнувати компетенційну сферу власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування та усю систему врядування в державі. Як слушно зауважує А. Ткачук, «так виглядає, що сьогодні реформа дійсно залишилася без «голови» – ключового координуючого органу, який тримав би рамку реформи, не даючи окремим міністерствам вибиватися з її контексту. Не має значення, як цей орган називатиметься – віцепрем'єр, комітет чи комісія при ньому. Проте вкрай важливо, щоб децентралізацію, яка зачепила всі сфери управління, враховували при здійсненні секторальних реформ, і при цьому не було перекладання не властивих повноважень на органи місцевого самоврядування, ще й без ресурсів. Інакше ми ризикуємо не

[445] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин: Закон України від 28 квітня 2021 р. № 1423-IX. URL: http://www.golos.com.ua/article/346402

лише втратити імідж успішної реформи, а й наша державна машина просто нікуди не поїде»[446].

Як повідомляється Мінрегіоном, у реалізації чергового етапу реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади у межах Плану дій Уряду на 2021 р. визначено дві цілі: 1. Сформувати ефективне місцеве самоврядування та оптимальну систему територіальної організації влади на новій територіальній основі; 2. Визначити інструменти запровадження нової територіальної основи для діяльності органів влади. У 2021 р. Мінрегіон планує розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади за принципом субсидіарності та на засадах децентралізації влади; створити належні матеріальні, фінансові та організаційні умови для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; сформувати законодавчі передумови для залучення жителів до прийняття управлінських рішень, зокрема визначення обов'язковості прийняття статутів територіальних громад де будуть регламентовані форми безпосередньої участі жителів громади у вирішенні питань місцевого значення.

Для реалізації вищезгаданих завдань Мінрегіон передбачає внесення змін до законів, зокрема: до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» та секторального законодавства; прийняття Закону «Про внесення змін до Закону «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (законопроєкт № 4298); внесення змін до Податкового кодексу України; розробку та подання до Верховної Ради України проєкту Закону «Про комунальну власність», проєкту закону щодо внесення змін до Закону «Про органи самоорганізації населення» в частині удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення, проєкту закону щодо внесення змін до Закону «Про співробітництво територіальних громад» у частині упорядкування окремих питань співробітництва територіальних громад[447].

Отже, децентралізація публічної влади в контексті трансформації місцевого самоврядування є передумовою, засобом та одним з основних чинників зміцнення унітаризму України. Вона має проводитись комплексно і системно. З огляду на засади конституціоналізму слід використати наявний потенціал Конституції, подолати вади перманентного, точкового, вне-

[446] Ткачук А. Чорна кішка децентралізації. Дзеркало тижня. 2021. 09 березня. URL: https://zn.ua/ukr/internal/chorna-kishka-detsentralizatsiji.html.

[447] Олексій Чернишов: важливим завданням Мінрегіону є реалізація наступного етапу реформи децентралізації. URL: https://mail.ukr.net/classic#readmsg,id=16184977211070602664&folder=0&page=1

сення до неї змін, уважно та обережно поставитись до регіонального рівня територіального врядування. Зміни до Конституції України в частині децентралізації, трансформації місцевого самоврядування доцільно готувати з урахуванням небезпек і негативних наслідків, до яких вони можуть призвести.

3.3.
Автономія у доктрині та практиці вітчизняного унітаризму

У сучасних умовах, коли виникла реальна загроза територіальній цілісності та втрати суверенітету України, питання конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим набувають особливої актуальності. Дослідження проблем реалізації правового статусу Автономної Республіки Крим та в цілому питань утворення та функціонування автономних утворень у складі унітарних держав є важливим не лише з точки зору теорії, а насамперед з позиції практики, складних викликів сьогодення, пов'язаних із окупацією Криму Російською Федерацією.

Автономна Республіка Крим займає особливе місце у системі адміністративно-територіального устрою України, є регіоном зі спеціальним статусом автономії. Попри це, незважаючи на величезний інтерес до кримської проблематики, за винятком деяких праць[448], у сучасній юридичній науці

[448] Батанов О. Автономія у контексті сучасного унітаризму: гносеологічні, онтологічні та телеологічні аспекти. *Юридичний вісник.* 2016. № 2. С. 137–145; Губань Р. Автономна Республіка Крим як адміністративно-територіальна одиниця. *Юридичний журнал.* 2008. № 6. С. 34–41; Іщенко О. Правовий статус та адміністративно-територіальний устрій Автономної Республіки Крим як територіальної автономії у складі України. *Вісник Київського національного університету ім. Т. Шевченка: Юридичні науки.* 2012. Вип. 90. С. 108–112; Кичун В. І. Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України і Автономної Республіки Крим: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків, 2001. 194 с.; Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу: монографія. Київ: Таксон, 2002. 342 с.; Магновський І. Особливості конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим. *Юридична Україна*. 2009. № 5. С. 21–22; Мальцева Є. В. Конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим в Україні (1991–2000 рр.): історіографія проблеми. *Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского.* Сер. Юридические науки. 2006. Т. 19 (58) № 2. С. 69–80; Мяловицька Н. А. Конституційно-правовий статус автономних утворень в унітарних та федеративних країнах Європи: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2011. 39

фундаментальні академічні дослідження конституційно-правового статусу автономних утворень у складі унітарних держав, зокрема Автономної Республіки Крим як складової та невіддільної частини території України, а також органів влади цієї автономії майже відсутні, що, безумовно, породжує суттєві проблеми як у теорії, так і на практиці.

Окрім системних викликів, обумовлених окупацією Автономної Республіки Крим Російською Федерацією, важливість вивчення питань щодо природи правового статусу Автономної Республіки Крим у контексті дослідження актуальних проблем сучасного унітаризму обумовлена кількома чинниками[449].

По-перше, Автономна Республіка Крим займає особливе місце у системі адміністративно-територіального устрою України. Кримський регіон характеризується своєрідними органами влади, що не властиві усім іншим адміністративно-територіальним одиницям в Україні. Правова природа, специфіка завдань і функцій, унікальність актів, які видаються ними, вже тривалий час привертає увагу теоретиків і практиків. Вітчизняний і зарубіжний конституційний досвід переконливо демонструє, що ефективне функціонування органів у автономії неможливе без чіткого усвідомлення її ролі і значення у суспільстві, зваженої наукової концепції її конституційно-правового статусу.

По-друге, розвиток Автономної Республіки Крим потребує гнучкого науково обґрунтованого механізму вирішення не лише правових колізій, а й справ у економічній, соціально-культурній, екологічній сферах, у сфері розвитку національних меншин та корінних народів Криму, що були депортовані за радянських часів тощо. Адже кримська автономія пов'язана з певними географічними, національними, етнічними, економічними, мовними, соціальними та іншими особливостями, а також – з намаганням частини політичних сил півострова до автономного вирішення відповідних регіональних питань, що набуває особливого значення у контексті реалізації та захисту принципу унітаризму.

По-третє, необхідно ретельно вивчати проблеми, пов'язані із утворенням, організацією та функціонуванням автономій, щоб уникнути можливих політико-правових конфліктів усередині держави. 30-річний досвід України щодо жорсткого протистояння різних політичних сил у процесах реформування адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядуван-

с.; Швачка Г. О. Правова природа нормативних актів Автономної Республіки Крим: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2003. 189 с. та ін.

[449] Див.: Шемшученко Ю. С., Батанов О. В. Правова позиція щодо статусу Автономної Республіки Крим. Голос України. 2014. № 46 (5796). 13 березня.

ня та системи територіальної організації влади з позиції можливої регіоналізації, автономізації або навіть федералізації її території є тому доволі ілюстративним прикладом.

По-четверте, особливої уваги заслуговує зовнішньополітичний аспект проблеми, який можна розглядати як у контексті загальноєвропейських процесів, так і глобальних політичних змін у окремих державах. Адже регіональна політика сучасних європейських держав вимагає, з одного боку, надання дедалі більших повноважень регіонам, а з другого – чіткого усвідомлення населенням регіону необхідності та спроможності реалізації наданих йому державою повноважень. Проблема виваженого підходу до регіональної політики, а саме регіонального самоврядування цікавить сьогодні насамперед країни, що складають Раду Європи.

Концептуально автономія (грец. autos – сам; nomos – закон) передбачає визначений ступінь самостійності у діяльності певних органів, установ, закладів, територіальних та інших спільнот. Існує низка класифікацій автономій на типи та види залежно від суб'єкта, характеру та їхньої мети[450]. Наприклад, автономія соціальних спільнот буває двох видів – територіальною та екстериторіальною[451]. Територіальна автономія, або регіональна, формується за національно-етнічною територіальною ознакою, іншими словами, у випадку компактного проживання національних або мовних меншин на певній території. Однак не лише етнічні групи можуть претендувати на створення територіальної автономії. Це можуть бути інші групи, які вирізняються певними неетнічними особливостями. Також територіальні автономії можуть формуватися у результаті історичних подій або традицій.

Метою надання автономії певним частинам території можуть бути прагнення центральної влади запобігти або вирішити етнонаціональні конфлікти в країні та підвищити ефективність управління такими територіями. Адже найчастіше влада йде на такий компроміс з метою запобігти відокремленню частини своєї території, особливо якщо в цьому зацікавлені сусідні держави, а також щоб уникнути етнополітичних і міжетнічних конфліктів на своїй території. Здебільшого територіальні автономії створюються в унітарних державах та отримують від органів центральної влади самостійність у питаннях місцевого управління.

[450] Кичун В. І. Специфіка правового статусу автономії в унітарній державі. *Проблеми законності:* респ. міжвідом. наук. зб. Харків, 1998. Вип. 34. С. 59–63.

[451] Правові засади державної етнонаціональної політики в Україні: монографія / І. О. Кресіна (кер. авт. кол.) / за ред. І. О. Кресіної. Київ: Логос, 2011. С. 259.

Слід наголосити, що сьогодні інститут автономії відіграє важливу роль у державному устрої багатьох держав, адже саме з його існуванням пов'язують розв'язання проблем адміністративно-територіального устрою, забезпечення процесів децентралізації, врегулювання міжетнічних суперечностей, розвитку регіонів і оптимізації системи місцевого самоврядування.

У автономних утвореннях у Європі вбачають успішний розвиток, оскільки вони найбільш ефективно сприяють розвитку регіонів і забезпечують національний мир та злагоду в країнах. Автономним утворенням приділяють увагу у конституціях і спеціальних законах. При цьому в ЄС територіальний підхід домінує над національним при створенні автономних одиниць[452].

Іншою новою тенденцією, характерною для унітарних держав на сучасному етапі, є розвиток місцевої автономії, яка передбачає надання окремим адміністративно-територіальним одиницям більш широких прав, ніж іншим одиницям, з урахуванням їхніх особливостей на підставі рішення центральних органів влади.

Існують два підходи до регламентації територіальної автономії. Перший з них передбачає лише згадку про особливий статус певної адміністративно-територіальної одиниці на конституційному рівні й передачу докладного врегулювання на законодавчий рівень. Такий підхід набув, зокрема, відображення в Конституції Фінляндії, де передбачається, що територія Аландських островів має автономію згідно з особливим законом про автономію Аландських островів (§ 120)[453].

Для другого підходу характерна регламентація на конституційному рівні основоположних елементів статусу автономної одиниці (системи і компетенції органів влади автономної одиниці, особливостей її правової системи). Це притаманно, зокрема, конституціям України і Азербайджану, де виділено спеціальні структурні підрозділи, присвячені відповідно Автономній Республіці Крим (розд. X) і Нахічеванській Автономній Республіці (гл. VIII).

Слід зазначити, що в деяких випадках автономні одиниці наділяються дуже широкими повноваженнями. Наприклад, у Португалії автономні області – Азорські острови і Мадейра – володіють правом: здійснювати законодавчу ініціативу в національному парламенті; брати участь у переговорах щодо укладення міжнародних договорів і угод, які їх безпосередньо стосуються, в отриманні вигод, що виникають з цього; висловлюватися за своєю ініціативою або за порадою органів державної влади щодо відповід-

[452] Шульга Т. Понятие автономии, ее виды и роль. URL: http://www.eajc.org/publish_

[453] Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Москва: Юстицинформ, 2007. С. 114.

них питань, що перебувають у віданні органів державної влади, а також з проблем, що становлять для них особливий інтерес, у тому числі при визначенні позиції португальської держави в процесі європейського будівництва (п. «f», «t», «v» ч. 1 ст. 227)[454]. Автономні області володіють певною самостійністю й щодо своєї територіальної організації. Вони можуть створювати і скасовувати місцеві самоврядні одиниці, змінювати відповідну територію відповідно до закону, підвищувати категорію населеного пункту до селища чи міста (п. «1», «п» ч.1 ст. 227)[455].

У цьому контексті цікавий досвід накопичила Сербія. Так, згідно з ч. 2 ст. 182 її Конституції до складу країни входять Автономний край Воєводина та Автономний край Косово й Метохія. Причому у ч. 3 тієї ж статті підкреслюється, що кількість автономних країв не обмежена. Це означає, що не лише угорська (яка мешкає у Воєводині) або албанська (що мешкає у Косово й Метохії) меншини мають право на власну автономію, а й усі громадяни Сербії. З відомих причин обсяг автономії Косово є дещо ширшим, аніж у Воєводині, але у будь-якому разі територія автономних країв не може бути змінена без згоди громадян, вираженої на референдумі, відповідно до закону (ч. 4 ст. 182 Конституції Сербії)[456].

У формально унітарній Великій Британії в рамках конституційної реформи 1998 р. автономний статус був наданий Шотландії, Північній Ірландії та Уельсу. У процесі реформи, яка в англійській літературі трактувалася як деволюція[457], а у вітчизняній – як регіональна реформа[458], засновувалися регіональні органи публічної влади, яким був переданий різний обсяг повноважень, встановлювалися асиметричні відносини між регіонами і центральними органами державної влади. Спочатку законодавчі повноваження надавалися лише Парламенту Шотландії та Асамблеї Північної Ірландії. Парламент Шотландії отримав право видавати закони в рамках своєї законодавчої компетенції з питань, не зарезервованих за центральними органами державної влади (ст. 28, 29 Акта про Шотландію 1998 р. та Додаток 5 до нього). В Акті щодо Північної Ірландії 1998 р. виділялися три групи питань: виняткові, які належать до відання національного парламенту (Додаток 2 до Акта щодо Північної Ірландії 1998 р.), зарезервовані, що належать до сфери конкуруючої компетенції національного Парламенту та

[454] Васильева Т. Назв. праця. С. 20.
[455] Там само.
[456] Половченко К. А. Конституционно-правовые основы территориального устройства в Республике Сербия. Конституционно-правовые основы территориального устройства в зарубежных странах. С. 176.
[457] Див., напр.: Лейланд П. Деволюция в Великобритании. С. 25–46.
[458] Див.: Коданева С. И. Британский регионализм (конституционная реформа). Москва: Юристъ, 2004. 140 с.

Асамблеї (Додаток 3 до Акта), й інші питання, які розглядалися як перехідні до регіону. Асамблея Північної Ірландії могла видавати закони за згодою Державного секретаря у справах Північної Ірландії щодо зарезервованих і перехідних питань (ст. 6, 8). Можливість видання законів Національною асамблеєю Уельсу передбачена тільки Актом щодо управління Уельсом 2006 р. Для реалізації цього права потрібно проведення регіонального референдуму з відповідного питання і видання наказу в Раді, схваленого національним парламентом[459].

Слід зазначити, що у Великій Британії надання законодавчих повноважень регіонам не зачіпало принципу верховенства Парламенту та його право видавати закони для цих регіонів. У Меморандумі про взаєморозуміння між адміністрацією Великої Британії, Шотландії та Уельсу зазначалося, що Парламент Великої Британії зберігає право видавати закони з будь-якого питання, незалежно від того, був він переданим регіонам чи ні. Однак Уряд Великої Британії має намір дотримуватися конституційної угоди про те, що Парламент країни не буде, як правило, видавати закони щодо переданих повноважень без узгодження з представницьким органом відповідного регіону. Якщо з якогось питання під час консультацій угода досягнута не буде, це питання може бути винесено на розгляд Судового комітету Таємної ради або нового Верховного суду Сполученого Королівства[460].

Головною тенденцією розвитку національно-територіальних автономій в унітарних державах за останні десятиліття стало значне посилення їх самостійності та розширення їх повноважень у вирішенні справ населення автономії. Наприклад, 25 листопада 2008 р. у Гренландії (Данія) відбувся референдум щодо розширення автономії[461]. Після проголошення розширеної автономії Гренландії формальним главою держави залишається монарх Данії[462].

Відомо, що Іспанія є країною автономних співтовариств, які утворювалися поступово шляхом прийняття Генеральними кортесами органічних законів про відповідні автономії[463].

Головною проблемою Іспанії є нерівномірність розвитку різних автономних областей Іспанії. У деяких з них продовжуються відкриті прояви націо-

[459] Лейланд П. Деволюция в Великобритании. С. 37.

[460] Бруслик О. Ю. Конституційно-правовий статус парламенту Великобританії: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків: НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2017. С. 17.

[461] Більшість жителів Гренландії висловилися за надання їй додаткових прав на автономію, що приведе острів до майже повної незалежності від Данії. URL: https://ua.korrespondent.net/world/659086-grenlandiya-progolosuvala-za-rozshirennya-avtonomiyi-v-skladi-daniyi

[462] Енгибарян Р. В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. Москва: Норма, 2007. С. 291.

[463] Испания. Конституция и законодательные акты.

налізму й сепаратизму. Передусім це стосується Каталонії, яка фактично є самостійною державою в Іспанії. Значно ускладнив відносини автономії з Іспанією процес підготовки та проведення референдуму про незалежність Каталонії від 1 жовтня 2017 р.[464]

У Франції, крім адміністративно-територіальних одиниць метрополії, до складу Франції входять також заморські території, а також два утворення, які мають особливий статус. Конституція Франції (ст. 72) співвідносить їх з комунами і департаментами як місцеві самоврядні колективи[465]. Наприклад, особливий статус має Нова Каледонія – колишня колонія Франції, що розташована на південно-західній частині Тихого океану в Меланезії. Нині вона є асоційованою з Францією державою[466]. 3 листопада 2018 р. у Новій Каледонії відбувся черговий референдум щодо незалежності від Франції, за його підсумками понад половина жителів висловилися за збереження поточного статусу. За підсумками підрахунку голосів, проти незалежності провінції проголосували 56,8% учасників референдуму[467].

Важливо зазначити, що політика децентралізації та автономізації регіонів у різних державах демонструє, що вона може стати ефективним механізмом запобігання міжетнічним конфліктам та сприяє розрядці міжетнічної напруженості.

Особливістю України як унітарної держави є те, що до системи її адміністративно-територіального устрою входить Автономна Республіка Крим, яка, незважаючи на особливості свого конституційно-правового статусу, є невід'ємною складовою частиною України, про що неодноразово заявляв Конституційний Суд України у своїх рішеннях. Перш ніж розглядати значення та роль конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим у контексті унітарності української держави, звернімося до історії входження Криму до України та надання цій території статусу автономії.

Сучасний конституційно-правовий статус АРК значно зумовлений історичними причинами й обставинами проголошення автономних республік на території Кримського півострова. За історичними даними, перше державне утворення на території Кримського півострова виникло ще на початку XV ст., коли Кримський улус Золотої Орди набув самостійності. У сере-

[464] Незалежність Каталонії підтримали 90% учасників референдуму – влада регіону. BBC Україна (en-GB). 2017-10-02. URL: https://www.bbc.com/ukrainian/news-41465411

[465] Конституции государств Европы: в 3 т. / под ред. Л. А. Окунькова. Москва: Норма, 2001. Т. 3. С. 427.

[466] Див.: Алебастрова И. А. Конституционное право зарубежных стран. Москва: Юриспруденция, 2004. С. 113.

[467] У Новій Каледонії відбувся референдум щодо незалежності від Франції, її прихильники у меншості. URL: https://dt.ua/WORLD/u-noviy-kaledoniyi-vidbuvsya-referendum-schodo-nezalezhnosti-vid-franciyi-yiyi-prihilniki-u-menshosti-293018_.html

дині XV ст. утворилося Кримське ханство з центром у Бахчисараї, яке згодом стало васалом Туреччини.

У 1774 р. згідно з Кючук-Кайнаджирським мирним договором ханство було визнане незалежним від Туреччини, а в 1783 р. його територія була приєднана до Російської імперії. У 1802 р. кримські землі увійшли до складу Таврійської губернії Російської імперії. Після повалення царського самодержавства на півострові найбільш виразно проявили себе три сили: у 1917 р. відбувся Таврійський губернській з'їзд представників громадських комітетів та інституцій ліберально-демократичного спрямування; також 2 жовтня більшовики утворили Таврійський губернський комітет РСДРП (б); крім того, наприкінці 1917 р. Установчий з'їзд кримськотатарського народу обрав вищий виконавчий орган Кримської Народної Республіки – Раду директорів Криму[468]. 19 лютого 1954 р. Президія Верховної Ради СРСР, враховуючи спільність економіки, територіальну близькість, тісні господарські і культурні зв'язки Кримської області та УРСР, затвердила клопотання Президії Верховної Ради РРФСР і Президії Верховної Ради УРСР про передачу Кримської області зі складу Російської Федерації до складу Радянської України. З того часу й до 1991 р. Крим конституційно розглядався як звичайна адміністративно-територіальна одиниця – область у складі УРСР, котра нічим не відрізнялась від інших областей.

Кінець 80 – початок 90-х років характеризується нестабільністю ситуації та навіть виникненням конфліктів на національному підґрунті у багатьох регіонах колишнього СРСР (Грузія, Азербайджан, Киргизстан, Молдова та ін.), що пов'язане зі спробами переглянути законодавчі принципи утворення СРСР, і суверенізацією окремих союзних та автономних республік СРСР. 20 січня 1991 р. у Криму був проведений референдум про визначення конституційно-правового статусу регіону. Референдум мав на меті з'ясування громадської думки населення Кримської області щодо відновлення Кримської автономної Радянської Соціалістичної Республіки. Згодом Конституційний Суд України у своєму Рішенні 2003 р. (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) наголосив, що за правовими наслідками результати такого референдуму мали консультативний характер і не були обов'язковими до виконання існуючими на той час органами державної влади Української РСР. Крім того, на референдумі 20 січня 1991 р. не порушувалося питання про зміну меж території Кримської області, а визначалося ставлення населення до можливого статусу Кримської області як автономії.

[468] Див.: Копиленко О. Л. Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації. Київ: Таксон, 2001. С. 9–15.

Питання про відновлення Кримської АРСР згідно з Конституцією (Основним Законом) Української РСР від 20 квітня 1978 р. та Декларацією про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. на той час повноважна була вирішувати тільки Верховна Рада Української РСР.

28 січня 1991 р. Президія Верховної Ради УРСР прийняла Постанову «Про звернення Кримської обласної Ради народних депутатів про поновлення Кримської АРСР», відповідно до якої питання про поновлення Кримської АРСР було винесене на розгляд Верховної Ради УРСР. І вже 12 лютого 1991 р. (тобто ще до моменту проголошення державної незалежності України) Верховна Рада УРСР прийняла Закон «Про відновлення Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки», яким конституювався регіональний характер Кримської автономії. Тобто відновлення у 1991 р. у межах території Кримської області УРСР Автономної Республіки було зумовлено виключно політичними процесами[469], відповідно до якого у межах території Кримської області в складі Української РСР було відновлено Кримську Автономну Радянську Соціалістичну Республіку, а Кримська обласна рада народних депутатів набула статусу Верховної Ради Кримської АРСР. У зв'язку з цим Конституція (Основний Закон) Української РСР від 20 квітня 1978 р. була доповнена гл. 7-1 «Кримська АРСР» і ст. 75-1, згідно з якою встановлювалося, що «Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка є складовою частиною України і самостійно вирішує питання, віднесені до її відання».

Тобто відновлення у 1991 р. у межах території Кримської області УРСР Автономної Республіки було зумовлено виключно політичними процесами. Саме тому 2014 р. Конституційний Суд України у своєму Рішенні щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» наголосив, що право на самовизначення на території АРК та в місті Севастополі було реалізоване їх жителями як невід'ємною частиною всього Українського народу на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 р. Саме за результатами цього референдуму Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей – 28 червня 1996 р. прийняла Основний Закон, у якому, зокрема, проголосила Україну суверенною і незалежною державою та закріпила принцип її територіальної цілісності[470].

[469] *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 9. Ст. 84.

[470] Рішення щодо відповідності Конституції України (конституційності). Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя».

29 квітня 1992 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про статус Автономної Республіки Крим», яким законодавчо визначила новий конституційно-правовий статус Криму як автономної республіки у складі України[471].

Однак радикальні лідери політичних сил в Автономній Республіці Крим, у тому числі депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, вдалися до відверто сепаратистських дій, які передбачали в майбутньому відокремлення Криму від України. Так, у травні 1992 р. Верховна Рада Республіки Крим ухвалила Акт державної самостійності Республіки Крим[472]. У ньому було зазначено: 1. Затвердити Акт про проголошення державної самостійності Республіки Крим. 2. Звернутися до Президента України, Верховної Ради України з пропозицією про укладення двостороннього Договору між Республікою Крим і Україною. Посилаючись в тому числі на волевиявлення кримчан на референдумах 1991 р. та на Декларацію про державний суверенітет Криму, що була прийнята Верховною Радою Кримської АССР 4 вересня 1991 р., Верховна Рада Криму проголосила створення суверенної держави – Республіка Крим. Також у цей період було прийнято «Конституцію Республіки Крим»[473], якою в ст. 9 передбачалося, що республіка входить до держави Україна та визначає з нею свої відносини на основі договору та угод.

Ці правові акти стали джерелом постійного напруження у відносинах між центральною владою України та Автономною Республікою Крим[474].

17 березня 1995 р. Верховна Рада України скасувала кримську Конституцію та прийняла новий Закон України «Про Автономну Республіку Крим»[475], який істотно змінював її компетенцію та визначав обов'язковість затвердження Верховною Радою України Конституції Автономної Республіки Крим.

Остаточно нинішній конституційно-правовий статус Автономної Республіки Крим було закріплено в 1996 р., з прийняттям Основного Закону України та деталізовано Конституцією Автономної Республіки Крим 1998 р.

Як зазначає В. Кичун, автономний статус конкретної адміністративно-територіальної одиниці означає гарантоване Конституцією і законами держави право громадян, які постійно проживають у межах відповідної

---

471 *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 30. Ст. 419.

472 Декларация о Государственном суверенитете Крыма. URL : http://sevkrimrus.narod.ru/ZAKON/dekl.htm

473 *Ведомости Верховного Совета Крыма.* 1992. № 7. Ст. 259.

474 Докладніше про суспільно-політичну ситуацію в АРК див.: Копиленко О. Л. Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації.

475 *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 11. Ст. 69.

території, самостійно чи через обрані ними органи публічної влади вирішувати питання місцевого чи регіонального рівня в межах, визначених загальнодержавною конституцією[476]. На його думку, основними ознаками, які відрізняють автономні утворення від інших державно-правових одиниць, є: використання у назві певної адміністративно-територіальної одиниці власне терміна «автономія»; наявність у автономії власних органів публічної влади; наявність власного, більш широкого, порівняно з органами місцевого самоврядування, предмета відання та обсягу владних повноважень; наявність особливого конституційного законодавства, яке визначає особливості автономії в державі тощо[477].

Охарактеризуємо статус Автономної Республіки Крим з точки зору цих ознак. У конституційному законодавстві використовується термін «автономна республіка». Тобто така назва є зовнішньою ознакою, яка відрізняє Автономну Республіку Крим від інших адміністративно-територіальних одиниць і підкреслює її особливий статус. Як зазначається у Рішенні Конституційного Суду України від 16 січня 2003 р. (справа про відповідність Конституції України (конституційність) положень Конституції Автономної Республіки Крим і Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим») кордони АРК з іншими адміністративно-територіальними одиницями не є державними кордонами, а термін «територія АРК», що застосовується в тексті Конституції АРК, характеризує Автономну Республіку Крим лише як адміністративно-територіальну одиницю[478].

Крім того, конституційно-правовий статус АРК у складі України не має права на одностороннє самовизначення, оскільки вона зобов'язана діяти лише в межах повноважень, визначених Конституцією України. У Рішенні щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» від 20 березня 2014 р. № 3-рп/2014 Конституційний Суд України зазначив, що Основний Закон не передбачає права окремої частини громадян України (а це стосуєть-

[476] Кичун В. І. Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України і Автономної Республіки Крим.

[477] Там само; Магновський І. Й. Автономна Республіка Крим: перспективи реформування адміністративно-правового статусу територіальної автономії. Вчені записки Таврійського національного університету ім. В. І. Вернадського. *Юридичні науки*. 2009. Т. 22 (61). № 2. С. 102–107.

[478] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003

ся і національних меншин) на одностороннє самовизначення, у результаті якого відбудеться зміна території України як унітарної держави. Питання зміни кордонів Української держави має вирішуватися на всеукраїнському референдумі, призначеному Верховною Радою України відповідно до Конституції України (ст. 73 та ст. 85)[479].

Ще однією ознакою автономії є те, що її систему влади слід розглядати як особливий, специфічний вид публічної влади, який за своєю юридичною природою суттєво відрізняється від державної та муніципальної влади. Це полягає в особливостях її носіїв (населення автономії), предмета відання, суб'єктах реалізації влади автономії, особливих джерел права тощо. У своєму Рішенні від 3 лютого 2009 р. № 4-рп/2009 Конституційний Суд України підкреслив, що створення в Україні Автономної Республіки Крим та наділення її повноваженнями є формою децентралізації державної влади в унітарній державі[480].

Поряд з тим, як зазначалося, населення автономії не має права на одностороннє самовизначення, тобто не має повноважень установчої влади, а лише через форми безпосередньої демократії або через представницькі органи автономії вирішує питання, які Конституція України відносить до предмета відання автономії. Тобто межі влади автономії закріплені в Основному Законі Української держави, що є також особливістю реалізації публічної влади автономії.

Відповідно до розділу X Конституції України особливостями конституційно-правового статусу Автономної Республіки Крим є наявність особливого виду органів публічної влади – органів влади автономії: Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Верховну Раду Автономної Республіки Крим визначено Основним Законом України як представницький орган, за яким Конституцією Автономної Республіки Крим закріплено представницькі, нормотворчі, контрольні функції та повноваження в межах її компетенції. Вона є постійно діючим органом і працює сесійно. Виконавчим органом Автономної Республіки Крим, її урядом є Рада міністрів Автономної Республіки Крим, яка самостійно здійснює виконавчі функції і повноваження, віднесені до відання Авто-

[479] Гречко О. А. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект: дис. … канд. юрид. наук / Нац. юрид. унів. ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 228 с.

[480] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 4, 8, 10, підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 3 лютого 2009 р. № 4-рп/2009.

номної Республіки Крим Конституцією України, Конституцією Автономної Республіки Крим та законами України.

Конституцією України (ст. 139) передбачено дію в Автономній Республіці Крим представництва Президента України. Представництво очолює постійний Представник Президента України, який призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України.

Особливістю здійснення публічної влади автономії є те, що вона має власний предмет відання, який є більш широким порівняно з органами місцевого самоврядування, але який вичерпно визначається Основним Законом та органічними законами. У ст. 138 Конституції України визначається, що до відання Автономної Республіки Крим належить: а) призначення виборів депутатів ВР АР, затвердження складу виборчої комісії Автономної Республіки Крим; б) проведення та організація місцевих референдумів; в) управління майном, що належить Автономній Республіці Крим; г) розроблення, затвердження та виконання бюджету Автономної Республіки Крим на основі єдиної бюджетної і податкової політики України; ґ) розроблення, затвердження та реалізація програм АРК з питань охорони довкілля, соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування – відповідно до загальнодержавних програм; д) встановлення зон санітарної охорони курортів; визнання статусу місцевостей як курортів; е) участь у забезпеченні прав громадян, національної злагоди, сприяння громадській безпеці та охороні правопорядку; є) охорона і використання пам'яток історії; забезпечення функціонування і розвитку державної та національних мов і культур в Автономній Республіці Крим; ж) участь у розробленні та реалізації програм держави щодо повернення депортованих народів; з) ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації у всій Автономній Республіці Крим або в окремих її місцевостях. Порядм з тим, на думку Конституційного Суду України, встановлений ст. 137 і ст. 138 Конституції України перелік питань, які належать до відання Автономної Республіки Крим, та питань, щодо яких вона здійснює нормативне регулювання, унеможливлює вирішення нею питань, пов'язаних із державним суверенітетом, територіальним устроєм та конституційним ладом[481].

Наступною ознакою автономії є наявність спеціального законодавства, яке визначає її правовий статус. Правовий статус Автономної Республіки

[481] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» від 20 березня 2014 р. № 3-рп/2014. *Вісник Конституційного Суду України.* 2014. № 2. Стор. 38.

Крим визначається розділом X Основного Закону України, Конституцією Автономної Республіки Крим від 21 жовтня 1998 р., Законом України «Про Верховну Раду Автономної Республіки Крим» від 10 лютого 1998 р., Законом України «Про представництво Президента України в Автономній Республіці Крим» від 2 березня 2000 р. та ін.

Конституція Автономної Республіки Крим 1998 р., яка має особливу правову природу та юридичні властивості, підкреслює суттєву відмінність у правовому статусі між автономією та іншими адміністративно-територіальними одиницями. Відповідно до Конституції України вона приймається Верховною Радою Автономної Республіки Крим більшістю від складу її депутатів і затверджується законом України, що ухвалюється Верховною Радою України не менш як половиною від її конституційного складу. Конституційний Суд України в своєму Рішенні від 16.01.2003 р. (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) так охарактеризував юридичну природу Конституції Автономної Республіки Крим: у системі нормативно-правових актів Закон України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» за своєю юридичною силою посідає таке ж місце, як і інші закони України. Після Конституції України, яка має найвищу юридичну силу (ч. 2 ст. 8), закони в ієрархії нормативно-правових актів займають провідне місце. А оскільки відповідно до ст. 2 Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» Конституція Автономної Республіки Крим набуває чинності одночасно з набранням чинності цим Законом, вона органічно з ним пов'язана. Виходячи з цього, Конституція Автономної Республіки Крим має силу закону України. Також КСУ у цьому Рішенні визначив, що Конституція Автономної Республіки Крим є основним нормативно-правовим актом, що має вищу юридичну силу серед правових актів, які приймають органи влади Автономної Республіки Крим[482].

Крім того, у автономії наявні власні символи республіки. Відповідно до ч. 1 ст. 8 Конституції Автономної Республіки Крим її символами є: Герб, Прапор і Гімн. У своєму Рішенні у справі про Конституцію Автономної Республіки Крим від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення п. 1 ст. 8 Конституції Автономної Республіки Крим щодо порядку затвердження і використання символів автономії не суперечать Основному Закону України. Порядок використання символів

[482] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003.

Автономної Республіки Крим має визначатися ВР АРК відповідно до Конституції та законів України[483].

Таким чином, Автономна Республіка Крим має характерні ознаки, які ідентифікують її як особливу адміністративно-територіальну одиницю у складі унітарної держави: по-перше, у назві використовується категорія «автономна республіка», що є зовнішньою ознакою, яка відрізняє Автономну Республіку Крим від інших адміністративно-територіальних одиниць; по-друге, наявність особливого виду органів публічної влади – влади автономії (Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим); по-третє, наявність власного предмета відання, який визначається Конституцією України (ст. 137 та 138); по-четверте, наявність власної Конституції, яка визначає повноваження та особливості реалізації повноважень автономії; по-п'яте, наявність власних атрибутів (символів) автономії: Прапора, Герба, Гімну та адміністративного центру[484].

Як зазначалось, особливістю принципу унітаризму є те, що він передбачає здійснення контролю з боку центральних органів влади за діяльністю органів влади адміністративно-територіальних одиниць. Зокрема, це стосується і органів влади Автономної Республіки Крим. Тобто «самостійність» автономії обмежується здійсненням конституційного контролю за актами Верховної Ради Автономної Республіки Крим; можливістю дострокового припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим парламентом України за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Основного Закону або законів України; призначенням позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим; нормативно-правові акти органів влади Автономної Республіки Крим приймаються відповідно до Конституції України, законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України та на їх виконання; Автономна Республіка Крим має право здійснювати нормативне регулювання виключно з тих питань, які визначені ст. 137 Конституції України; можливістю скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим.

Ще однією проблемою є вирішення питання про те, за якою ознакою була утворена Автономна Республіка Крим та до якого типу автономії вона нале-

[483] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003.

[484] Кичун В. І. Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України і Автономної Республіки Крим.

жить. Так, одні вчені вважають, що Автономна Республіка Крим утворена за адміністративно-територіальною, інші – за національною ознакою.

В. Кичун переконаний, що відновлення у 1991 р. автономії було зумовлено виключно політичними процесами: «Фактично – це лише данина історії та свого роду спокута за провину влади перед кримськотатарським населенням, яке після Другої світової війни було депортоване за межі Кримського півострова. Інших передумов для створення автономії на території Криму не було»[485].

О. Іщенко також підкреслює, що створення автономії у складі України не було наслідком політичного самовизначення народу автономії[486].

Навпаки, Н. Корольова-Борсоді вважає, що, оскільки на території АРК проживає близько 13% кримських татар, а також ряд інших національних меншин, то АРК є не лише адміністративно-територіальною автономією, як визначено у законі, а має також деякі ознаки національної автономії[487]. Слід нагадати, що ще 28 листопада 1989 р. Верховна Рада СРСР прийняла документ, у якому було зазначено, що «відновлення прав кримськотатарського народу не можна здійснити без відновлення автономії Криму шляхом утворення Кримської АРСР у складі УРСР». У цьому документі підкреслювалося, що це відповідало б інтересам як татар, так і представників інших національностей[488].

До речі, у рамках діяльності Конституційної комісії України, створеної ще Президентом України П. Порошенком, спеціально утвореною нею Робочою групою було розроблено законопроєкт «Про внесення змін до Розділу X Конституції України (щодо Автономної Республіки Крим)», який передбачає удосконалення існуючого статусу АРК «як невід'ємної складової України та підкреслюється те, що джерелом особливого статусу Кримської автономії є право кримськотатарського народу на самовизначення як корінного народу в Україні»[489]. Предметом розгляду Конституційної комісії, утвореної Президентом України П. Порошенком, були зміни у конституційному статусі Автономної Республіки Крим, а саме – визначення її національно-територіальної автономії. Зокрема, член комісії В. Речицький пропонував визначити крим-

[485] Кичун В. І. Конституційно-правові основи взаємовідносин вищих органів влади України і Автономної Республіки Крим. С. 99.

[486] Іщенко О. Правовий статус та адміністративно-територіальний устрій Автономної Республіки Крим як територіальної автономії у складі України. С. 111.

[487] Корольова-Борсоді Н. В. Правове регулювання виборів депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2005. С. 9.

[488] Див.: Копиленко О. Л. Конституція Автономної Республіки Крим: проблеми прийняття, затвердження, реалізації. С. 301.

[489] Меджліс закликав нову Раду внести зміни до Конституції щодо кримськотатарської автономії. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/news-medzhlis-rada-krymskotatarska-avtonomija/30134740.html

ськотатарську автономію як невіддільну складову частину України, що здійснює свої повноваження в межах, визначених Конституцією та законами України. Джерелом її особливого статусу є право кримськотатарського народу на самовизначення як корінного народу Криму. В проєкті Закону «Про статус кримськотатарського народу» пропонується етнокультурне визначення цієї етнічної групи: корінний кримськотатарський народ – цілісний етнос, який історично сформувався на території Кримського півострова, зберіг і прагне передати майбутнім поколінням свою неповторну етнокультурну ідентичність, є носієм самобутньої мови й культури, має традиційні соціальні, культурні й політичні інститути, сформував розвинену систему власних представницьких органів та органів самоврядування, глибоко усвідомлює себе корінним народом України й не має власної чи етнічно спорідненої держави за межами України. Також пропонується запровадити самоврядні органи кримськотатарського народу, зокрема, такими органами мають бути Курултай кримськотатарського народу як вищий представницький самоврядний орган кримськотатарського народу; і Меджліс кримськотатарського народу, який є виконавчим органом кримськотатарського народу й має статус юридичної особи.

Також у проєкті змін до Основного Закону пропонувалося закріпити «особливі права» автономії:

кримськотатарська автономія має свою Конституцію, яку приймає Верховна рада Кримськотатарської автономії за погодженням з Курултаєм як єдиним представницьким органом кримськотатарського народу.

Представницьким самоврядним органом Кримськотатарської автономії визначається Верховна рада Кримськотатарської автономії.

Пропонувалося, що Кримськотатарська автономія здійснює нормативне регулювання з питань: а) порядку формування і діяльності Верховної ради та Уряду Кримськотатарської автономії в межах, передбачених Конституцією та законами України; б) розвитку культури, виховання і навчання; в) освіти, наукових досліджень; г) екологічного захисту і збереження довкілля; д) сільського господарства і природокористування; е) експлуатації гідроресурсів, проєктування і будівництва каналів; є) розробки родовищ корисних копалин, меліорації і кар'єрів; ж) громадських робіт, ремесел та промислів; з) містобудування, житлового господарства і благоустрою; туризму, готельної справи, базарів і ярмарків; и) мисливства, рибальства, звіроловства та збирання; і) музейної справи, бібліотек, театрів і філармоній, інших закладів культури, історико-культурних заповідників; та інших питань, визначених у законі.

До предмета відання Кримськотатарської автономії пропонувалося віднести: а) призначення та організація виборів до Верховної ради Кримсько-

татарської автономії, формування виборчої комісії Кримськотатарської автономії; б) формування Уряду Кримськотатарської автономії; в) організація та проведення референдумів Кримськотатарської автономії, інших місцевих референдумів на території Криму; г) управління майном, що знаходиться у власності, володінні чи розпорядженні Кримськотатарської автономії; ґ) розроблення, затвердження та виконання бюджету Кримськотатарської автономії на основі єдиної податкової і бюджетної політики України; д) розроблення, затвердження та реалізація програм Кримськотатарської автономії з питань соціально-економічного та культурного розвитку, раціонального природокористування, охорони довкілля, інших питань – відповідно до загальнодержавних програм; е) визнання статусу окремих місцевостей як заповідників або курортів, встановлення їх кордонів, визначення зон санітарної охорони курортів; є) участь у забезпеченні прав і свобод людини, національної злагоди, охорони правопорядку та громадської безпеки, що передбачає можливість створення місцевих поліцейських (міліцейських) формувань; ж) забезпечення функціонування та розвитку державної, кримськотатарської, а також інших мов і культур корінних народів і національних меншин Криму; и) охорона, відновлення і використання пам'яток історії; з) участь у розробленні та реалізації державних програм повернення депортованих народів, визначенні умов справедливої компенсації за вимушені переселення; и) реституції втрачених або пошкоджених об'єктів культурної, релігійної або культової власності корінних народів Криму; й) ініціювання введення надзвичайного стану та встановлення зон надзвичайної екологічної ситуації в Кримськотатарській автономії або в окремих її місцевостях.

Також пропонувалося закріпити принципи взаємин України та автономії. По-перше, з мотивів невідповідності Конституції Кримськотатарської автономії або її окремих положень, інших нормативно-правових актів Верховної ради Кримськотатарської автономії Конституції та законам України Президент України може зупинити дію Конституції Кримськотатарської автономії або її окремих положень, інших нормативно-правових актів Верховної ради Кримськотатарської автономії з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності. По-друге, проєктом передбачалося, що у Кримськотатарській автономії діє Постійне представництво Кабінету Міністрів України, статус якого визначається законом України.

Тобто фактично підкреслюється національний характер автономії, оскільки джерелом її влади має бути визнане право кримськотатарського народу на самовизначення. На нашу думку, складно вести мову про існування єдиної кримської нації, оскільки на її території проживають представники достатньо великої кількості різних етнічних груп (за даними останнього

перепису населення, 2001 р. серед населення Автономної Республіки Крим 58,6% становили росіяни, 24,4% – українці, 12,1% – кримські татари). Тобто стверджувати про однонаціональний склад населення АРК, який претендував би на самовизначення у вигляді національної автономії у складі України, не можна. Саме тому АРК слід розглядати саме як адміністративно-територіальну автономію, що є невід'ємною частиною України та тимчасово окупованою.

Відомо, що 20 лютого 2014 р. російські військові підрозділи розпочали операцію щодо окупації Автономної Республіки Крим та міста Севастополя. Питанню протиправності референдумів 2014 р. в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі присвячено достатньо досліджень і публікацій, а також їх невідповідності принципам міжнародного права підкреслюється у численних резолюціях міжнародних організацій[490], тому ми не будемо спинятися на цьому питанні.

Реакцією на такі дії Російської Федерації стало визнання Верховною Радою України території АРК тимчасово окупованою територією, що визначено у прийнятому Законі України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р.[491] Відповідно до ст. 3 цього Закону тимчасово окупованою територією є: 1) сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій; 2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України; 3) овітряний простір над територіями, зазначеними у пунктах 1 і 2.

Таким чином, на теперішній час Автономну Республіку Крим слід розглядати як адміністративно-територіальну одиницю України регіонального рівня з особливим конституційно-правовим статусом, яка відповідно до ст. 133 Конституції України входить до її складу поряд з областями та містами Києвом і Севастополем. Незважаючи на окупацію РФ території України в межах території автономії, вона залишається невіддільною складовою частиною України, отримавши згідно з названим законом статус «тимчасово окупованої території», оскільки всі дії і рішення органів публічної влади

[490] Див.: Венецианская комиссия не признает легитимность референдума в Крыму. URL: https://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/03/21/7019815/; ПАСЕ осудила Россию за аннексию Крыма. URL: https://www.bbc.com/russian/international/2014/04/140409_pace_crimea_russia

[491] Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України. *Відомості Верховної Ради.* 2014. № 26. Ст. 892.

АРК і РФ щодо окупації Криму грубо порушують норми міжнародного права і не визнані ні ООН, ні міжнародним співтовариством загалом. Тому, виходячи з таких позицій, мають бути внесені зміни до Основного Закону України, в яких би територія автономії розглядалася як тимчасово окупована, а виходячи з цього, закладалися принципи економічної та гуманітарної політики держави щодо Автономної Республіки Крим та міста Севастополя.

Отже, вивчення проблем щодо місця та значення АРК у процесах конституювання та реалізації принципу унітаризму в Україні, можна дійти висновку, що ця автономія утворена виключно за адміністративно-територіальною ознакою. Такого роду адміністративно-територіальна автономія – це самоврядування певної частини території держави, тобто її право, а точніше, право населення, що проживає на цій території, та органів, яке воно обирає, самостійно вирішувати окремі питання організації і здійснення влади в межах повноважень, встановлених конституцією та законами держави. При цьому адміністративно-територіальна автономія надається окремій частині території держави – Автономній Республіці Крим.

Можливо, як вказують деякі дослідники, з огляду на розглянуті основні характеристики адміністративно-територіальної автономії, якою є АРК, слово «Республіка» в її назві застосовано не зовсім вдало, оскільки така назва не є характерною саме для автономного утворення в складі унітарної держави. Проте для встановлення та збереження цієї назви стосовно визначення статусу автономії були відповідні підстави політичного та етичного характеру, з якими не можна було не рахуватися. Особливого значення конституювання та збереження такого статусу набуває в умовах тимчасової окупації цієї території Росією, тим більше, назва того чи іншого автономного утворення, як про це свідчить і світовий досвід, не завжди відповідає його фактичному статусові, оскільки вона залежить від великої кількості чинників політичного, історичного та іншого характеру. Адже існує ж у складі сучасної Іспанії територіальна автономія з назвою «Країна Басків», проте її статус не відрізняється від інших автономій цієї унітарної за своїм характером держави. Україна відтворила автономію Криму з назвою «Республіка». Головне, щоб ця автономія діяла в тих межах, які їй визначені Конституцією і законами України як суверенної держави[492].

Також, як свідчить практика конституційного будівництва складних за своєю територіальною організацією держав, якими б повноваженнями не наділялися автономні утворення, адміністративно-територіальні автономії

[492] Корнієнко М. Автономна Республіка Крим: конституційні проблеми. *Місцеве та регіональне самоврядування України.* 1995. Вип. 1-2 (10–11). С. 16.

залишаються складовими частинами унітарної держави не руйнуючи цілісної матерії суверенітету цих держав, що закріплено в конституціях більшості держав, які мають у своєму складі такі утворення. Тобто наявність у складі такої унітарної держави, як Україна адміністративно-територіальної автономії відповідає виробленим конституційною теорією та перевіреним світовою практикою принципам державного устрою, прийнятого в європейських країнах.

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

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

Попри відповідні автономістські тенденції, європейській та в цілому світовий досвід підтверджує те, що унітаризм є перевіреним часом та історично й політично зумовленим феноменом, найбільш стабільною та ефективною з точки зору організації публічної влади та управління формою державного устрою.

3.4.
Унітаризм і проблеми адміністративно-територіальної реформи

Дослідження реформування адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) в унітарній Україні актуалізуються рядом факторів. Серед них: необхідність збереження унітарності, цілісності, єдності України в умовах воєнної агресії; досягнення цієї мети за рахунок проведення політики широкої децентралізації публічної влади; реалізація процесу децентралізації через об'єднання територіальних громад і передачу їм відповідних, насамперед фінансових, ресурсів; реформування територіальної організації влади на первинному, субрегіональному та регіональному рівнях; конституціонування через модернізацію Основного Закону нових адміністративно-територіальних одиниць, а також нових інституцій у системі виконавчої влади і місцевого самоврядування; зміна парадигми територіального управління у напрямі формування належного територіального врядування.

Реформування АТУ є складовою більш загальної проблеми – трансформації системи територіального врядування України. У теоретико-методологічній площині слід означити проблемні питання, вивчення яких дасть змогу з'ясувати праворозуміння конституційно-правових засад територіального врядування: його теоретико-методологічні і власне територіальні засади; історичні аспекти становлення територіального врядування; зарубіжний досвід територіального врядування; вдосконалення територіального врядування в процесі реалізації інновацій державної регіональної політики.

Дослідження територіальних аспектів врядування потребує осмислення, аналізу, з'ясування комплексу питань. Серед них доцільно визначити такі.

Теоретико-методологічні засади врядування у його територіальному вимірі. При цьому важливо звернути увагу на поняття врядування як нової парадигми розвитку публічної влади та публічного управління в умовах сучасного унітаризму України; конституційно-правові основи врядування в унітарній Україні; аксіологію, функції, принципи та антропологічну природу територіального врядування.

Власне територіальні засади врядування при розкритті положень щодо конституційно-правового розуміння територіального врядування; станов-

лення та розвитку системи територіального врядування; врядування територіальної громади, субрегіонального та регіонального врядування.

Зарубіжний досвід територіального врядування в контексті Європейської концепції належного (good governance) територіального врядування; нормативно-правового регулювання належного врядування в документах Ради Європи, Європейського Союзу; впровадження належного територіального врядування в Україні в умовах збереження та розвитку її унітарних засад.

Вдосконалення територіального врядування в процесі реалізації інновацій державної регіональної політики в умовах військово-політичного протистояння, здійснення адміністративної та адміністративно-територіальної реформ у розумінні конституційних аспектів трансформації територіального врядування; трансформації територіального врядування при децентралізації публічної влади; врядування здійснення реформи адміністративно-територіального устрою.

Розгляд теоретико-методологічних засад врядування у його територіальному вимірі важливий з огляду на дискусійні розвідки щодо історичного екскурсу сучасних уявлень і можливих перспектив розвитку форми державного територіального устрою в Україні, вибору оптимальної моделі регіональної політики автономізації, федералізації чи широкої децентралізації публічної влади.

Змістове дослідження територіальних засад врядування передбачає насамперед виявлення його особливостей на рівні громади, субрегіонального та регіонального врядування, конституційно-правового забезпечення врядування на цих рівнях.

Зарубіжний досвід територіального врядування цікавий і корисний для України у сенсі його можливого впровадження з позицій європейської регіоналістики, концепції належного врядування, його міжнародно-правових орієнтирів та стандартів.

Удосконалення територіального врядування пов'язано із реформуванням і трансформаціями у сферах публічної адміністрації, територіального устрою, місцевого самоврядування. Зазначена проблематика актуалізується в умовах модернізації Конституції України, необхідності системного оновлення конституційного регулювання територіальної організації влади, продовження процесів децентралізації публічної влади, об'єднання територіальних громад, міжмуніципального співробітництва, зміни системи адміністративно-територіального устрою, появи нових суб'єктів, інституцій виконавчої влади, вдосконалення правового статусу столиці України. Зазначене потребує належного комплексного концептуального, конститу-

ційного та законодавчого забезпечення. Останнім часом цим проблемам присвячено чимало наукових розробок, проєктних, нормативних, політико-правових документів. Серед них, зокрема, укази Президента України «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» від 30 вересня 2019 р., «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» від 8 листопада 2019 р., Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр.[493]

АТУ був предметом численних досліджень. Авторами сучасних наукових розвідок є: М. Баймуратов, В. Бакуменко, Ю. Білоконь, О. Батанов, В. Борденюк, З. Варналій, Н. Воротіна, Ю. Ганущак, І. Грицяк, І. Заяць, К. Карпенко, В. Колісник, В. Кравченко, І. Кресіна, В. Куйбіда, О. Кучабський, А. Матвієнко, В. Нудельман, М. Орлатий, О. Романюк, О. Скрипнюк, А. Ткачук та ін. У роботах цих авторів[494] ставляться важливі економічні, конституційні, адміністративно-правові, муніципальні, управлінські, політологічні проблеми територіального розвитку.

Останніми роками проведено низку досліджень з історії, генези, сучасного стану та перспектив розвитку територіального врядування, територіальної організації публічної влади та АТУ України, його реформування[495].

Наприкінці 2000-х з'являється декілька видань Секретаріату Кабінету Міністрів України на хвилі спроб проведення реформи адміністративно-територіального устрою. В них розглядаються історичні аспекти формування АТУ, конституційне становлення територіальної організації влади, ос-

[493] Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 р.: Указ Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825; Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави: Указ Президента України від 8 листопада 2019 р. № 837/2019. URL: https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389; Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр.: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820

[494] Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. Київ: НАДУ, 2015. 628 с.; Адміністративно територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України; Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін.; за ред.: В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова; Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики; Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії; Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера.

[495] Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія / І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін.; за ред. О. Кресіної; Ткачук А., Ткачук Р., Ганущак Ю. З історії реформ адміністративно-територіального устрою України, 1907–2009 роки; Куйбіда В. С., Заяць І. Я. Генеза територіальної організації України: конституційно-правові аспекти. Харків: Книжковий Клуб «Клуб Сімейного Дозвілля», 2010. 480 с.; Ганущак Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрями змін; Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України: монографія / І. О. Кресіна (кер. авт. кол.); Д. І. Грицяк, А. А. Коваленко, О. В. Кукуруз та ін.; за ред. І. О. Кресіної; Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія.

новні проблеми існуючого АТУ, методологічні, концептуальні, законодавчі, фінансові, урбаністичні засади його реформування, геоінформаційне моделювання АТУ, зарубіжний досвід його реформи. Ряд досліджень присвячено історії реформ адміністративно-територіального устрою, ґенезі територіальної організації влади України, зокрема, реформації АТУ у ХХ – на початку ХХІ ст., історичним видам адміністративно-територіальних утворень на українських етнічних землях, правовому статусу та реформуванню адміністративно-територіальних одиниць України, стану та напрямам змін територіальної організації влади. Суттєвими науковими розробками стали політико-правові дослідження трансформації АТУ, територіальної організації держави. В них, зокрема, проаналізовано зв'язок стану та перспектив розвитку, оптимізації АТУ в Україні із сучасним станом розвитку суспільства, проблемами реформування місцевого самоврядування, здійснення економічних, політичних та інших суспільних реформ; визначаються закономірності циклічного розвитку системи АТУ; досліджено процеси реформування АТУ та системи місцевого самоврядування, що мали місце у країнах Європейського Союзу, виділено їх основні тенденції та особливості, явища територіальної організації держави з акцентом на його політико-правових характеристиках: взаємозв'язку з формою державного устрою, адміністративно-територіальним поділом та системою публічної влади; здійснено аналіз понятійного апарату та системи територіальної організації держави; представлено історичний екскурс щодо ролі території у процесі формування сучасних держав; розглянуто шляхи її трансформації під впливом процесів глобалізації та детериторіалізації.

Реальна спроба проведення адміністративно-територіальної реформи була здійснена у 2004 р. з прийняттям конституційного законопроєкту № 3207-1 «Про внесення змін до Конституції України», який був розроблений і внесений до Верховної Ради України ще 1 липня 2003 р.[496] Однак, як ми вже зазначали (у підрозділі 3.2), через непослідовну політику владної верхівки – реставрація радянської моделі у нових редакціях законопроєкту 3207-1 у 2005, 2006 рр.; недолуге інформаційно-просвітницьке забезпечення реформи тощо – призвела до її фіаско. І процес реформування адміністративно-територіального устрою та децентралізації у конституційному вимірі був загальмований більш як на 10 років. У підсумку це вплинуло на розгортання сепаратистських настроїв, глобального конфлікту на сході і півдні України.

[496] Про внесення змін до Конституції України: Проект Закону України № 3207-1 від 01.07.2003 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=15410

Фахівці називають декілька причин невдалої спроби адміністративно-територіальної реформи у 2005–2007 рр.[497], які ми вже аналізували у підрозділі 3.2.

Метою цього доробку є вивчення сучасних проблем щодо перетворень АТУ унітарної України в процесі децентралізації публічної влади.

Дослідники слушно зазначають, що «…метою адміністративно-територіальної реформи в Україні слід розглядати формування ефективної системи територіальної організації публічної влади як об'єктивної умови становлення громадянського суспільства шляхом упорядкування територіального устрою, децентралізації здійснення публічної влади та функцій управління, створення ефективного середовища для місцевого самоврядування, реалізації потенціалу саморозвитку територіальних громад, соціальної ініціативи мешканців…. Сутність адміністративно-територіальної реформи, на нашу думку, мала полягати у вирішенні таких основних завдань… Упорядкування системи адміністративно-територіального устрою (АТУ)… Уникнення розриву між владою та громадянами, ширше включення мешканців територіальних громад у вирішення питань місцевого значення…Побудови ефективнішої управлінської структури в системі АТУ з досягненням принципу субсидіарності та чітким розподілом функцій і повноважень публічної влади між рівнями АТУ…Зміцнення економічної бази та забезпечення фінансової і управлінської самостійності адміністративно-територіальних одиниць»[498].

Після схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування (1 квітня 2014 р.) прийняття законів щодо засад державної регіональної політики, співробітництва територіальних громад та їх об'єднання, розробки урядових актів про методику формування спроможних територіальних громад, перспективні плани об'єднання тощо країна вступає в завершальний етап трансформації місцевого самоврядування, АТУ, впровадження нових контрольно-наглядових, координуючих інституцій місцевої виконавчої влади.

На порядок денний трансформації територіальної організації влади, АТУ, територіального врядування ставилися такі завдання: завершення узгодження перспективних планів формування базового, первинного рівня АТУ – територій громад областей; продовження реформування субрегіонального рівня АТУ; закінчення процесу об'єднання територіальних громад і прове-

[497] Короткий огляд реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Інститут громадянського суспільства. 02.10.2016.

[498] Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України.

дення чергових місцевих виборів на новій територіальній основі; конституційно-правове забезпечення трансформації територіального врядування.

Основою нового АТУ базового рівня стали перспективні плани формування територій громад. Проєкти перспективних планів областей готувались обласними державними адміністраціями відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» з дотриманням критеріїв Методики формування спроможних територіальних громад. При цьому враховувалися результати консультацій, які було проведено на національному та регіональному рівнях за участю представників Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, народних депутатів, органів місцевого самоврядування та їх асоціацій, облдержадміністрацій, членів територіальних громад та засобів масової інформації. 27 травня 2020 р. уряд завершив затвердження усіх 24 перспективних планів формування територій громад областей, які покривають сто відсотків їх території. Отже, Україна отримала модель нового адміністративно-територіального устрою на рівні об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Відповідно до перспективних планів областей, затверджених урядом, передбачалося створення понад 1450 спроможних громад.

Не всі побажання щодо перспективних планів вдалося врахувати. За словами В. Негоди, заступника міністра розвитку громад і територій України: «…коли пропозиції суперечили методиці формування громад і критеріям майбутньої спроможності, нам доводилося шукати інші варіанти. Безперечно, фінальні плани не можуть влаштовувати усіх на 100 %, бо думок і інтересів тут дуже багато. Для нас важливо, щоб майбутні громади мали ресурси для розвитку, мали можливість надавати доступні і якісні послуги людям. Готуючи фінальні рішення, ми орієнтувалися в першу чергу саме на це»[499]. Цю думку підтримує О. Бойко: «Дотримання всіх стандартів, норм, рекомендацій не в усіх випадках є можливим з огляду на різні фактори (географічні, суспільно-економічні, історичні тощо). Різниця площ та населення подекуди може стати суттєво відчутною, наприклад, з огляду на те, що деякі ОТГ вже створені в межах цілого району, а формула «район=громада» є неприйнятною, отже, площа районів з такими ОТГ буде, ймовірно, більшою за «компактні» райони. Критерій чисельності населення також може суттєво різнитись, якщо місто – обласний центр – це місто-мільйонник»[500].

[499] Узгодження позицій з підготовки перспективних планів закінчилися. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12436

[500] Бойко О. Що таке реформа субрегіонального рівня адміністративно-територіального устрою в Україні. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12415

З цього приводу до Уряду зверталася Асоціація міст України щодо неприпустимості утворення диспропорційних територіальних громад у Сокирянському районі Чернівецької області: «Вже втретє Чернівецька обласна державна адміністрація подає проєкт перспективного плану, який протирічить всім напрацюванням і йде в розріз з Методикою формування спроможних громад, позицією експертів та всіх залучених до обговорення всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, ... нівелює усі узгодження і не відповідає позиціям органів місцевого самоврядування. Замість формування трьох спроможних територіальних громад у Сокирянському районі відбувається створення, без дотримання вимог доступності, надвеликої Сокирянської спроможної територіальної громади і двох невеличких територіальних громад – Вашковецької (утвореної 2015 р.) та Новодністровської»[501].

Процес об'єднання, який охопив більше тисячі громад, фактично змінює традиційну систему територіального врядування, бо громади охоплюють майже всі функції районного рівня АТУ і потребує відповідного законодавчого забезпечення. Як зазначає В. Безгін, «...ми сконцентрували свою увагу на конфігурації майбутнього районування з огляду на потреби якісної організації та ефективної координації діяльності саме державних органів влади на місцях. На практиці це три основні вимоги, яким має відповідати адміністративне утворення субрегіонального рівня, а саме: Територія району має бути нерозривною та географічно цілісною. Чисельність постійного населення району має становити не менше ніж 150 тисяч осіб (тут ми можемо говорити про певні винятки для територій з низькою щільністю населення, наприклад, у Кіровоградській або Чернігівській областях). Зона доступності до районного центру не може бути більшою за 60 кілометрів. Це означає, що «зона доступності» і «чисельність населення» – вимоги перш за все для влади, а не для громадян, як було у ситуації з формуванням громад. Тобто якщо на базовому рівні людині важливо мати змогу дістатись свого органу місцевого самоврядування, то на субрегіональному рівні ключовою вимогою є, навпаки, можливість територіального органу держави «дістатися людини»[502].

Зазначені вимоги окреслені у Методичних рекомендаціях щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня[503], які підготовлені у Мінрегіонбуді на виконання Плану

[501] АМУ звернулася до Уряду з проханням «не допустити утворення диспропорційних громад» у Чернівецькій області. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12440

[502] Безгін В. Нові райони в Україні. Як і навіщо? URL: https://decentralization.gov.ua/news/12330

[503] Методичні рекомендації щодо критеріїв формування адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня. Київ: Мінрегіонбуд, 2019. URL: https://decentralization.gov.ua/_rayon_pdf

заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 рр., затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р.[504] У рекомендаціях констатується, що вони встановлюють основні вимоги, характеристики, умови та критерії до адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального (районного) рівня, їх адміністративних центрів, меж та складу під час їх формування. Так, при формуванні проєкту моделі АТУ субрегіонального рівня Хмельницької області враховано такі критерії: згадані Методичні рекомендації; специфіка конфігурації області та її рельєфу, наявність транспортних і логістичних центрів; межі укрупнених районів повинні відповідати межам адміністративно-територіальних одиниць базового рівня ОТГ, а не межам існуючих адміністративних районів; проєкт поданого на затвердження Кабінету Міністрів Перспективного плану формування територій громад області; розміщення адміністративних центрів укрупнених районів із врахуванням існуючої територіальної організації влади районного рівня у регіоні, історичних і географічних особливостей, трудових і побутових міграційних шляхів; адміністративні центри є існуючими полюсами економічного, соціального та культурного розвитку регіону та мають потенціал для подальшого розвитку; урахування аналізу територій юрисдикції реалізації повноважень існуючої системи територіальних органів центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ); територіальна та транспортна доступність до центрів одиниць АТУ субрегіонального рівня (середня відстань до адміністративного центру району має становити 30–40 км), наявність доріг з твердим покриттям; наявність соціальної інфраструктури, її розвиток, транспортна доступність до закладів охорони здоров'я ІІ рівня; кількість жителів такої одиниці відповідає критеріям NUTS-3; наближення до рівнозначності площ і кількості населення одиниць АТУ субрегіонального рівня, що забезпечить рівномірне навантаження щодо здійснення повноважень органами виконавчої влади на районному рівні та територіальних підрозділів ЦОВВ, закладів охорони здоров'я ІІ рівня[505].

За статистичними даними, в Україні до трансформації АТУ субрегіонального рівня існувало 490 районів, стільки ж районних рад і районних державних адміністрацій; функціональне спрямування у них однакове, проте навантаження дуже різниться через різний розмір і кількість населення

[504] Про затвердження плану заходів з реалізації нового етапу реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на 2019–2021 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 січня 2019 р. № 77-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77-2019-%D1%80

[505] Моделювання адміністративно-територіального устрою Хмельницької області. URL: https://www.adm-km.gov.ua/?page_id=59847

районів. Наприклад, в Україні було 6 районів з населенням до 10 тисяч людей, у 9 районах проживало більше 100 тисяч людей, у 3 районах – понад 150 тисяч. За однакових функцій – обсяг роботи різний. При цьому 26 районів уже повністю покриті спроможними громадами, 173 райони – на 50% і більше. «Переважна більшість повноважень перейшла саме до громад від органів влади районного рівня. Тобто система не збалансована. Тому настав час вирішувати питання реорганізації влади на районному рівні. І зробити це необхідно до чергових місцевих виборів»[506].

За новою субрегіональною моделлю адміністративно-територіального устрою створюються 136 районів замість 490. Із них – 92 райони, які знаходяться на підконтрольній території України, і ще 10 – на тимчасово окупованій та у Автономній Республіці Крим. Новий субрегіональний рівень дасть можливість збільшити території і кількість населення, яке проживає у районах, до 150 тисяч, що відповідатиме європейським стандартам управління: демократичності, субсидіарності і відповідальності влади та Директиві № 1059/2003 Європейського Парламенту «Про створення загальної класифікації територіальних одиниць для статистики (NUTS)» від 26 травня 2003 р.[507]

У Мінрегіоні тривала робота над законодавчим забезпеченням нового субрегіонального рівня АТУ. Йшлося про те, що «законопроєкт про адміністративно-територіальний устрій на субрегіональному (районному) рівні має бути максимально чітким, давати перелік і склад нових районів, але за можливості не зачіпати питань територіальної організації влади на місцях, розмежування повноважень і ресурсів тощо. Ці питання, скоріше, потрібно вирішувати паралельно в інших законодавчих актах. Головне завдання зараз – затвердити новий адміністративно-територіальний устрій на базі районів і громад, щоб вже на новій територіальній основі провести місцеві вибори, до яких залишилося лише півроку»[508].

Робота щодо формування нового субрегіонального рівня АТУ стосується й Автономної Республіки Крим. В урядових повідомленнях вказується, що незабаром буде утворена робоча група в складі представників Меджлісу кримськотатарського народу, експертного середовища, народних депутатів та інших зацікавлених сторін. Планується спільно підготувати пропозиції

[506] Реформування адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня (районів). URL: https://decentralization.gov.ua/new-rayons

[507] 102 райони замість 490: у Мінрегіоні показали нову модель адмінтерустрою. URL: https://decentralization.gov.ua/news/11296

[508] Нові райони: робота над законопроектом триває. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12422; Негода В. Виходимо на текст проекту законодавчого акта про нові райони. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12435

до перспективного плану формування територій громад АР Крим і модель адміністративно-територіального устрою субрегіонального рівня. Наголошено, що документи враховуватимуть інтереси корінного населення Криму з обов'язковим фокусом на їх перспективній економічній спроможності[509].

Рішення з формування АТУ на рівні громад Кабінет Міністрів приймає відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», згідно з яким уряд отримав можливість завершити формування спроможних громад в Україні до згаданих місцевих виборів. Відповідно до зазначеного нормативного акта внесено зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими визначено «адміністративний центр територіальної громади»: населений пункт (село, селище, місто), що має розвинену інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території територіальної громади та в якому розміщується представницький орган місцевого самоврядування територіальної громади; територія територіальної громади – нерозривна територія, у межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції і законів України, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування». Законом також доповнено розділ V «Прикінцеві та перехідні положення» пунктом 71 такого змісту: «До прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України. Рішення Кабінету Міністрів України про визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад подається до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших місцевих виборів депутатів сільських, селищних, міських рад і сільських, селищних, міських голів відповідних територіальних громад». Такі ж зміни внесено до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»[510].

Важливим кроком реформації субрегіонального рівня АТУ стало ухвалення Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р.[511] Прийняття цього акта було складним і супро-

[509] Децентралізація для Криму: український державний проект. URL: https://decentralization.gov.ua/news/12438

[510] Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16 квітня 2020 р. № 562-IX. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20

[511] Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. № 807-IX.

воджувалось політичними спекуляціями на кшталт нібито неможливості у разі нового районування своєчасного отримання соціальних послуг, незважаючи на те, що ці послуги мають насамперед надаватися в об'єднаних громадах, а не в районних центрах. Критики укрупнення районів стверджують, що досі не розроблено відповідне законодавство, незрозуміло, як будуть розподілятися між районами та громадами заклади освіти, медицини, а також що буде з місцевими фінансами. На думку голови правління Центру політико-правових реформ І. Коліушка, за логікою треба було спочатку реформувати секторальні галузі: медицину, освіту, соціальну сферу, а потім вже переходити до реформи АТУ. Проте на практиці це неможливо: «Я міг би з досвіду своєї депутатської та громадської діяльності навести багато прикладів, коли доводилося робити нелогічно, але це був єдино можливий шлях. Ніхто не хоче серйозно розглядати перспективи розвитку тих чи інших галузей у нових умовах нового адміністративно-територіального устрою, поки цей устрій не стає реальністю»[512]. Щодо надання послуг, то, як стверджував заступник міністра розвитку громад та територій І. Лукеря, із цим труднощів не буде: «Нові 136 районів моделювались так, щоб центр району мав найбільш зручне транспортне сполучення з будь-якої точки нового укрупненого району. Громадяни повинні усвідомити, що вони не є мешканцями району, вони не є мешканцями районного центру, вони – мешканці громади. Усе, що було важливе раніше в районному центрі – адміністрації тощо – переходять до громад. Для людей відстань до послуг зменшиться у 2–3 рази, бо усі функції перейшли до громад»[513]. Народний депутат України Л. Білозір при обговоренні законопроєкту про створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАПів) у кожній громаді зазначала: «Законопроєкт № 2679[514] покликаний створити Центри надання адміністративних послуг у кожній із 1470 громад. На сьогодні 767 громад не мають ЦНАПів. За рік ми плануємо трансформувати до громад 390 ЦНАПів, які розташовані в адміністративних районних центрах… Розмови про те, що по довідку треба буде їхати до районного центру – це повна нісенітниця. Тим паче, якщо вже передбачений ресурс, то ми будемо робити все для того, щоби всі послуги надавалися в громаді. Сьогодні вже в сільських громадах, окрім паспортів, надаються деякі матеріальні послуги, послуги РАЦСу з реєстрації актів

[512] Утворення нових районів: чи доведеться їздити по кожну довідку до райцентру. URL: https://www.slovoidilo.ua/2020/07/29/stattja/suspilstvo/utvorennya-novyx-rajoniv-chy-dovedetsya-yizdyty-po-kozhnu-dovidku-rajcentru

[513] Утворення нових районів: чи доведеться їздити по кожну довідку до райцентру.

[514] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67789

цивільного стану чи проживання»[515]. Наразі цей Закон вже прийнятий[516]. Ухвалено також Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи». З метою створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі Законом запроваджується єдиний уніфікований підхід до визначення складу доходів і видатків бюджетів місцевого самоврядування, незалежно від статусу населеного пункту (село, селище, місто районного, обласного значення тощо та їх об'єднання), зокрема, розширивши склад їх доходів за рахунок доходів, які «закріплені» на сьогодні за районними бюджетами, а також у зв'язку із цим визначити окремо склад доходів і видатків для бюджетів місцевого самоврядування (бюджетів територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань) та районних бюджетів. Законом виключено районні бюджети із механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів та із числа «отримувачів» освітньої, медичної та субвенцій на виконання інвестиційних проєктів тощо. Відповідні зміни внесено до Бюджетного кодексу України[517].

Отже, відповідно до нового законодавства щодо реформування АТУ в Україні з урахуванням останніх місцевих виборів сформовано замість 490 районів 136 нових укрупнених районів. 14 травня 2020 р. набув чинності Закон України № 562-IX «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад», ухвалений 16 квітня 2020 р., згідно з яким «до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України». 12 червня 2020 р. відповідно до Закону № 562-IX уряд визначив адміністративні центри і території територіальних громад. Усього було затверджено 1470 громад. 12 серпня 2020 р. розпорядженням Кабміну № 996 Соколівську громаду Черкаської області включено до Жашківської. Таким чином, громад стало 1469.

[515] Утворення нових районів: чи доведеться їздити по кожну довідку до райцентру.

[516] Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації мережі та функціонування центрів надання адміністративних послуг та удосконалення доступу до адміністративних послуг, які надаються в електронній формі: Закону України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/943-IX#Text

[517] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо приведення у відповідність положень бюджетного законодавства у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи: Закон України. URL: https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/197646.html

У пояснювальній записці до проєкту Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів»[518] зазначено: «За оціночними розрахунками, які здійснювалися виходячи із обсягу фактичних видатків на утримання районних рад у 2019 р., прогнозованого зменшення кількості районних рад та прогнозних показників індексу споживчих цін (ІСЦ), відображених у інфляційному звіті НБУ за квітень 2020 р. (показник ІСЦ на 2020 р. – 6,0%, 2021 р. – 5,0%, 2022 р. – 5,0%, 2023 р. – 5,0%), зменшення кількості районних рад призведе до зменшення витрат місцевих (районних) бюджетів: у 2021 р. – на 1,4 млрд грн, у 2022 р. – на 1,4 млрд грн, у 2023 р. – на 1,5 млрд грн».

Після прийняття згаданих актів за ініціативи Міністерства розвитку громад та територій України видано «Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади: 2020». В. Негода з цього приводу наголосив, що «з самого початку децентралізації ми не просто намагалися створити нову мапу України. Завдання було набагато амбітнішим – ми прагнули, щоб усі громади в країні отримали рівні можливості, які б дозволяли їм змінювати життя людей на краще, надавати якісні і доступні послуги. В цьому ми вбачали запоруку успіху для всієї України. З року в рік реформа отримувала реальні обриси. У законодавстві з'являлися потрібні норми, на карті – нові громади, у людей – нова якість життя. У 2020 р. ми закінчили важливий етап реформи – створили по усій країні нові громади і нові райони, межі та склад яких ви знайдете у цьому Атласі. Попереду набагато складніша робота – зробити ці громади успішними»[519]. Мінрегіон також затвердив Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад. Відповідне повноваження закріплене в Положенні про Міністерство розвитку громад та територій України. Кодифікатор складається з кодів та назв об'єктів Кодифікатора – адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад, що розподілені на п'ять рівнів[520].

Алгоритм реформування передбачав урахування зарубіжного досвіду. І якщо на початкових етапах ідеологи змін частіше згадували польський шлях трансформації АТУ, то наразі спостерігаємо скоріше скандинавський, насамперед досвід Данії та Швеції, особливо в частині амальгамації громад.

[518] Пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3650&skl=10

[519] За ініціативи Міністерства розвитку громад та територій України видано «Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади: 2020». URL: minregion.gov.ua/press/news/stvoreno-atlas-novogo-adminterustroyu-ukrayiny/

[520] Увага! Мінрегіон затвердив Кодифікатор адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад. URL: https://decentralization.gov.ua/news/13151

Тут можна підтримати позицію А. Ткачука: «В Україні багато політиків, експертів, та й навіть науковців, коли говорять про українську децентралізацію, про реформу місцевого самоврядування та реформу адміністративно-територіального устрою, часто наголошують, що Україна обрала польський шлях реформи, польську модель місцевого самоврядування.

Насправді, це не зовсім так. Польща проводила свою головну реформу у 1989–1990 рр. через ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам ґмінного самоврядування. При цьому територіальна основа для такої передачі вже існувала – це були ґміни, утворені ще в 1973 р., за часів комуністичного режиму. Отже, польська реформа місцевого самоврядування 1990 р. не передбачала зміни територіальної основи… В Україні було обрано шлях створення спроможних громад через механізм добровільного об'єднання нинішніх міських, сільських, селищних територіальних громад навколо центрів економічної активності. Саме такий підхід реалізовували у різні часи скандинавські країни.

Тому можна з високою мірою достовірності стверджувати, що Україна у проведенні реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою обрала не польський, а скандинавський шлях»[521].

Шведський досвід промоції великих реформ від планування до впровадження у сферах освіти, адміністративно-територіального устрою та фінансів свідчить про існування питання, яке тепер постало в Україні: реформа має здійснюватись добровільно чи обов'язково? У підсумку був обраний законодавчий шлях реформування, що зараз використовується в Україні. У 1969 р. парламент Швеції встановив граничну дату об'єднання – 1971 або 1974 р., прив'язаний до виборів. Комунальний рівень самоврядування був зменшений до 290 муніципалітетів.

Слід зазначити, що зарубіжний досвід АТУ, його реформування ґрунтовно досліджений та широко представлений в монографічних роботах[522].

Критика трансформації субрегіонального рівня АТУ продовжується. До Конституційного Суду України внесено подання 49 народних депутатів

[521] Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції. Київ: Логос, 2015. 124 с. URL: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/Scandinavian_way_book.pdf

[522] Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: монографія / В. С. Куйбіда та ін.; заг. ред. О. В. Турчинова. С. 425–464; Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України: монографія / І. О. Кресіна (кер. авт. кол.); Д. І. Грицяк, А. А. Коваленко, О. В. Кукуруз та ін.; за ред. І. О. Кресіної. С. 48–139; Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. С. 9–590; Місцеве самоврядування в Україні та зарубіжних державах: порівняльно-правові аспекти: монографія / за заг. ред. О. В. Батанова, О. В. Марцеляка, А. Берлінгуера. С. 265–381.

України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів»[523].

Автори подання просять Конституційний Суд визнати такою, що не відповідає статті 1, частині другій статті 6, статті 8, частині другій статті 19, частинам першій, другій статті 55, пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, Постанову Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-IX, виходячи, зокрема, з таких аргументів:

«Після прийняття Постанови середній (субрегіональний) рівень адміністративно-територіального устрою України було повністю змінено…Запроваджені Постановою зміни також суттєво вплинули на конфігурацію (структурне наповнення) верхнього (регіонального рівня) адміністративно-територіального устрою України – Автономної Республіки Крим та кожної області, визначеної у частині другій статті 133 Конституції України… врегульовуючи питання територіального устрою постановою, а не законом, Верховна Рада України, хоча і діяла в межах наданих їй повноважень, але не у спосіб, який вимагає Конституція України, що не відповідає статті 1, частині другій статті 6, частинам першій, другій статті 8, частині другій статті 19, пункту 13 частини першої статті 92 Основного Закону України... Потрібно розуміти, що адміністративно-територіальний поділ безпосередньо пов'язаний не тільки з організацією публічної влади, а й зі здійсненням цією владою суспільно необхідних завдань та функцій, у тому числі в частині забезпечення прав і свобод. Звичайно, адміністративно-територіальному устрою тією чи іншою мірою відповідає й побудова судової влади…Разом з тим, у зв'язку з прийняттям Верховною Радою України Постанови та укрупнення районів, значним зменшення їх чисельної кількості фактично відбулося реформування адміністративно-територіального устрою держави всупереч конституційним приписам, наслідком чого стало позбавлення реальної доступності громадян до правосуддя, виходячи з чисельності населення і зручності транспортних зв'язків, можливості для людини отримати максимальну кількість послуг від усіх гілок влади на кожному рівні управління… Таким чином, прийняття Постанови призвело до того, що: станом на сьогодні для пересічних громадян є незрозумілим, до якого суду звертатися. Для з'ясування відповідної інформації необхідно буде витрачати додаткові зусилля, що не сприятиме забезпеченню доступу громадян до правосуддя; система органів прокуратури, досудового слідства побудована згідно з адміністративно-територіальним устроєм

[523] Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» від 17 липня 2020 р. № 807-IX. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/_506-2020_k.p._red_.pdf

країни. При зміні територій районів необхідно буде узгоджувати всю систему правоохоронних органів для визначення їх підвідомчості й підсудності судів; порушиться баланс щодо зручності розташування судів відповідно до основних об'єктів інфраструктури й з урахуванням чисельності населення. Крім того, громадяни позбавляються реального доступу як до органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, так і до судів із метою реалізації багатьох своїх прав. До того ж у процесі слухання справ досить часто у суду виникає потреба у зверненні до певних державних органів чи установ для отримання інформації, необхідної для вирішення справи, проведення експертиз, конвоювання підсудних тощо. Укрупнення територій районів створить додаткові ускладнення, що в подальшому призводитиме до затягування процесів та порушення процесуальних строків; процедура реорганізації судів у зв'язку з укрупнення районів потребує залучення величезних організаційних і матеріальних ресурсів, інтелектуальних витрат; створено правову невизначеність щодо функціонування судової гілки влади та доступу громадян до правосуддя. З огляду на зазначене Постанова також не відповідає статті 8, частинам першій, другій статті 55 Основного Закону України».

З цього приводу свій вердикт має винести Конституційний Суд. Проте можна зауважити, що Верховна Рада України сама законом, на який посилаються автори подання (Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 16 квітня 2020 р. № 562-IX[524]) визначила шлях трансформації АТУ: «…Кабінету Міністрів України:

у місячний строк з дня набрання чинності цим Законом привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом;

у тримісячний строк з дня набрання чинності цим Законом підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України законопроєкти про ліквідацію та утворення районів». Отже, таким законопроєктом і стала відповідна Постанова, яка, до речі, приймається так само, як і Закон, більшістю в 226 голосів народних депутатів. Що стосується судової ланки, то існуючу систему поки що ніхто не скасовував. Інша річ, що її треба вдосконалювати в процесі судової реформи, враховуючи новий АТУ при дотриманні прав і свобод громадян.

Реформа субрегіонального рівня АТУ висуває на порядок денний гостру проблему працевлаштування державних і муніципальних службовців після значного скорочення кількості районних рад і районних державних ад-

[524] Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16 квітня 2020 р. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 805-IX від 16.07.2020). *Відомості Верховної Ради України.* 2020. № 35. Ст. 259.

міністрацій. Наразі відсутня спеціальна державна програма імплементації відповідних кадрів у об'єднані громади, новоутворені районні ради та держадміністрації. Необхідність її нагальної розробки на часі. Керівництво Мінрегіону наголошує, що «тотального» вивільнення працівників райадміністрацій не буде: «По-перше, нові РДА повинні стати більш інституційно спроможними та дієвими. І для їх комплектації потрібні висококласні службовці з досвідом. По-друге, громади отримали широкий спектр повноважень, для виконання яких також потрібні якісні кадри, яких поки що бракує. Хто б де не працював – він все одно живе в якійсь громаді, тож зможе продовжити роботу чи у виконавчому комітеті ради громади, чи у Центрі надання адмінпослуг… Є багато інших варіантів»[525].

Не знімається питання і щодо необхідності прийняття загального закону про адміністративно-територіальний устрій України. Численні проєкти цього акта розроблялися й дискутувалися в експертному середовищі. До Верховної Ради вносився урядовий законопроєкт «Про засади адміністративно-територіального устрою України»[526]. Проте доцільність його ухвалення до внесення відповідних змін у Конституцію в частині територіального устрою викликає сумніви, особливо в сенсі визначення загальних положень, які мають конституційно встановити систему державного АТУ. Доцільно виділити проблематику порядку вирішення питань АТУ, яка досі регулюється чинним Указом Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР»[527]. Цим шляхом і пішов уряд. У Міністерстві розвитку громад та територій України був підготовлений проєкт Закону «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України», який був внесений Кабінетом Міністрів до Верховної Ради[528]. Цей законодавчий акт приходить на зміну згаданому Указу.

В пояснювальній записці до проєкту Закону акцентується на тому, що широке коло питань адміністративно-територіального устрою України потребує термінового законодавчого врегулювання. В проєкті Закону вводяться поняття: адміністративно-територіального устрою України, ад-

[525] Обух В. Вивчаємо думки й пропозиції щодо працевлаштування людей, які у зв'язку з адмінтерреформою втратять роботу. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3046939-zmensenna-kilkosti-rajoniv-so-bude-z-derzsluzbovcami.html

[526] Про засади адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону України. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc=67986

[527] Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 р. № 1654-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1654-10

[528] Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України: Проект Закону України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936

міністративно-територіальної одиниці, населеного пункту та інші; встановлюються: засади, на яких будується адміністративно-територіальний устрій, органи, до повноважень яких належить розгляд і вирішення питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення та ліквідації адміністративно-територіальних одиниць, встановлення і зміни їх меж, віднесення населених пунктів до категорії сіл, селищ, міст, найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць, визначення адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад; врегульовуються питання щодо Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та територій територіальних громад України.

Із запереченнями проти прийняття проєкту в урядовій редакції виступила Асоціація міст України: «АМУ категорично не підтримує ідею усунення громадян та органів місцевого самоврядування від участі у вирішенні частини питань адміністративно-територіального устрою, що стосуються управління власними територіями територіальних громад та централізацією таких повноважень Кабінетом Міністрів України»[529]. Дискусія щодо вирішення питань АТУ триває. При цьому слід нагадати, що регулювання питань АТУ належить до функцій держави, а не місцевого самоврядування.

Ще одна складна конституційна проблема стосується регіонального рівня АТУ. Як відомо, в останньому опублікованому варіанті президентського законопроєкту щодо змін до Конституції у ст. 133 зникав перелік областей. Натомість їх статус передбачалося визначати Верховною Радою звичайними законами України. Така позиція викликала гостру критику щодо загроз унітарності України, можливості запровадження так званих особливих статусів тощо. Якщо подивитись на зарубіжну конституційну практику регулювання аналогічних питань, то вона свідчить про різні підходи до приписів стосовно рівнів АТУ в унітарних державах. Приміром, у статті Конституції Італії існує перелік регіональних утворень. У Конституціях Франції (розділ XII «Територіальні колективи»), Польщі (розділ VII «Територіальне самоврядування») такий перелік не визначається. Більше того, ст. 163 останньої взагалі не передбачає окреслення статусу територіальних утворень, окрім ґміни: «Стаття 163: Територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не віднесені Конституцією або законами до компетенції органів інших публічних влад. 1. Основною одиницею територіального самоврядування є громада (gmina). 2. Інші одиниці регіонального або міс-

[529] Урядовий законопроєкт про адмінтерустрій усуває громади від управління своїми територіями, – АМУ. URL: https://www.auc.org.ua/novyna/uryadovyy-zakonoproyekt-pro-adminterustriy-usuvaye-gromady-vid-upravlinnya-svoyimy

цевого і регіонального самоврядування визначаються законом»[530]. Перелік областей у Конституції України можна було б обійти, якби він визначався в окремому органічному конституційному законі, з особливим порядком його прийняття. Проте ні Конституція, ні законодавство України, на відміну від зарубіжного, поняття «конституційний закон» не використовує, а в законі про нормативно-правові акти визначення їх статусу не існує.

Як уже зазначалося, 5 серпня 2020 р. постановою Кабінету Міністрів України була затверджена Державна стратегія регіонального розвитку на 2021–2027 рр.[531] Вона має концептуальне значення для подальшого розвитку та зміцнення унітарно-децентралізованого АТУ України. У Стратегії визначена стратегічна мета регіональної політики на період 2021–2027 рр.: розвиток та єдність, орієнтовані на людину – гідне життя в згуртованій, децентралізованій, конкурентоспроможній і демократичній Україні. Зазначена мета має бути реалізована через досягнення стратегічних цілей: формування згуртованої країни в соціальному, гуманітарному, економічному, екологічному, безпековому та просторовому вимірах; підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, розбудова ефективного багаторівневого врядування.

Саме розбудова ефективного багаторівневого врядування, з чого ми і починали, передбачає реалізацію першої оперативної цілі «Формування ефективного місцевого самоврядування та органів державної влади на новій територіальній основі» на засадах нового адміністративно-територіального устрою України:

1. Утворення спроможних територіальних громад на всій території України.

2. Забезпечення створення нової системи адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня відповідно до європейських вимог та стандартів.

3. Забезпечення розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади шляхом розроблення проєктів ухвалення та впровадження нової редакції Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про місцеві державні адміністрації», внесення змін до відповідного законодавства.

---

[530] Конституція Італійської Республіки / передм. В. Шаповала. Київ: Москаленко О. М., 2018. 62 с. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/1532528829const_italy.pdf; Конституція Французької Республіки / передм. В. Шаповала. Київ: Москаленко О. М., 2018. 56 с. URL: https://pravo.org.ua/img/books/files/1522085069fr_const_final.pdf; Конституція Польської Республіки / передм. В. Шаповала). Київ: Москаленко О. М., 2018. 84 с. URL: https://www.pravo.org.ua/img/books/files/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf

[531] Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-strategiyi-regionalnogo-rozvitku-na-20212027-t50820

4. Побудова системи ефективної взаємодії органів місцевого самоврядування різних рівнів, спрямованої на комплексний розвиток територій регіонів та територіальних громад.

Екскурс конституційно-правових проблем реформування адміністративно-територіального устрою дає підстави зробити деякі висновки.

За шість років було сформовано більше тисячі об'єднаних територіальних громад, які фактично поглинули субрегіональний, районний рівень місцевого самоврядування. Отже, реформування базового рівня територіальної організації влади завершується. Воно продовжується на субрегіональному та регіональному, обласному. Триває дискусія: в якій послідовності і як рухатись далі, яка подальша доля районних рад, взагалі – місцевих державних адміністрацій, чи варто на даному етапі зачіпати і кардинально трансформувати регіональний рівень територіального врядування? Останні місцеві вибори, що відбулися в жовтні 2020 р., потребували вже не добровільного, а законодавчого вирішення питання щодо завершення об'єднавчого процесу.

Сучасна трансформація територіального врядування через реформу адміністративно-територіального устрою, децентралізацію публічної влади, розбудову спроможного місцевого самоврядування має виняткове значення для збереження цілісності, суверенітету України, її унітарної організації. Власне адміністративно-територіальна реформа, проведена на засадах децентралізації, субсидіарності щодо надання якісних послуг населенню, передачі значного обсягу повноважень та фінансових ресурсів територіальним громадам покликана вдосконалити та зміцнити унітарний устрій України.

3.5.
Унітаризм та інститут громадянства

Перш ніж розглядати взаємодію принципу унітаризму та принципів громадянства, звернемося до сучасних концепцій розуміння інституту громадянства в політико-правовій доктрині та практиці.

Концепція громадянства – одна з найстаріших юридичних конструкцій. Ще в період афінської демократії і Римської республіки громадянство розглядалося як належність до певної самоврядної політичної спільноти.

Наприклад, у Стародавній Греції формою такої державної самоврядної організації були поліси, що являли собою невеликі міста-держави[532]. Сфера приватних інтересів громадян у полісі була доволі вузькою. Багато приватних питань (зокрема, сім'ї, освіти) вважалися у давніх греків справою громадською. У древніх полісах з інститутом громадянства були пов'язані передусім політичні права: свобода, право на вирішення державних справ, участь у правосудді та інші. Такими правами наділялися лише ті, хто не займався фізичною працею. Натомість праця вважалася ганебним обов'язком, виконання якого виключало людину зі сфери громадянства і рівності.

Як зазначається у науковій літературі, особливістю рабовласницького громадянства було те, що воно було асоціацією вільних людей, котра була спрямована на колективне володіння та експлуатацію десятків тисяч рабів[533]. Але не всі вільні люди, що проживали на території полісу, мали стан громадянства, адже у більшості давньогрецьких міст підставою для отримання громадянства було володіння земельною власністю і походження з певної сім'ї, роду і дему.

Зокрема, Аристотель, вивчаючи природу полісного громадянства, підкреслював те, що спільне проживання з громадянами не означало визнання за особою права громадянства. Права громадянства не мали неповнолітні юнаки, хоча й народжені від громадян полісу (громади), а також жінки і старці. Статус громадянина філософ визнавав тільки за тими, хто брав участь у суді і народних зборах. Саме у такій участі Г. Еллінек убачав сутність громадянина, відмінність його від простого жителя міста[534].

Таким чином, ця концепція нерозривно пов'язана з давньогрецькими та давньоримськими поглядами на державу. Концепція громадянства в сучасному його розумінні є породженням Великої французької революції, під час якої були сформовані ідеї про громадянина як особу, яка здатна брати активну участь у політичному житті країни, і народ як спільноту рівноправних громадян на противагу концепції підданства як особистої залежності від монарха, яка сформувалася у період абсолютизму.

Саме концепція громадянства внесла нові елементи в традиційну систему взаємовідносин людини і публічної влади. Якщо в феодальний період ці

[532] Меланченко И. В. Афинская демократия: государственное устройство и политический режим классических Афин в правовых, исторических, социальных терминах. Москва: Крафт+, 2007. 240 с.
[533] Нерсесянц В. С. Политические учения Древней Греции. Москва: Наука, 1979. 264 с. С. 78.
[534] Еллинек Г. Право современного государства. Санкт-Петербург, 1903. Т. 1. С. 196.

відносини розглядалися переважно в контексті обов'язку людини підкорятися владі й обов'язку влади піклуватися про підданих, то в концепції громадянства основний акцент було зміщено на визнання людини суб'єктом публічно-владних відносин через надання йому сукупності політичних прав, що уможливлюють брати участь у формуванні державних органів і здійсненні контролю за їх діяльністю. Слід підкреслити, що саме в період Французької буржуазної революції були розроблені основні елементи сучасної концепції громадянства: визнання походження громадянства від інституту державності, виходячи з розуміння принципу державного суверенітету; формальне визначення категорій осіб, котрі належать до громадян країни за відповідними критеріями; проголошення принципу рівноправності та конституалізація політичних прав громадян; юридичне обґрунтування відмінностей між статусом громадянина та статусом іноземця.

У юридичній науці та політології виділяють два підходи до розуміння громадянства. За ліберальною традицією, що походить від ідей Джона Локка, сформувалися індивідуалістське розуміння ролі громадянина і концепція пасивного громадянства, яка розглядає громадянство як статус, що передбачає певні права і свободи та захист з боку держави в обмін на громадянську лояльність, на виконання певних обов'язків перед державою. Відповідно до цього підходу громадянство надає особі можливість реалізовувати права і свободи, вимагати дотримання принципу рівності перед законом, а також впливати на посадових осіб, які приймають владні рішення. У межах цієї концепції громадянин фактично виступає як один з приватних суб'єктів, котрі намагаються захистити свої законні інтереси перед державою[535].

З традиції, що спирається на праці Аристотеля, походить комунітаристське уявлення про громадянство і концепція активного громадянства. Прихильники цього підходу акцентують увагу на тому, що громадянство передбачає не тільки права та обов'язки, а й певні цивільні чесноти, тобто готовність громадян розглядати загальне благо держави як важливу складову особистих інтересів. При цьому такі цивільні чесноти можуть проявлятися в різноманітних формах: це участь у виборах, акціях громадянської непокори в разі прийняття несправедливих законів, захист держави від зовнішньої агресії. Як зазначає Рассел Далтон, «допоки громадяни не почнуть брати участь в обговоренні публічної політики, а їхній вибір не скеровуватиме діяльність уряду, демократичні процеси не матимуть сенсу»[536].

[535] Див.: Хабермас *Ю. Гражданство и национальная идентичность. Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность:* Московские лекции и интервью. Москва, 1995. С. 217–223.
[536] Russell J. Dalton. Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation Political Studies. 2008. P. 76–98.

Науковець визначає декілька обов'язків громадян у демократичній державі: а) бути в курсі діяльності органів влади, щоб брати ефективну участь у врядуванні; б) долучатися до демократичних дискусій та обговорювати політику з іншими громадянами, а в ідеалі розуміти точку зору інших; бути відданими прихильниками суспільного порядку і визнавати повноваження держави (повага до верховенства права); нести етичну й моральну відповідальність перед іншими як у державі, так і за її межами[537].

Тобто прихильники цієї концепції розглядають інститут громадянства як інтегрованість особи у політичну спільноту, члени якого можуть сформувати свою особисту і соціальну ідентичність тільки спільно, в межах загальних традицій і визнаних інститутів. Відповідно громадянство – це публічна функція, що припускає постійну та регулярну участь у політичній діяльності і колективній практиці самоврядування. При цьому участь у самоврядуванні трактується і як форма ідентифікації особи зі спільнотою, яка заснована на певних цінностях, і як політичну культуру, і як сутність свободи.

Відомий німецький філософ Ю. Габермас розвиває комунітарно-ліберальну концепцію громадянства думкою, яка б пов'язала громадянство з ідеєю конституційного патріотизму. Відповідно до цієї ідеї демократична держава має право вимагати від іммігрантів їх політичної соціалізації. Вимоги щодо цієї соціалізації покликані відповідати загальним принципам правової держави. Людина не повинна повністю відмовлятися від своєї культури. Але політична інтеграція виключатиме надмірний вплив культур іммігрантів на суспільство[538]. На думку Ю. Габермаса, вплив інших культур на суспільство не збіднює його, а збагачує, розширюючи перспективи його розвитку. Мультинаціональне суспільство означає не тільки мирне співіснування різних культур, а й процес їх об'єднання[539].

Ю. Габермас розрізняє два ступені асиміляції: а) прийняття особою загальних принципів конституції; б) готовність до акультурації, або практичне входження в культуру даного суспільства. Другий ступінь аж ніяк не означає повної відмови особи від своєї культури. Наявність подвійної культури нового громадянина не повинна розглядатися як небажане явище, навпаки, її наявність корисна для суспільства. Етнічне походження не відіграє тут ніякої ролі. Згідно з цією концепцією нація розглядається як політичне, а не етнічне явищ.

[537] Russell J. Dalton. Citizenship Norms and the Expansion of Political Participation Political Studies.
[538] Habermas J. Faktizität und Getling. Beitrage des Rechts und des demokratichen Rechtsstaat. Frankfurt a. Moscow: Suhrkamp, 1992. S. 632–660.
[539] Хабермас Ю. Демократия. Разум. Нравственность: лекции и интервью (Москва, апр. 1989 г.). Москва: Наука, 1992. 176 с. (Философы современного мира: лекции в Ин-те философии АН СССР).

Інтеграція особи в суспільство має значення як для особи, яка бажає отримати громадянство, так і для держави, що надає йому це громадянство в порядку натуралізації. Сьогодні немає об'єктивних підстав висувати як окрему вимогу саме інтеграцію особи. Це доволі складний і тривалий процес. Важливо саме на рівні конституційного законодавства закріпити вимогу конституційної інтеграції особи в суспільство у формі визнання ним Конституції держави, громадянство якої вона має намір набути[540].

Інститут громадянства визначає належність особи до певної державотворчої спільноти, обсяг її прав і свобод, умови доступу на територію держави, а також межі допустимих вимог держави до цієї особи. У Конституції України та Законі України «Про громадянство України» від 18 січня 200 р. закріплено такі принципи громадянства України, як: 1) єдиного громадянства; 2) запобігання виникненню випадків безгромадянства; 3) неможливості позбавлення громадянина України громадянства України; 4) визнання права громадянина України на зміну громадянства; 5) неможливості автоматичного набуття громадянства України іноземцем чи особою без громадянства внаслідок укладення шлюбу з громадянином України або набуття громадянства України його дружиною (чоловіком) та автоматичного припинення громадянства України одним з подружжя внаслідок припинення шлюбу або припинення громадянства України другим з подружжя; 6) рівності перед законом громадян України незалежно від підстав, порядку і моменту набуття ними громадянства України; 7) збереження громадянства України незалежно від місця проживання громадянина України.

Виходячи з розуміння принципу унітарності держави, який закріплено у ч. 2 ст. 2 Конституції України, слід підкреслити, що він становить основу принципу єдиного громадянства, визначеного у ст. 4 Основного Закону, передусім як наслідку відсутності у складі нашої країни державоподібних утворень. Під час обговорення ст. 4 проєкту Конституції України М. Сирота вказав, що принцип єдиного громадянства тісно пов'язаний з принципом, який попередньо обговорювався народними депутатами, тобто принципом унітарного характеру Української держави[541].

Слід наголосити, що унітарність визначає важливу частину змісту громадянства України – єдність правового зв'язку особи і держави, що надає принципу особливої ваги в теоретичному та практичному значенні. Положенням ст. 132 Конституції України встановлено, що територіальний устрій

[540] Тодыка Ю. Н. Гражданство Украины: конституционно-правовой аспект: учеб. пособ.; Нац. юрид. акад. Украины им. Ярослава Мудрого, Академия правовых наук Украины. Харьков: Факт, 2002. 154 с. С. 93–94.

[541] Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України, 28 червня 1996 р. Київ, 1996.

України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території (ст. 132). На підставі встановлених у її першому розділі ознак унітарної держави логічним вбачається висновок про те, що унітаризм становить одну з визначальних засад принципу єдиного громадянства, встановленого у ст. 4 Конституції. А саме зв'язок принципу унітаризму і громадянства України полягає в тому, що унітарність державного устрою встановлює внутрішньодержавний аспект змісту єдиного громадянства, котрий проявляється у неможливості існування на території держави будь-яких інших видів публічної влади, крім державної, між якими з фізичними особами міг би бути правовий зв'язок, аналогічний за змістом зв'язку громадянства; а також у тому, що згідно з п. 1 ст. 2 Закон України «Про громадянство України» принцип єдиного громадянства виключає можливість існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України.

Запровадження та розвиток внутрішнього аспекту принципу єдиного громадянства пов'язаний передусім з підписанням Договору про утворення СРСР від 30 грудня 1922 р.[542], у якому запроваджувався інститут «єдиного союзного громадянства», який, зберігаючи свій зовнішньоправовий зміст – як належності особи до держави, набуває внутрішнього аспекту – єдності громадянства УРСР та СРСР. Надалі принцип єдиного союзного громадянства набув значення одного з провідних принципів радянського громадянства, який передбачався ст. 6 Конституції СРСР від 31 січня 1924 р., п. 1 Положення про союзне громадянство від 29 жовтня 1924 р. (п. 1), ст. 6 Конституції УРСР від 15 травня 1929 р., п. 1 постанови ЦВК і Ради народних комісарів «Про затвердження положення про громадянство СРСР» від 13 червня 1930 р., ст. 21 Конституції СРСР від 5 грудня 1936 р.[543], ст. 1 Закону СРСР «Про громадянство СРСР» від 19 серпня 1938 р.[544], у яких принцип єдиного громадянства насамперед закріплював внутрішній зміст єдності громадянства – СРСР та союзних республік. Тобто згідно з принципом єдиного союзного громадянства кожен громадянин союзної республіки був одночасно громадянином СРСР. Своєю чергою, у конституціях автономних республік, що входили до складу Української РСР, закріплювалося, що громадяни цих автономних республік були громадянами Української РСР і СРСР. У всіх республіканських конституціях було закріплено, що громадяни інших республік користувалися однаковими правами з громадянами республіки на її території, що забезпечувало рівність усіх громадян незалежно від їх національної або

[542] Збірка нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918–2000 рр.) / упор.: В. Андрієнко, С. Бритченко, В. Суботенко, С. Чехович. Київ: Континент, 2000. 384 с. С. 29.
[543] Збірка нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918–2000 рр.). С. 32–53.
[544] Про громадянство СРСР: Закон СРСР від 19 серпня 1938 р. Збірка нормативно-правових актів з питань громадянства України (1918–2000 рр.). С. 53.

територіальної належності. Тобто в принципі громадянство республіки відрізнялося від громадянства СРСР, але це не впливало на відмінність у правових наслідках. Саме тому зміна громадянства однієї радянської республіки на громадянство іншої радянської республіки для громадянина СРСР, вочевидь, не передбачалася[545]. Тобто всі громадяни СРСР мали однаковий правовий статус незалежно від наявності республіканського громадянства.

Щодо розуміння принципу єдиного громадянства у федеративних країнах, то єдине громадянство для всього населення, що проживає на території держави, також є гарантією цілісності федеративної держави, покликаної забезпечити єдність суспільства, яке проживає на його території. Тобто єдине громадянство, як, наприклад, принцип єдиної державної мови, слід розглядати як унітарну ознаку, яка фактично об'єднує населення федеративної держави. На внутрішньому аспекті принципу громадянства базується підхід зарубіжних федеральних конституцій до регулювання питань громадянства.

Конституції США, ФРН, Індії, Мексики та інших федерацій використовують у своїх текстах єдину характеристику населення, що проживає на їхніх територіях, незалежно від його складу: «народ Сполучених Штатів Америки», «німецький народ», «мексиканський народ» і т. д.

Конституційне регулювання громадянства федерації в зарубіжних країнах є різним. Деякі з федеративних держав, наприклад Канада, визнають виключно загальнофедеральне громадянство, де члени федерації свого громадянства не мають[546]. У деяких федеральних конституціях не міститься прямої згадки про єдине громадянство на території держави. Замість цього основні закони вводять непряму регламентацію федерального громадянства через аналогічний інститут своїх суб'єктів. Конституції інших федеративних держав засновують громадянство федерації і поряд з ним громадянство суб'єктів федерації. Так, згідно з Конституцією США, «усі особи, народжені чи натуралізовані у Сполучених Штатах і які підлягають їхній юрисдикції, є громадянами Сполучених Штатів і штату, де вони мешкають» (розділ I Поправки XIV до Конституції США).

У ст. 6 Конституції Російської Федерації також закріплюється єдність громадянства РФ незалежно від підстав його набуття. На думку російських правознавців, цей принцип заснований на світовій практиці федералізму, котра полягає у відмові від можливості існування суверенної держави в

[545] Комментарий к Конституции Российской Федерации: в 2-х т. Т. 1 / под ред. Бернда Визера. Москва: Инфотропик Медиа, 2018. 868 с. С. 121.

[546] Данилов С. Ю. Эволюция канадского федерализма / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Москва: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012. С. 303.

складі іншої суверенної держави. Відмова від конституційного закріплення суверенітету в складі РФ є однією з найголовніших гарантій державної цілісності федерації[547].

У Швейцарії неможливо бути громадянином країни, не будучи громадянином конкретного кантону. Інститут громадянства у Швейцарії традиційно включає в себе три види громадянства: громадянство міста або комуни, громадянство кантону та громадянство Швейцарії. Тобто кожний громадянин кантону є швейцарським громадянином і як такий може брати участь у союзних виборах і в голосуванні за місцем свого проживання, якщо підтвердить належним чином наявність у нього виборчого права. Швейцарський громадянин, який поселився у іншому кантоні, користується за місцем свого проживання всіма правами громадянина кантону і разом з цим всіма правами комуни, однак участь у публічній власності, а також право голосу виключно з цивільним справ з цього виключаються, якщо кантональне законодавство не визначає іншого[548].

Крім того, у швейцарському законодавстві допускається, що особа може мати громадянство двох кантонів з урахуванням місця проживання і походження цієї особи.

Для конституцій країн з дворівневим громадянством характерний важливий принцип: громадянство суб'єкта федерації не може використовуватися для обмеження прав інших громадян країни. Розділ 2 ст. IV Конституції США передбачає, що громадяни кожного штату мають право на всі привілеї та пільги громадян інших штатів. У конституціях Німеччини, Австрії, Швейцарії закріплено правило: громадянин союзної держави має в кожній землі (кантоні) однакові права і обов'язки. В силу цього у федеративних державах громадянство суб'єкта не може протиставлятися громадянству загальнофедеральному.

Особливо цікавим для України є досвід регламентування принципу єдиного громадянства в розділених країнах. Так, Основний закон від 1948 р. і законодавство про громадянство ФРН встановлювали єдине німецьке громадянство, тим самим не визнаючи поділу Німеччини. Після об'єднання в 1990 р. принцип єдиного німецького громадянства дав підстави кожному громадянину НДР отримати право на в'їзд і роботу в Західній Німеччині. У ч. 4 ст. 5 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня

[547] Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. Москва: Норма; ИНФРА-М, 2011. 1008 с. С. 93.

[548] Королева-Борсоди Н. В. Основы конституционного права Швейцарии: учеб.-метод. пособ. Киев: Юстиниан, 2009. 536 с. С. 84–85.

2014 р. міститься застереження про те, що примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України. Вважаємо, що аналогічне німецькому розуміння принципу єдиного громадянства має бути закладено і в український закон про громадянство щодо мешканців Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та територій Донецької та Луганської областей, які не мають громадянства України.

Для встановлення змісту, який вкладав законодавець у ст. 4 Конституції України, закріплюючи принцип єдиного громадянства та його зв'язок з принципом унітарної держави, передусім слід звернутися до історії запровадження громадянства Автономної Республіки Крим. Так, 6 травня 1992 р. Верховною Радою Республіки Крим ухвалена Конституція Республіки Крим, яка, до речі, відтоді стала постійним джерелом напруженості у відносинах між центром і республікою. Серед положень Конституції особливо виділялись норми, що окреслювали кримське громадянство, яке відповідно до Конституції набувалося й втрачалося на підставі «закону Республіки Крим».

Слід зазначити, що інститут кримського громадянства знали й попередні радянські конституції Криму, але він мав цілком формальний характер, як і громадянство союзних республік. Той факт, що кримське громадянство вже виходило за формальні рамки своїх попередників і практично повністю відтворювало закон про громадянство першого Крайового кримського уряду, засвідчувала норма про подвійне громадянство, право на яке громадяни Республіки Крим набували відповідно до її угод з іноземними державами.

Але в той же час слід наголосити, що тодішня Конституція України та закон про громадянство 1991 р. допускали можливість подвійного громадянства.

Свого піку законодавче оформлення кримського громадянства досягає 21 липня 1994 р., коли в першому читанні приймається кримський закон про громадянство. За ст. 1 цього законопроєкту громадянство Республіки Крим визначалося «як правове становище людини в державі, що виражається у здійсненні нею або її законними представниками взаємних прав, обов'язків та відповідальності на основі визнання та поваги честі, гідності й свободи людини». Характерною ознакою проєкту було те, що в ньому, крім одного випадку, взагалі не згадувалася Україна — за ч. 2 ст. 3 «громадяни Російської Федерації та України, які постійно мешкали на території Республіки Крим», одночасно визнавалися «громадянами Республіки».

Фактично пропонувалося ухвалити закон про громадянство суверенної держави. Наприклад, відповідно до ч. 1 ст. 5 «Республіка Крим забезпечує

захист і надає покровительство громадянам республіки, які перебувають за межами її території», тобто за логікою цієї статті подібний захист цілком допускався й щодо тих громадян Республіки Крим, які перебували в межах України. У ст. 6 йшлося про подвійне громадянство, тобто право громадянина Республіки Крим «мати громадянство іноземної держави (подвійне громадянство) відповідно до цього Закону та двосторонньої міждержавної угоди Республіки».

Також цей законопроєкт містив чимало відверто провокаційних положень. Наприклад, документом, яким підтверджувалася належність особи до громадянства Республіки Крим, вважалося «посвідчення особи громадянина Республіки Крим, а до того одержання свідоцтва про народження або інший документ, що містив відомості про належність особи до громадянства Республіки Крим» (ст. 10). Також відповідно до ст. 23 проєкту громадянство Республіки Крим втрачалося, якщо «громадянин виступає за насильницьку зміну конституційного ладу Республіки Крим». У деяких інших статтях (зокрема, ст. 28, 36) йшлося про «представництва Республіки» в країнах СНД, іноземних державах і міжнародних організаціях.

Законопроєкт про громадянство мав настільки провокаційний характер, що Верховна Рада Криму, коли змінилася політична ситуація, так і не прийняла його в другому читанні[549].

Ця історія складних відносин між центром та автономією, зокрема і щодо запровадження інституту громадянства Республіки Крим, показує, чому на конституційному рівні було закріплено принцип унітарності держави, його продовження у принципі єдиного громадянства та мету запровадження останнього. Саме тому, на нашу думку, конституційний принцип єдиного громадянства слід передусім розуміти як заборону існування на території держави будь-яких інших суверенних видів публічної влади, крім державної, між якими з фізичними особами міг би бути правовий зв'язок, аналогічний за суттю та змістом зв'язку громадянства, тобто заборони існування громадянства адміністративно-територіальних одиниць України. Слід підкреслити, що ці конституційні приписи набувають надзвичайно важливого значення і в теперішній час, коли підбурювані та активно підтримувані офіційною Москвою сепаратистськи налаштовані мешканці окремих районів Донецької та Луганської областей створили на території, тимчасово неконтрольованій Україною, «квазіреспубліки» (так звані ДНР і ЛНР) і вимагають від української влади надати їм спеціального статусу із максимально широкою автономією та запровадили власне так зване громадянство ДНР/ЛНР.

[549] Див.: Копиленко О. Л. Автономна Республіка Крим: проблеми правового статусу: монографія.

З розвитком законодавства про громадянство, а саме з прийняттям Закону України «Про громадянство України» від 18 січня 2001 р. було запроваджено зовнішній аспект принципу єдиного громадянства, який був втілений у позиції єдиного однакового ставлення з боку держави до всіх громадян України, незалежно від того, чи мають вони іноземне громадянство. Про таке розуміння принципу єдиного громадянства вказується й у ст. 2 Закону України «Про громадянство України»: якщо громадянин України набув громадянство (підданство) іншої держави або держав, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України. Якщо іноземець набув громадянство України, то у правових відносинах з Україною він визнається лише громадянином України.

Принцип єдиного громадянства неминуче пов'язаний із феноменом біпатризму, або множинним громадянством, тобто наявністю в особи одночасно громадянства двох і більше держав. Як зазначає І. Дахова, стан множинного громадянства може виникнути в особи як у результаті її вільного волевиявлення, так і бути породжене незбіжністю положень законодавства різних країн, що стосуються підстав набуття і припинення громадянства[550]. На думку вченої, поява множинного громадянства в останньому випадку пов'язана із закріпленням у законодавстві різних держав принципів «права ґрунту» та «права крові» при набутті громадянства за народженням. У багатьох країнах законодавче регулювання питання громадянства повністю або частково базується на принципі «права ґрунту», тобто дитина, що народилася на території держави, отримує громадянство цієї держави незалежно від громадянства батьків. А такий підхід сприяє збільшенню випадків подвійного громадянства, оскільки діти, що народилися від батьків-іноземців на території певної держави, отримують ще й громадянство своїх батьків, оскільки в більшості країн еміграції закони про громадянство базуються ще й на принципі «права крові», тобто на критерії походження[551]. Стан множинного громадянства може також виникнути внаслідок укладання шлюбу з іноземцем[552].

Біпатризм має як свої переваги, так і недоліки. Зокрема, він сприяє створенню додаткових гарантій реалізації й захисту прав і свобод людини, оскільки особи, які володіють подвійним громадянством, мають рівні права та обов'язки з громадянами країни проживання, у той же час зберігаю-

[550] Дахова І. І. Принцип єдиного громадянства в законодавстві та практиці України та зарубіжних країн. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2013. Вип. 26. С. 95–109. С. 96.
[551] Там само. С. 95–109.
[552] Боярс Ю. Р. Вопросы гражданства в международном праве. Москва: Междунар. отношения, 1986. 157 с. С. 96.

чи культурні та інші зв'язки з країною походження[553]. Також, на думку вчених, множинність громадянства сприяє розвитку міжнародної культури і міжнародних відносин. Емігруючи до сусідніх країн, індивіди створюють крупні етнічні меншини, а подвійне громадянство допомагає їм усвідомлювати їхню відокремлену етнічність та національну індивідуальність. Тобто у певний спосіб подвійне громадянство є чинником інтеграції іноземців, що проживають на території держави, у державне, суспільне та політичне життя[554].

Водночас множинне громадянство таїть у собі низку негативних наслідків. А саме пов'язаних зі складнощами щодо виконання фізичними особами своїх обов'язків перед державами громадянства – несення військового обов'язку та виконання податкових обов'язків; дуже суттєву проблему може становити множинне громадянство особи неприязних між собою держав (передусім це стосується громадян України, які одночасно перебувають і у громадянстві Російської Федерації); проблема можливості й допустимості обіймання посад на державній службі за наявності у особи подвійного громадянства; проблема надання дипломатичного захисту особи з множинним громадянством; також це проблеми у сфері соціального захисту та пенсійного забезпечення осіб з множинним громадянством та ін. Тобто біпатриди не можуть повноцінно виконувати одночасно свої обов'язки перед кожною державою свого громадянства та користуватися в повному обсязі комплексом прав громадянина.

Аналіз українського законодавства свідчить, що в нашій країні встановлюється фактична заборона на множинне громадянство, адже закріплюються негативні наслідки, які можуть настати для осіб, котрі мають декілька громадянств. Зокрема, відповідно до п. 1 ст. 19 Закон України «Про громадянство України» однією з підстав втрати громадянства є добровільне набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття. Однак з цього правила є винятки, які не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства та не спричиняють правового наслідку втрати громадянства, що вказує на можливість перебування громадянина України у громадянстві іншої держави в конкретно визначених законом випадках. А саме, не вважаються добровільним набуттям іншого громадянства такі випадки, як: а) одночасне набуття дитиною за народженням громадянства України та громадянства

[553] Див.: Винокуров А. А. Развитие института гражданства: современные тенденции и конституционно-правовой опыт России: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. 31 с. С. 11.

[554] Бедрій Р. Конституційно-правові основи громадянства України: монографія. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2006. 164 с. С. 124.

іншої держави чи держав; б) набуття дитиною, яка є громадянином України, громадянства своїх усиновителів унаслідок усиновлення її іноземцями; в) автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем; г) автоматичне набуття громадянином України, який досяг повноліття, іншого громадянства внаслідок застосування законодавства про громадянство іноземної держави, якщо такий громадянин України не отримав документ, що підтверджує наявність у нього громадянства іншої держави (ст. 19 Закону). Також тимчасову можливість перебування в громадянстві України й іншої держави передбачають положення ст. 9 Закону (ч. 5 п. 2). Це стосується іноземців, які подали зобов'язання припинити іноземне громадянство, котрі мають подати документ про це, виданий уповноваженим органом відповідної держави, до уповноваженого органу України протягом двох років з моменту прийняття їх до громадянства України. З цього випливає, що з моменту подання зобов'язання припинити іноземне громадянство до моменту припинення іноземного громадянства особа фактично перебуває у статусі множинного громадянства. Також статус біпатридів мають громадяни України, які автоматично отримали громадянство Росії у зв'язку з окупацією Автономної Республіки Крим та м. Севастополя.

Більшість держав-сусідів України на законодавчому рівні дозволяють множинне громадянство. Зокрема, у Польщі (яка раніше закріплювала принцип єдиного громадянства) 15 серпня 2012 р. набув чинності новий закон про громадянство, згідно з яким польський громадянин може мати громадянство іншої держави. Крім того, воєвода (аналог голови обласної державної адміністрації в Україні) може визнати громадянином Польщі особу, що мінімум три роки перебуває в країні на законних підставах, має постійний дохід і житло, володіє польською мовою, не вимагаючи відмови від попереднього громадянства. Також одним із найбільш важливих пунктів нового закону є те, що глава держави тепер може надавати громадянство Польщі всім іноземцям незалежно від строку їх проживання в країні, тоді як раніше Президент надавав громадянство лише у виняткових випадках[555].

Крім того, з 2008 р. Польща видає так звану карту поляка передусім громадянам країн колишнього СРСР. На неї може претендувати особа, яка має в прямому висхідному спорідненість поляка (батько, мати, бабуся, дідусь або двоє з прабабусь або прадідусів), або надасть письмову довідку від польської організації, яка підтвердить активну участь у діяльності на користь поль-

[555] Дахова І. І. Принцип єдиного громадянства в законодавстві та практиці України та зарубіжних країн. С. 98.

ської мови та культури або польської національної меншини протягом принаймні останніх трьох років. Особи, що володіють карткою поляка, мають такі додаткові права: безкоштовно отримувати довгострокову національну візу, яка дає право на багаторазовий перетин кордонів Польщі без надання додаткових документів (запрошення, дозвіл на роботу і так далі); легально працювати на території Польщі без отримання спеціального дозволу на роботу; займатися на території Польщі підприємницькою діяльністю на тих же підставах, що і громадяни Польщі; в надзвичайних ситуаціях звертатися за безкоштовною екстреною медичною допомогою на тих же умовах, що і польські громадяни; користуватися на території Польщі безкоштовною системою освіти на тих же підставах, що і громадяни Польщі. Як бачимо, хоча особи, які мають картку поляка, не мають пільг на отримання польського громадянства, отримують від держави сприятливі умови для найшвидшої інтеграції до польського суспільства.

Угорський закон про громадянство 2011 р. встановлює положення про те, що кожна особа, яка була громадянином Угорщини до 1920 р. і протягом 1941–1945 рр. чи є нащадком такої особи та розмовляє угорською мовою, може подати заяву про набуття громадянства Угорщини, навіть якщо така особа постійно проживає поза її територією. Станом на 2019 р. насамперед усі жителі Закарпаття, яке з 1939 р. до 1945 р. перебувало під юрисдикцією Угорщини, мали можливість набути угорське громадянство за спрощеною процедурою, отримують стипендії на навчання в Угорщині, соціальні виплати, пенсії тощо. Відомо, що станом на початок 2019 р. на Закарпатті налічувалося понад 100 тисяч громадян України, які отримали паспорт резидента Угорщини. «Карта» Закарпаття періодично протягом останніх 25 років розігрується у політичних «іграх» Східної Європи та «спекуляціях» щодо набуття особливого статусу цього регіону. Наприклад, наприкінці березня 2017 р. під час з'їзду Європейської народної партії на Мальті чинний прем'єр-міністр Угорщини Віктор Орбан запропонував Україні обговорити підписання угоди про подвійне громадянство для тих етнічних угорців, що мешкають в Україні (питання залишилося «відкритим» і протягом 2018 р., оскільки, на думку української влади, йшлося не стільки про захист національних меншин, скільки про пропаганду «латентного сепаратизму», який становить загрозу національній безпеці України).

Конституція Російської Федерації також допускає право мати громадянство іншої держави, але тільки відповідно до федерального закону або міжнародного договору (ч. 1 ст. 62). Відповідно до Закону про громадянство РФ 2002 р. (ч. 2 ст. 6) набуття російським громадянином громадянства іншої держави не передбачає припинення громадянства РФ. Іноземці мають право

звернутися із заявою про прийняття до громадянства РФ на загальних засадах за умови, якщо звернулися до уповноваженого органу іноземної держави із заявою про відмову від наявного у них громадянства. Така вимога є необов'язковою, якщо це передбачено міжнародним договором РФ або федеральним законом про громадянство або якщо відмова від попереднього громадянства є неможливою через незалежні від особи обставини[556]. У 2019 р. Президентом РФ були підписані укази, які значно полегшують отримання російського громадянства окремими категоріями громадян України.

Відповідно до Указу Президента РФ від 24 квітня 2019 р. № 183 «Про визначення в гуманітарних цілях категорій осіб, які мають право звернутися із заявами про прийом до громадянства Російської Федерації у спрощеному порядку»[557] жителі самопроголошених «Донецької і Луганської народних республік» можуть звертатися в підрозділи МВС Росії, де отримати за прискореною і максимально спрощеною процедурою російський паспорт. На прийняття рішень за кожною заявою про бажання вступити в російське громадянство міграційним органам за документом виділяється не більше 3 місяців з дня подачі пакета документів.

Наступним кроком, який було спрямовано на спрощення процедури прийняття українських громадян до громадянства Росії, став Указ Президента РФ «Про окремі категорії іноземних громадян і осіб без громадянства, які мають право звернутися із заявами про прийом до громадянства РФ у спрощеному порядку» від 1 травня 2019 р.[558] За цим документом право звернутися із заявами про прийом до громадянства РФ у спрощеному порядку було надано: а) громадянам України, які не мають громадянства (підданства) іншої держави, які народилися і постійно проживали на територіях Республіки Крим та м. Севастополя, які виїхали за межі зазначених територій до 18 березня 2014 р., а також їх дітям, у тому числі усиновленим, подружжю і батькам; б) особам без громадянства, які народилися і постійно проживали на територіях Республіки Крим та м. Севастополя, які виїхали за межі зазначених територій до 18 березня 2014 р., а також їх дітям, у тому числі усиновленим, подружжю і батькам; в) громадянам України та особам без громадянства, які мають дозвіл на тимчасове проживання в РФ, вид на проживання в РФ, посвідчення біженця, посвідчення про надання тимчасового притулку на території Російської Федерації або свідоцтво учасника Державної програми зі сприяння добровільному переселенню в РФ співвіт-

[556] Варлен М. В. Гражданство: Россия и СНГ: учеб.-практ. пособ. Москва: Проспект, 2010. 328 с.
[557] Об определении в гуманитарных целях категорий лиц, имеющих право обратиться с заявлениями о приеме в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке: Указ Президента Российской Федерации от 24 апреля 2019 г. № 183. URL: https://rg.ru/2019/04/26/ukaz-dok.html
[558] http://kremlin.ru/acts/news/60429

чизників, які проживають за кордоном, які постійно проживали на територіях окремих районів Донецької та Луганської областей України станом на 7 квітня 2014 р. і 27 квітня 2014 р. відповідно, а також їх дітям, у тому числі усиновленим, подружжю і батькам.

Безумовно, такі акти були сприйняті українською владою як продовження агресії проти нашої держави[559]. Але слід наголосити, що на підставі цих указів значна кількість громадян України отримали громадянство Росії. Станом на серпень 2019 р. громадяни так званих ДНР/ЛНР подали понад 60 тис. заявок на отримання російського громадянства. При цьому громадянство Росії вже отримали понад 25 тис. людей. Взагалі в спрощеному порядку зробити це можуть майже 3 млн громадян України[560].

Як на таку політику сусідніх країн повинна відповідати Україна? Так, Президентом України у серпні 2019 р. було видано Указ «Питання спрощення набуття громадянства України іноземцями та особами без громадянства, які брали (беруть) участь у здійсненні заходів із забезпечення національної безпеки і оборони України, та громадянами Російської Федерації, які зазнали переслідувань через політичні переконання», яким звільнено ці категорії осіб від необхідності зобов'язатися припинити іноземне громадянство при зверненні з проханням про надання громадянства України.

Серед науковців і політиків лунають різні пропозиції щодо вирішення проблеми множинного громадянства в Україні. Більшість експертів, які виступають проти запровадження множинного громадянства, називають загрозу можливого опосередкованого втручання у внутрішні справи України з боку іноземних держав[561]. Деякі пропонують запровадити юридичну відповідальність (адміністративну чи кримінально-правову) чи запровадити інститут позбавлення українського громадянства за добровільне отримання громадянства іноземної країни громадянами України. Наприклад, на думку С. Дрьомова, потребує належного законодавчого закріплення інститут позбавлення громадянства як один із ключових механізмів недопущення до управління державними справами осіб, які: 1) добровільно вступили на службу в іноземному військовому формуванні; 2) вчинили дії, які серйозно шкодять життєво важливим інтересам держави-учасниці; 3) добровільно набули інше громадянство[562]. Також, на думку вченого, слід встановити

[559] Порошенко прокоментував указ Путіна про видачу паспортів жителям окупованого Донбасу. URL: https://www.radiosvoboda.org/a/news-poroshenko-pro-rosiyski-pasporty/29901395.html

[560] Новые граждане. Сколько украинцев могут получить паспорт РФ. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2019/08/15_a_12580711.shtml

[561] Петров М. Подвійне громадянство – загроза для України чи європейська практика. URL: http://www.advocate-lc.com.ua/ua/articles/17/

[562] Інститут громадянства як регулятор впливу на стан забезпечення національної безпеки України: аналіт. доп. / С. В. Дрьомов. Київ: НІСД, 2017. 90 с.

на законодавчому рівні обмеження щодо реалізації пасивного виборчого права (бути обраним), а також права на державну службу особам, які мають множинне громадянство.

На теперішній час Президентом України до Верховної Ради України внесено проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства», яким фактично запроваджується множинне громадянство для окремих категорій осіб. Зокрема, проєктом визначаються категорії іноземців, які для набуття громадянства України за територіальним походженням (коло осіб розширюється) або внаслідок натуралізації замість подання зобов'язання припинити іноземне громадянство отримають право подавати декларацію про відмову від іноземного громадянства. А саме, це такі категорії іноземців: по-перше, іноземці, які у встановленому українським законодавством порядку проходять (проходили) військову службу за контрактом у Збройних Силах України; по-друге, іноземці, що мають визначні заслуги перед Україною або прийняття яких до громадянства України становить державний інтерес для України; по-третє, іноземці, які в установленому законодавством України порядку проходять військову службу у ЗСУ та нагороджені державною нагородою України; по-четверте, іноземці, які є громадянами держави, визнаної Верховною Радою України державою-окупантом або державою-агресором, котрі зазнали у країні своєї громадянської належності переслідувань через політичні переконання; по-п'яте, це іноземці, яких визнано біженцями або яким надано притулок в Україні (нова редакція ст. 8 та ст. 9 Закону).

Тобто встановлення законодавчої вимоги можливості подачі для цієї категорії осіб замість зобов'язання припинити іноземне громадянство права подавати декларацію про відмову від громадянства, можливо, призведе до ситуації множинного громадянства серед таких осіб[563].

Громадянство саме в розумінні правового та ефективного зв'язку між особою та державою набуло подальшого ширшого застосування в Європейському Союзі: ідея громадянства ЄС як наднаціонального утворення зародилася ще у 1969 р. Згодом вона отримала своєрідне продовження, коли у 1973 р. глави держав та урядів держав – учасниць ЄС прийняли «Декларацію європейської ідентичності. Тобто формування концепції громадянства Європейського Союзу бере початок з 70-х років минулого століття, коли з'являється більш широке розуміння поняття європейського громадянства як форми особистої ідентифікації з новим європейським співтовариством, що

[563] Про внесення змін до деяких законів України щодо питань громадянства: Проект Закону України № 2590 від 13.12.2019. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67632

вирішує не тільки економічні завдання, а й забезпечує дотримання політичних прав та високих соціальних стандартів. Цей період налічує такі етапи: Паризький саміт 1974 р., саміт Європейської Ради у Фонтенбло 1984 р., підписання Маастрихтського договору про Європейський Союз 1992 р., підписання Амстердамського договору 1997 р. та Лісабонські угоди від 13 грудня 2007 р. (Declaration on European Identity)»[564].

Аналіз зазначених нормативних актів дає підстави зробити висновки про те, що цей вид громадянства є новим видом зв'язку громадянства, якому не властиві повною мірою риси традиційного інституту громадянства, та розуміння подвійного громадянства – різних держав, ці явища мають різну правову природу. Громадянство ЄС поєднує в собі правовий зв'язок громадянина з державою свого громадянства та водночас із союзним утворенням, до якого входить держава. У чому ж відмінності?

Передусім громадянство Європейського Союзу засноване на принципі рівності у соціальних процесах незалежно від національної належності, тоді як у рамках традиційної концепції громадянство розглядається як легітимна основа для нерівності у процесах соціальної взаємодії (надання різного обсягу прав та покладання різних обов'язків на громадян і іноземців). Тобто національне громадянство як таке має значення через встановлення саме відмінностей, а не зрівнювання в правах[565].

Крім того, у законодавстві будь-якої держави чітко регламентуються підстави і порядок набуття громадянства; необхідною умовою натуралізації особи є звернення з відповідним клопотанням до компетентних державних органів. Поряд з тим не існує особливої процедури набуття громадянства Союзу. Громадянство ЄС надається автоматично всім громадянам після вступу держави-члена до складу Союзу. Тобто надання громадянства Союзу зовсім не залежить від зацікавленості особи в його набутті, статус громадянина ЄС є похідним по відношенню до громадянства держав-членів.

Громадяни держав – членів ЄС мають більший обсяг прав на території інших держав-членів, аніж іноземці, тобто особи, що є громадянами держав, які не входять до складу Союзу. Права громадян ЄС, закріплені у зазначених документах, здебільшого стосуються міграційної та політичної сфери[566].

---

[564] Андрусевич Н. І. Історія розвитку громадянства Європейського Союзу. *Держава і право.* 2001. Вип. 13. С. 493–497; Васильева Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза. *Государство и право.* 2007. № 12. С. 22–30; Яковюк І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення. *Держ. буд-во та місц. самоврядування*. 2005. № 9. С. 82–88; Ткаченко Є. В. Правовий статус громадян Європейського Союзу. *Юрист України.* 2011. № 1 (14). С. 20–27.

[565] Васильева Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза. С. 22–30.

[566] McCormick J. Understanding the European Union. Palgrave Macmillan, 2011. P. 84–88.

Щодо міграційних прав – це права на вільне пересування та вільний вибір місця проживання в країнах держав – членів Союзу. Стаття 21 Договору про функціонування Європейського Союзу закріплює, що кожний громадянин Союзу має право на вільний рух і проживання на території держав-членів з урахуванням обмежень та умов, встановлених договорами та заходами, ухваленими на їх виконання. Крім того, ч. 2 ст. 21 Договору гарантується, якщо діяльність Союзу визнано необхідною для досягнення цієї цілі та якщо в договорах не передбачено необхідних повноважень, Європейський Парламент та Рада можуть ухвалити положення, що сприяють реалізації даного права. Як слушно зауважує Т. Васильєва, громадянство Союзу є ефективним тільки тоді, коли особа переїжджає до іншої країни. У випадку проживання у країні державної належності громадянство ЄС ніякої ролі не відіграє[567].

Політичні права громадянина ЄС, який перебуває на території іншої держави – члена Союзу, включають такі можливості: право на участь у голосуванні та можливість балотуватися кандидатом на виборах до Європарламенту; право обирати та бути обраним до муніципальних органів на рівних з громадянином цієї країни умовах; право на петиції та звернення до Європарламенту та до Омбудсмана; право громадянина, який перебуває на території держави, яка не є членом Союзу, на дипломатичний захист з боку представництва будь-якої країни – члена ЄС.

[567] Васильева Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза. С. 24.

РОЗДІЛ 4

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ УНІТАРИЗМУ В СУЧАСНІЙ УКРАЇНІ

4.1. Особливості й завдання етнонаціональної політики в сучасній Україні в контексті забезпечення унітаризму

Унітаризм є конституційним принципом, невід'ємною складовою суб'єктності України, оскільки згідно з ч. 2 ст. 2 Конституції Україна є унітарною. Принципи Конституції України встановлюють засади конституційного ладу України, а саме порядок організації і функціонування інститутів держави і суспільства, систему суспільних відносин, що гарантуються, забезпечуються і регулюються законами, прийнятими відповідно до Конституції. Конституційний лад закріплює певний тип конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави і права, та охоплює передбачені і гарантовані Конституцією державний і суспільний

лад, конституційний статус людини і громадянина, систему народовладдя, організацію державної влади й місцевого самоврядування, територіальний устрій, основи національної безпеки та інші важливі інститути конституційно-правових відносин в Україні[568], які, своєю чергою, формують підвалини суб'єктності держави.

Унітарний державний устрій України належить до основних, підставових принципів конституційного ладу держави поряд з республіканською формою правління, принципами верховенства права, народного суверенітету, суверенності, незалежності, демократичності України, побудови соціальної, правової держави. Це вказує на значення і роль, яку відіграв і продовжує відіграти унітаризм у цивілізаційному розвитку України: збереженні суверенітету, незалежності і недоторканності кордонів держави. У більшості держав унітарний устрій визначається Конституцією, але є чимало прикладів держав (Велика Британія), в яких основні закони не закріплюють форми державного устрою, тоді її не можна вважати конституційним принципом[569].

Розгляд державного устрою не лише як підвалини конституційного ладу України та фундаментального конституційно-правового принципу, що зробив значний внесок у формування України як цивілізаційного суб'єкта історії і сучасності, а й об'єкта етнонаціональної політики, слід почати з його правового аналізу. Це дасть змогу зрозуміти сутність етнонаціонального виміру унітаризму як основної форми державного устрою України впродовж вітчизняної історії.

Унітаризм поряд з федералізмом і конфедералізмом, є формою державного устрою, що характеризує внутрішню структуру держави, спосіб її територіального поділу, співвідношення держави (центру) з її складовими частинами (регіонами), ступінь централізації та децентралізації державної влади. Своєю чергою, форма державного устрою є складовою форми держави як сукупності найбільш загальних ознак держави, зумовлених інституційними, територіальними, функціональними способами організації влади.

Форма держави спирається на три складові: 1) порядок формування вищих органів влади держави, відносини між ними та населенням країни (форма правління); 2) спосіб територіального устрою держави, тобто певний порядок відносин між центральними, регіональними та місцевими органами влади (державний устрій); 3) механізми та методи здійснення політичної державної влади (політичний режим). Усі складові форми дер-

[568] Савенко М. Д. Принципи Конституції. *Наук. записки НаУКМА.* Т. 53. Юрид. науки. 2006. С. 13–16. С. 14.

[569] Кушніренко О. Унітаризм як базова цінність конституційного ладу України. С. 19.

жави органічно взаємопов'язані і взаємно впливають одна на одну[570]. Форма держави великою мірою визначає сутність і призначення держави на конкретному історичному етапі розвитку, оскільки простежується її безпосередній вплив на розвиток демократичних засад, громадянського суспільства, формування соціальної, правової держави.

Нерозуміння органічного взаємозв'язку етнонаціонального чинника із конституційно-правовими засадами форми правління, державного устрою та політичного режиму призвело до появи проєктів, покликаних змінити державний устрій з унітаризму на федералізм, що може негативно відбитися на інших складових форми держави, призведе до розбалансованості інституційного, територіального та функціонального механізму організації влади. Досвід сучасних держав свідчить про те, що унітарні держави можуть бути за формою правління як республіками (Франція, Італія, Польща), так і монархіями (Велика Британія, Швеція); за політичним режимом як демократичними (Угорщина, Чехія), так і авторитарними (Білорусь), і навіть тоталітарними (КНДР).

Унітарна форма державного устрою має низку переваг і притаманна багатьом державам світу. Вона постала в ході еволюції держав як механізм подолання феодальної роздробленості, консолідації та централізації державних утворень. Унітаризм є на сьогодні найбільш поширеною у світі формою державного устрою. На думку конституціоналістів, складність, важливість та відносно широке використання унітарності як форми державного устрою пояснює незгасаючий інтерес до неї в усьому світі. Вчені пояснюють це унікальною здатністю унітаризму враховувати специфічні особливості держави, що дає йому змогу проявлятися в кожному випадку по-новому[571]. Унітарні держави суттєво різняться за етнонаціональним складом, географічним розташуванням, економічним та соціально-культурним розвитком, політичними та правовими традиціями, територіальними особливостями, але мають низку спільних ознак.

Унітарна держава відрізняється від федеративної політичною єдністю, консолідацією політичної нації, територіальною неподільністю. В унітарній державі всі адміністративно-територіальні одиниці мають однаковий юридичний статус, не володіють політичною самостійністю і не пропонують власного громадянства – громадянство єдине, як і офіційна державна символіка. Саме тому Україна на момент відновлення незалежності навіть

[570] Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ: Юрінком Інтер, 2006. 688 с. С. 134.

[571] Батанов О. В. Унітаризм як політичний та правовий феномен: вітчизняний та зарубіжний досвід. С. 20.

гіпотетично не могла обрати таку складну форму державного устрою, як федерація, позаяк головним її недоліком є вразливість до етнотериторіальних та дезінтеграційних домагань. У такому разі Україна ризикувала не відбутися як цивілізаційний суб'єкт, а ціна шансу на формування державності занадто висока.

На пострадянському просторі в 1990-х роках вирували етнополітичні конфлікти, що супроводжувалися проявами сепаратизму, переглядом кордонів пострадянських держав, появою невизнаних державних утворень, як-от Придністровської Молдавської Республіки на території Молдови, Нагірно-Карабаської Республіки на території Азербайджану. Відтак, не останню роль у збереженні територіальної цілісності України в 1990-х і 2000-х роках відіграла унітарна форма державного устрою поряд із виваженою етнонаціональною політикою, які стримували етнорегіональні відмінності, нейтралізувати їх конфліктогенний потенціал, гамували відцентрові прояви, у такий спосіб підтримуючи міжетнічну злагоду та неподільність держави.

Ситуація ускладнювалася тим, що разом з іншими пострадянськими державами Україна входила до складу федеративної держави, яка проіснувала з 1922 по 1991 р. Ця федерація була настільки громіздкою – до неї входили федерації нижчого рівня, зокрема Російська РФСР. Не останню роль у тому, що Радянський Союз зник з карти світу, відіграли неадекватні: територіальна організації влади, розподіл влади між центром та союзними республіками, адміністративно-територіальний-поділ всередині республік, етнонаціональна політика, – неспроможні відповісти на виклики часу (внутрішні конфлікти та прагнення національних та етнічних еліт на місцях реалізувати право на самовизначення, щоб позбутися контролю з боку центру)[572].

Етнонаціональне питання в СРСР було тісно переплетене з територіальним – з одного боку, міжетнічні суперечності вирішувалися в недемократичний спосіб: окремі, неблагонадійні етноси депортувалися далеко за межі територій свого проживання, які натомість заселялися іншими етносами. З іншого боку, порушення прав одних етносів у вигляді депортацій відбувалося на фоні підтримки та розвитку так званих титульних етносів республік, що посилювало відцентрові тенденції і пришвидшувало момент розпаду радянської федерації. Проблеми підсилювалися практиками довільного національно-територіального розмежування, проведеного в першій половині XX ст. радянською владою. Наприклад, у Центральній Азії етнічні кордони не були окреслені об'єктивно у зв'язку з черезсмужним проживанням насе-

[572] Вітман К. М. Моделі етнонаціональної політики постсоціалістичних країн: навч. посібн. Київ: Логос, 2008. 392 с. С. 7.

лення етнічностей, що розмивало кордони розселення і унеможливлювало їх чіткий поділ між центральноазійськими державами[573]. Тож установлені в радянський період кордони не відповідали етнічному розселенню в регіоні, що стало причиною багатьох міжетнічних і етнополітичних конфліктів, зокрема кривавого Ошського (1990 р.), внаслідок якого загинуло кілька тисяч осіб. І все тому, що після розмежування Узбекистану та Киргизстану на території Киргизстану опинилося кілька міст, заселених переважно узбеками – Ош і Узген, які гостро відреагували на соціально-економічну конкуренцію з киргизами. Проблема виявилася настільки запущеною, що лише унітаризм як форма державного устрою не міг посприяти її вирішенню – під час демократичної революції в Киргизстані у 2010 р. між узбеками і киргизами знову відбулися сутички.

Прикладом адміністративно-територіального волюнтаризму радянського періоду може бути передача Молдові території Придністров'я, яка внаслідок етнополітичного (переважно мовного) конфлікту відокремилася від Молдови і оформилася в невизнану республіку. Придністров'я ніколи не входило до складу Молдовського князівства: молдовани з'явилися на Лівобережжі Дністра в XVI ст., внаслідок міграції з-за Прута та Дністра[574]. У 1918 р. Придністров'я було складовою частиною УНР. У грудні 1917 – січні 1918 р. під час розпаду Російської імперії на території Бессарабської губернії було проголошено незалежність Молдовської Демократичної Республіки, однак у листопаді того ж року її анексувала Румунія.

Уряди Української Народної Республіки, УРСР, РРФСР, а згодом і СРСР не визнали незаконної анексії Бессарабії. Зокрема, на радянських картах 1920–1930-х рр. територія Бессарабії позначалася написом: «Окупована Румунією у 1918 р.» Румунія активно проводила політику асиміляції молдован – румунізації населення території окупованої Бессарабії. У румунському переписі населення 1930 р. навіть графи «молдовани» не було. Щоб стимулювати прорадянські настрої на окупованій території, СРСР створив Молдавську Автономну Радянську Соціалістичну Республіку (МАССР) з центром у м. Тирасполі у складі УСРР. Одним із наслідків тоталітарної системи були «прозорі» кордони між національно-державними утвореннями в межах колишнього СРСР, що створювало видимість їх суверенітету та державності. Після підписання Пакта Молотова – Ріббентропа, секретний додатковий протокол до якого передбачав розмежування «сфер впливу» СРСР і Німеччини, СРСР провів воєнну операцію під назвою Бессарабсько-Буковинський похід, вна-

[573] Вітман К. М. Моделі етнонаціональної політики постсоціалістичних країн. С. 338.
[574] Büscher K. The «statehood» of Transnistria – an accident of history? *Nationalism in Late and Post-Communist Europe.* 2008. Vol. 3. P. 204–229. P. 210.

слідок якої домігся від Румунії повернення Бессарабії та Північної Буковини (раніше захоплених Румунією територій УНР) до складу СРСР. На території Бессарабії було створено Молдавську Радянську Соціалістичну Республіку.

У тексті Закону про утворення Молдавської РСР не було детального розмежування кордонів між УРСР і МРСР, лише перелічувалися адміністративні одиниці, включаючи Лівобережжя Дністра. Так Придністров'я опинилося у складі Молдови, незважаючи на те, що ніколи територіально до неї не належало, а етнічний склад регіону не відповідав державно-територіальному розмежуванню, що й стало надалі підґрунтям конфлікту. Придністров'я не мало міцних історичних, етнічних зв'язків з Молдовою, тому в 1990-х роках вийшло зі складу цієї пострадянської держави[575]. На початок конфлікту населення Придністров'я було поліетнічним: кількість українців, молдован та росіян була приблизно однаковою, тоді як населення Молдови – більш гомогенним.

Тож пострадянські держави одразу після розпаду СРСР успадкували низку дуже складних етнотериторіальних і етнополітичних проблем, які гостро постали вже у перші роки незалежності в 1990-х роках і нашарувалися на типові проблеми перехідного періоду – економічні кризи, необхідність реформування всіх сфер, соціальний колапс, корупцію, труднощі демократизації. Наприклад, Грузії одразу після проведення референдуму довелося мати справу з проявами сецесії у регіонах, населених національними меншинами – Абхазії, Південній Осетії, Аджарії, які вимагали більшого рівня самостійності та автономії, а також, апелюючи до утисків з боку титульного етносу, зверталися по допомогу до Росії. Унітаризм не запобіг дезінтеграції Грузії: у результаті російсько-грузинської війни 2008 р. – збройного конфлікту між Грузією, з одного боку, та Росією і сепаратистськими угрупованнями Південної Осетії та Абхазії – з другого, ці регіони відокремилися в статусі невизнаних держав.

Оскільки унітаризм не допоміг ні Молдові, ні Грузії, ні Киргизстану зберегти мир та територіальну цілісність, з цього можна зробити висновок про його неефективність у розв'язанні всіх накопичених етнополітичних і етнотериторіальних суперечностей пострадянського періоду порівняно з федералізмом. Це припущення може бути справедливим і щодо України, яка в 2014 р. втратила Крим, окупований РФ, та контроль над частиною Донецької і Луганської областей, окуповані російськими військами та сепаратистськими угрупуваннями. Однак унітарна форма державного устрою

[575] Явір В. А. Етнополітична інтеграція та дезінтеграція у сучасному світі: політико-правовий концепт: монографія. Київ: Логос, 2018. 468 с. С. 231.

сприяла постанню і зміцненню України як суверенної, незалежної держави протягом майже третини століття. Обравши цю форму державного устрою, Україна виграла час, вона відбулася, набула міжнародно-правової суб'єктності, здобула визнання. Федеративна форма державного устрою призвела б до дезінтеграції України ще на початку 1990-х років.

На той час пострадянське українське суспільство характеризувалося високим рівнем деконсолідації, розколом щодо пріоритетів розвитку України, у тому числі зовнішньополітичного та етнополітичного, що слугувало підґрунтям для дезінтеграційних тенденцій і проявів сепаратизму. Деконсолідація підсилювалася незавершеним процесом формування політичної української нації в 1990-х роках, зумовленим проблемним етнонаціональним минулим (участь України у війнах, міжетнічні конфлікти на її території, належність її території до різних держав); слабкістю центральної влади – неспроможністю контролювати регіональні еліти, гамувати відцентрові тенденції. Тож федералізм на цьому етапі розвитку України призвів би до її дезінтеграції.

Західні противники унітаризму, зокрема С. Гантінгтон у теорії зіткнення цивілізацій, вказували на небезпеку такого сценарію. Так, американський вчений характеризував Україну як розколоту державу, яка перебуває на стику двох різних цивілізацій – Західної та Східної і якій через це в майбутньому може загрожувати втрата територіальної цілісності[576]. Розколоті держави, на переконання вченого, постійно існують в умовах підвищеної напруженості, внутрішніх суперечностей та етнічних конфліктів.

Слушність теорії С. Гантінгтона підтверджують латентні прояви сепаратизму в 1990-х років в Україні. У 1991 р. на сході України місцевими елітами розглядалася можливість створення автономії в складі України або навіть виокремлення власної держави. На цій території у 1918 р. деякий час існувала Донецько-Криворізька Радянська Республіка (1917–1918 рр.), до складу якої входили Харківська, Катеринославська, частина Херсонської губерній, частини районів Області Війська Донського (Ростов, Таганрог, Новочеркаськ). Наразі території колишньої ДКРР перебувають у дев'яти областях двох держав: це Донецька, Луганська, Дніпропетровська та Запорізька області, а також частина Харківської, Сумської, Херсонської, Миколаївської і Ростовської (РФ) областей. Під час дезінтеграції Радянського Союзу представники донецької промислової еліти згадали цю історичну спробу державотворення і розпочали дискусію щодо можливого відродження Донецько-Криворізької

[576] Huntington S. The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York: Simon and Schuster, 1996. 367 p. P. 17.

Республіки. Вважалося, що об'єднання економічного потенціалу Донецької, Луганської та Дніпропетровської областей могло б стати основою для нового державного утворення або, принаймні, автономії[577]. Зняти з порядку денного питання сецесії регіону вдалося шляхом надання економічних преференцій місцевим елітам за допомогою Указу Президента України № 560 від 26.11.1993 «Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Луганській державним адміністраціям повноважень з управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності»[578].

Вдруге про ДКРР згадали після президентських виборів 2004 р., які стали кульмінаційною точкою розколу України на схід та захід. Фальсифікація результатів другого туру виборів на користь провладного кандидата В. Януковича спричинила Помаранчеву революцію, під час якої опозиція домоглася переголосування, і Президентом України став кандидат від опозиції (В. Ющенко). Це викликало різкий спротив серед еліт сходу та півдня, де ширилися сепаратистські настрої.

26 листопада 2004 р. Луганська обласна рада ініціювала створення Південно-Східної Автономної Республіки, і депутати звернулися до Президента РФ з проханням про визнання Росією створюваної республіки. 28 листопада 2004 р. у м. Сєвєродонецьку відбувся з'їзд депутатів усіх рівнів за участю В. Януковича, на якому було прийнято рішення провести Всеукраїнський референдум щодо створення Південно-Східної Автономної Республіки. Ці дії були кваліфіковані як прояви сепаратизму, оскільки законодавство України не передбачає жодного правового механізму виходу областей зі складу України, у тому числі шляхом проведення референдуму щодо територіальної належності.

Ситуація на заході держави виглядала не кращою. Угорщина вже давно вимагає від України розширення прав угорців та їх автономізації в межах Закарпатської області, підживлюючи дезінтеграційні настрої серед угорського населення області[579]. У середині 1990-х років держава проголосила, що несе відповідальність за угорські спільноти за кордоном і збирається їх всіма способами захищати, зокрема вимагаючи створення територіальної автономії за національною ознакою.

---

[577] Політико-правові механізми запобігання сепаратизму в демократичному суспільстві: наук. записка / І. О. Кресіна, Ю. С. Шемшученко, В. П. Горбатенко, А. А. Коваленко та ін. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. 144 с. С. 37.

[578] Про делегування Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій та Луганській державним адміністраціям повноважень з управління майном, що перебуває у загальнодержавній власності: Указ Президента України № 560 від 26.11.1993. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України.* URL: http://zakon1.rada. gov.ua/laws/show/560/93.

[579] Явір В. А. Закарпаття як об'єкт етнотериторіальних претензій Угорщини та Росії: порівняльний аналіз стратегій та цілей. *Політичне життя*. 2018. № 3. С. 79.

У цьому контексті слід розглядати також русинський рух, спрямований на відродження власної держави на Закарпатті. При цьому національний склад Закарпаття переконливо свідчить на користь збереження територіальної цілісності України: українці становлять більшість – 80,5%, найбільшою національною меншиною є угорці – 12,1%, росіяни займають четверту позицію – 2,5%. Це не перешкоджає сусіднім державам приховано або відкрито висувати етнотериторіальні претензії до цього регіону. Якщо Угорщина діє через угорську національну меншину, що вирізняється компактним проживанням у містах регіону та згуртованістю, то Російська Федерація діє через русинів – етнічну групу, яка нетривалий час мала власну державу на Закарпатті – Карпатську Україну (1939 р.) і за підтримки ззовні погрожує відокремленням від України.

У 1991 р. одночасно із всеукраїнським референдумом щодо проголошення незалежності України відбувся обласний референдум щодо відновлення автономії Закарпаття у складі України. У цій автономії були зацікавлені обидві політизовані етнічності – як угорці, так і русини. Русини аргументували це тим, що вже двічі мали автономію – відповідно до закону Угорщини «Про автономію русинської нації, що проживає на території Угорщини» 1919 р. та відповідно до конституційного закону Чехословаччини «Про автономію Підкарпатської Русі» від 1938 р. В обласному референдумі взяли участь 82,7% виборців Закарпатської області, з них за автономізацію Закарпаття проголосували 78%. Волевиявлення щодо автономії Закарпаття 1991 р. наразі можна кваліфікувати як зазіхання на територіальну цілісність і недоторканність України, однак проведення місцевих референдумів не було врегульовано українським законодавством, тож правових наслідків він не мав. Спроби переглянути належність Закарпаття до України, ініційовані ззовні, не припиняються – у 2020 р. СБУ упередила збір підписів мешканців області на підтримку петиції щодо скасування умов Тріанонського мирного договору, за яким Королівство Угорщина в 1920 р. втратило частину своєї території, у тому числі Закарпаття.

Однак після відновлення незалежності України чи не найскладніша ситуація була з Кримом, враховуючи історичну належність півострова до сусідньої Росії. З 1921 р. Крим мав статус Кримської Автономної Радянської Соціалістичної Республіки, яка межувала з Україною. В 1945 р. республіку було ліквідовано, а Кримська АРСР була перетворена на Кримську область – вирішальну роль у зниженні статусу Криму відіграло звинувачення кримських татар у співпраці з нацистською Німеччиною та їх депортація з півострова. У 1954 р. за ініціативою першого секретаря ЦК КПРС М. Хрущова Кримська область була виведена зі складу Російської Федерації та пере-

дана УРСР з нагоди святкування 300-ліття Переяславської ради, враховуючи територіальну близькість та тісні зв'язки між Кримською областю та Українською РСР. Однак вирішальним у переданні Криму Україні стало те, що повноцінно життєдіяльність півострова могла забезпечуватися тільки з території України. Адже в середині 1950-х років півострів вразила економічна криза, спричинена післявоєнною розрухою та браком робочої сили після депортації кримських татар (переселенці з російських регіонів не мали досвіду господарювання в степових зонах Криму). Тож передача Криму Україні була вимушеним заходом, викликаним необхідністю врегулювати складну економічну ситуацію.

Після проголошення незалежності України півострову було надано статус Автономної Республіки Крим у складі унітарної України. Формування в Криму адміністративної автономії відповідно до Закону УРСР «Про відновлення Кримської АРСР» 1991 р. стало вимушеним компромісом для запобігання виходу проросійськи налаштованого регіону зі складу України. Про перехід унітарної України до федеративного устрою не йшлося, однак ігнорувати численне та політичне домінування росіян у Криму, яке сформувалося за часів СРСР, також було небезпечно. Адже проросійські організації та партії кілька разів ініціювали вихід Криму зі складу України та приєднання до Російської Федерації. Серед таких кроків – проголошення незалежності Криму, спроби скасування в судовому порядку Конституції АРК 1998 р., яка закріплює півострів у складі України. Нормативно-правові акти кримської місцевої влади, зокрема Декларація про державний суверенітет Криму 1991 р., Акт про проголошення державної самостійності Республіки Крим 1992 р. та Конституція Республіки Крим 1992 р., містили всі ознаки сепаратизму.

Вся перша половина 1990-х років характеризувалася політичною та правовою невизначеністю взаємовідносин між Києвом та АРК, відсутністю чіткого розподілу повноважень, сепаратизацією, яка проявлялася в прийнятті автономією нормативно-правих актів, що суперечили Конституції та законодавству України. За підтримки Росії Автономна Республіка Крим, що називала себе Республікою Крим, у 1994 р. обрала навіть власного президента – Ю. Мєшкова. Він проводив іредентистський політичний курс, спрямований на максимальне зближення з Росією (планував запровадження на півострові рубльової зони, укладання військово-політичної угоди з Росією, надання жителям Криму російського громадянства, запровадження московського часу), аж до входження Криму до її складу[580]. Тоді центральній

[580] Вітман К. М. Зміна статусу Автономної Республіки Крим як спосіб вирішення етнополітичних суперечностей. *Актуальні проблеми європейської інтеграції.* 2011. № 7. С. 277.

владі вдалося покласти край відцентровим проявам – посаду президента РК було скасовано, як і Конституцію АРК (1992 р.) та низку інших нормативно-правових актів, що мали ознаки сепаратизму.

Також не слід випускати з поля зору претензії Румунії на Буковину та Бессарабію (частини Чернівецької та Одеської областей), які були окуповані Румунією в першій половині XX ст. і де проживає румунська національна меншина. Румунія переймається становищем румунів в Україні, надає їм фінансову підтримку та громадянство. У 2019 р. розголосу набув фантастичний відеоролик, де Румунія начебто окуповує частину Чернівецької та Одеської областей під час повномасштабного вторгнення РФ в Україну у 2022 р., що вказує на наявність етнотериторіальних претензій попри офіційні спростування[581]. Тож зацікавленість сусідніх держав (Угорщини, Росії, Румунії і, можливо, навіть Польщі), які мають потужне імперське минуле і в певні періоди історії володіли українськими територіями, в дезінтеграції України тотально унеможливлювала надання переваги федеративному державному устрою в 1990-х роках. Цей фактор залишається ключовим і досі, його дія не нейтралізована, він дає вичерпну й однозначно негативну відповідь на питання, чому Україна на сучасному етапі державотворення не може перейти до начебто більш демократичного, більш чутливого до регіональних, етнічних відмінностей федеративного устрою.

Федеративна форма державного устрою надто складна, багатоаспектна – сама по собі вона б стала етнотериторіальним і етнополітичним викликом для молодої України. Хоча кожна федерація має унікальні, специфічні особливості і суттєво відрізняється від інших федерацій, що зумовлено національними, історичними чинниками. Федерація може бути державою, яка утворилася у результаті об'єднання кількох територіальних утворень у єдиний союз, тоді ці утворення зберігають певну самостійність у межах розподіленої між ними та центром компетенції.

До федерації можуть приєднуватися нові території або навіть держави на особливих умовах, відмінних від механізму формування федеративної держави. Зокрема, шляхом приєднання до держави нових територій і надання їм прав суб'єктів федерації (до США – Техас, Аляска) або утворення нових суб'єктів федерації на території держави, яка припинила своє існування (поширення ФРН на території НДР з утворенням Німеччини). Також можливе зниження рівня самостійності державних утворень у конфедерації і трансформація її у федеративну державу (ОАЕ).

[581] «Жарт» про румунсько-українську війну: що за ним стоїть. *УНІАН*. 04.06.19. URL: https://www.unian.ua/society/10574565-zhart-pro-rumunsko-ukrajinsku-viynu-shcho-za-nim-stojit.html.

Натомість адміністративно-територіальні одиниці, складові унітарної держави, мають однакові права і представництво в органах держави, і це сприяло збереженню територіальної цілісності України, недоторканності кордонів. Ці рівноправні частини унітарної держави можуть мати різні історичні назви, залежно від країни – в Україні області, у Польщі – воєводства, в Англії – графства, в Італії – провінції, у Франції – департаменти. Адміністративно-територіальний устрій України був успадкований від СРСР, де адміністративно-територіальна одиниця була суто штучним просторовим утворенням, яке створювалося з метою реалізації директив партії і радянської влади[582]. Цей адміністративно-територіальний поділ не відповідав реаліям, цілям та призначенню України.

Надмірна централізація критикувалася лідерами українського руху, зокрема В. Чорноволом, який обстоював децентралізацію повноважень та економічну самостійність регіонів. В. Чорновіл наприкінці 80-х років XX ст. запропонував концепцію переходу до земельного устрою. Політик виступав за глибоку федералізацію зі створенням земельних урядів та загальнодержавного двопалатного парламенту: «Я уявляю майбутню Україну федеративною державою – союзом земель, які склалися історично й несуть на собі природно-кліматичні, культурно-етнографічні, мовно-діалектні, побутово-господарчі та інші відмінності, що творять неповторне різнолике обличчя єдиного народу»[583]. Політик став одним із засновників Галицької асамблеї – об'єднання депутатів обласних рад Івано-Франківської, Львівської та Тернопільської областей, яке проголосило консолідацію зусиль на противагу радянському центру. Створення Галицької асамблеї кваліфікувалося ЦК КПУ, урядом УРСР та Президією ВР як прояв сепаратизму та галицька автономія. На зборах Галицької асамблеї В. Чорновіл презентував своє бачення адміністративної реформи, що полягала в розподілі повноважень за умови збереження областей у чинних межах. Однак проголошення незалежності стало втіленням прагнень Галицької асамблеї, і вона припинила своє існування.

Ідея реформування адміністративно-територіального устрою початку 1990-х років потонула в численних спробах проведення адміністративно-територіальної реформи, що неодноразово ініціювалася в Україні, але не була реалізована. Обґрунтування необхідності проведення такої реформи зводилося до того, що адміністративно-територіальний поділ, який Україна успадкувала від СРСР, відповідав соціалістичній планово-господарській

[582] Сагач О. Адміністративно-територіальний устрій України: ретроспективний аналіз та сучасний стан. *Сіверянський літопис.* 2017. № 4. С. 189.

[583] Семків В. Чорновіл. Ідея федералізму та її трансформації. *Збруч*. URL: https://zbruc.eu/node/30884

системі, був створений за галузевим принципом і тому гальмував розвиток сучасної України. Але новоствореній державі довелося мати справу з більш нагальними викликами, серед яких конституційне будівництво[584].

Основою для Конституції 1996 р. стала Декларація про державний суверенітет України 1990 р., навколо прийняття якої точилися суперечки, адже ще існував СРСР. Під час розгляду 7 проєктів декларації нарешті домовилися закріпити в ній державний суверенітет і основи суспільного ладу України: форма державного правління – унітарна республіка[585]. 24 жовтня 1990 р. згідно з Постановою Верховної Ради «Про Комісію по розробці нової Конституції Української РСР» було створено однойменну комісію, якій доручено закріпити в Основному Законі на конституційному рівні основні положення Декларації про державний суверенітет України та створити надійний фундамент розбудови суверенної правової держави, залучивши провідних вчених і фахівців[586].

Спочатку готувалася Концепція Конституції, в якій було відображено наріжні питання майбутнього державного устрою республіки, її назви, політичної, економічної та виборчої систем, громадянства, правового становища людини, державної і національної символіки, адміністративно-територіального устрою. У процесі обговорення Концепції дебатувалися питання про назву держави (Україна, Республіка Україна, Українська Радянська Республіка), про форму державного правління (президентська або парламентська), про структуру Верховної Ради (одно- чи двопалатна), про форму державного устрою (унітарна, федеративна), статус Республіки Крим.

Проєкт Конституції, схвалений Постановою Верховної Ради України № 2525-XII від 1992 р. та винесений на народне обговорення, містив розділ IV «Територіальний устрій», в якому було визначено принципи державного устрою, зокрема згідно зі ст. 104 «Україна є унітарною державою. Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності, неподільності, недоторканності і цілісності державної території, комплексності економічного розвитку і керованості окремих її частин з урахуванням загальнодержавних і регіональних інтересів, національних і культурних традицій, географічних і демографічних особливостей, природних і кліматичних умов». Цікаво, що відповідно до ст. 106 проєкту «не допускалося укладення будь-я-

584 Кафарський В. І. Конституційне будівництво в Україні як проблема теорії і практики сучасного конституціоналізму. *SWorld.* 18–29 June 2013. URL: https://www.sworld.com.ua/index.php/legal-and-political-science-213/constitutional-and-international-law-213/17952-213-895

585 Шемшученко Ю. Конституція і виборчий процес в Україні. Віче. 2015. № 16. С. 27–29. С. 27.

586 Історія підготовки і прийняття Конституції України. *Офіційний сайт Камінь-Каширської районної державної адміністрації.* URL: http://www.kamadm.gov.ua/upravlinnia-iustytsii-informuie/item/2537-istoriia-pidhotovka-i-pryiniattia-konstytutsii-ukrainy

ких політичних договорів і союзів між окремими адміністративно-територіальними одиницями в особі їхніх органів місцевого і регіонального самоврядування»[587], що можна вважати конституційним механізмом протидії сепаратизму.

Водночас згідно зі ст. 107 у місцевостях традиційного компактного проживання національних меншин за волевиявленням населення даної місцевості з метою задоволення національно-культурних, духовних і мовних потреб громадян передбачалося утворення національних адміністративно-територіальних одиниць. Безумовно, цей проєкт Конституції не був збалансованим у контексті визначення територіального устрою, системи адміністративно-територіального поділу держави та розмежування повноважень з Республікою Крим, яка визначалася автономною складовою частиною України, державно-територіальною організацією влади і самоврядування населення Криму. В 1994 р. було ініційовано розробку нового проєкту Конституції, позаяк його відсутність негативно відбивалася на функціонуванні політико-правової системи, що після тривалого доопрацювання 28 червня 1996 р. був проголосований як Основний Закон держави.

Поза сумнівом, визначення унітаризму формою державного територіального устрою – конституційним принципом, що лежить в основі конституційного ладу України, має опертя на історичну основу державотворення і простежується від з козацької доби. Українська козацька держава (Військо Запорозьке) XVI–XVII ст., яка постала на землях Наддніпрянської України в результаті Національно-визвольної війни середини XVII ст. зі своїми центральними та місцевими органами влади, адміністрацією, судами і військом, за формою правління вважається демократичною республікою з виборним гетьманом на чолі, унітарною, з демократичним політичним режимом[588].

Прихильність до унітарної форми державного устрою простежується в різних моделях побудови української державності, які набули відображення в конституційних актах Української Центральної Ради, Гетьманату, ЗУНР, Директорії УНР. Період Української революції 1917–1921 рр., пов'язаний із діяльністю Української Центральної Ради, характеризується розвоєм державного будівництва в різних сферах, формуванням нормативної бази функціонування держави. Конституційними актами того періоду, зокрема, були чотири Універсали Центральної Ради – закони, що визначали основи державного ладу (закони про вибори до Установчих зборів УНР, про порядок

[587] Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 37. Ст. 550.

[588] Святоцький О. Українська державність: поняття, основні ознаки, символи, атрибути, витоки та етапи становлення. *Голос України.* 2019. 23 лютого. URL: http://www.golos.com.ua/article/314085.

видання законів, про національно-персональну автономію, про громадянство УНР, про державну мову, впровадження рішенням Малої Ради тризуба як Герба УНР тощо)[589]. Якщо у перших трьох універсалах Центральна Рада проголошувала автономію України, то IV Універсалом відмовилася від автономії та федералізації з Росією і проголосила незалежність УНР від 22 січня 2018 р. Конституцію (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) новоствореної держави Центральна Рада ухвалила 29 квітня 1918 р., тобто в останній день свого існування. Відповідно до Конституції державний устрій УНР можна визначити як унітарну відносно децентралізовану республіку.

Слід зазначити, що й сучасні унітарні держави суттєво відрізняються за ступенем централізації влади – окремі з них (Україна, Грузія, Іспанія, Італія) мають у своєму складі автономні утворення (адміністративні автономії). Ці держави визначаються як децентралізовані унітарні держави або унітарні держави з елементами федералізму. Тому й виникла потреба в додатковому поділі унітарних держав на централізовані, децентралізовані та змішані (відносно децентралізовані).

У децентралізованих унітарних державах місцеві органи влади обираються населенням і мають право самостійно вирішувати більшість питань місцевого життя. У них використовується надання особливого правового статусу одній чи кільком адміністративно-територіальним одиницям, де необхідне врахування специфічних інтересів регіонів (національних, етнічних, географічних, історичних та ін.). Автономні утворення мають внутрішнє самоврядування, яке обмежується переважно сферою адміністративної діяльності – вони самостійно вирішують передані їм центральними органами питання, здебільшого в галузі освіти, комунального господарства, охорони громадського порядку та ін. Самоврядні права в автономних утворень ширші, ніж у звичайних адміністративно-територіальних одиниць, але жорстко обмежуються і контролюються державною владою.

Автономії користуються певною самостійністю у законодавчій сфері щодо кола окреслених центром питань, парламенти автономії в межах своєї компетенції приймають підзаконні нормативно-правові акти. Ступінь делегування законодавчим органам автономій законодавчих повноважень суттєво відрізняється. Але при цьому автономії децентралізованої унітарної держави залишаються адміністративно-територіальними одиницями, вони не мають права самостійно визначати підвалини своєї організації та

[589] Пижик А., Слюсаренко Ю. Проєкт Конституції УНР 1917 р.: передумови появи, зміст, сучасні оцінки. *Київські історичні студії.* 2018. № 2. С. 73–80. С. 73.

принципи взаємовідносин з центральною владою, а діють у межах повноважень, наданих їм законодавством держави.

У централізованих унітарних державах не існує автономних утворень, принцип виборності очільників місцевих органів влади не діє – місцеві органи державної влади очолюють керівники, призначені центральними органами влади, і їм підпорядковуються органи місцевого самоврядування. Централізована унітарна держава є найменш вразливою для дезінтеграційних тенденцій порівняно зі змішаною та децентралізованою. Змішані держави (відносно централізовані) мають ознаки як централізації, так і децентралізації (Україна, Японія, Туреччина).

Згідно з Конституцією УНР територія визначалася як «неподільна, і без згоди Всенародніх Зборів у 2/3 голосів присутніх членів не може відбутись ніяка зміна в границях Республіки або в правнодержавних відносинах якоїсь території до Республіки»[590]. Водночас стверджувалося, що, «не порушуючи єдиної своєї власти, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації». Тобто вже тоді йшлося про закріплення принципу децентралізації в унітарній державі. Це дає підстави визначити УНР як унітарну відносно децентралізовану республіку за формою державного устрою. Голова Центральної Ради М. Грушевський наголошував, що республіка повинна бути демократичною та унітарною, з широкою автономією окремих земель, гарантованими конституцією повноваженнями місцевих самоврядувань і забезпеченням культурно-національних інтересів національних меншин[591]. Але аж до IV Універсалу Центральної Ради (1918 р.) він розглядав Україну як частину демократичної федеративної російської держави.

Безумовно, в Основному Законі УНР надала право національним меншинам на впорядкування своїх культурних прав у національних межах, яке іноді хибно визначають як територіальну автономію. Одночасно з IV Універсалом було прийнято Закон «Про національно-персональну автономію», пізніше включений до Конституції УНР у вигляді глави VII під назвою «Національні Союзи». Цей нормативно-правовий акт надавав національним меншинам, кількість представників яких становила понад 10 тис. осіб, право на створення національно-персональної автономії для забезпечення свободи самоврядування у справах їх національно-культурного життя[592].

[590] Конституція Української Народньої Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) / Верховна Рада України. *Офіційний вебпортал парламенту України.* URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0002300-18

[591] Грушевський М. С. Твори: у 50 т. / голов. ред. П. Сохань. Львів: Світ, 2007. Т. 4. Кн. 1. С. 69–72.

[592] Закон про національно-персональну автономію УНР 1918 р. *Документи з історії України.* URL: http://hist-dokyments.narod.ru/Ukr-revolution/avtonomija.htm

На відміну від сучасної України, яка суто формально надала національним меншинам право на національно-культурну автономію, в УНР механізм формування національно-персональної автономії був прописаний дуже докладно. Закон «Про національно-персональну автономію» вважають одним із головних здобутків доби УНР, позаяк він практично без змін може стати основою для розробки моделі етнокультурної автономії в сучасній Україні. Досвід державотворення УНР, у якому брали активну участь національні меншини, доводить, що етнокультурна автономія ефективно сприяє запобіганню етнічним конфліктам та дезінтеграційним загрозам. Автономія, що надавалася окремим етноспільнотам в УНР, була екстериторіальною і жодного впливу на територіальний устрій не мала всупереч хибному ототожненню етнотериторіальної та етнокультурної форм автономії[593].

На відміну від етнотериторіального етнокультурне самовизначення не означає виходу зі складу держави, не асоціюється зі статусом території проживання етносу. Етнокультурна автономія формується на території всієї держави і не зумовлює зміни адміністративно-територіального поділу країни[594] на відміну від відокремлення території компактного проживання національної меншини. Екстериторіальний характер етнокультурної автономії дає змогу поєднувати єдність держави зі зміцненням єдності меншинних етносів, які жодним чином не протиставляються державі. Така автономія є складовою громадянського суспільства, її значення виходить за межі задоволення прав національних меншин, вона не несе жодних дезінтеграційних ризиків для поліетнічної держави, що дає змогу державі без жодних застережень розвивати цей інститут захисту прав національних меншин[595]. Тому слід відмовитися від хибного уявлення про те, що етнокультурна автономія розмивала унітарний державний устрій УНР.

Державний переворот гетьмана П. Скоропадського унеможливив реалізацію положень Конституції УНР 1918 р. За часів Гетьманату діяли тимчасові конституційні закони: Закон «Про тимчасовий державний устрій України» (29 квітня 1918 р.) та Закон «Про верховне управління Державою на випадок смерті, тяжкої хвороби і перебування поза межами Держави ясновельможного пана Гетьмана всієї України» (1 серпня 1918 р.), які встановлювали монархічну форму правління в Україні при збереженні її унітарного

[593] Явір В. А. Концептуальні та політико-правові засади етнокультурної автономії як механізму протидії етнополітичній дезінтеграції України. *Правова держава.* 2019. Вип. 30. С. 450–458. С. 451.
[594] Кресіна І. О. Національно-культурна автономія. *Політологічний енциклопедичний словник.* Київ: Генеза, 2004. 735 с.
[595] Політико-правові засади етнокультурної консолідації українського суспільства: наук. записка / І. Кресіна, Л. Лойко, В. Явір, Д. Грицяк, С. Стоєцький. Київ: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2013. 155 с. С. 110.

державного устрою. Гетьманат як різновид монархічної форми правління більше тяжів до унітаризму як форми державного устрою, яка суттєво полегшує управління державою.

Ще одним документом, який продовжив формування конституційних засад УНР, стала Декларація Української Директорії (13 грудня 1918 р.) – вищого органу державної влади відродженої УНР (діяв з 14 листопада 1918 р. до 10 листопада 1920 р.), що прийшов на зміну Гетьманату. Декларація Української Директорії була відповіддю на поточні виклики для держави, тому на формі устрою, на відміну від форми правління (республіка), не зосереджувалася.

Аналізуючи конституційно-правові акти початку XX ст., у яких закріплювався унітарний державний устрій, неможливо оминути проєкт конституції С. Дністрянського, що зробив внесок у розвиток унітаризму в Україні. Проєкт Конституції Західноукраїнської Народної Республіки було підготовлено вченим-правознавцем С. Дністрянським на замовлення уряду ЗУНР в еміграції. Створювану державу С. Дністрянський бачив самостійною, правовою, унітарною, напівпрезидентською, демократичною республікою. Сутність ЗУНР як правової держави полягала в тому, що згідно з проєктом вона була організацією політичної влади українського народу та юридичною формою його самоідентифікації. Український народ, який володіє тисячолітньою традицією державотворення, за конституцією С. Дністрянського, отримав право на самовизначення, утворення своєї національної держави, здійснення влади на своїй національній території[596]. Документ містив главу III під назвою «Право народів на самовизначення», в якій закріплювалося: «Як політичний власник національної території український народ є носієм територіального верховенства в державі. Він користується повним правом самовизначення, яке витікає з його безпосереднього зв'язку з державною територією»[597]. Передбачалося скликання Установчих зборів, які повинні були затвердити Конституцію ЗУНР, провести адміністративно-територіальний поділ держави (громади, округи, області).

Характерно, що проєкт С. Дністрянського містив пряму заборону асиміляції інших національностей та право на самовизначення окремих народів, що вказує на демократичний характер цієї конституції. Однак йшлося більше не про територіальне самовизначення, а про його політичний та етнокуль-

[596] Мірошниченко М., Мельник П. Конституція С. С. Дністрянського: договірна форма втілення принципу права українського народу на самовизначення. *Матеріали І Всеукраїнських наукових читань пам'яті академіка С. Дністрянського «Західноукраїнська Народна Республіка – П'ємонт українського державотворення».* Київ – Тернопіль: ТНЕУ, 2018. С. 243–247.

[597] Конституція Західно-Української Народної Республіки (проєкт Станіслава Дністрянського) 1920. URL: https://constituanta.blogspot.com/2012/08/1920.html

турний вимір. Проєкт конституції передбачав культурну автономію народів у сфері освіти, пропорційне національне представництво в органах влади, виборчій системі, так зване: «національне нормативне співвідношення 4:1:1 ґрунтується на пропорційному співвідношенні українського населення (4) з польським населенням (1), з одного боку, і з іншими національностями (1), з другого боку», що мало гарантувати іншим національностям демократичне, рівне забезпечення їх прав, а отже, запобігати етнічному невдоволенню та висуненню територіальних вимог, які б загрожували цілісності майбутньої держави.

Аналізуючи конституційні акти цієї доби, слід згадати і проєкт Конституції, підготовлений громадсько-політичним діячем і правознавцем О. Ейхельманом у 1920 р. для комісії, створеної урядом Української Народної Республіки з метою напрацювання нових основних державних законів. На відміну від попередніх конституційних актів, які передбачали унітарний устрій Української держави, проєкт О. Ейхельмана базувався на федералізмі. УНР мала стати демократичною республікою за формою державного правління з федеративним державним устроєм, у складі якої передбачалося створення відносно самостійних адміністративних одиниць – земель. На той час федеративний державний устрій вчений вважав найбільш ефективним для збереження територіальної цілісності України, на території якої на початку ХХ ст. спостерігалися неодноразові спроби формування державних утворень, у тому числі за національною ознакою. О. Ейхельман проєктом Конституції продовжив традицію уважного ставлення до захисту прав національних меншин, яке вважав невід'ємною ознакою демократичної держави. У документі зазначалося: «На території УНР не дозволяється робити жодних перешкод для розвитку культури національних менших в усіх напрямках, що не загрожують державній цілісності УНР»[598]. Цей проєкт Конституції разом з іншими конституційної-правовими актами доби УНР передбачав створення демократичної, правової Української держави, в якій значна увага приділялася демократичним свободам – захисту прав людини, забезпеченню прав національних меншин, рівній, пропорційній участі громадян в управлінні державою. Однак втілення у практиці державотворення федеративний устрій ніколи не набув, що є суттєвою пересторогою для його застосування, враховуючи цивілізаційний поділ України на схід і захід, а також тривалий досвід перебування її територій у складі сусідніх держав.

[598] Проєкт Конституції – Основних Державних Законів Української Народної Республіки (Отона Ейхельмана) 1921. URL: https://constituanta.blogspot.com/2012/10/1921.html

Наступний період державотворення (перебування України у складі СРСР з 1922 по 1991 р.) ознаменувався відходом від демократичних конституційних традицій початку XX ст. Усі чотири Конституції Радянської України наразі вважаються квазіконституціями, оскільки були нав'язані державі ззовні, мали політизований, ідеологічний характер. За Конституцією УСРР 1919 р. Україна була унітарною державою. Як уже згадувалося, у 1924 р. ВУЦВК прийняв рішення про утворення Молдавської Автономної Республіки у складі УСРР, хоча на той час більша частина молдавської території була окупована Румунією. До складу Молдавської АСРР включили райони, де проживали українці, у тому числі Придністров'я. За даними перепису 1926 р., 48,5% населення Молдавської АСРР становили українці і тільки 30,1% – молдавани. Проте офіційно МАСРР увійшла до складу УСРР тільки за Конституцією 1929 р. Її прийняттю передувало проведення адміністративно-територіальної реформи. У тексті Конституції 1929 р. немає згадок про державний устрій УСРР, натомість чимало уваги приділено питанню входження УСРР до складу СРСР – як суверенної договірної держави, яка зберігає за собою право вільного виходу з Союзу. Також зазначалося, що суверенітет УСРР обмежений лише в межах, зазначених у Конституції СРСР, і лише в предметах, що їх віднесено до компетенції СРСР; поза цими межами УСРР здійснює свою державну владу самостійно[599].

Конституція УСРР 1929 р. втратила чинність 30 січня 1937 р. у зв'язку із затвердженням Конституції УРСР 1937 р. У тексті цієї Конституції містився окремий розділ II під назвою «Державний устрій», знову ж таки більше присвячений статусу УРСР у складі СРСР, а не державному устрою Радянської України. Зокрема, визначалося, що УРСР з метою здійснення взаємодопомоги у економічній, політичній і оборонній лінії об'єдналася з іншими рівноправними союзними республіками в СРСР (ст. 13); зберігає за собою право виходу з СРСР (ст. 14); територія УРСР не може бути змінювана без згоди УРСР. Закріплювалося типове для суб'єкта федерації дворівневе громадянство – кожний громадянин УРСР є громадянином СРСР (ст. 17). Також були окреслені предмети відання УРСР, здійснено розмежування повноважень союзних (федеральних) органів влади і республіканських (ст. 19). Радянська Україна за Конституцією 1937 р. фактично отримувала право визначати свій державно-територіальний устрій, а саме: встановлення і зміна Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки і контроль за її виконанням; встановлення кордонів і районного поділу областей УРСР;

[599] Конституція Української Соціялістичної Радянської Республіки 1929 р. / Верховна Рада України. *Офіційний вебпортал парламенту України.* URL: http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1929.html.

подання на затвердження Верховної Ради СРСР утворення нових областей, а також нових автономних республік і областей у складі УРСР (ст. 19)[600]. З останнього положення випливає, що це право було обмежене наданням згоди Верховної Ради СРСР. Але Україна була типовою складовою федеративної держави з усіма обмеженнями, які випливають з цього статусу, тож про її власну форму державного устрою як незалежної держави, у контексті радянських конституцій, некоректно говорити.

Четверту Конституцію УРСР було прийнято 20 квітня 1978 р. на основі Конституції СРСР 1977 р., «яка відобразила новий стан розвитку Радянської держави – побудову в СРСР розвинутого соціалістичного суспільства». Основний Закон УРСР 1977 р. є найбільш прогресивним зразком радянського конституційного права – на відміну від попередніх редакцій, значно більше уваги приділено захисту прав і свобод громадян УРСР, соціально-культурному розвитку, забезпеченню рівних прав національностей. Конституція містила розділ ІІІ «Національно-державний і адміністративно-територіальний устрій Української РСР», що складався з глави 7 «Українська РСР – союзна республіка в складі СРСР» та глави «Адміністративно-територіальний устрій Української РСР»[601]. Однак принципових відмінностей між Конституцією УРСР 1977 р. і попередньою редакцією немає у частині визначення державного устрою держави – це деталізована і розширена версія положень, які стосуються входження УРСР до союзної держави, її статусу, повноважень та адміністративно-територіального поділу, Конституції УРСР 1937 р.

Історія радянської України не вирізняється особливими здобутками і внеском у державотворення, передусім це стосується розвитку конституційних принципів, що пояснюється тоталітарним політичним режимом централізованої федеративної держави, до складу якої входила Україна. Її суверенітет був формальним, а положення конституцій – політичними й декларативними. Конструктивними елементами слід вважати те, що саме за радянського періоду до складу України повернулися історичні території – Східна Галичина, Північна Буковина і Закарпаття та об'єдналися в єдиній, нехай і залежній від союзної влади державі; Україна залишалася неподільною, формально відносно самостійною – в громадській думці утверджувалася правова суб'єктність України як окремої держави, що зіграло ключову роль у проголошенні незалежності.

[600] Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки 1937 р. / Верховна Рада України. *Офіційний вебпортал парламенту України.* URL: http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1937.html

[601] Конституція Української Радянської Соціалістичної Республіки 1978 р. / Верховна Рада України. *Офіційний вебпортал парламенту України.* URL: http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html

Унітаризм, закладений в основу державотворення протягом історії, сприяв збереженню територіальної цілісності держави у 2000-х роках в умовах етнополітичного розколу, відцентрових тенденцій і латентних регіональних проявів сепаратизму. Однак не сприяв вирішенню суперечностей, які накопичувалися в регіонах. Головну відповідальність за це несе, безумовно, не форма державного устрою, а несистемна та непослідовна етнонаціональна політика керманичів держави, яка не має сучасної правової бази, не забезпечує адекватної реакції на виклики, своєчасного задоволення прав та потреб етноспільнот, частина з яких за підбурювання ззовні побачили у сепаратизації можливості для задоволення своїх прав та інтересів. Однак трансформація державного устрою, проведення адміністративно-територіальної реформи, передача повноважень на місця могли б пом'якшити ці суперечності та переспрямувати вимоги населення етнополітично проблемних регіонів (Криму, Закарпаття, Донбасу), що дало б змогу уникнути їх анексії та окупації.

Що ж стосується федералізму, то як демократична форма державного устрою він зазнав потужної дискредитації напередодні і протягом етнополітичного конфлікту на сході України, який розпочався 2014 р. Федералізм став синонімом сепаратизму та дезінтеграції України, позаяк влада в особі Президента В. Януковича багато років готувала ґрунт для федералізації України[602]. У 2009 р. була опублікована стаття колишнього депутата від Партії регіонів В. Колесніченка в офіційному парламентському виданні, в якій викладено проєкт федералізації України. Депутат стверджував, що саме «надмірна централізація державної влади в руках центральних органів, відсутність фінансової основи й самостійності в органів місцевого самоврядування, вкрай низький рівень залучення регіональних еліт до процесу прийняття державних рішень на тлі культурних, історичних, економічних і політичних відмінностей регіонів України залишаються одними з головних дестабілізаційних чинників українського суспільства»[603].

Згідно з політичним проєктом В. Колесніченка тільки федералізація дасть змогу зберегти територіальну цілісність, закріпити етнополітичну стабільність, подолати відцентрові регіональні тенденції й назавжди зняти з порядку денного проблему етнокультурних відмінностей між регіонами в Україні. Каменем спотикання автор називав мовне питання, пропонуючи для таких регіонів, як Донбас, Крим, Закарпаття запровадити двомовність. Політик посилався на приклади успішних європейських держав (Бельгії,

[602] Явір В. А. Федералізм як технологія сепаратизму в Україні. С. 18–21.

[603] Колесніченко В. Федеративна Україна – безальтернативна альтернатива розвитку української держави. *Голос України.* 2009. № 194.

Швейцарії), які за допомогою федеративного державного устрою подолали внутрішні розбіжності у своїх адміністративно-територіальних утвореннях, що дало змогу вільно розвивати регіональні особливості кожного з них.

РФ радо вітала цю ініціативу, стверджуючи, що внаслідок федералізації України російськомовне населення здобуде більше прав. Саме захист прав російськомовного населення став формальним приводом для окупації Криму. Російські телеканали повідомляли про утиски етнокультурних, політичних прав росіян та російськомовних українців на сході та півдні України й мобілізували населення цих регіонів до участі в сепаратистських акціях.

Насправді сусідній державі була потрібна слабка, розколота, несамостійна й залежна від РФ Україна. Федералізм став би ідеальним підґрунтям для деконсолідації, суперечностей між регіонами, зрештою, для відмови від європейської і євроатлантичної інтеграції, в чому найбільше зацікавлена РФ. Тому в усіх планах врегулювання етнополітичного конфлікту в Україні, починаючи від Женевських домовленостей, головною вимогою Кремля була і є федералізація України. Міністр закордонних справ Росії навіть пропонував США та ЄС схилити Київ до загальнонаціонального діалогу, підсумком якого мала стати нова Конституція, що гарантуватиме федеративний устрій України, оскільки Україна як унітарна держава, на думку російської сторони, «не працює»[604]. МЗС РФ наполягало на тому, що без федералізації розв'язання конфлікту неможливе: «Без реальної конституційної реформи в Україні, в рамках якої через федералізацію забезпечувалися б інтереси всіх регіонів країни, зберігався її позаблоковий статус, закріплювалася особлива роль російської мови, важко розраховувати на довгострокову стабілізацію української держави»[605].

Однак Україна не погодилася на такий варіант вирішення етнополітичного конфлікту і повернення окупованих територій у статусі автономій федеративної України. У травні 2014 р., через два місяці після окупації Криму та ОРДЛО, переконлива більшість українців (73,4%) висловили підтримку нинішній унітарній моделі територіального устрою України. На користь федеративного устрою висловилося 15,8% опитаних. Позитивним чинником є те, що влада погоджувалася провести референдум з питання державного устрою України. Всупереч нав'язуваній ззовні федералізації Україною був взятий курс на демократизацію унітарного устрою шляхом децентралізації. Вчені застерігають, що останнім часом у контексті децентралізації з-за кор-

[604] Росія закликає ЄС та США посприяти встановленню федеративного устрою України. 30.03.2014. URL: http://uaport.net/uk/news/ua/t/1403/30/4630000

[605] У Лаврова твердять, що конфлікт на Сході України не вирішиться без федералізації. 2014. 7 квіт. URL: http://www.pravda.com.ua/news/2014/04/7/7021657

дону пропонують різні рекомендації щодо облаштування України: надання особливого статусу Донбасу, про перетворення України на конфедерацію, спотворюючи суть децентралізації. Однак важливо пам'ятати: Україна за Конституцією – унітарна держава й є суб'єктом, а не об'єктом міжнародних відносин[606].

Сучасний етап державотворення в Україні характеризується пошуком принципово нових рішень, серед яких – питання вдосконалення територіальної організації влади зокрема та державного устрою України в цілому. Одним з ключових напрямів суспільних трансформацій є реформування територіальної організації влади на засадах децентралізації. Основними завданнями реформи децентралізації, яку було започатковано у 2014 р., визначено досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. Насамперед йдеться про децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. Серед цілей реформи, яка продовжується, – також сформувати оптимальну для України систему адміністративно-територіального устрою, яка формуватиметься навколо базової ланки – територіальної громади.

Принцип децентралізації влади полягає у тому, що за місцевими органами державної влади закріплюється право вирішувати питання регіонального і місцевого значення, тоді як за центральними – право забезпечення внутрішніх і зовнішніх загальнонаціональних інтересів, регулювання всіх сфер суспільного і державного ладу – політичної, економічної, соціальної, культурної (духовної), екологічної та зовнішньополітичної, а також обов'язок захисту суверенітету і територіальної цілісності[607]. Ефективна громада, що бере участь у вирішенні кола місцевих питань, розпоряджається своїми фінансами, суттєво знімає суперечності, що породжуються головним недоліком унітарного державного устрою – надмірною централізацією, концентрацією влади і повноважень у центральних органів державної влади і нав'язуванням своєї політики місцевим громадам.

Однак гарантування дієвості децентралізації в Україні, незворотності цього вектора трансформації територіальної системи і просторової організації влади – удосконалення державного устрою – забезпечить тільки конституціоналізація цього принципу. В Конституції необхідно закріпити, що Україна є унітарною, децентралізованою державою, а на законодавчому

[606] Шемшученко Ю. Конституція і виборчий процес в Україні. С. 28.
[607] Батанов О. В. Унітаризм як політичний та правовий феномен: вітчизняний та зарубіжний досвід. С. 23.

рівні забезпечити імплементацію цього конституційного принципу. Еволюція форми державного устрою України в напрямі децентралізації відповідає цілям європейської інтеграції, оскільки в країнах Європейського Союзу спостерігається посилення тенденції децентралізації.

4.2.
Особливості й завдання мовної політики в сучасній Україні в контексті забезпечення унітаризму

Мова є важливим об'єктом правових відносин, що виникають між громадянами, організаціями та органами влади, тому що вона є інструментом формування офіційних, усних, письмових, інформаційних повідомлень, заяв, звернень, договорів тощо. Вона є особливим феноменом, що «належить до матеріальної сфери як засіб реальної комунікації та разом з тим є духовним явищем, навіть глибоко інтимним у плані його використання самими носіями»[608]. Окрім того, мова є соціальною реальністю, що потребує спеціального нормативно-правового регулювання. Її динамічність як форми суспільної свідомості та засобу соціальної комунікації, її багатофункціональність дають підстави говорити про існування особливих, мовних відносин, що належать до сфери правового впливу.

Мовне питання постійно присутнє в широкому політико-правовому дискурсі – в тому числі між прихильниками збереження унітаризму і адептами запровадження федералізації. У процесі цієї полеміки набули обґрунтування нові поняття – «децентралізована та регіоналізована держава»[609]. Федералісти свою позицію аргументують тим, що федералістична форма нібито є більш демократичною, ніж унітарна. Проте світовий досвід означену тезу

[608] Тарбастаева И. С. Коллективные права этнических сообществ: социально-философский анализ: дисс. ... канд. филос. наук: 09.00.11. Новосибирск, 2020. С. 87.
[609] Курілов Ю. Ю. Регіоналізація, децентралізація та адміністративна реформа в Європі: теоретико-методологічний аспект. *Аспекти публічного управління*. 2018. Т. 6. № 11–12. С. 73.

не підтверджує. Знову ж таки прикладів здійснення добровільного переходу від унітаризму до федералізму в світовій практиці не зафіксовано. Щоправда, іноді посилаються на приклад Бельгії. Однак слід зауважити, що вона свого часу змінила державний устрій вимушено, внаслідок тривалого міжетнічного напруження. Але це не сприяло розв'язанню цілої низки наявних проблем, у тому числі й мовної.

Прихильники штучної зміни державного устрою зазвичай апелюють до російськомовної специфіки, «особливого» менталітету населення південно-східних регіонів і цим самим «намагаються розколоти Україну на підставі національно-етнічного чинника, котрий пропонується покласти в основу федералізації». При цьому ігноруються беззаперечні факти, які засвідчують штучне створення в цій частині України соціально-політичної атмосфери, «коли спілкуватися українською мовою було або непрестижно, або неприйнятно, або навіть небезпечно»[610].

Прихильники збереження унітарності звертають увагу опонентів і громадськості на той факт, що багато демократичних держав (причому з різними формами територіального устрою) досягають значного ступеня децентралізації. І це не заважає тим із них, що історично сформувалися як унітарні, такими й залишатися. Йдеться про такі країни, як Франція, Іспанія, Японія, Польща. Децентралізація значною мірою розширює можливості регіонів як соціально-економічних та правових утворень, що єднають людей не лише матеріально, а й культурно через такі складові, як мова, культура, спільні інтереси. Натомість «федералізацію в Україні як форму територіального устрою, що враховує регіональні, культурні, історичні відмінності, було повністю дискредитовано протягом 2014–2015 років». В умовах російської агресії федералізм «став синонімом сепаратизму та дезінтеграції України»[611].

Здійснюючи правове забезпечення мовної політики, необхідно застосовувати комплексний підхід, оскільки мовні відносини «охоплюють широке коло суб'єктів: людина, національні спільноти, держава, державні органи, органи місцевого самоврядування тощо». Як засвідчує світовий досвід, моделі правового регулювання мовних відносин «визначаються мовною ситуацією, що історично склалася в конкретній країні, а також залежить від мовної політики, здійснюваної державою»[612]. Правове, передусім законодавче, закріплення соціальних функцій мов за правильної постановки питан-

[610] Колісник В. Ідея федералізації в Україні у контексті національно-етнічного чинника: історичний досвід та сучасні виклики. *Право України.* 2014. № 9. С. 58.
[611] Новіков О. В., Алгаш В. В. Федералізація України: аргументи та контраргументи. *Молодий вчений.* 2018. № 4. С. 731.
[612] Ткаченко Є. Поняття державної мови. *Підприємництво, господарство і право.* 2006. № 8. С. 21.

ня дає змогу «враховувати рівень національно-культурної самосвідомості народу, його соціальні потреби, а також створює умови для нейтралізації намагань суб'єктивного втручання в процеси мовного функціонування»[613]. Відповідно, зважаючи на наслідки довготривалої залежності українського суспільства від нав'язаного іззовні політичного та соціокультурного впливу, необхідними умовами забезпечення його цілісності є збереження унітарності та практичне утвердження статусу української мови як державної.

Отже, питання, пов'язані із законодавчим закріпленням специфіки функціонування мов у тій чи іншій країні, не можна розглядати ізольовано від усієї політичної, соціально-економічної та культурної ситуації, яка найчастіше диктує логіку й визначає можливості законодавчого регулювання мовної політики. Саме з особливостями модернізації українського суспільства пов'язані основні віхи у намаганні на державному рівні розв'язати весь комплекс проблем, пов'язаних з утвердженням української мови як державної та функціонуванням мов національних меншин. І саме з цим пов'язана проблема реалізації в Україні мовної політики, адекватної необхідності збереження унітарності держави як важливого чинника забезпечення її суверенності. Щодо цього О. Майборода цілком слушно застерігає: «Хоча мовна та етнічна сфери суспільного життя не є тотожними і тільки частково перетинаються, але в точках цього перетину виникають гострі соціальні та політичні колізії, які час від часу завершуються застосуванням сили, автономізацією, федералізацією держав і навіть їх розпадом»[614].

Зважаючи на необхідність з'ясувати рівень політико-правового забезпечення мовного питання в Україні, варто звернутися до історії цієї проблеми, починаючи від перших років незалежного існування країни.

Уже в законодавчих актах Української РСР кінця 1980-х років і перших років незалежної України доволі повно відображені мовні права титульної нації і національних меншин. Йдеться насамперед про Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» 1989 р., Декларацію прав національностей України 1991 р., Закон України «Про національні меншини в Україні» 1992 р. Причому зазначені нормативно-правові акти випередили у часі прийняття Радою Європи провідних міжнародно-правових документів у цій сфері правовідносин: Європейської хартії регіональних мов або мов меншин 1992 р.; Рекомендації 1201 44 Парламентської Асамблеї Ради Європи щодо тексту додаткового протоколу до Конвенції про захист прав людини і основопо-

[613] Годердзишвили Ц. М. Эволюция государственно-правового статуса языков в истории России и Советского государства. *Вест. Моск. ун-та.* Сер. 11. Право. 1992. № 6. С. 67.
[614] Мовна ситуація в Україні: між конфліктом і консенсусом. С. 5.

ложних свобод щодо осіб, які належать до національних меншин 1993 р.; Рамкової конвенції про захист національних меншин 1995 р.

Базовим законом, який тривалий час визначав мовну політику в Україні, став Закон Української РСР «Про мови в Українській РСР» 1989 р. Цей закон мав своїм завданням регулювати суспільні відносини у сфері всебічного розвитку і вживання української та інших мов, якими користується населення України в державному, економічному, політичному і громадському житті; охороняти конституційні права громадян у цій сфері; виховувати шанобливе ставлення до національної гідності людини, її культури і мови, зміцнювати дружбу і співробітництво з іншими народами. Варті особливої уваги положення Закону, які стосуються гарантування вільного розвитку та рівноправності національних мов, широких можливостей щодо їхнього офіційного використання (ст. 3), обов'язку службових осіб опанувати, крім української і російської мов, й іншу національну мову в обсязі, необхідному для виконання службових обов'язків (ст. 6). Цей закон для свого часу був доволі вдалим, відповідно до тієї ситуації, що склалася наприкінці існування Радянського Союзу, але зі зміцненням суверенності України низка його принципових положень уже не відповідала потребам українського суспільства.

Концептуальні засади етнонаціональної політики майбутньої незалежної держави були викладені в Декларації про Державний суверенітет України 1990 р. Цей документ декларував зобов'язання держави щодо забезпечення національно-культурного відродження українського народу, його історичної свідомості та традицій, національно-етнографічних особливостей, функціонування української мови у всіх сферах суспільного життя. Документ містив положення, згідно з яким громадяни всіх національностей становлять народ України; утверджував рівність перед законом усіх, незалежно від походження, расової та національної належності, мови тощо; гарантував усім національностям, що проживають на території країни, право їх вільного національно-культурного розвитку.

У Декларації прав національностей України 1991 р. держава гарантувала всім народам, національним групам, громадянам, які проживають на її території, рівні політичні, соціальні та культурні права. Декларація утверджувала заборону дискримінації за національною ознакою і покарання за такі дії (ст. 1); гарантувала всім національностям право на збереження їхнього традиційного розселення; зобов'язувала створювати належні умови для розвитку всіх національних мов і культур (ст. 2); гарантувала право вільного користування рідними мовами в усіх сферах суспільного життя, включаючи освіту, виробництво, одержання і поширення інформації (ст. 3). Принциповим і доволі важливим слід вважати положення Декларації, яким

передбачено можливість функціонування мов інших національностей нарівні з державною мовою, не вимагаючи при цьому, щоб на відповідній території громадяни певної національності становили більшість. Згідно зі ст. 3 Декларації достатньо було компактного проживання тієї або іншої національності.

Закон України «Про національні меншини в Україні» 1992 р. був новим помітним кроком у напрямі гарантування національним меншинам права на вільний розвиток, у т. ч. у мовній сфері. Водночас закон певною мірою звузив мовні права національних меншин порівняно з положеннями Декларації прав національностей. Йдеться, зокрема, про заміну ряду формулювань: «компактне проживання» на «більшість населення»; «вільне користування рідними мовами у всіх сферах суспільного життя» на «користування у роботі державних органів, громадських об'єднань, а також підприємств, установ і організацій»; використання мов національних меншин «нарівні з державною українською мовою» на «поряд з державною українською мовою»[615]. Чіпляючись за такі формулювання політичні сили, що представляли інтереси РФ на території України та піддавали сумніву її європейський вибір, стали спекулювати на мовно-культурних відмінностях різних регіонів України та піддавати сумніву необхідність збереження унітаризму.

Наступним надзвичайно важливим кроком у реалізації мовної політики України стало прийняття Конституції України 1996 р., у статтях 10, 11, 12 якої сформульовано принципові положення щодо функціонування мов в Україні. Згідно зі ст. 10 державною мовою в Україні є українська мова, при цьому держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території країни; крім того, гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин; держава також сприяє вивченню мов міжнародного спілкування. У ст. 11 Конституція встановлює, що держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України. У ст. 12 зазначається, що Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави.

Важливе значення для конкретизації конституційної норми щодо державної мови мало офіційне тлумачення ч. 1 ст. 10 Конституції, надане Конституційним Судом України, який у своєму рішенні наголосив, що положен-

[615] Мармазов В., Піляєв І. Україна в політико-правовому просторі Ради Європи: досвід і проблеми. Київ: Вентурі, 1999. С. 133.

ня ч. 1 ст. 10 Конституції України, за яким «державною мовою в Україні є українська мова», треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України у здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (ч. 5 ст. 10 Конституції України). Поряд із державною мовою у здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України. Виходячи з положень ст. 10 Конституції України щодо гарантування застосування мов в Україні, зокрема в навчальному процесі, мовою навчання в дошкільних, загальних середніх, професійно-технічних та вищих державних і комунальних навчальних закладах України є українська мова. У державних і комунальних навчальних закладах поряд із державною мовою відповідно до положень Конституції України, зокрема ч. 5 ст. 53, та законів України, у навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин[616].

16 березня 2003 р. відбулися парламентські слухання «Про функціонування української мови в Україні», учасники яких дійшли висновку, що українська мова як державна не набула належного поширення в усіх сферах суспільного життя, хоча законодавча база з цього питання відповідає загальноприйнятій світовій практиці й узгоджується з відповідними міжнародно-правовими актами. Однак мовна ситуація в державі засвідчила, що лише декларування державного статусу української мови для повноцінного і незворотного утвердження її в усіх сферах суспільного життя недостатньо. За результатами слухань були ухвалені рекомендації, зокрема, щодо необхідності більш досконалих механізмів реалізації законодавства про функціонування української мови, а також урегулювання питань, пов'язаних з удосконаленням юридичної відповідальності за його порушення.

Особливим етапом, який засвідчив недосконалість механізмів державного регулювання мовної ситуації в Україні, слід вважати конфлікт довкола законодавчого закріплення принципових положень Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Зазначена Хартія була прийнята в м. Страсбурзі (Франція) державами – членами Ради Європи 5 листопада 1992 р. Україна приєдналася до Хартії 2 травня 1996 р., ратифікувала

[616] Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. Справа про застосування української мови. *Вісник Конституційного Суду України.* 2000. № 1. С. 7–9.

15 травня 2003 р. Важливість цієї події пов'язана з тим, що мовні права у міжнародно-правових документах вважаються такими, які належать до фундаментальних, природних прав. Ґрунтуючись на цьому, нормативно-правові документи міжнародних організацій «ставлять за мету створення системи універсальних принципів, які повинні лягти в основу національних законодавчих систем і як через пряму дію норм міжнародного права, так і через імплементацію їх у національну законодавчу систему країн сприяти: збереженню мовного різноманіття як особливої цінності, спільного надбання людської цивілізації; правовому захисту мовних меншин; запобіганню конфліктам, які можуть виникнути на мовному ґрунті»[617].

У преамбулі Хартії зазначається, що охорона історичних регіональних мов або мов меншин Європи, деякі з яких перебувають під загрозою відмирання, сприяє збереженню та розвитку культурного багатства і традицій Європи; що право на використання регіональної мови або мови меншини у приватному та суспільному житті є невід'ємним правом відповідно до принципів, проголошених у Міжнародному пакті ООН про громадянські і політичні права та відповідно до духу Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод; підкреслюється важливість міжкультурного діалогу і багатомовності; що охорона і розвиток регіональних мов або мов меншин у різних країнах та регіонах Європи є важливим внеском у розбудову Європи, що ґрунтується на принципах демократії та культурного розмаїття в рамках національного суверенітету і територіальної цілісності; що Хартія має на меті враховувати специфічні умови та історичні традиції різних регіонів європейських держав тощо.

Взяття Україною наведених зобов'язань і прийняття відповідного закону було покликане створити правові інструменти для розв'язання етнічних непорозумінь між російськомовними та україномовними громадянами, надати якісно нового стану мовній ситуації кримських татар та інших мов меншин на території України, а також інструменти для усунення перешкод утвердженню української мови як державної в країні. Однак подальші події засвідчили поспішність, невиваженість і суперечливість ратифікації Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Йдеться насамперед про її неадекватний переклад і практичну спрямованість. В оригіналі назви цього документа йдеться не про «регіональні мови», а про «міноритарні мови», тобто ті, що перебувають під загрозою зникнення. Перш ніж ратифікувати Хартію, слід було замислитись над тим, що РФ, на відміну від України, досі

[617] Товт М. М. Систематизація мовного законодавства відповідно до Конституції та міжнародних зобов'язань України. *Конституція України та проблеми систематизації законодавства:* зб. наук. праць. Вип. 5. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 1999. С. 346.

її не ратифікувала, хоча багатомовність для Росії не менш характерна. А також над тим, з яких мотивів не ратифікували Хартію такі країни, як Франція, Болгарія, Грузія, Латвія, Литва, Естонія, Молдова, Греція, Туреччина.

Як наслідок, політичне протистояння призвело до некоректного тлумачення Європейської хартії регіональних мов або мов меншин. Саме з цим пов'язані неконституційні, незаконні рішення 2006 р. Харківської, Луганської, Севастопольської та інших обласних рад щодо надання російській мові регіонального статусу. 10 серпня 2012 р. набрав чинності закон «Про засади державної мовної політики» (так званий закон Колесніченка – Ківалова), у якому чіткого правового відображення набули спекуляції на нормативних положеннях Хартії. Концептуальною вадою цього закону було те, що мова розглядалася не як одна з найважливіших етнонаціональних ознак, а як ознака територіальна, що не узгоджується з теорією етносу та нації. До того ж закон передбачав можливість офіційної двомовності в регіонах, де чисельність національних меншин перевищує 10%. Це означало не що інше, як запровадження в окремих регіонах російської мови як державної. У зазначеному законі, хоча і повторювалась конституційна норма про українську мову як державну в Україні, але водночас істотно розширювалось використання регіональних мов і встановлювались штучні критерії для такого використання. При цьому сам перелік регіональних мов, визначений п. 2 Закону України «Про ратифікацію Європейської хартії регіональних мов або мов меншин», був збільшений з 13 до 18, у тому числі в Законі було винайдено так звану русинську мову (частина 2 ст. 7 Закону).

Аналіз кризового характеру тогочасного забезпечення мовного питання в Україні засвідчує таке. Згідно зі ст. 92 Конституції України порядок застосування мов визначається виключно законами України. Це означало, що односторонні згадані рішення місцевих рад були протизаконними, тому що суперечили Конституції. До того ж вони не відповідали головній меті Хартії, до якої апелювали. Хартія передбачає врахування мовної ситуації на конкретній території. Її метою є забезпечення, наскільки дозволяють умови, вживання регіональних мов або мов меншин в освіті та засобах масової інформації, у судах та адміністративних установах, економічному та соціальному житті, у культурній діяльності. Предметом регулювання Хартії є встановлення статусу мови, а також заходів захисту та заохочування її вживання і використання. Що ж стосується російської мови, то вона не належить до тих мов, які потребують особливого захисту через загрозу свого зникнення. Зрештою, на такий виважений підхід орієнтує й сама Хартія, в тексті якої зазначається, що охорона і розвиток регіональних або міноритарних мов не повинні завдати шкоди офіційним мовам і

необхідності вивчати їх, а умови прийняття Хартії надають широкі можливості вибору тих пунктів, які відповідають інтересам держави, що її ратифікує.

23 лютого 2014 р. Верховна Рада України визнала закон «Про засади державної мовної політики» таким, що втратив чинність, однак виконувач обов'язків Президента України О. Турчинов, керуючись політичною ситуацією, пов'язаною з російською агресією та з мотивацією «дискримінації» російської мови, відмовився підписати відповідний документ і при цьому не наклав вето на рішення, проголосоване Верховною Радою України. Тож цей закон продовжував діяти або скоріше – існувати в правовому полі України, оскільки був мертвонародженим і політизованим за своєю суттю. Епопея з тлумаченням Хартії й дією закону «Ківалова – Колесніченка», що «прокладав «русскому міру» шлях усередину країни»,[618] завершилась визнанням останнього Конституційним Судом України своїм Рішенням від 28 лютого 2018 р. недійсним.

Питання застосування української мови в Україні відображене також у багатьох законах, зокрема, тих, що стосуються інформаційного розвитку, освітньої політики, видавничої справи, функціонування засобів масової інформації, місцевого самоврядування, військової служби, соціокультурного розвитку та ін. питань. Частиною національного мовного законодавства є також норми, що містяться у двосторонніх міждержавних договорах. Аналіз нормативно-правових актів, пов'язаних із використанням мов у різних галузях, засвідчує, що відповідні правові норми запроваджуються відсильним і регламентуючим методами. У Концепції державної мовної політики 2010 р. закріплювалося, що «повноцінне функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території держави є гарантією збереження ідентичності української нації, єдності України», та встановлювалося, що одним з основних завдань цієї концепції є сприяння «посиленню функції державної мови як об'єднавчого і консолідуючого чинників в українському суспільстві, засобу зміцнення державної єдності України»[619].

Поряд із тим несистемний, конфліктний характер нормативно-правової бази забезпечення мовної політики нерідко призводив до ускладнення практичного застосування відповідних норм. Це стосувалося, зокрема, питань: мовлення мовою національних меншин лише на територіях їх компактного проживання, що порушувало права їх представників поза цими

[618] Масенко Л. Конфлікт мов та ідентичностей у пострадянській Україні. Київ: ТОВ «Вид-во "Кліо"», 2020. С. 10.

[619] Концепція державної мовної політики: схвалена Указом Президента України від 15 лютого 2010 року № 161/2010.

межами; віднесення мовного питання до відання місцевих виконавчих органів; намагання нечіткими формулюваннями в законах створити більш комфортні умови в інформаційному просторі для функціонування російської мови; наукоподібне термінологічне спекулювання та подвійне тлумачення правових норм (намагання приховати прагнення дотягти російську мову до рівня державної під терміном «офіційної мови», неоднозначне тлумачення поняття «двомовність» та ін.). Неврегульованість мовного питання, непослідовність мовної політики призвели до значного загострення протистояння проросійських і проукраїнських політичних сил. Тенденції до подолання задавненої політики русифікації й зміни мовної ситуації на користь української мови спостерігалися лише в активних фазах цього протистояння, зокрема, під час Помаранчевої революції та Революції гідності. Після їхнього завершення російська мова поверталася на панівні позиції.

Намагання упродовж 2014–2019 рр. законодавчо та практично забезпечити належне функціонування української мови як державної та врегулювання застосування мов національних меншин зазвичай політизувалося й наштовхувалось на жорсткий спротив деструктивних політичних сил. За цих умов Верховній Раді України попереднього скликання вдалося лише наприкінці завершення своєї каденції 25 квітня 2019 р. ухвалити Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Жорсткий спротив урегулюванню мовного питання засвідчує конституційне подання 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) цього Закону.

Основний акцент його суб'єктом зроблено на дискримінації за мовною ознакою носіїв інших мов. Зміст подання засвідчує маніпулювання захистом індивідуального права на спілкування рідною мовою та мовним правом національних меншин. Зважаючи на це, слід зазначити, що з правової точки зору дискримінація означає свідоме обмеження діяльності певних осіб (частини суспільства), звуження конституційних та інших прав і свобод людини. Суб'єкт подання при цьому апелює до поняття «дискримінація». Однак детальний аналіз змісту вищезазначеного закону засвідчує відсутність ознак дискримінації. Даний закон має чітку орієнтацію на захист та розширення можливостей функціонування української мови як державної.

Підтвердженням зазначеного є такі позиції. Відповідно до ст. 10 Конституції України «державною мовою в Україні є українська мова». З норм міжнародного права щодо збереження та захисту всіх мов не випливає, що мова національної меншини чи корінного народу повинна стати засобом спілкування на певній території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів,

роботи, діловодства, документації тощо). Критерієм для використання мов в Україні повинна бути публічна і приватна сфери. У публічній сфері має функціонувати українська мова як державна, у приватній – будь-яка мова національних меншин на вибір тієї чи іншої особи. Відповідно, сферами, в яких застосовується державна мова, є насамперед здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо). Практика переважної більшості країн світу засвідчує необхідність забезпечення на загальнодержавному рівні єдиної мови, спільної історії, культивування об'єднуючих цінностей. Зазначена позиція жодною мірою не звужує конституційних прав національних меншин всебічно розвивати свої мови у приватній сфері. Натомість рівний доступ до володіння державною мовою не звужує, а суттєво розширює їхні права і можливості.

За риторикою, що стосується дискримінаційного характеру окремих положень Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної», у поданні народних депутатів України проглядається прагнення зберегти домінуюче становище російської мови поряд з українською мовою як державною. Така позиція не може вважатися конструктивною, державницькою. Українська мова покликана виконувати державотворчу функцію, на відміну від інших етнічних мов, яким належить виконувати функцію внутрішньої етнічної консолідації.

На відмінність державної мови від інших етнічних мов звертає увагу В. Шишкін, який зазначає, що «державна мова передусім є правничою мовою, яку слід розглядати одночасно як культурно-специфічну систему таких середовищ, як національне право (правове поле) та інструмент права»[620]. До того ж практика засвідчує, що дія цього Закону позитивно вплинула на розширення простору для українських пісень на радіо й телебаченні, декомунізацію топонімії та культурного ландшафту країни, розвиток україномовної кіноіндустрії, популяризації історичних подій і національних героїв, розширення функціонування української мови у молодіжному середовищі. Однак останнім часом мають місце намагання перегляду закону про державну мову й визначених ним мовних квот. Як наслідок, «боротьба на мовно-культурному фронті, від якої залежить доля держави, зосереджується в стінах парламенту і лягає на плечі державницької меншості депутатського корпусу»[621].

[620] Шишкін В. І. Мова як складник державотворення. *Мовознавство*. 2013. № 2-3. С. 231.
[621] Масенко Л. Конфлікт мов та ідентичностей у пострадянській Україні. С. 169.

У нинішніх пошуках гармонізації мовного законодавства, як продовження протистояння прихильників унітаризму та федералізації, склалося два основні наукові підходи – уніфікуючий і плюралістичний. Уніфікуючий передбачає утвердження однієї мови через надання їй юридичного статусу державної, офіційної. Один із критиків першого з названих підходів звертає увагу на пов'язані з його застосуванням ризики: «За наявності багатомовного суспільства таке правове регулювання передбачає пряме або опосередковане, поступове або прискорене витіснення мов, яким не надано певного статусу в різних сферах життєдіяльності суспільства. Це призводить до деградації непреферованих мов, соціального і культурологічного дискомфорту представників спільнот-носіїв цих мов, може навіть слугувати джерелом суспільних конфліктів»[622]. Якщо автор під альтернативою розуміє плюралістичний підхід, що припускає існування декількох мов із певним юридичним статусом, то ми зі свого боку зазначимо, що він таїть у собі ще більші ризики. Як правило, він спричиняє збільшення бюджетних витрат, підвищені вимоги до державних і громадських службовців, загрозу інтегрованості країни та її територіальній цілісності.

Відтак абсолютизація якогось одного із зазначених підходів, на нашу думку, є неприпустимою, тому що може призвести до небажаних наслідків. Процес удосконалення законодавства про мови в Україні потребує врахування різних підходів, але насамперед має бути відображенням історичної ситуації, що склалася в країні у зв'язку з попередньою реалізацією мовної політики.

Аналіз зарубіжного досвіду засвідчує, що розв'язання мовної проблеми здійснюється в рамках трьох основних її моделей: 1) існування єдиної офіційної (державної) мови; 2) існування поряд з однією офіційною (державною) мовою, яка застосовується на всій території держави, інших офіційних мов у окремих її регіонах – офіційної мови регіону; 3) існування кількох офіційних (державних) мов. Слід зауважити, що терміни «офіційна мова» і «державна мова» протиставляються або розводяться штучно, з певною (зазвичай політичною) метою. З наукової точки зору є всі підстави вважати їх тотожними. У цьому контексті М. Канавець слушно зазначає: «Не випадково в конституціях європейських держав використовується або термін "офіційна мова" або термін "державна мова", але ніколи обидва терміни в одному законодавчому акті не вживаються саме тому, що вони тотожні»[623].

[622] Товт М. М. Систематизація мовного законодавства відповідно до Конституції та міжнародних зобов'язань України. С. 345.

[623] Канавець М. В. Зарубіжний досвід формування та реалізації державної мовної політики. *Держава та регіони.* Серія: Державне управління. 2017. № 2 (58). С. 55.

Для України тепер і в доступному для огляду майбутньому доцільною для застосування є перша з названих моделей, оскільки вона застосовується переважною більшістю європейських держав, у тому числі такими унітарними державами, як Франція і Польща, досвід децентралізації яких є близьким для України. Ця модель передбачає визнання офіційною (державною) мовою мови титульної нації, яка історично сформувалася й автохтонно існує на території даної держави (є назвоутворюючою). Ця модель забезпечується шляхом неухильного додержання мовного законодавства усіма громадянами незалежно від їх місця проживання, етнічного походження, віросповідання тощо. Що ж стосується спроб тлумачення державної мови як етногрупового явища, то воно заперечує розуміння мови титульної нації як історико-географічного і соціокультурного явища, створює ґрунт для взаємних звинувачень в українському націоналізмі та великоросійському шовінізмі й дає підстави іншим етнічним групам країни вимагати рівноправності статусу своєї мови.

Поняття «державна мова» є усталеним і доволі поширеним як у теорії, так і в практиці багатьох країн світу. Воно закріплюється традицією, конституціями, національним законодавством і виконує інтегруючу функцію в політичній, офіційній, культурній сферах країни, є своєрідним «символом держави»[624]. Синонімами цього терміна є «національна мова» (Мальта), «мова республіки» (Франція), «мова країни» (Швейцарія). Державна мова – це, по-перше, мова більшості населення, що проживає на відповідній території тієї чи іншої держави, і, по-друге, мова нормативних актів, діловодства, судочинства, діяльності державних органів, навчання, засобів масової інформації. Конституційний Суд України визначає державну мову як мову, «якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя»[625].

Якщо в конституції встановлюється державна мова, то вона зазвичай пов'язана з назвою країни і, як правило, це мова титульної нації (етносу). Титульним етносом у багатоетнічному суспільстві є найчисленніший та найдавніший, з назвою якого асоціюється назва країни і який робить найвагоміший внесок у соціальну результативність життєдіяльності даного суспільства. Він «дає своє ім'я не лише країні, а й державі та атрибутам влади – території й кордонам, природній специфіці й ландшафту, шельфу, територіальним водам і повітряному басейну; дипломатичній службі і збройним

[624] Государственные языки в Российской Федерации: энциклопедический словарь-справочник / Институт языков народов России; глав. ред. В. П. Нерознак. Москва: Academia, 1995. С. 22.
[625] Рішення Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. Справа про застосування української мови. С. 7.

силам, валютно-фінансовій системі й типу економіко-господарської діяльності, парламенту й уряду, мові офіційного спілкування і моделі культурного засвоєння людиною світу, торговельно-культурним і зовнішньополітичним взаєминам народів та ін.»[626].

Державний статус української мови є стабілізаційним чинником у зміцненні єдності українського суспільства, ідентифікації громадян як єдиного українського народу, а також важливим чинником суверенітету і безпеки держави. Утвердження української мови як державної є складовою контексту державної інституціалізації, формування державно-управлінського механізму забезпечення мовної політики, покликаного унеможливлювати спекуляції мовно-політичними проблемами. Захист своєї мови і культури є обов'язком кожної держави, важливою складовою національної безпеки навіть у тих країнах, де мовна ситуація не відзначена складністю. Так, сусідня Росія, прагнучи захистити російську мову, не гребує жодними засобами й передбачає своїми численними урядовими програмами посилення позицій останньої у пострадянських країнах та навіть країнах далекого зарубіжжя. Отже, тоді як у РФ багато робиться для захисту державної російської мови, в Україні й досі слово «українізація» функціонує в суспільній свідомості як негативне. Однією з причин цього, зазначають дослідники, є «певний романтичний оптимізм, що супроводжував спроби реалізувати мовну політику в посткомуністичній Україні»[627].

Сутнісною проблемою у процесі реалізації мовної політики в умовах незалежності України постало протистояння між прибічниками одномовності та двомовності на державному рівні. В епіцентрі цього протистояння опинилися дві мови – українська і російська. При цьому проблема двомовності інспірується як іззовні – політичною владою РФ, так і внутрішніми проросійськими політичними силами. Від середини 1990-х років останніми здійснюється штучна мобілізація мовних груп із метою забезпечення їхніх прагматичних інтересів. Мовне питання, як правило, активізується під час виборів і обростає різного роду міфами і міфологемами. Зокрема, без будь-яких підстав пропонується вирішити проблему двомовності на всеукраїнському референдумі; поширюється міф про те, що в Україні забороняють вивчати російську мову й навіть розмовляти нею; впроваджується у масову свідомість міфологема про «дві України», в основу якої покладено протиставлення україномовної та російськомовної ідентичностей; використову-

[626] Ляшенко О. О. Формування української політичної нації: етнополітичний аспект. *Українська політична нація: генеза, стан, перспективи* / за ред. В. С. Крисаченка. Київ: НІСД, 2003. С. 243.
[627] Костицький М., Годованець В., Ткаченко Т. Державна мова в Україні (політико-правовий огляд). *Політична думка*. 2000. № 3. С. 120.

ються різного роду спекуляції, коли представники однієї й тієї ж політичної партії в одних регіонах обіцяють двомовність, а в інших – усебічне сприяння розвитку української мови як державної; провокується «парад мовних суверенітетів» на регіональному рівні. І цей перелік можна продовжувати. Між тим об'єктивні показники і логіка національного розвитку свідчать на користь моделі єдиної державної мови як однієї з важливих умов забезпечення унітаризму.

За даними Всеукраїнського перепису населення 2001 р., українці становили 77,8%; росіяни – 17,3%; представники всіх інших національностей нуль цілих і кілька десятих або й сотих. За цих умов прихильники двомовності апелюють до показників, згідно з якими мовний склад населення України не збігається з національним. Тут дійсно є проблема. За даними Держкомстату, українську мову 2001 р. вважали рідною 67,5% населення; російську – 29,6%; інші мови – 2,9%. Однак, формуючи державну мовну політику, не можна спиратися лише на статистику. Необхідно враховувати, що високий відсоток населення, яке ідентифікує себе з російською мовою, є наслідком масштабної русифікації в попередньому історичному розвитку.

Переважна кількість європейських країн і країн пострадянського простору на державному рівні є одномовними. Прихильники двомовності, як правило, орієнтуються на винятки, якими в Європі є Швейцарія, Бельгія, Люксембург, Ірландія, а на пострадянському просторі – Білорусь, Казахстан і Киргизстан. При цьому слід зауважити, що двомовність (принаймні у пострадянських країнах) не змогла вирішити існуючі мовно-політичні проблеми, а подекуди навіть додала гостроти в етнонаціональних відносинах. Зокрема, можемо сьогодні спостерігати як білоруську мову внаслідок запровадження двомовності активно витіснила російська й відповідно очевидною є вірогідність виникнення подібної ситуації і в Україні за умови вибору подібної моделі.

Практика функціонування двомовних або багатомовних країн засвідчує, що жодними нормативно-правовими актами чи адміністративними заходами не можна змусити населення дотримуватися режиму двомовності або багатомовності. Причому йдеться про дисципліновані європейські суспільства. Наприклад, у регіонально розділеній за мовною ознакою Бельгії, яку іноді називають взірцем для України, багато людей і досі не бажають вивчати мову іншого регіону. У 2001 р. це призвело до відомої трагедії. Два залізничні диспетчери – франко- і фламандськомовний – не змогли зрозуміти один одного через незнання мови, і це призвело до зіткнення потягів. В Україні, окрім соціокультурного протистояння, мають місце приховані за вимогами двомовності інтереси частини політичних сил і недобросовісна конку-

ренція російського бізнесу (йдеться, скажімо, про лобіювання перекладів західних фільмів російською мовою), а також завуальовані федералістичними концепціями і заявами сепаратистські прагнення, які підігріваються на державному рівні Російською Федерацією, що, спираючись на ефемерну ідею «захисту російськомовного населення», 2014 р. окупувала Автономну Республіку Крим та розв'язала війну на Донбасі.

У законотворенні, яке стосується правового забезпечення мовної політики в Україні, глибокого наукового аналізу потребує поняття «двомовності». Останнє в Україні набуло спотвореного розуміння, насамперед внаслідок використання його як інструменту політичної боротьби. До того ж і в термінологічній площині двомовність не є ані нормативним, ані чітко обґрунтованим науково поняттям. Спостерігається його подвійне тлумачення: з одного боку, як обов'язковості знання двох державних мов; з другого – як ситуації, коли для однієї частини країни державною буде українська мова, а для іншої – російська. Як наслідок, частина політичних сил прагне до запровадження державної двомовності як засобу звільнення від обов'язку вивчення й опанування української мови.

Говорячи про двомовність, слід насамперед розрізняти іманентний культурний білінгвізм та ідеологічно запрограмовану двомовність радянського типу, якій призначалася роль перехідного етапу до тріумфальної одномовності. З'ясування, зокрема, потребують такі питання: функціонування та розвиток мови в параметрах елітарного мислення та масового вжитку; функціонування мови як основи історичного буття нації; можливості і форми впливу національно-культурної політики держави на мовну практику різних верств суспільства; міра впливу державного статусу української мови на мовну дійсність.

Двомовність у спотвореному розумінні (йдеться про надання одній мові державного, другій – офіційного статусу чи надання статусу «другої державної» мови великої сусідньої країни) може породити маргінальну психологію, стан особистої і громадської невизначеності, непевності, стати згубною для інтелектуального й духовного розвитку українського суспільства. Обговорення питання про «другу державну мову» потребує прогнозування наслідків її запровадження. Російська мова, яка передбачається як друга державна, займає значний простір, що підкріплено її експансією упродовж тривалого відтинку часу. Отже, її позиції є значно міцнішими, внаслідок чого на другий день після її утвердження як державної почнуть зникати зовнішні атрибути нашої державності – україномовні вивіски, реклама, офіційні документи тощо. Відповідно, питання про державний статус російської мови в Україні може бути поставлене лише тоді, коли українська

досягне фактичної, а не формальної рівності з нею. Основою нормалізації мовної ситуації в Україні є повноцінне функціонування української мови як мови повноправного державного народу, як мови, яка обслуговуватиме усі сфери суспільного життя. Без цього Україна в мовно-політичному та інших відношеннях залишатиметься провінційним різновидом іншої держави, і саме такою сприйматиметься європейськими країнами під час переговорів про наше можливе членство у Євросоюзі.

Народ, здобувши державну незалежність, перетворившись із пригнобленої на домінуючу націю, як правило, прагне одномовності. Двомовність або багатомовність загрожують національному розвитку. У країнах з єдиною (офіційною, державною) мовою вона законодавчо наділена максимумом функцій, що іноді викликає протест з боку іншомовних груп. На користь одномовності свідчить те, що в усіх країнах Європейського Союзу власна національна мова є державною або офіційною, і лише у трьох із них – дві й більше мов, у тому числі в Бельгії і Люксембурзі – мови автохтонів, а в Ірландії – ірландська та мова метрополії. До того ж і на пострадянському просторі у новоутворених незалежних державах у статусі державної функціонує мова народу, який дав ім'я державному утворенню. І тільки у трьох державах – Білорусі, Казахстані та Киргизстані – поряд із державною національною мовою функціонує в тому ж статусі ще й російська. Слід зазначити, що у Білорусі така ситуація є наслідком перемоги проросійської політичної еліти. У Казахстані та Киргизстані корінна титульна нація не є кількісно домінуючою й тому політичний компроміс між нею та російськомовною більшістю уможливив конституційно закріплену двомовність. Причому досвід показує, що двомовність не убезпечила ці країни від етномовного напруження і конфліктних ситуацій.

Мовна політика держави яскраво відображає реальний стан справ у суспільстві. Адже саме з мови розпочинається елементарне взаєморозуміння між людьми, яке переростає на рівень спілкування держави зі своїми громадянами. Держава, забезпечуючи підтримку та розвиток державної мови, тим самим робить крок назустріч утвердженню та зміцненню своїх позицій, як усередині країни, так і за її межами. Звідси варто сформулювати основні застереження, важливі для реалізації завдань правового регулювання мовної політики.

По-перше, вирішення мовного питання в державі, за умов незавершеного переходу від авторитаризму до демократії та зважаючи на постімперську сутність України, слід розглядати як гарантію національної безпеки, територіальної цілісності, збереження національної свідомості та історичної пам'яті народу. Чіткість і прозорість у регулюванні мовної політики забез-

печують ефективне регулювання відносин між членами суспільства, захист та узгодження суспільних, групових та індивідуальних інтересів, що є однією з важливих складових держави поряд із такими її ознаками, як суверенітет, політична влада, апарат управління та примусу, наявність грошової одиниці тощо. Тобто це питання треба розглядати як завдання державної ваги, без вирішення якого будуть загострюватися такі важливі та фундаментальні для існування країни питання, як забезпечення миру, спокою, злагоди, цілісності країни. Розвинена децентралізована унітарна держава уможливлює сформувати своєрідний прототип федералізації. Звідси збереження унітарної форми державного устрою «є й має бути відповіддю держави на внутрішні виклики та зовнішні загрози». Досягши успіху в здійсненні децентралізації, «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»[628]. Що ж стосується гіпотетичної можливості запровадження в Україні федералізму, то внаслідок цього (особливо після 2014 р.) не виключена вірогідність розвитку на базі спекуляцій мовним питанням сепаратизму та іредентизму на проблемних територіях.

По-друге, характерною особливістю, що визначально впливає на мовне питання в Україні, є більше ніж меншинна присутність російської мови в українському суспільстві. У цьому контексті фахівці зазначають: «Немає жодної іншої європейської країни, де мова етнічної меншини набула б такого ж поширення, що й державна мова, – а державна була б на певних територіях мовою меншості населення. Причину цього можна знайти в історії України. Від середини XVII ст. схід України, що був частиною Російської імперії, зазнавав русифікації. За часів СРСР цей процес поширився на всю територію України»[629]. Ця проблема постійно провокує шовіністично налаштованих представників РФ, як правонаступниці колишньої метрополії України, виходити за рамки присутності в Україні, визначені міжнародно-правовими актами й державним суверенітетом. Йдеться, зокрема, про співпрацю Росії з організаціями «співвітчизників», які найчастіше є відверто антиукраїнськими. При цьому під «співвітчизниками» розуміються не тільки етнічні росіяни, а й усі, хто віддає перевагу російській мові, у тому числі євреї, німці, греки та ін. Це є свідченням того, що Україна «успадкувала деформовану мовну ситуацію, яка характеризується мовною деетнізацією (русифікацією)

[628] Сметана В. В. Гармонізація тенденцій децентралізації та централізації як чинник розвитку унітаризму в сучасній Україні: доктринальний аспект. С. 104.
[629] Мовна політика та мовна ситуація в Україні: аналіз і рекомендації / за ред. Юліане Бестерс-Дільґер. Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. С. 332.

не лише значної частини національної більшості, а й майже усіх (крім поляків, угорців та румунів) національних меншин, перебуванням мов деяких з них на межі зникнення»[630].

По-третє, українську мову слід розглядати не лише як засіб комунікації, а передусім як важливий інструмент у боротьбі за національну ідентичність. Зокрема, слід на всіх рівнях пропагувати знання про неї як про одну з найпоширеніших мов у світі, оскільки вона за кількістю носіїв посідає 26-е місце, та як про другу за поширеністю серед мов слов'янського походження. У цьому контексті український філолог Д. Пилипчук зазначає, що «ареною боротьби за українську ідентичність не раз були українсько-російські і особливо – російсько-українські словники; незлічене і незліченне число їх авторів було репресовано саме за їхнє бажання стримати імперську асиміляційну машину й конкретно засвідчити індивідуальне обличчя українського слова». Тим часом, за підрахунками вченого, «кількість зафіксованих бібліографами словників української мови, видрукуваних у паперовій формі окремими книжковими виданнями в Україні та у 30-х інших країнах світу, сьогодні перетнула позначку 8,5 тис. видань». Тож «намагання Москви доводити науковцям інших країн, що ніякої окремої української мови не існує, – це нахабна й цинічна імперська брехня». За успішного розвитку країни «українська мова має шанс у найближчі десятиліття стати однією з мов світової комунікації»[631].

Однією з основ, від якої треба відштовхуватися у вирішенні мовного питання в Україні, є донесення до кожного громадянина важливості знання державної мови як мови, що сформувалася історично на нашій Батьківщині, яка має тисячолітню історію і якою може пишатися кожен громадянин. Держава має проводити політику підтримки, охорони та заохочення у володінні державною мовою у всіх сферах суспільного життя – починаючи від дитячого садка і закінчуючи закордонними українцями. В ідеалі важливим наслідком мовної політики має постати забезпечена різними засобами «відповідність між мовами та націями чи, інакше кажучи, між мовами та національними ідентичностями, ключовим елементом яких є однойменні мови». Така відповідність може бути порушена лише за умови, «якщо зміна в мові не супроводжується зміною в ідентичності, тобто коли люди переходять на

[630] Національний суверенітет України в умовах глобалізації: Національна доповідь. Київ: Парлам. вид-во, 2011. С. 39.

[631] Пилипчук Д. Словники української мови: 1596–2018: бібліогр. покажчик / упор. та авт. передм. Д. Пилипчук. Київ: ВЦ «Просвіта», 2018. С. 10–11, 15.

іншу мову, але далі ідентифікують себе з тією самою групою, або ж приймають іншу ідентичність, але зберігають мову»[632].

По-четверте, подальше законодавче врегулювання мовної ситуації в Україні має здійснюватися з урахуванням таких принципових положень. Насамперед в основу розв'язання мовного питання в Україні має бути покладено принцип абсолютної самоцінності кожної мови і кожної культури, аналогічно до визнання абсолютної самоцінності кожної людини і кожного народу. Сучасна державна мовна політика має поєднувати в собі цілеспрямованість і рішучість із розсудливістю, тактовністю і навіть обережністю в засобах. Для того, щоб зріс престиж і зміцніли позиції української мови як державної не лише у Західній, а і у Східній Україні, її носіями має стати якомога більша кількість успішних, освічених людей. Українська мова повинна перетворитися на символ влади і соціального успіху. Тільки тоді вона зможе стати потужним чинником у формуванні суспільної мовної свідомості. Законодавче забезпечення підтримки української мови має полягати в тому, щоб надати громадянам України ширші можливості щодо її вивчення з урахуванням перспектив, які відкриває її знання для самовдосконалення, самореалізації й повномасштабного здійснення конституційних прав. Абсолютно необхідною стає також рішуча й широка державна підтримка української культури, українського слова та української освіти за допомогою поєднання ринкових і законодавчих механізмів. Необхідність такої взаємодії пов'язана насамперед з тим, що в Україні роками не ухвалюються законопроєкти, покликані створити умови для відновлення і розвитку українського книгодрукування, відповідної податкової політики, наведення порядку в ліцензуванні й оподаткуванні іноземної масової культури, реалізації системи заходів, розроблених Радою з мовної політики при Президентові України.

По-п'яте, одним із важливих напрямів правового регулювання та реалізації мовної політики є захист мов національних меншин України. Ознакою цивілізованості, демократичного устрою та дотримання прав і свобод людини та громадянина є вільне користування меншинами рідними мовами. Конституція України у частині 3 ст. 10 встановлює, що «в Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України». Ця стаття конкретизується у Законі України «Про національні меншини України», де у ст. 6 визначається, що «держава гарантує користування і навчання рідною мовою». Сприяння духовному

[632] Кулик В. Роль української мови в національній ідентичності громадян пострадянської України. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень імені І. Ф. Кураса НАН України.* 2014. Вип. 4–5 С. 72–73. С. 158.

відродженню національних меншин через реалізацію їхнього права на вільний розвиток, на використання і захист своїх мов має відбуватися у контексті реалізації політики, спрямованої на забезпечувати знання державної мови як загальнонаціональної у спілкуванні між усіма етнічними спільнотами. Донесення до громадян України розуміння, що державна мова є консолідуючим чинником, спільним національним багатством, а підтримка та розвиток мов національних меншин є культурним збагаченням суспільства, має бути основою у правовому регулюванні мовної політики держави. Питання вживання інших мов має вирішуватися, відштовхуючись від належного рівня забезпечення функціонування державної мови.

По-шосте, з огляду на сучасні реалії, коли українською мовою значна частина населення не послуговується в повсякденній практиці, слід максимально задіяти охоронну функцію для захисту державної мови. Відповідно це питання повинно підкріплюватися і розкриватися не лише в мовному законодавстві, а й в інших законах і підзаконних актах, на всіх рівнях забезпечуючи деталізацію та практичну реалізацію втілення моделі єдиної державної мови. З іншого боку, треба бути надзвичайно обережними у прийнятті законодавства щодо мовної політики задля уникнення бюрократизації та зайвих правових актів. Юридична техніка таких правових актів має бути чіткою, стислою та конкретною. Питання реалізації законодавства з мовної політики потребує чіткої системи застосування відповідних нормативних положень на практиці, оскільки без бюджетної підтримки вони залишатимуться лише на папері. Охоронна функція по відношенню до державної мови має бути закріплена в такий спосіб, щоб можна було чітко розрізнити межі, де саме є обов'язковим застосування державної мови, а де можна буде застосовувати російську та інші мови національних меншин України. Підхід до добору кадрів на державну посаду має передбачати знання державної мови, що підкріплюється державним іспитом. До трудового законодавства мають бути також внесені корективи, які б зняли колізії у цьому питанні. Охоронна функція державної мови майбутнього закону також повинна полягати в тому, щоб забезпечувати знання державної мови усіма громадянами України як мови міжетнічного спілкування всередині держави.

По-сьоме, регулювання мовної політики – це завдання, яке потрібно вирішувати поряд з іншими стратегічно важливими питаннями розвитку нації. Правильна і чітка стратегія мовної політики має забезпечуватися законодавством з урахуванням особливостей як країни в цілому, так і регіональних потреб. Питання захисту мов на території України має розв'язуватися із чітко розробленою програмою реалізації. Втілення цієї програми вимагає доопрацювання з урахуванням досвіду зарубіжних країн у аналогічному

питанні. Загальний аналіз стану правового регулювання мовної політики в Україні переконує, що це питання потрібно закріплювати необхідною юридичною базою якнайшвидше. Невідкладність його вирішення полягає у тому, що мовне питання пронизує усі сфери суспільного життя, а тому неврегульованість і неточність, яка панує тепер у цій сфері, залишає за собою багато суперечностей, які постійно загрожуватимуть суспільними проблемами. Апелювання частини політиків до деполітизації мовного питання в сучасних умовах є своєрідним лукавством. Щодо цього викладач Колумбійського університету (США) Ю. Шевчук зазначає: «Деполітизувати мовне питання можна, не замовчуючи мовну й культурну дискримінацію величезної більшости громадян України, не роблячи вигляду, що все в порядку, не оголошуючи, що мова не має значення, а поклавши край раз і назавжди дискримінації»[633]. Звідси регулювання мовної політики вимагає великої скрупульозності на законодавчому рівні, адже мова – це головний аспект у житті людини, через який вона проявляється, соціалізується та передається у спадок як найцінніше культурне надбання.

По-восьме, суспільна зумовленість і конфліктогенність мовних процесів неминуче роблять мову одним із найважливіших об'єктів правового регулювання. Встановлюючи правила застосування, вживання, використання мов, законодавець регулює відносини між їх носіями і має виходити з того, що мова як соціальне явище є визначальним чинником міжлюдської інтеграції, важливим аспектом групової ідентифікації. Ця специфічна сфера законодавства повинна регулювати взаємини особи з групами осіб, стосунки між групами осіб, відносини між державою та групами осіб. Мовну ситуацію в кожній країні слід розглядати як унікальну. Відповідно, законодавче регулювання мовних відносин має здійснюватися з урахуванням національних особливостей, які не вкладаються в існуючі (в тому числі й на міжнародному рівні) стереотипи. Особливості мовної ситуації в Україні свідчать про те, що об'єкт правового регулювання – мови і мовні відносини – в Україні є складним і різноманітним, а це потребує адекватного реагування на проблеми, які виникають у цій сфері, і відповідного роз'яснення на міжнародному рівні. За умов конкуренції двох або кількох мов у одній країні особливо важливим для виживання мови є її комунікативна потужність, що потребує максимального залучення інтелектуального потенціалу як усередині країни, так і поза її межами.

[633] Шевчук Ю. Мовна шизофренія. Брустури: Дискурсус, 2015. С. 52.

4.3.
Особливості й завдання інформаційної політики в сучасній Україні в контексті забезпечення унітаризму

Реалії інтенсивної трансформації цивілізаційних процесів розвитку, існуючих тенденцій у багатьох державах світу, у тому числі в Україні, де, зокрема, має місце багаторічний політичний, науковий дискурс щодо найбільш дієвої для держави форми державної організації влади – унітарної чи федеральної, ставлять перед дослідниками складні наукові завдання і потребують нових підходів до їх розв'язання.

Оскільки поставлені в такому ракурсі питання висвітлювалися у попередніх розділах цієї роботи, лише підкреслимо, що українські науковці переконливо довели, що федералізація, порушуючи закладену на конституційному рівні унітарність держави як принцип конституційного ладу України, не в змозі стати засобом розв'язання нагальних для України політичних, економічних чи інших проблем, а так зване дроблення нашої держави не має ні історичних, соціокультурних, ментальних, правових чи будь-яких інших підстав.

Визнано, що існуюча вітчизняна унітарна форма державного устрою на сьогодні потребує політико-правового, організаційного вдосконалення. У такому контексті особливо в умовах інтенсивного розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, які значною мірою впливають на життєздатність сучасних націй, реалізацію державних інтересів, ступінь захисту від інформаційних впливів тощо, інформаційна складова відповідних процесів набуває дедалі більшої ваги, виключної актуальності для будь-якої сучасної держави.

Новітня інформаційна ера зумовлює перегляд традиційних уявлень про державу, її форму, зміст, функціонування на принципово інших засадах, ніж у попередні епохи розвитку доктрини про державу, сутність якої виявляється не стільки в меті та завданнях, що ставляться чи декларуються, а в діяльнісному аспекті. Йдеться про реалізацію чіткої, ефективної інформаційної політики держави як ідеологічно-правової основи функції держави.

Саме інформаційна політика, за висловом науковців, стає основним засобом вираження позиції держави і управління соціальними процесами під час переходу нашої країни в іншу формацію – до інформаційного суспільства.

У процесі формування «парадигмальної конструкції унітаризму як теоретичного відображення політичної, соціально-економічної, екогуманістичної, інформаційної та національної стратегії та практики розвитку Українського народу та української державності»[634] стає очевидним безпосередній зв'язок між державою, державно-територіальним устроєм, територіальною організацією публічної влади та інформаційною політикою держави.

У контексті потреби вироблення принципово нової стратегії входження українського суспільства в транскордонний простір, інтеграції у міжнародні телекомунікаційні мережі, освоєння міжнародних стандартів інформаційного обміну та захисту інформації, а також в умовах жорсткої міжнародної конкуренції, а також складної ситуації, зумовленої збройною та інформаційною агресією, як ніколи, актуалізується теоретико-прикладна проблема розроблення нової парадигми державної інформаційної політики, її правового регулювання.

Слідуючи визначеній тематиці роботи, є усвідомлення того, що продуктивним може стати комплексний аналіз впливу інформаційної політики на зміст форми державно-територіального устрою та реалізацію її завдань, дієвість здійснення тих чи інших функцій державою. Такий науковий підхід, на нашу думку, може стати не тільки важливою науковою проблемою в об'єктивному процесі формування національної доктрини унітаризму, а й концептуально її збагатить.

Актуальність формування розвинутого сучасного категоріально-понятійного апарату, поєднання конституційно-правових понять у єдину збалансовану понятійну систему, їх синхронізованість з відповідними юридичними категоріями суміжних галузевих юридичних наук, про що попередньо вже йшла мова, спонукає до розгляду певних понять, категорій.

Виходимо з того, що складовими сучасного унітаризму є, зокрема, такі поняття, як: «державний устрій», «державно-територіальний устрій», «територіальна організація влади», в розуміння яких концептуально закладений т. зв. просторовий вимір організації держави. У такому контексті постає питання про співвідношення, наприклад, категорій державної території,

[634] Батанов О. В. Конституційно-правова регламентація територіальної організації публічної влади в Україні в контексті доктрини унітаризму.

територіального устрою, глобального інформаційного простору, юрисдикції інформаційних мереж і державної інформаційної політики.

Не заперечуючи методологію подібного підходу і підкреслюючи існуючу наукову тенденцію щодо визначення змістового наповнення даного явища через згаданий вище в іншому контексті «просторовий вимір», допустимо, що він може стати продуктивним щодо аналізу інформаційно-функціональної складової парадигми сучасного унітаризму.

У сучасний період, як підкреслюють фахівці, просторовий фактор, пов'язаний із множинністю просторів держави, вимагає інтеграції територіального і «позатериторіальних» просторів у систему заходів розвитку та охорони простору суверенних держав в умовах нової соціально-економічної, інформаційно-комунікативної та технологічної реальності. У зв'язку з цим об'єктивно виникають додаткові виклики і ризики в правовому забезпеченні територіального розвитку та функціонуванні адміністративно-територіального устрою суверенних держав. Реалії сучасного світу трансформують функції держави та її кордонів, нова технологічна реальність збільшує значення існуючих просторів (наприклад, інформаційного) і навіть формує нові позатериторіальні» простори (наприклад, електронний). Адже державна безпека і недоторканність державної території може бути підірвана саме в електронному просторі, з подальшим переміщенням агресії вже на територіальний простір. При цьому, наголошується, що такі тенденції вкрай небезпечно ігнорувати, необхідно їх враховувати в нормативно-правовому регулюванні та процедурно-процесуальному забезпеченні устрою, охорони та захисту державної території[635].

Також у сучасній доктрині обґрунтовано, що територія держави є не тільки просторово-географічною та країнознавчою характеристикою, а й духовно-історичним виміром, тією сферою, в якій реалізуються найважливіші потреби певного суспільства, яке на ній проживає.

Певно, що сутнісно, змістовно інформаційна територія (інформаційний простір) не збігається з державною територією (виняток можливий для зон зі спеціальними надзвичайними правовими режимами). Це пов'язано з особливостями реалізації державного суверенітету щодо організації інформаційних процесів, потоків на своїй території (інформаційного суверенітету) надзвичайно важлива річ, яка займає друге місце у пріоритеті державної політики після державної незалежності, і Україна має забезпечити його

[635] Адміністративно-територіальний устрій країн Європейського Союзу: навч. посіб. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, М. К. Орлатого. С. 9.

формування та використання у власних інтересах та інтересах своїх громадян[636].

Незважаючи на широке використання названого терміна у спеціальній літературі, єдиного підходу до його розуміння, тлумачення серед науковців не існує. Зокрема, під інформаційним простором держави у спеціальній літературі дещо спрощено, на нашу думку, розуміли, наприклад: 1) множину «...тестових, аудіо- чи відеоповідомлень, які були оприлюднені чи плануються до оприлюднення на її території»[637].

Тобто, по суті, йдеться лише про сукупність відомостей; або 2) сукупність суб'єктів інформаційної взаємодії чи впливу; інформації, призначеної для використання суб'єктами інформаційної сфери; інформаційної інфраструктури, що забезпечує можливість обміну між суб'єктами; суспільних відносин, котрі формуються як наслідок утворення, передачі, розповсюдження і зберігання інформації, обміну інформацією всередині суспільства[638] та ін.

Можна ще навести більш розширене, з ознаками системності, поняття про структурний вимір інформаційного простору, який охоплює інформаційні ресурси та інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру, до якої належать комп'ютерні та телекомунікаційні мережі, канали та мережі передачі даних, інформаційні та телекомунікаційні технології, науково-виробничий потенціал у галузях зв'язку та телекомунікації, система забезпечення інформаційної безпеки, система масової інформації, система інформаційного законодавства[639].

На нинішньому етапі розвитку наукових досліджень інформаційний простір у інформаційно-правовій довідковій літературі трактується, наприклад, як інформаційне середовище, в якому відбуваються інформаційні процеси та інформаційні відносини щодо створення збирання, одержання, використання і поширення, охорони та захисту інформації, інформаційних продуктів та інформаційних ресурсів; 2) сукупність національних інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури, які надають можливість на основі єдиних принципів і загальних правил забезпечувати інформаційну взаємодію осіб, суспільства і держави; 3) середовище, де здійснюються

[636] Біловус Л. Український інформаційний простір: сьогодення та перспективи: URL: http:// ijimv.knukim.edu.ua/zbirnyk/1_1/bilovus_l_i_ ukrayinskyy_informatsiynyy_prostir.pdf.
[637] Партико З. В. Теорія масової інформації та комунікації: навч. посібн. Львів, 2008. С. 234.
[638] Манойло А. Государственная информационная политика в особых условиях: монография. Москва: МИФИ, 2003. С. 73.
[639] Арістова І. В. Державна інформаційна політика та її реалізація в діяльності органів внутрішніх справ: організаційно-правові засади: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Харків: УВС, 2002. 476 с. С. 125–126.

формування, збір, зберігання та розповсюдження інформації; 4) сфера суспільства з розвиненою мережею інформаційних комунікацій[640].

Подібний підхід був закладений також у проєкті Стратегії розвитку інформаційного простору України на період до 2020 р., розробленій у 2014 р. з необхідності вдосконалення нормативно-правового забезпечення та запобігання й нейтралізації потенційних і реальних загроз національній безпеці в інформаційній сфері, однак не затвердженій, як планувалося Указом Президента України. Документ визначав інформаційний простір України як інформаційне середовище на території держави, в якому відбуваються інформаційні процеси та інформаційні відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації, інформаційних продуктів та інформаційних ресурсів, а також інформаційна взаємодія організацій та громадян і задоволення їхніх інформаційних потреб відповідно до чинного національного законодавства[641].

Як наголошується в спеціальній літературі, «...поєднання інформаційно-технологічних, інформаційно-політичних і власне соціальних процесів і підходів у рамках одного простору веде до утворення множинності інтересів, цінностей і способів комунікації. Це різноманіття й утворює умови для політики, будучи одночасно ресурсною базою для створення все нових соціально-культурних технологічних проривів»[642].

Можна сказати, що інформаційний простір у визначеному контексті – це сукупність інформаційних об'єктів державної інформаційної політики, інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура суспільства, інформація, що здійснює кругообіг у суспільстві, його інформаційні ресурси. Державна інформаційна політика щодо них реалізується насамперед шляхом формування умов, що забезпечують стійке функціонування та розвиток цієї інфраструктури. Її завданням щодо цих об'єктів є правове регулювання функціонування, контроль за інформаційними процесами, забезпечення захисту інформації й інформаційних ресурсів тощо.

Основними функціями інформаційного простору називають: інтегруючу (інформаційний простір поєднує просторово-комунікативне й соціокультурне середовища, різні види людської діяльності й суб'єктів, що займаються ними, у тому числі як окремих людей, так і держави, народи, міжнародні коаліції та транснаціональні корпорації); комунікативну (інформаційний простір створює особливе середовище транскордонної, інтерактивної й

[640] Попова Т. В., Ліпкан В. А. Стратегічні комунікації: словник / за заг. ред. В. А. Ліпкана. Київ: ФОП О. С. Ліпкан, 2016. 416 с. С.166.

[641] URL: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=113102&cat_id=61025

[642] Степанов В. Ю. Інформаційна політика: концептуальні засади формування та розвитку. *Теорія та практика державного управління:* зб. наук. праць. Харків, 2010. Вип. 3(30). С. 17.

мобільної комунікації різних суб'єктів діяльності, у рамках якої вони здійснюють інформаційний обмін); геополітичну (інформаційний простір формує власні ресурси та змінює значущість традиційних ресурсів, створюючи нове середовище геополітичних відносин і конкуренції; соціальну (інформаційний простір трансформує склад суспільства, змінює характер і зміст соціально-політичних (суспільних) відносин у всіх сферах – політиці, культурі, науці, релігії) та ін. А ще як об'єкт управління державної інформаційної політики інформаційний простір суспільства (інформаційно-психологічний простір) належить до складних динамічних об'єктів з не до кінця прогнозованою реакцією на керуючі впливи[643].

Структурними елементами інформаційного простору суспільства, суб'єктами і об'єктами державної інформаційної політики можна назвати громадян, населення, органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування (суб'єкти владних повноважень); засоби масової комунікації (електронної комунікації), інститути громадянського суспільства (громадські об'єднання, політичні партії).

В юридичній науці широко вживаним є також термін «інформаційна сфера» (ІС). Законодавче тлумачення відповідної категорії на рівні дефініції у чинному українському законодавстві відсутнє, однак у програмних державних документах воно використовується як легальне. Так, Доктрина інформаційної безпеки України, затверджена рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 р. і введена в дію Указом Президента України від 25 лютого 2017 р., № 47/2017, «визначає національні інтереси України в інформаційній сфері, загрози їх реалізації, напрями і пріоритети державної політики в інформаційній сфері»[644], без трактування даного поняття.

У наукових джерелах, як правило, сутність поняття явища визначалась, зокрема, через її складові[645] або як сферу інформаційної діяльності, яка інтегрує між собою всі ключові складові цієї сфери. Закріплення основних видів інформаційної діяльності характерний для законодавства окремих зарубіжних держав, і був сприйнятий українським законодавством (наприклад, ст. 9 Закону України: «Про інформацію»). Осучаснене розуміння інформаційної сфери обґрунтовується як предметно-територіальний, системно-структурний та юрисдикційний простір вчинення дій щодо збирання, зберіган-

[643] Косогов О. М. І*нформаційний простір як об'єкт управління в системі державної інформаційної політики:* зб. наук. праць Харківського університету Повітряних Сил. Харків. 2016. Вип. 3(48). С. 55.
[644] URL: http://www.rnbo.gov.ua/documents/439.html
[645] Бєляков К. І. Інформатизація в Україні: проблеми організаційного, правового та наукового забезпечення: монографія. Київ, 2008. 576 с. С. 80–81.

ня, обробки, передачі, перетворення та захисту інформації, виробництва інформаційної продукції, надання інформаційних послуг, формування інформаційної інфраструктури, а також забезпечення інформаційних прав, свобод особи, правомірних інтересів учасників інформаційних відносин, публічного інформаційного правопорядку та національної інформаційної безпеки України в цілому, межі якого визначаються властивостями самої інформації, її правовими режимами, а також видами інформаційної діяльності[646].

Хоча ототожнення поняття «інформаційний простір» та «інформаційна сфера» може здаватися не зовсім коректним, оскільки етимологічно – це різні поняття[647], для одного суттю є насамперед інформаційне наповнення (обсяг), безмежність, а визначальником для іншого є системність, структурованість у цілісній єдності її елементів, обмеження. Однак аналіз наукових джерел свідчить, що ці два терміни активно використовуються фактично як тотожні.

Показово, зокрема, що специфічним об'єктом для здійснення державної інформаційної політики в сучасних умовах стає інформаційний простір геополітичного конкурента, з яким ведеться явне або приховане інформаційне протиборство, інформаційна війна.

В умовах розвинутих сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, коли багато в чому коригується сутність і саме поняття національного інформаційного простору існує можливість відповідним державам-агресорам реалізувати відповідні інтереси, завдати шкоди національній безпеці певної держави, неспроможній захиститися від шкідливих інформаційних впливів, інформаційної «зброї». У даному випадку, як, зокрема, підмічено, методами управління є переважно приховані, маніпулятивні методи, а застосовувані засоби й технології належать до арсеналу ведення інформаційного протиборства та проведення інформаційних операцій (акцій інформаційно-психологічного впливу) [648]. Як приклад, збройна агресія на сході України з боку РФ, окупація нею Автономної Республіки Крим вже тривалий період супроводжується, в тому числі, заходами цілеспрямованого деструктивного інформаційного впливу на місцеве населення, загалом на громадян України, зарубіжну спільноту.

---

[646] Заярний О. А. Адміністративна деліктологія в інформаційній сфері: проблеми теорії і практики: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. С. 8.

[647] Словник української мови: в 11 тт. АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Київ: Наук. думка, 1970–1980. Т. 7. С. 298; Т. 9. С. 876.

[648] Косогов О. М. Інформаційний простір як об'єкт управління в системі державної інформаційної політики. С. 54.

Очевидно, що, окрім позитивних факторів інформаційних процесів, недоторканність державної території, державна безпека може бути підірвана саме в інформаційному (або ж електронному просторі), з подальшим переміщенням відповідної агресії вже на територіальний простір будь-якої держави.

У доктрині обґрунтовано, що глобальні процеси дещо ускладнюють розвиток інформаційного простору окремих національних держав. Так, нерозвиненість, а відтак слабкість і незахищеність суб'єктів українського інформаційного ринку, інформаційно-комунікативної системи України, національного інформаційного простору в цілому призвело і продовжує призводити до агресивного входження в нього сторонніх учасників ринку зі значно потужнішою матеріально-технічною базою, технологічними і фінансовими можливостями, зі своєю ідеологією і завданнями. Усе ще недостатня інформаційна присутність України в європейському і світовому інформаційному просторі створює умови для інформаційної ізоляції української держави, робить її уразливішою в інформаційному сенсі, загрожує інформаційній безпеці та міжнародному іміджу України, а також позначається на інших сферах життєдіяльності – політиці, економіці, культурному середовищі тощо.

Новітні виклики і загрози зумовлюють і потребують посилення ролі будь-якої держави у функціонуванні національного інформаційного простору як об'єктивної складової та невід'ємного атрибуту її повноцінного функціонування, його зміцнення, вироблення і реалізації комплексної концепції його розвитку. Об'єктивно повноцінний інформаційний простір убезпечує суверенітет держави у виконанні нею внутрішніх і зовнішніх функцій.

Суверенітет держави нерозривно пов'язаний із її інформаційним суверенітетом, значення захисту якого у зв'язку з інтенсифікацією інформаційних впливів глобального інформаційного простору на національні інформаційні ресурси зростає. Слід підкреслити, що для української держави вже на початковому етапі її становлення як суверенної держави стала очевидною необхідність упорядкування інформаційних процесів, зумовлених глобалізацією, доцільність створення ефективного організаційно-правового механізму регулювання національних інформаційних відносин. Ще до проголошення незалежності у Декларації про державний суверенітет наша держава, закріплюючи принципи зносин з іншими державами, визначила свою політико-правову позицію також і щодо забезпечення національних інтересів Республіки у інформаційній сфері[649].

[649] Див., напр.: Костецька Т. А. Становлення інформаційної функції як стратегічний напрямок розвитку української державності (конституційно-правове дослідження). *Правова держава:* щорічник наук. праць. Вип. 22. 2011.

Відомо, що системне, комплексне врегулювання суспільних відносин нового типу, розвиток національного інформаційного законодавства, інформаційного права започаткував Закон України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., аналогів якому на той час на пострадянському просторі не існувало. Оцінюючи роль і значення цього нормативно-правового акта, слід наголосити, що він уперше, окрім інших правових інститутів, закріпив, зокрема, право громадян на інформацію, закладав правові основи інформаційної діяльності, і, що важливо, ствердив інформаційний суверенітет України, його основу, гарантії здійснення (ст. 53, 54). Чинна редакція від 13 січня 2011 р. таких положень не містить.

Поняття інформаційного суверенітету держави було визначено вже на іншому етапі проведення державної інформаційної політики Законом України від 4 лютого 1998 р. «Про національну програму інформатизації» як здатності держави контролювати й регулювати потоки інформації з-поза її меж з метою додержання законів України, прав і свобод громадян, гарантування національної безпеки (ст. 1 Закону). У період політики інформатизації, державна програма з якої, за обґрунтуванням фахівців, не була виконана повністю[650], інформаційний суверенітет трактували здебільшого як володіння і розпорядження з боку держави національними інформаційними ресурсами, які включають всю належну їй інформаційну інфраструктуру, інформацію незалежно від змісту, форми, часу і місця її створення, і забезпеченням виключним правом держави на формування і здійснення національної інформаційної політики, власності на інформаційні ресурси, сформовані за державний кошт, створення національних систем інформації, встановлення режиму доступу інших держав до інформаційних ресурсів України[651].

Сучасні вітчизняні науковці інформаційний суверенітет трактують, наприклад, як інформаційну незалежність держави в частині здатності регулювання інформаційних потоків з метою забезпечення суверенітету України на всій її території, а також гарантування неупередженості (об'єктивності) інформації про неї в глобальному інформаційному просторі[652]. Зауважимо, що в сучасний період поняття державного суверенітету в ін-

[650] Див., напр.: Доповідь Державного комітету інформатизації України Кабінету Міністрів України про стан інформатизації в Україні у 2008 р. *Стан та перспективи розвитку інформаційної сфери України:* Додаток до наукового журналу «Правова інформатика»; НДЦ правової інформатики АПН України, Деркомінформатизації України. Київ, 2009. С. 12; Соснін О. Інформаційно-комунікативна компетентність громадянина в процесах формування громадянського суспільства. *Віче*. 2012. № 20. С. 24–25.

[651] Біленчук П., Кравчук О., Міщенко В., Пілюков Ю. Інформаційна діяльність у правознавстві: *монографія*. Київ: Наука і життя, 2007. 244 с. С. 10.

[652] Довгань О. Д. Теоретико-правові основи забезпечення інформаційної безпеки України: автореф. дис. … докт. юрид. наук. Київ, 2016. С. 28–29.

формаційній сфері перебуває в процесі трансформації: на заміну концепції суверенітету як функції контролю і регулювання інформаційних потоків регуляторної монополії всередині держави та колективної монополії держав на участь у міжнародному процесі зовні приходить доктрина державного суверенітету як «відповідальності за захист» інформаційної безпеки[653].

Процеси глобалізації, новітні виклики і загрози потребують посилення ролі держави у формуванні національного інформаційного простору, вироблення і реалізації комплексної концепції його розвитку, задіяння механізмів його розбудови. Необхідною умовою входження України у глобальний інформаційний простір є, зокрема, узгодження національно-правової бази з міжнародним законодавством в інформаційній сфері, унормування міждержавних відносин і взаємодії щодо інформаційної діяльності, зокрема, щодо забезпечення інформаційної безпеки.

Окремо зауважимо, що в контексті євроінтеграційних прагнень України, сучасних викликів і загроз, що стоять перед нею, інститут інформаційного суверенітету потребує свого нормативно-правового оновлення, термінологічної детермінації: визначення поняття, компетенції і завдань держави щодо його захисту, комплексної системи заходів по забезпеченню його стабілізації, зокрема на підставі об'єднання складових інституту інформаційної безпеки у концепцію захисту національних інтересів в інформаційному просторі тощо. Унормування подібних положень, окрім спеціального, можливо здійснити шляхом внесення змін до чинного Закону «Про інформацію».

Особливо гострими означені питання постають в умовах сучасного стану гібридної війни, яка ведеться проти України, коли існує зростаючий інформаційний вплив іноземних держав на вітчизняний інформаційний простір, домінування агресивно налаштованих російських масмедіа, блокування національного контенту на окупованих територіях тощо. У реаліях, коли для України першочерговими завданнями є, у тому числі, захист національних інтересів у інформаційній сфері, чимало існуючих проблем залишаються неврегульованими, невирішеними, зокрема й на правових засадах. Така ситуація характерна для довготривалого періоду[654].

Про існування комплексних проблем у названій сфері суспільних відносин свого часу наголошувалось у березні 2016 р. на спеціальних парламент-

[653] Пазюк А. В. Міжнародно-правове регулювання інформаційної сфери (теоретичні і практичні аспекти): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2016. С. 29.

[654] Див.: Сопілко І. М. Правове регулювання державної інформаційної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. *Порівняльно-аналітичне право*. Київ, 2014. № 2. С 256–258; Костецька Т. А. Актуальні питання взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства (комунікативні аспекти). *Правова держава:* щорічник наук. праць. Вип. 28. Київ, 2017. С. 190. С. 194–195.

ських у слуханнях, були прийняті пропозиції щодо їх усунення[655], багато з яких ще й на сьогодні в процесі виконання.

На сьогодні, в умовах процесів реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, спрямованих, у тому числі, на створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, проголошеного чинною владою курсу цифровізації суспільства, що має забезпечувати, зокрема, кожному громадянинові рівний доступ до послуг, інформації та знань, що надаються на основі інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій; бути спрямована на створення переваг у різноманітних сферах повсякденного життя, створення цифрових інфраструктур як основний чинник розширення доступу громадян до глобального інформаційного середовища та знань[656] актуалізується потреба в розробленні нової парадигми національної інформаційної політики.

Певно, що для України її інформаційна політика має бути поставлена на принципово інший рівень, ніж у попередні періоди її здійснення, оскільки серед першочергових завдань, нагадаємо, належить захист національних інтересів в інформаційній сфері, розроблення дієвої стратегії національної інформаційної безпеки, а також стратегії входження українського суспільства в транскордонний інформаційний простір, освоєння міжнародних стандартів інформаційного обміну та захисту інформаційних ресурсів тощо.

Для цілей упорядкування понятійно-категоріального апарату представленої тематики звертаємо увагу, що окремі українські науковці розмежовують категорії національної та державної інформаційної політики. Так, перша з них трактується як сукупність принципів і норм, що регулюють форми і методи та основні напрями діяльності суб'єктів національного інформаційного простору та встановлюють параметри якості, достовірності й своєчасності оперування інформацією. Державна ж інформаційна політика – як визначені на основі національних інтересів країни стратегія, напрями і завдання держави у сфері збирання, зберігання, обробки, аналізу, використання, розповсюдження та надання інформації (інформаційних

[655] Рекомендації парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» від 31 березня 2016 р., № 1073-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 17. Ст.191.

[656] Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства на 2018–2020 роки, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.01.18 р. № 67-р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text

ресурсів), а також механізми контролю за інформаційними потоками, їх змістом й спрямуванням[657].

Не вдаючись до поглибленої дискусії, оскільки це потребує додаткових напрацювань, зауважимо, що поняття національної інформаційної політики є ширшим, ніж у представленому варіанті. Як уявляється, її суть, зміст не може бути зведено лише до сукупності певних принципів і норм, та й справа не стільки в меті та завданнях, що ставляться чи декларуються, а в прив'язці до діяльнісного аспекту. Отже, така політика має визначатись як сукупність організаційно-правових заходів не тільки держави, а й інститутів громадянського суспільства щодо реалізації її напрямів.

Потреби розв'язання проблем сьогодення конструюють параметри насамперед інформаційної діяльності держави, оскільки їй належить провідна (регулівна, організаційна, контрольна) роль у відповідних процесах, генерують розвиток інформаційної політики, інформаційної функції, які втілюються у компетенції, повноваженнях відповідних органів згідно з їх місцем та призначенням у державному механізмі та політичній системі суспільства. В Україні держава конституційно зобов'язана забезпечувати в межах наявних у неї форм, засобів, встановлених на конституційному рівні інформаційних прав людини і громадянина, гарантувати рівень інформаційної безпеки (визначальними є положення статей 17, 31, 32, 34 Основного Закону України).

Саме інформаційна політика, за висловом науковців, стає основним засобом вираження позиції держави і управління соціальними процесами під час переходу нашої країни в іншу формацію – до інформаційного суспільства. Ступінь розбудови такого суспільства у визначених на законодавчому рівні параметрах (ст. 1 Закону України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9.01.2007 р., який на черговому етапі проведення інформаційної політики став спробою комплексного підходу до розв'язання проблем), слугує показником у світовому співтоваристві реальної оцінки будь-якої держави, її розвитку у всіх напрямах.

Низка наукових досліджень різних аспектів інформаційної політики, зокрема, щодо забезпечення інформаційної безпеки, інформаційного суверенітету була проведена у працях українських вчених: І. Арістової, К. Белякова, В. Брижка, О. Довганя, Ю. Нестеряка Б. Кормича, Г. Красноступ, І. Кресіної, А. Марущака, Г. Несвіт, О. Олійника, Г. Почепцова, В. Пилипчука, І. Сопілко, О. Сосніна, О. Стойко та ін.

[657] Довгань О. Д. Забезпечення інформаційної безпеки в контексті глобалізації: теоретико-правові та організаційні аспекти: монографія. Київ, 2015. С. 74–75.

Та, попри вагомість доробку вітчизняних науковців у цьому напрямі, припускаємо, що на сьогодні системні засади формування концепції відповідної політики, її правового регулювання всебічно ще не визначені. Слід також враховувати, що ціле коло досліджень присвячено проблематиці державної інформаційної політики, здійснюваній у минулому за відносно стабільної для України зовнішньо- та внутрішньополітичної ситуації.

При цьому слід відмітити, що в останні роки об'єктивно посилився дослідницький інтерес українських науковців до проблем гібридної, інформаційної війни, інформаційної безпеки (В. Горбулін, О. Баранов, П. Біленчук-Шемчук, О. Золотар, І. Корж, В. Ліпкан, Є. Магда, С. Максимов, П. Ткачук та ін.).

Нинішні реалії, зокрема, зумовлені зовнішніми викликами, якими є окупація частини території країни, російська воєнна агресія на східних кордонах держави, фактична інформаційна війна проти українського суспільства і держави, внутрішньополітичні проблеми, вимагають врахування комплексу принципово нових обставин та пошуку нових засобів державного регулювання інформаційної сфери. Слід також констатувати, що не отримала ґрунтовного аналізу у юридичній літературі проблематика щодо особливостей здійснення інформаційної політики залежно від форми державно-територіального устрою. Існують окремі напрацювання у вітчизняній політичній науці щодо функціонування інформаційно-комунікативних систем у суспільствах з різними політичними системами[658].

Чинне законодавство не містить визначення державної інформаційної політики, на відміну від первісної редакції Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р., який визначав цю категорію, базуючись на існуючому на час розробки й прийняття законодавчого акта теоретичному підґрунті, як сукупність основних напрямів і способів діяльності держави з отримання, використання, поширення і зберігання інформації (ст. 6).

Водночас Законом у редакції від 13.01.2011 р. перелік основних напрямів державної інформаційної політики майже не змінився, а лише був модифікований: забезпечення доступу громадян до інформації; створення національних систем і мереж інформації; зміцнення матеріально-технічних, фінансових, організаційних, правових і наукових основ інформаційної діяльності; забезпечення ефективного використання інформації; сприяння постійному оновленню, збагаченню та зберіганню національних інформаційних ресурсів; створення загальної системи охорони інформації; сприяння міжнарод-

[658] Бондар Ю. В. Становлення та еволюція інформаційного простору України в процесі формування демократичної політичної культури українського суспільства: автореф. дис. … канд. політ. наук: 23.00.03. Київ: Нац. пед. ун-т ім. М. П. Драгоманова, 2010. С. 8–9, 13.

ному співробітництву в галузі інформації та гарантування інформаційного суверенітету України (ст. 3 Закону).

Джерельна база свідчить про відсутність єдиного методологічного підходу при визначенні дефініції державної інформаційної політики. Оскільки про певний підхід до трактування зазначеного поняття вже йшлося раніше, наведемо деякі інші з них, найбільш поширені. Окремі науковці визначають цю категорію як: 1) сукупність напрямів і способів реалізації цілого комплексу взаємопов'язаних заходів правового та організаційного характеру, спрямованих на отримання, використання, поширення та зберігання інформації, у результаті чого відбувається процес впливу уповноважених на те суб'єктів (насамперед відповідних органів державної влади) на об'єкт управління з метою досягнення необхідного результату[659]; 2) врегульована нормами права діяльність уповноважених на те суб'єктів з метою втілення у життя різноманітних механізмів отримання, використання, поширення та зберігання інформації[660]; 3) діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, суспільних інституцій і громадських об'єднань та створення ними засобів масової комунікації, спрямованої на вироблення і реалізацію правових, політичних та економічних умов функціонування інформаційної системи, що випливають із сукупності цінностей українського суспільства[661].

У зарубіжній літературі інформаційно-комунікаційну політику держави визначають як предметно зумовлену, усталену систему форм і засобів впливу (стимулювання, обмеження і контролю) на функціонування інформаційно-комунікаційної системи[662]. Інші зводять її до поняття інформаційної (інформаційно-комунікативної) функції[663].

Для України інформаційний напрям державної діяльності вже тривалий період є стійким і постійним, реальним, важливість якого тільки посилюється[664], тобто є її інформаційною функцією. Доречно нагадати, що Основний Закон встановлює одну із найважливіших функцій держави, справу Українського народу – інформаційну безпеку (ст. 17 Конституції України).

---

659 Семенченко А. І., Серенок А. О. Публічна політика та управління розвитком інформаційного суспільства та електронного урядування. Київ: ФОП Москаленко О. М., 2017. 80 с. URL: https://onat.edu.ua/wp-content/uploads/2018/05/Part_004_Feb_2018.pdf

660 Негодченко В. Основні напрями державної інформаційної політики. *Інформаційне право.* Харків, 2016. № 4. С. 131. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2016/04/15.pdf

661 Нестеряк Ю. В. Державна інформаційна політика України: теоретико-методологічні засади: монографія. Київ, 2014. С. 50.

662 Шустов Н. А. Организационно-правовые основы информационно-коммуникационной политики современного Российского государства: автореф. дисс. … канд. юрид. наук: 12.00.01. Владимир, 2007.

663 Інформаційна складова державної політики та управління: монографія / заг. ред. Н. В. Грицяк. Київ: К.І.С., 2015. С. 34.

664 Костецька Т. А. Інформаційна функція держави: конституційні та інституаційні аспекти. *Держава і право:* зб. наук. праць. юрид. І політ. науки. Вип. 47. Київ, 2010. С. 113–119.

Однак «державна інформаційна політика» і «інформаційна функція держави» – не тотожні поняття. Державна інформаційна політика більш широке поняття: її зміст розкривається через напрями, функції, вона є ідеологічно-правовою основою названої функції держави. Інформаційна функція є складовою такої політики, засобом її реалізації. Ці поняття, правові інститути є взаємозумовленими. Юридичне закріплення інформаційної політики зумовило об'єктивізацію потенційної функції в реально здійснювану діяльність Української держави.

Державна інформаційна політика є складним політико-правовим явищем. Узагальнено можна сказати, що як правове явище, в об'єктивному значенні – це система правових норм, які регулюють відносини у сфері формування, реалізації цієї політики. У суб'єктивному значенні – діяльність уповноважених державних органів, органів самоврядування – провідників державної політики на місцях. Має бути сформована єдина системна інформаційна стратегія органів державної влади і місцевого самоврядування.

Оскільки заявлена проблематика зумовлює багатовекторність предметного аналізу, яку складно охопити в межах цієї роботи, вважаємо доцільним звернути увагу на прояви унітаризму у здійсненні інформаційної політики держави, відповідної функції держави. Здійснення відповідної державної діяльності опосередковує розв'язання багатьох проблем, пов'язаних з територіальною, просторовою організацією публічної влади в Україні, з її адміністративно-територіальною організацією (мовних, освітніх, забезпечення доступу до публічної та інших видів інформації, захисту конфіденційної та інших видів інформації з обмеженим доступом, управління інформаційними ресурсами тощо).

На нашу думку, з метою надання інформаційній політиці правових підстав для її здійснення в сучасних умовах необхідно доповнити перелік основних напрямів державної інформаційної політики, що містяться у Законі України «Про інформацію» як базовому акті для регулювання інформаційних відносин, що дещо є застарілими на сьогодні і не повністю відповідають стратегічним завданням України, напрямам, цілям, складовим інформаційної політики.

Модернізації в цій частині потребують й інші законодавчі акти, які закріплюють напрями державної інформаційної політики відповідно до сфер її здійснення. Зокрема, це закони України: «Про Концепцію Національної програми інформатизації», «Про Національну програму інформатизації», «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місце-

вого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів», «Про державну таємницю», «Про захист суспільної моралі» та ін.

Виходячи із конституційних установлень, положень нормативно-правових актів, стратегічних документів держави, інформаційна політика має створювати умови для комплексної, системної організації і врегулювання інформаційно-комунікаційних процесів у суспільстві, державі: забезпечення конституційного права людини і громадянина на інформацію, доступу до публічної інформації; розвиток і побудова інформаційного суспільства; формування національного інформаційного простору, його захист, заходи щодо його входження до світового, європейського інформаційного просторів на засадах забезпечення інформаційного суверенітету, інформаційної безпеки, формування інформаційної культури тощо. Окрім цього, державна інформаційна політика має спрямовуватися на вирішення таких завдань, як дотримання балансу між індивідуальними, суспільними, державними та національними інтересами в інформаційній сфері; сприяння проведенню ефективної правової політики в інформаційній сфері; адаптація українського законодавства до європейських стандартів; розвиток інформаційної інфраструктури; впровадження новітніх інформаційно-комунікативних технологій у діяльність органів публічної влади тощо.

У спеціальній літературі пропонується серед напрямів державної інформаційної політики закріпити також, зокрема, сприяння формуванню ринку інформаційних ресурсів, послуг, інформаційних систем і технологій, засобів їх забезпечення; пропагування курсу держави на створення та розвиток відкритого інформаційного суспільства; подальший розвиток інформаційного права як самостійної галузі права та ін.[665] Слід сказати, що серед науковців не існує єдиного підходу стосовно переліку основних завдань державної інформаційної політики, хоча їх більшість визнає стратегічно важливими напрямами інформаційної політики побудову інформаційного суспільства та забезпечення інформаційної безпеки. Подібне підтверджує доцільність нормативно-правового їх закріплення.

Зокрема, аналіз суті інформаційної політики у різних державах (як федеративних, так і унітарних), а саме США, Великої Британії, Німеччини, Франції, свідчить, що її основними завданнями є побудова інформаційного суспільства, впровадження інформаційних і комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності суспільства, інформування урядом населення про свою діяльність, розширення та вдосконалення інформаційного просто-

[665] Негодченко В. Назв. праця.

ру[666]. Як підмічено, зміст завдань державної інформаційної політики окремої країни випливає з політичних і соціально-економічних умов її розвитку і нагромадженого досвіду реалізації окремих заходів державної політики в галузі створення, поширення і використання інформації і світового досвіду здійснення відповідної політики в розвинених державах.

У різних країнах існують свої особливості, свої труднощі в процесі формування і впровадження інформаційної політики. Це залежить від рівня розвитку відповідної інфраструктури, іноді від низького рівня усвідомлення в окремих країнах важливості та цінності інформації, слабкої державної підтримки відповідної сфери, браку належної правової бази, відпливу кваліфікованих працівників з цієї сфери за кордон тощо. Проте всі цивілізовані держави розглядають побудову інформаційного суспільства як основу свого соціально-економічного, політичного і культурного розвитку і реалізують цілеспрямовану інформаційну політику. З цією метою приймаються необхідні короткострокові, середньострокові й довгострокові програми.

У більшості розвинутих країн інформаційна політика держави полягає насамперед у побудові інформаційного суспільства, впровадженні нових технологій у систему державного управління та ефективному здійсненні політичної влади, забезпеченні доступу широкої громадськості до урядової інформації, стимулюванні наукових досліджень у галузі нових технологій, розвитку електронної комерції та програм широкого доступу до інформаційних послуг за допомогою Інтернету, міжнародного співробітництва у сфері інформації тощо.

Зокрема, теперішня ситуація потребує також коригування процесу реалізації інформаційної політики в її пріоритетних і стратегічних напрямах, таких як розвиток цифрової трансформації, або ж, цифровізації (діджиталізації). По суті, як свідчать фахівці, йдеться про явища, характерні для юридично визначених в Україні у минулому процесів інформатизації та розвитку інформаційного суспільства.

Інформаційні та телекомунікаційні технології, що забезпечують створення інформації, її поширення і використання, є основним засобом забезпечення функціонування відповідної інфраструктури і взаємодії суб'єктів інформаційно-телекомунікаційного простору. Саме вони є важливими для забезпечення конкурентоспроможності української держави та національної економіки на світовому ринку. Як обґрунтовується, складовими цих процесів є також ефективне формування і використання національних ін-

[666] Пахнін М. Л. Принципи, завдання та інструменти державної інформаційної політики в сучасних умовах. *Теорія та практика державного управління.* 2014. Вип. 3. С. 87–95. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2014_3_14

формаційних ресурсів, зокрема завдяки модернізації інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури та забезпечення широкого, вільного доступу до неї забезпечення потреб громадян в інформації, зокрема, через створення умов для розвитку незалежних засобів масової інформації[667].

Основними положеннями державної інформаційної політики України раніше були названі такі: 1) держава забезпечує узгодження вітчизняного законодавства в інформаційній сфері з європейськими стандартами; 2) держава активно розвиває інформаційні технології та забезпечує умови для розвитку інформаційної інфраструктури; 3) держава виходить з принципу безумовної правової рівності всіх учасників процесу інформаційної взаємодії незалежно від їх політичного, соціального та економічного статусу; 4) держава удосконалює чинне і розробляє на основі європейських стандартів нове законодавство і нормативно-правову базу інформаційних відносин у суспільстві, а також здійснює контроль за безумовним його дотриманням; 5) обмеження доступу до інформації є винятком із загального принципу відкритості інформації і здійснюється тільки на основі законодавства; 6) держава законними засобами забезпечує захист суспільства від неправдивої, перекрученої і недостовірної інформації, захищає національні інтереси; 7) держава активно співпрацює з міжнародними структурами щодо протидії інформаційному тероризму, хакерству тощо. Здійснення такої інформаційної політики дасть змогу, на нашу думку, Україні упевнено інтегруватися в систему міжнародних відносин, захистити країну від інформаційної, політичної та культурної експансії з боку інших країн тощо.

Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України на основі проведених досліджень стверджує, що протягом усіх років незалежності, в умовах динамічного розвитку міжнародної політичної обстановки і загострення суперництва між провідними центрами сили за посилення свого глобального і регіонального впливу, однією з найбільш значущих загроз національній безпеці України в інформаційній сфері постає здійснення іноземними державами негативного інформаційно-психологічного впливу, через проведення інформаційних акцій, операцій, кампаній. Іноземні суб'єкти інформаційних відносин часто здійснюють потужний негативний інформаційно-психологічний вплив на Україну, шляхом поширення тенденційної, неповної або упередженої інформації. Інтенсивність такого впливу не залежить значною мірою від політичних сил, що перебувають при владі в Україні, а зумовлена насамперед прагненням керівництва іноземних держав впливати на зовнішню та внутрішню політику нашої держави, а та-

[667] Пахнін М. Л. Назв. праця.

кож має під собою політичне та економічне підґрунтя, продиктоване прагматичними підходами до забезпечення власних національних інтересів[668].

За характером здійснення зовнішнього інформаційно-психологічного впливу на Україну виокремлюються дві групи іноземних держав – група ситуативного впливу та група постійного впливу. До першої групи відносять більшість західних держав, інформаційні впливи на Україну яких здебільшого стосуються євроінтеграційних перспектив України, внутрішньополітичної та економічної ситуації в нашій державі, російсько-українських відносин, деяких аспектів трактування історії тощо. До другої групи держав, що здійснюють постійний і найбільш інтенсивний інформаційно-психологічний вплив на Україну, відповідно насамперед Російську Федерацію, а також Румунію та Угорщину[669].

Забезпечення інформаційної безпеки України, як обґрунтовується у наукових дослідженнях останнього періоду, є визначальним напрямом державної політики, від якого залежатиме існування держави, її національна безпека, соціально-економічний розвиток та відповідне місце у світовому співтоваристві. Основна мета державної політики у сфері забезпечення інформаційної безпеки України – це управління реальними та потенційними загрозами з метою створення необхідних умов для задоволення інформаційних потреб людини та громадянина, а також реалізації національних інтересів[670].

Ефективність інформаційної політики залежить від рівня розвитку узгодженої системи національного законодавства та її інтегрованості до міжнародно-правових стандартів як основи забезпечення можливості кожному, за винятком встановлених законом обмежень, реалізувати конституційні інформаційні права, захисту персональних даних, функціонування засобів масової комунікації, систематизації, стандартизації та захисту інформаційних ресурсів, побудову інформаційної інфраструктури тощо.

Законодавство є основним показником, провідником державної політики в будь-якій сфері суспільних, у тому числі інформаційних відносин. Інформаційне законодавство на сьогодні репрезентується конституційними нормами, спеціальними нормативно-правовими актами, окремими нормами, положеннями міжнародно-правових актів, міжнародних договорів, тех-

[668] Щодо окремих напрямів вдосконалення державної інформаційної політики України. Аналітична записка: Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1489/

[669] Щодо інформаційно-психологічної складової агресії Російської Федерації проти України (за результатами подій 1–2 березня 2014 р.). URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1476/

[670] Ткачук Т. Ю. Правове забезпечення інформаційної безпеки в умовах євроінтеграції України: дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07. Ужгород, 2019. 487 с. С. 30.

ніко-правовими нормами (правилами, стандартами), які регулюють інститути комплексного конституційного права на інформацію, інформаційних ресурсів, різні види інформаційної діяльності, надання інформаційних послуг, функціонування інформаційно-комунікаційних систем, інформаційну безпеку та ін.

У сучасних реаліях мають місце недоліки формування та реалізації державної інформаційної політики в багатьох напрямах функціонування інформаційних відносин, а також нормативно-правового забезпечення відповідних процесів. Недоліки формування та реалізації державної інформаційної політики, іноді її фактична відсутність у багатьох напрямах функціонування інформаційних відносин, у тому числі протидії інформаційним війнам, відсутність системного і комплексного підходу до нормативно-правового забезпечення відповідних процесів, а також до прогнозування зовнішніх та внутрішніх загроз її національній безпеці, вироблення стратегії входження українського суспільства в транскордонний інформаційний простір тощо неодноразово були предметом висвітлення вітчизняних юристів, представників суміжних наук.

Експерти наголошують, що нормативно-правова база у сфері регулювання розвитку інформаційного суспільства і заходи щодо формування державної інформаційної політики мають повною мірою узгоджуватися із завданнями у сфері інформаційної безпеки, практикою забезпечення збереження державної таємниці, захисту інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури та інформаційних ресурсів від кібератак й інших загроз в інформаційному просторі[671]. Поряд з тим прийняте за останні роки законодавство, у тому числі нормативно-правові акти Президента України, Кабінету Міністрів України не забезпечують у правовому і організаційному сенсі формування і розвиток цілісної системи державної інформаційної політики, державного управління в інформаційній сфері. Лише фрагментарно і ситуаційно передбачають вирішувати згадані проблеми.

Важливо створити сприятливі умови для удосконалення вітчизняних систем інформаційного захисту, напрацювання узгоджених правил і процедур захисту національних інтересів України в процесі інтегрування в міжнародні інформаційні мережі, що набуває особливої актуальності на тлі сучасних викликів.

За роки незалежності склалась ціла низка органів, визначених реалізувати інформаційну політику, державне управління і державне регулювання

[671] Проблеми інформаційного законодавства України в сфері створення, поширення та використання інформації та шляхи їх вирішення: Аналітична записка: Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/1189/7

у сфері інформаційних відносин в Україні, які відповідно до встановлених законодавством завдань, функцій і повноважень, можна поділити на органи спеціальної та спеціалізованої компетенції[672]. Повноваження органів загальної компетенції по здійсненню інформаційної політики визначені Конституцією України: Верховної Ради України (ст. 85), Президента України (ст.106), Ради національної безпеки й оборони України (ст. 107), Кабінету Міністрів України (ст. 116) і закладають основи її здійснення. Практика минулих років свідчить про нагальну потребу суттєвого вдосконалення взаємодії, скоординованості і узгодженості дій і рішень парламенту – Президента – уряду з питань виконання конституційних повноважень щодо формування і реалізації інформаційної політики.

Окрім названих, до органів загальної компетенції належать, зокрема, Конституційний Суд України, міністерства, інші центральні і місцеві органи державної виконавчої влади, органи судової влади, які відповідно до встановлених законодавством повноважень беруть участь у здійсненні державної інформаційної політики, здійснюють державний контроль у інформаційній сфері. Органами спеціальної компетенції щодо реалізації інформаційної політики нині є, наприклад, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Рада національної безпеки і оборони України. Міністерство культури і інформаційної політики, Служба безпеки України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державний комітет архівів, Державний комітет статистики та ін.

За висновками вітчизняних аналітиків, на тлі того, що в Україні на законодавчому рівні сформульовано й закріплено основні принципи, завдання та стратегічні напрями державної інформаційної політики, сформовано інституції відповідної компетенції, ухвалено цілу низку концепцій, програм, планів дій, її практична реалізація відзначається різноспрямованістю, нескоординованістю діяльності різних відомств, непослідовністю та непрозорістю у проведенні намічених заходів.

Розуміння сутності гібридної війни, прогнозування її довготривалого і агресивного характеру, яке з'явилося в останні роки у вітчизняних наукових, політичних, медійних колах, актуалізує у практичному і теоретичному вимірі нагальну потребу наповнення національного інформаційного про-

[672] Докладніше про систему, функції та повноваження таких органів у різні періоди становлення інформаційної функції держави див.: Костецька Т. А. Конституційно-правовий статус органів державної влади в інформаційній галузі. *Органи державної влади України: моногр.* / відповід. ред. В. Ф. Погорілко. Київ, 2002. С. 442–470.; Мастяниця Й. У., Соснін О. В., Шиманський Л. Є. Інформаційні ресурси України: проблеми державного управління. Київ, 2002; Яременко О. Державне управління інформаційною сферою в Україні: структурно-функціональний аспект. *Правова інформатика.* 2008. № 2. С. 67.

стору об'єктивною, достовірною інформацією, спрямованою на формування та зміцнення національної свідомості з метою консолідації українського суспільства, а не його розколу, та вироблення, імунітету до дезінформації, деструктивної пропаганди, маніпуляцій тощо, запобігання внутрішнім конфліктам на ґрунті інформаційних впливів. До речі, проблематика гібридних воєн у зарубіжній науковій літературі виникла із середини 2000-х років, і вже тоді звертали увагу, що до сфер такої війни, окрім економічної, ідеологічної та інформаційної, належить також географічна сфера як визначення контролю над частиною чи навіть цілою територією країни суперника за допомогою інформаційних і розвідувальних систем, заохочення та підтримка сепаратистських, залучення супротивника у військові та політичні конфлікти[673].

Не розвиваючи поглибленої дискусії навколо зазначеного явища, відмітимо, що окупація, фактична швидка анексія частини території України, існування відомих псевдореспублік, як уявляється, класичні наслідки гібридної війни проти держави, розпочатої, за обґрунтуванням, задовго до початку активної її фази, та відсутності своєчасної та адекватної відповіді на дії держави-агресора. Наведені раніше численні приклади підтверджують, що РФ володіє значним досвідом використання науково розроблених і перевірених на практиці традиційних і нових методів інформаційних впливів і продовжує комплексно його використовувати й нині. Фахівці визнають, що сьогодні Росія демонструє, що її керівництво найбільш ґрунтовно підійшло до питання розширення меж гібридної війни. Йдеться про інтернаціоналізацію та фактичне розв'язування конфлікту в усіх площинах та на всіх можливих фронтах. Варто розуміти, що паралельно з безпосередніми воєнними діями на тимчасово окупованій території України агресор розгортає не менш потужну боротьбу і на просторах ЄС, а саме – цілеспрямовано організовуючи та здійснюючи вплив на внутрішньополітичні процеси як на його загальні інститути, так і на окремо взяті країни[674].

Проведений різними авторами аналіз методів, які використовуються у протистоянні з Україною, в тому числі узагальнений, зокрема О. Золотар. Такими, наприклад, є: пропаганда, напівправда, фейки; дезінформація та маніпулювання; поширення чуток; ЗМІ, глобальні комп'ютерні мережі; засоби створення віртуальної реальності; поступове зниження міжнародного

[673] Цит. за: Золотар О. Інформаційна безпека людини: теорія і практика: монографія. Київ, 2018. С. 279–280.

[674] Демартино А. П. Особливості втручання Російсько Федерації у внутрішньополітичні процеси країн Європейського Союзу. *Держава і право:* зб. наук. праць. Серія Політичні науки. Вип. 83 / Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ: Юридична думка, 2019. URL: http://idpnan.org.ua/files/2019/derjava-i-pravo.-politichni-nauki.-vipusk-83-_2019_.pdf

іміджу України з метою послаблення її геополітичного значення; формування стереотипів меншовартості та вторинності українців, руйнування почуття нації та народу; домінування російської мови, культури та традицій; підтримка проросійських громадян України; формування іміджу РФ як могутньої держави, що обстоює принципи демократії та свободи, захищає своїх громадян та етнічних росіян; формування уявлення про начебто широку підтримку жителями сходу України дій з боку РФ тощо[675].

Як обґрунтовується, цілеспрямована трансформація суспільної свідомості та уявлень про політичну дійсність у потрібному для суб'єктів інформаційного впливу напрямі є одним із завдань маніпулятивного впливу в процесі гібридної війни[676]. До слова, за оцінками спостерігачів, стан масової свідомості населення псевдореспублік «ЛНР/ДНР» є доволі типовим для територій збройних конфліктів.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 липня 2018 р. № 539-р в Україні була схвалена Стратегія інформаційної реінтеграції Донецької та Луганської областей як одне із ключових завдань державної політики. У документі зазначено, що в цих областях захоплені об'єкти інформаційної інфраструктури (телевізійні вежі, ретранслятори та кабельні мережі). Створена монополізована та ієрархічна інформаційна система, центральне місце в якій посідає антиукраїнська агітація та пропаганда країни-агресора – РФ, розпалювання національної та релігійної ворожнечі, пропаганди війни, насильницької зміни конституційного ладу України, порушення територіальної цілісності та суверенітету України.

При цьому доступ громадян України до українських ЗМІ, як вказувалось, на зазначених територіях є обмеженим або повністю відсутнім. Переконання громадян України, які проживають на тимчасово окупованих прилеглих до них територіях, формуються в умовах постійної інформаційної агресії РФ з використанням інформаційних технологій, спрямованих на послаблення інституційних зв'язків з Україною. Під впливом зазначених чинників формується негативний, необ'єктивний образ України.

В основу Стратегії, реалізація якої була розрахована на період до 2020 р., покладені завдання інформаційної політики України з інформаційної реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях. Однак слід констатувати офіційного публічного звіту про виконання завдань цього документа чинною владою не відбулося.

675 Золотар О. Інформаційна безпека людини: теорія і практика. С. 283–284.

676 Тарасюк В. М. Політико-правові засади застосування інформаційних технологій в умовах гібридної війни: автореф. дис. … канд. політ. наук. Київ, 2018. С. 6.

Інший стратегічний документ – Стратегія національної безпеки України від 26 травня 2015 р. з-поміж основних загроз національній безпеці, інформаційній безпеці визначає агресивні дії Росії, що здійснюються для виснаження української економіки й підриву суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави Україна й захоплення її території – інформаційно-психологічна війна, приниження української мови і культури, фальшування української історії, формування російськими засобами масової комунікації альтернативної реальній викривленої інформаційної картини світу. Крім того, відсутність власної цілісної комунікативної політики держави, недостатній рівень медіакультури українського суспільства, уразливість об'єктів критичної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів до кібератак, фізична й моральна застарілість системи охорони державної таємниці та інших видів інформації з обмеженим доступом.

Однак, незважаючи на існуючі стратегічні напрями, на даний період, як обґрунтовують науковці, стан безпеки людини у інформаційному (в даному випадку йдеться про медіапростір як «динамічну віртуальну систему, яка складається з масових дистанційних комунікацій, що функціонує в умовах наявного медіадискурсу, задовольняючи потреби споживача»[677]) знаходиться на доволі низькому рівні. Такий стан зумовлений, у тому числі, що держава не визначила достатнього переліку заходів щодо запобігання та протидії негативним медіавпливам (як-то: впровадження медіаосвіти, виховання інформаційної культури, недопущення «мови ворожнечі, інформування суспільства про обов'язок ЗМІ дотримуватись журналістських стандартів, передбачення відповідальності за умисне посягання на свідомість населення тощо).

Зокрема, висловлюється думка, що державна інформаційна політика має орієнтуватися не на загальне обмеження діяльності інформаційних ресурсів країни-противника, а на вибіркове застосування обмежень щодо конкретних масмедіа, які зарекомендували себе недружніми, заангажованими та маніпулятивними. Це вимагає максимальної правової визначеності обмежувальних критеріїв, оскільки за їх відсутності існує ризик потрапляння під заборону незаангажованих і політично нейтральних масмедіа (наприклад, у разі нецілеспрямованого поширення недостовірної інформації)[678].

Певні критерії визначення інформаційної продукції, яка шкодить національній безпеці України (популяризація або пропаганда держави-агресора,

[677] Головко О. Інформаційно-правова політика України у сфері безпеки людини у медіапросторі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. С. 11.
[678] Гуржій Т. Інформаційне право: виклики гібридної війни. *Публічне право*. 2018. № 4. URL: http://zt.knute.edu.ua/files/2018/04(99)/04.pdf

її органів влади, представників таких органів, а також їхніх дій, що створюють позитивний образ держави-агресора, виправдовують чи визнають правомірною окупацію території України тощо), були встановлені Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України» від 05.02.2015 р. № 159-VIII[679].

Дієве законодавство серед низки противаг, що зменшують сторонній інформаційний вплив, а ще поліпшення управління інформаційними ресурсами, їхнє нарощування, інноваційна діяльність, опанування новими технологіями, розвиток інфраструктури, спеціальних інформаційних і національних ресурсів і технологій, налаштування національного інформаційного простору. І поруч з такою – «стримуючою» – тактикою має постати і наступальна доктрина, що зумовила б активну інформаційну політику, спрямовану на протидію інформаційним загрозам, на згуртування суспільства довкола національних інтересів[680].

Наприклад, у Франції[681], на відміну від України чи інших держав, інститут інформаційної безпеки держави та людини як складова державної політики у Конституції Французької Республіки прямо не врегульовані. Закріплена бланкетна норма щодо встановлення законами правил користування громадянськими правами та публічними свободами, серед яких право на інформацію, плюралізм та свобода ЗМІ тощо.

Система інформаційної безпеки Франції є складовою національної безпеки, і основні її принципи закладені у Білих книгах оборони та національної безпеки. Порівняно нещодавно, наприкінці 2017 р., був опублікований П'ятий документ під назвою Стратегічного оборонного огляду та національної безпеки 2017 р. (Оборонний огляд) під головуванням чинного Президента Франції. У документі значна увага приділяється інформаційним загрозам і заходам протидії їм, зокрема, зазначається, що у кіберпросторі деякі напади, зумовлені їх масштабами та серйозністю, можуть бути віднесені до категорії збройної агресії. Для забезпечення інформаційної безпеки допускається проведення бойових дій у кіберпросторі, що означає оборонну або наступальну боротьбу по всьому цифровому середовищу проти державних або недержавних супротивників.

---

[679] Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту інформаційного телерадіопростору України: Закон України від 05.02.2015 р. № 159-VIII. *Офіційний вісник України.* 2015. № 27. Ст. 776.

[680] Бондар Ю. В. Становлення та еволюція інформаційного простору України в процесі формування демократичної політичної культури українського суспільства: автореф. дис. … канд. політ. наук. С. 10.

[681] Матеріал подається на основі: Шемчук В. В. Конституційно-правове забезпечення інформаційної безпеки сучасних держав: порівняльно-правовий аналіз: дис... докт. юрид. наук: 12.00.02 / Ужгородський нац. ун-т. Ужгород, 2020. URL: Конституційно-правове забезпечення інформаційної безпеки сучасних держав.pdf

Окремо слід звернути увагу на діяльність спеціального органу – Вищої ради аудіовізуальних засобів (CSA) – незалежного державного органу, який діє від імені держави, яка делегувала йому свою компетенцію в галузі регулювання аудіовізуального сектора. Він підзвітний уряду, але не підпорядковується йому, є юридичною особою, складається з колегії та адміністрації, що діє він на всій території Франції.

Цей орган, зокрема, здійснює моніторинг програм на предмет перевірки дотримання законів, правил і зобов'язань, прийнятих операторами. Для місцевого телебачення і більшої частини місцевого радіо моніторинг здійснюється за допомогою територіальних аудіовізуальних комітетів, розташованих у регіонах. Він проводиться щодня, щоб забезпечити дотримання зобов'язань мереж і радіостанцій, які сприяють реалізації основних цілей, що становлять загальний інтерес, серед яких: програмна етика; захист неповнолітніх; соціальна згуртованість і боротьба з дискримінацією; плюралізм вираження думок і чесність інформації; поширення європейських і франкомовних кінематографічних та аудіовізуальних творів; захист і популяризація французької мови. Крім того, CSA розробляє рекомендації, які надають ЗМІ загальні орієнтири, в тому числі й щодо найбільш чутливих тем.

Інтерес у досліджуваній сфері становить і досвід Німеччини. Німецька модель забезпечення інформаційної політики діє на основі її Конституції, федеральних законів і законів земель, рішень конституційних судів, наднаціонального законодавства та відповідних підзаконних нормативно-правових актів. Окремо слід сказати про запровадження 2009 р. конституційної норми щодо співпраці федерального уряду і урядів земель у сфері інформаційних технологій.

Таким чином, інформаційна політика цих держав у предметній сфері дослідження є послідовною, засновується на компетентних оцінках і стратегіях, спрямована на професійну підготовку кадрів та розвиток технологій.

Тож Україна має вжити заходів, щоб протидіяти російській тактиці ведення інформаційної війни, для чого в сучасний період застосовуються нові засоби її ведення. На цьому, зокрема, наголосив міністр внутрішніх справ України, виступаючи на онлайн-конференції «Перспективи діджиталізації країни і ризики кібербезпеки». За його словами, «кіберпростір став п'ятою ведення бойових дій... поряд з традиційними – земля, повітря, море і космос... На жаль, Україна опинилася на передовій цієї нової війни»[682].

[682] Аваков: кіберпростір став п'ятою сферою ведення бойових дій. *Сайт РБК – Україна.* 2020. 25 верес. URL: https://www.rbc.ua/rus/news/avakov-kiberprostranstvo-stalo-pyatoy-sferoy-1601025011.html

На сьогодні інформаційній політиці притаманний оборонний метод її проведення, на що звертається увага[683] і висловлюються позиції, які мають певний сенс. Наприклад: оскільки звернення до оборони веде до поразки, варто викривати російські проблеми: мовні, соціальні, етнічні та економічні тощо; оперативніше реагувати на дії супротивника: у РФ рішення приймаються оперативніше, адже важливо, хто реагує перший; важливою стає заборона пропагандистських каналів, які поширюють ненависть, неправдиву, маніпулятивну інформацію, фейки; медіавласників необхідно спонукати до дотримання громадянської позиції; важливо організувати іномовлення на російськомовний інформаційний простір тощо.

Актуалізується повернення до розгляду у Верховній Раді та прийняття Концепції державної інформаційної політики в Україні, яка б визначала основні напрями, засади, принципи державної діяльності, механізми її реалізації, систему цілеспрямованих заходів розв'язання існуючих проблем тощо. Такий документ був розроблений ще у 2002 р.[684] Слід відродити його позитивні ідеї, модернізувати відповідно до сучасного стану основних напрямів, завдань інформаційної політики. На її розвиток можуть бути розроблені та прийняті відповідні закони, підзаконні акти, програми тощо, спрямовані на системне, комплексне врегулювання процесів її здійснення.

Оскільки розвиток механізмів взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства щодо протидії інформаційній агресії проти України серед визначених Доктриною інформаційної безпеки України[685] пріоритетів державної політики в інформаційній сфері, у здійсненні національної інформаційної політики можуть бути вельми ефективно діяти національні засоби масової інформації (ЗМІ, медіа) як інститути громадянського суспільства[686]. Однак реалії свідчать: ЗМІ можуть не лише консолідувати суспільство, а й відігравати деструктивну роль, підривати його соціально-психологічну стійкість шляхом створення і просування у масову свідомість негативних ціннісних образів, чужих вітчизняній культурі ідеалів і цінностей[687].

---

683 Ремезовський Н. Б. Інформаційна війна: «Україна та Росія». URL: http://www.dridu.dp.ua/biblioteka/doc/Vzayemovidnosyny_derzhavy_ta_suspilstva.p

684 Про Концепцію національної інформаційної політики: Постанова Верховної Ради України від 3 квіт. 2003 р., № 687-IV. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/687-15

685 Доктрина інформаційної безпеки України, затв. рішенням Ради національної безпеки і оборони України від 29.12.1916 р, введена в дію Указом Президента України від 25.02.2017 р. № 47/2017. URL: http://zakononline.com.ua/documents/show/385271___385336#n12

686 Костецька Т. А. Актуальні питання взаємовідносин органів публічної влади та інститутів громадянського суспільства (комунікативні аспекти). С. 196–206; Костецька Т. А. Сучасні тенденції розвитку і функціонування ЗМІ як інституту громадянського суспільства: правові аспекти. *Альманах права.* Право і прогрес. Київ, 2016. С. 300–304.

687 Карлова В. В. Вплив засобів масової інформації на формування української національної свідомості / Інститут проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ. URL: http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07kvvunc.htm

На сучасному етапі наявною є криза інформаційної культури, що проявляється, зокрема, у переважанні у сучасних ЗМІ деструктивних підходів (передач) над конструктивними і нейтральними. Існують тенденції неефективного використання творчими працівниками окремих недержавних ЗМІ їх потенціалу: нехтування міжнародними стандартами дотримання балансу думок і точок зору, відокремлення фактів від коментарів, повнота представлення фактів та інформації тощо. Потребує вдосконалення правовий механізм регулювання змісту інформаційної продукції, оскільки певну частку контенту, створеного ЗМІ на власний розсуд, становить не тільки маніпулювання, а й заборонений законодавством, а відтак і застосування юридичної відповідальності за подібні дії.

Серед основних заходів комплексного вирішення поставлених завдань, виходячи із національних інтересів і забезпечуючи баланс інтересів особистості, держави, суспільства загалом, – здійснення органами публічної влади ефективної контрольної діяльності в інформаційній сфері[688].

Україна наразі має розробити таку стратегію інформаційної політики, якої немає і не було за всі роки незалежності, створити доктрину інформаційної безпеки та працювати над кібербезпекою. Ефективна державотворча інформаційна політика в підсумку має сприяти вирішенню питання консолідації національного інформаційного простору України як інформаційної основи для розвитку українського народу, делегітимізації анексії Російською Федерацією суверенних українських територій та агресивних дій РФ щодо України[689]. Нині, незважаючи на значну кількість прийнятих різноманітних концепцій, доктрин, стратегій, програм, спрямованих на впорядкування інформаційної політики та забезпечення національної безпеки України, вона не є дієвою, результативною.

У контексті існуючих проблем національної інформаційної політики є певні сподівання на покращення ситуації, усунення низки існуючих негативних тенденцій, що пов'язані, зокрема, із реалізацією довготривалої ідеї боротьби з дезінформацією, а саме створення Центру протидії дезінформації при РНБО відповідно до Указу Президента України від 19 березня 2021 р. № 106/2021[690], яким введено в дію рішення Ради національної безпеки і обо-

[688] Костецька Т. А. До питання про державний контроль за дотриманням інформаційного законодавства: поняття, окремі види і форми. *Альманах права. Правовий моніторинг і правова експертиза: питання теорії та практики*. Вип. 10. Київ, 2019.

[689] Калініченко Б. М. Визначальні напрями формування стратегії протистояння інформаційній війні. *Держава і право:* зб. наук. праць. Серія Політичні науки. Вип. 83. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2019. URL: http://idpnan.org.ua/files/2019/derjava-i-pravo.-politichni-nauki.-vipusk-83-_2019_.pdf

[690] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про створення Центру протидії дезінформації»: Указ Президента України від 19 березня 2021 р. № 106/2021. URL: https://www.president.gov.ua/documents/1062021-37421

рони України від 11 березня 2021 р. «Про створення Центру протидії дезінформації». 6 квітня ц. р. орган розпочав свою роботу.

Відповідно до Положення про Центр протидії дезінформації, затвердженого Указом Президента України 7 травня 2021 р., № 187/2021[691], Центр є робочим органом Ради національної безпеки і оборони України і забезпечує здійснення заходів щодо протидії поточним і прогнозованим загрозам національній безпеці та національним інтересам України в інформаційній сфері, забезпечення інформаційної безпеки України, виявлення та протидії дезінформації, ефективної протидії пропаганді, деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, запобігання спробам маніпулювання громадською думкою.

Основними завданнями Центру, зокрема, визначено: 1) проведення аналізу та моніторингу подій і явищ в інформаційному просторі України, стану інформаційної безпеки та присутності України у світовому інформаційному просторі; 2) виявлення та вивчення поточних і прогнозованих загроз інформаційній безпеці України, чинників, які впливають на їх формування, прогнозування та оцінка наслідків для безпеки національних інтересів України; забезпечення РНБО України, його Голови інформаційно-аналітичними матеріалами з питань забезпечення інформаційної безпеки України, виявлення та протидії дезінформації, ефективної протидії пропаганді, деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, запобігання спробам маніпулювання громадською думкою; 4) підготовка та внесення РНБО України, його Голові пропозицій щодо: визначення концептуальних підходів у сфері протидії дезінформації та деструктивним інформаційним впливам і кампаніям; координації діяльності та взаємодії органів виконавчої влади з питань національної безпеки в інформаційній сфері, забезпечення інформаційної безпеки, виявлення та протидії дезінформації, ефективної протидії пропаганді, деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, запобігання спробам маніпулювання громадською думкою; здійснення системних заходів, спрямованих на посилення спроможностей суб'єктів сектору безпеки та оборони, інших державних органів задля забезпечення інформаційної безпеки, виявлення та протидії дезінформації, ефективної протидії пропаганді, деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, запобігання спробам маніпулювання громадською думкою, розвитку національної інфраструктури у відповідній сфері; удосконалення системи правового та наукового забезпечення інформаційної безпеки, виявлення та протидії дезінформації, ефективної протидії пропаганді,

[691] Питання Центру протидії дезінформації: Указ Президента України 7 травня 2021 р., № 187/2021. URL: https://www.president.gov.ua/documents/1872021-38841

деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, запобігання спробам маніпулювання громадською думкою; 5) участь у розбудові системи стратегічних комунікацій, організації та координації заходів щодо її розвитку; 6) участь у розробленні та реалізації Стратегії інформаційної безпеки України, здійсненні аналізу стану її реалізації, зокрема з питань ефективності заходів щодо протидії дезінформації; 7) участь у створенні інтегрованої системи оцінки інформаційних загроз та оперативного реагування на них; 8) розроблення методології виявлення загрозливих інформаційних матеріалів маніпулятивного та дезінформаційного характеру; 9) сприяння взаємодії держави та інституцій громадянського суспільства щодо протидії дезінформації та деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, організація та участь в інформаційно-просвітницьких заходах з питань підвищення медіаграмотності суспільства; 10) вивчення, узагальнення й аналіз досвіду інших держав і міжнародних організацій з протидії дезінформації та підготовка пропозицій щодо його використання в Україні; 11) участь у визначенні пріоритетів залучення міжнародної технічної допомоги з питань забезпечення інформаційної безпеки, виявлення та протидії дезінформації, ефективної протидії пропаганді, деструктивним інформаційним впливам і кампаніям, запобігання спробам маніпулювання громадською думкою. Центр є юридичною особою, що функціонує як державна установа. Його керівника призначає на посаду та звільняє з посади Президент України за поданням Секретаря Ради національної безпеки і оборони України.

Фахівці сподіваються на результативність діяльності цього органу, однак і висловлюють побоювання, що може повторитися практика існування Міністерства інформаційної політики України, створеного у 2014 р., за якого, наприклад, фактично не проводилась через відсутність відповідного правового механізму координація діяльності органів влади, у тому числі в боротьбі з інформаційними загрозами і дезінформацією. Якщо й здійснювалась протидія дезінформації з боку державних органів і структур, то несистемно і неузгоджено. Можливо, новій структурі вдасться стати ефективним інструментом здійснення національної інформаційної політики, подолати наявні проблеми.

4.4.
Особливості й завдання бюджетно-фінансової політики в сучасній Україні в контексті забезпечення унітаризму

Функціонування і розвиток будь-якої держави світу, як правило, значною мірою залежить від її фінансово-бюджетної політики. Важливим є як стан правового регулювання у цій сфері, так і якість фактичної реалізації норм законодавства у державі.

Згідно із ст. 2 Конституції України[692] наша держава є унітарною. Форма державного устрою, як правило, визначає, якими саме будуть взаємовідносини центрального та місцевого рівня у різних сферах функціонування держави. Це також безпосередньо стосується й фінансово-бюджетної сфери. Передусім від форми державного устрою безпосередньо залежить структура бюджетної системи.

Так, для федеративних країн (наприклад, США, Німеччина, Російська Федерація, Канада, Швейцарія) характерною є трирівнева бюджетна система (федеральний (центральний) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети), а бюджетна система в унітарних державах (наприклад, Італія, Франція, Україна, Японія) представлена двома рівнями бюджетів (державний і місцеві бюджети). У федеративних державах види місцевих бюджетів визначаються, як правило, у федеральному законодавстві та законодавстві окремих суб'єктів федерації, а в унітарних — на загальнодержавному рівні[693].

Бюджетний кодекс України[694] визначає бюджетну систему як сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудовану з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіального устроїв і врегульовану нормами права. Вона є дворівневою і складається із Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Місцевими бюдже-

[692] Конституція України від 28 червня 1996 р. (з наст. змін.).
[693] Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах: навч. посібн. Київ: Правова єдність, 2009. С. 73.
[694] Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI (з наст. змін.). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#n191

тами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад. Якщо за рахунок державного бюджету переважно фінансуються видатки загальнодержавного значення, то з місцевих бюджетів видатки здійснюються на органи місцевого самоврядування та на програми, заклади та заходи місцевого значення. Крім того, для ефективного перерозподілу коштів між ланками бюджетної системи застосовуються різні методи бюджетного регулювання.

Ефективне функціонування бюджетної системи та її розвиток залежать від багатьох факторів, у тому числі від того, на яких принципах вона побудована та наскільки ці принципи є реалізованими, втіленими у життя. Слід зазначити, що відповідно до ст. 7 Бюджетного кодексу[695] бюджетна система України ґрунтується на принципах: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, публічності та прозорості. Зауважимо, що усі ці принципи є базою для побудови бюджетних систем переважної більшості найбільш розвинених та демократичних держав світу.

Одним із важливих принципів, на яких ґрунтується бюджетна система України як унітарної держави, є принцип єдності. Згідно зі ст. 7 Бюджетного кодексу України[696] єдність бюджетної системи забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності.

Необхідно звернути увагу на те, що важливою як для унітарної, так і для федеративної держави є як структура бюджетної системи, так і, значною мірою, порядок формування бюджетів (тобто встановлені правила наповнення їх фінансовими ресурсами для виконання поставлених завдань і досягнення цілей) та порядок взаємних відносин між бюджетами (міжбюджетні відносини). Ці проблеми досліджуються фахівцями у різних сферах наукових знань, переважно у економічній, юридичній і сфері державного управління. При цьому іноді існують розбіжності у розумінні певних теоретичних постулатів, неоднозначне трактування окремих термінів, невідповідність використаної у наукових дослідженнях термінології чинному

695 Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI (з наст. змін.).
696 Бюджетний кодекс України: Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI (з наст. змін.).

законодавству України тощо. З огляду на це акцентуємо увагу на найбільш важливих питаннях у цьому контексті.

Як зазначалось, структура бюджетних систем унітарних і федеративних держав різниться: вона або дворівнева (у першому випадку), або як мінімум, трирівнева. Відповідно, в унітарних державах, зокрема в Україні, бюджетна система складається із державного та місцевих бюджетів. З огляду на це розглянемо деякі теоретичні концепції, що лежать у площині фінансово-бюджетних відносин і використовують терміни «федералізм» та «унітаризм».

У науковій літературі (переважно економічній і з питань державного управління) активно досліджуються категорії бюджетного федералізму (та меншою мірою – бюджетного унітаризму). Так, Л. Миргородська зазначає[697], що сучасна практика організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин у розвинутих зарубіжних країнах базується на основі двох основних теоретичних концепцій – бюджетного унітаризму та бюджетного федералізму. Другу ще іноді називають концепцією фінансового федералізму або фіскального федералізму. Крім цих основних концепцій, використовується і концепція бюджетної децентралізації. На думку науковиці, бюджетний федералізм – це форма організації внутрішніх міжурядових фінансових відносин, що має кілька ознак. По-перше, чітке розмежування витрат різних рівнів влади і наділення цих владних рівнів фіскальними повноваженнями самостійно формувати власну прибуткову базу. По-друге, побудова внутрішніх міжурядових фінансових відносин на основі договірно-правових форм їхньої організації. По-третє, організація таких відносин за активною роллю у визначенні їхньої моделі не тільки центральної влади, а й регіональної та місцевої через механізм їхніх консультацій та переговорів. Авторка стверджує, що бюджетний федералізм як концепція покладений в основу міжурядових фінансових відносин у країнах з федеративним державним устроєм. Вона виділяє дві основні групи моделей бюджетного федералізму – децентралізовані і кооперативні.

Децентралізовані моделі характеризуються значною фіскальною автономією регіональної та місцевої влади, слабкістю зв'язків між різними рівнями влади, порівняно обмеженим співробітництвом. Для цих моделей характерною ознакою є те, що центральна влада фактично не займається проблемами фінансового вирівнювання, мало уваги звертає на фіскальні дисбаланси в розвитку окремих територій. Таким чином, місцева влада при

[697] Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн: навч. посібн. Київ: Центр навч. літ., 2008. С. 67.

такій моделі може покладатися насамперед на власні сили. Подібна модель бюджетного федералізму характерна у першу чергу для США.

Кооперативні моделі бюджетного федералізму, навпаки, характеризуються тісним співробітництвом різних рівнів влади, активною політикою центральної влади з подоланням фіскальних дисбалансів на різних рівнях управління і фінансового вирівнювання. За таких моделей бюджетного федералізму центральна влада активно піклується про забезпечення єдиних стандартів суспільних послуг у межах усієї території країни. Кооперативні моделі характерні для більшості федеративних європейських держав, зокрема для Німеччини, Австрії, скандинавських країн. Л. Миргородська також стверджує, що проблеми бюджетного федералізму активно дискутуються в Європі, що не в останню чергу пов'язано зі спробами застосування його принципів у країнах з унітарним державним устроєм[698].

Бюджетний унітаризм авторка визначає як таку форму внутрішніх міжурядових фінансових відносин, основні принципи організації яких визначаються центральною владою. Місцевій і регіональній владі при цьому, як правило, відводиться доволі пасивна роль. У рамках бюджетного унітаризму центральна влада здійснює активну політику забезпечення єдиних стандартів суспільних послуг по всій території країни, вирівнює фіскальні дисбаланси.

Л. Миргородська констатує, що в багатьох унітарних країнах у сфері внутрішніх міжурядових фінансових відносин почали активно застосовувати окремі принципи бюджетного федералізму. Це стосується розмежування між різними рівнями влади витрат і компетенції щодо здійснення їх. Центральною владою широко почав використовуватися механізм консультацій з місцевою та регіональною владою через відповідні асоціації. Розширилася фіскальна автономія місцевої і регіональної влади.

Таким чином, економічна і фінансова децентралізація, нині характерна для більшості зарубіжних унітарних країн, привела до формування нового змішаного типу внутрішніх міжурядових фінансових відносин, що поєднують у собі принципи як бюджетного унітаризму, так і бюджетного федералізму. Так, Велика Британія та Японія – унітарні держави вирізняються особливо високою часткою участі нецентральної влади у фінансуванні соціальних витрат. Країни Північної Європи – Данія, Норвегія, Швеція, Фінляндія – істотну частину автономності бюджетів різного рівня поєднують з розвинутою системою їхнього співробітництва[699].

[698] Миргородська Л. О. Назв. праця. С. 67–68.
[699] Миргородська Л. О. Назв. праця. С. 68–69.

Аналізуючи позиції авторки, можна зробити висновок, що посилення фінансових позицій місцевої влади вона вважає впровадженням в унітарних державах деяких принципів бюджетного федералізму. На нашу думку, для уникнення плутанини та неоднозначного трактування термінології простіше ці процеси називати фінансовою децентралізацією (бюджетною податковою тощо). Крім того, звернемо увагу, що бюджетний унітаризм авторка визначає як форму «внутрішніх міжурядових фінансових відносин». Це викликає, як мінімум, подив, бо ці відносини не «міжурядові», а міжбюджетні (між державним та місцевими бюджетами).

Деякі наукові дослідження в Україні були безпосередньо присвячені міжбюджетним відносинам в унітарній бюджетні системі України. Так, О. Чеберяко здійснено теоретичне обґрунтування суті міжбюджетних відносин в умовах державного унітаризму України, на основі чого запропоновано уточнення його поняття. Авторка вважає, що під бюджетним унітаризмом необхідно розуміти організацію відносин між державним бюджетом України та місцевими бюджетами, а також між окремими ланками місцевих бюджетів на основі єдиних визначених і законодавчо закріплених державою принципів, інструментів і методів, які уможливлюють поєднати соціально-економічні інтереси центру, місцевих органів влади та органів самоуправління, і спрямовані на досягнення єдиних стандартів суспільних послуг по всій території країни[700]. Дослідниця наголошує, що реалізація курсу на розвиток місцевого самоврядування зумовила необхідність передачі органам місцевого самоврядування значних фінансових ресурсів. У зв'язку з цим бюджетний унітаризм в Україні поєднується з децентралізованою моделлю міжбюджетних відносин, яка передбачає самостійність місцевих бюджетів усіх рівнів[701]. Всіляко підтримуємо висловлену авторкою позицію.

Зазначимо, що концепція бюджетного федералізму широко досліджується науковцями у РФ. Крім того, російські дослідники вказують, що положення про те, що в умовах федеративної держави міжбюджетні відносини повинні базуватися на принципах бюджетного федералізму, набуло підтримки не тільки в науковому середовищі, а й отримало закріплення в офіційних актах органів державної влади, зокрема, ще у постанові Уряду РФ у 2001 р. «Про програму розвитку бюджетного федералізму в Російській Федерації на період до 2005 року». У науковій літературі справедливо зазначається, що саме бюджетний федералізм у федеративній державі визначає основні вимоги до механізму міжбюджетних відносин і принципам їх побудови. А

[700] Чеберяко О. В. Міжбюджетні відносини в унітарній бюджетній системі України: автореф. дис. … канд. екон. наук / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2004. С. 5.
[701] Чеберяко О. В. Назв. праця. С. 12.

в публікаціях російських дослідників поряд з терміном «бюджетний федералізм» у тому ж значенні широко вживаються терміни «податково-бюджетний федералізм» або «бюджетно-податковий федералізм», «фіскальний федералізм», «бюджетно-фінансовий федералізм»[702].

Незважаючи на те, що в наукових джерелах, опублікованих у РФ, бюджетний федералізм переважно розглядається як найбільш прогресивна, правильна, демократична форма організації міжбюджетних відносин (на відміну від бюджетного унітаризму), існують також деякі публікації, що піддають критиці реальний стан функціонування бюджетної системи в РФ. Так, Х. Пешкова у своїй монографії з позицій конституційної економіки вказує на наявність як у чинному законодавстві, так і проєкті нового Бюджетного кодексу РФ серйозних обмежень бюджетної і фінансової оригінальності суб'єктів РФ. На її думку, такі обмеження суб'єктів Федерації можуть стати стримуючим фактором їх фінансово-бюджетного розвитку і загалом розвитку регіональної економіки[703].

Варто звернути увагу на надзвичайно цікавий кут зору, з якого авторка аналізує стан міжбюджетних відносин у РФ – з позицій конституційної економіки. У передмові до видання сказано: «У Конституції написано, що Російська Федерація є федеративною і соціальною державою. «Соціальність» держави визначається її фінансуванням соціальних проблем. Ці питання і вивчає конституційна економіка. А «федеративність» держави визначається самостійними фінансовими повноваженнями фінансів регіонів. Це теж конституційна економіка»; «Конституційна економіка дає можливість залучити конституційні цінності захисту людини і всього населення і провести спокійну змістовну дискусію з органами влади, що складають бюджет»; «Конституційна економіка – це методологія боротьби регіонів за справжній конституційний бюджетний федералізм, що прописаний в тексті Конституції Росії»[704].

Хоча у монографії піддається критиці переважно сучасний стан міжбюджетних відносин у РФ, звертається увага на тотальну залежність регіонального та місцевого рівнів від центрального бюджету, наголошується на «несправжності» бюджетного федералізму у Росії, все ж поняття «бюджетний унітаризм» переважно зводиться до централізованої моделі міжбюджетних відносин.

---

[702] Шмакова С. А. Теоретические вопросы бюджетного федерализма. *Сибирский юридический вестник.* 2005. № 3. С. 32.

[703] Пешкова Х. В. Российское бюджетное законодательство: сочетание федерализма и унитаризма (с позиций конституционной экономики). Москва: ЛУМ, 2019. С. 3.

[704] Там само. С. 7–9.

Ні для кого не є несподіванкою, що в Україні існують прихильники федералізації країни, зокрема, і впровадження у міжбюджетні відносини у рамках бюджетної системи нашої держави так званого бюджетного федералізму. Так, М. Трещев стверджує, що в Україні федералізм набув негативного сприйняття через призму нерозуміння його змісту та правових засад, однак, на його думку, розв'язання проблем, пов'язаних з розмежуванням фінансових повноважень і відповідальності між рівнями влади на умовах економічної, політичної доцільності й соціальної справедливості найбільш прозоро, ефективно та швидко може вирішуватись у межах бюджетного федералізму[705].

На основі аналізу визначень бюджетного федералізму, що зроблені різними авторами, М. Трещев наводить перелік загальних принципів бюджетного федералізму[706]: територіальна організація влади має включати центральний, регіональний і місцевий рівні влади; єдність бюджетної системи, незважаючи на виділення декількох рівнів бюджетів; узгодження інтересів центральної влади та органів місцевого самоврядування в частині бюджетно-податкової політики та розмежування видаткових повноважень; закріплення за кожним рівнем влади на законодавчому рівні відповідних видаткових повноважень, а також бюджетної відповідальності; фінансова незалежність кожного рівня влади – законодавче закріплення джерел доходів за кожним рівнем бюджетів у обсягах, необхідних для фінансування видаткових повноважень; забезпечення вирівнювання доходів усіх ланок бюджетної системи, як за вертикальним, так і за горизонтальним розподілами, при недопущенні трансферту додаткових або невикористаних доходів до бюджетів вищого рівня; затвердження єдиних для кожного рівня бюджетів прозорих і зрозумілих методів регулювання бюджетної системи; самостійність і рівноправність кожного бюджету, яка передусім втілюється у самостійності місцевого бюджетного процесу (визначенні напрямів використання бюджетних коштів, податковому регулюванні, контролю за виконанням бюджету з боку виконавчих органів влади тощо).

На думку автора, найбільш швидким та ефективним механізмом подолання кризи функціонування інституту вітчизняного самоврядування є запровадження моделі бюджетного або фіскального федералізму, що дасть змогу створити правові, організаційні й економічні механізми для досягнення фінансової незалежності місцевих бюджетів, яка необхідна для якісного виконання повноважень місцевого самоврядування та забезпечення

[705] Трещев М. М. Перспективи впровадження бюджетного федералізму в Україні. *Актуальні проблеми державного управління.* 2015. № 1(47). С. 160.
[706] Там само. С. 163–165.

населення якісними, своєчасними і доступними публічними послугами. М. Трещев зазначає, що, на жаль, питання федералізму, зокрема і бюджетного, ставиться в українському суспільстві лише в часи поширення негативних явищ у соціально-економічному становищі держави та часи громадянських потрясінь. Проте ідеї федералізації України дражнять і суспільство, і вітчизняний політикум через недостатню обізнаність щодо сутності самого феномену федералізму. При цьому більшості навіть не спадає на думку, що своєю успішністю США, Німеччина, Швейцарія, Австрія, Канада, Австралія та інші федеративні країни багато в чому завдячують власне федеративному устрою, що дало змогу урахувати культурні, ментальні, мовні, економічні й політичні відмінності своїх регіонів[707].

Таким чином, на основі аналізу основних існуючих концепцій міжбюджетних відносин і власного досвіду наукових досліджень у бюджетній сфері маємо можливість стверджувати, що, на наше глибоке переконання, в Україні найбільш природною та ефективною структурою бюджетної системи є саме дворівнева (притаманна унітарним державам – державний бюджет та місцеві бюджети). При цьому логічного завершення та подальшого розвитку повинна набути фінансова децентралізація, яка посилює фінансову спроможність місцевих бюджетів, дає їм нові фінансові можливості для якісного задоволення публічних інтересів громадян, і при цьому зберігає єдність усіх основних засад функціонування унітарної держави. Досвід фінансової децентралізації, що здійснювалась в Україні у рамках реформи децентралізації влади з 2014 р., довів, що саме такий шлях є успішним, підтвердженням чого є тисячі реальних прикладів[708]. При цьому Україна повинна всіляко запобігати будь-яким спробам здійснити її федералізацію, у тому числі шляхом втілення у її міжбюджетні відносини принципів так званого бюджетного федералізму. Вважаємо, що саме встановлення у державі замість дворівневої трирівневої бюджетної системи є прямою реальною загрозою розділення країни.

Що стосується фінансової децентралізації, то в Україні вона почала впроваджуватись у рамках реформи децентралізації влади з 2014 р. і позитивно вплинула на рівень забезпечення фінансовими ресурсами місцевих бюджетів. Отримавши додаткові кошти, органи місцевого самоврядування спрямовують їх на нагальні потреби, підвищуючи рівень комфорту та якості життя у громадах.

[707] Трещев М. М. Назв. праця. С. 162–163.

[708] Книга успіхів. Короткі історії про те, як децентралізація впливає на життя громад. USAID, Асоціація міст України. Київ, вересень 2020 р. URL: https://auc.org.ua/sites/default/files/library/knygauspihiv10web_2.pdf

Зазначимо, що функції, повноваження, фінансові ресурси та відповідальність у результаті фінансової децентралізації передаються з центрального рівня бюджетної системи на місцевий рівень. У зв'язку із цим особливої ваги набуває ще один важливий принцип побудови бюджетної системи України, що закріплений у Бюджетному кодексі – принцип субсидіарності. Його сутність у тому, що розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Цей принцип є характерним для бюджетних систем європейських демократичних держав, де основною цінністю вважається людина та її права.

Згідно із Бюджетним кодексом (п. 1 ст. 86) «розмежування видів видатків... між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання гарантованих послуг та наближення їх до безпосереднього споживача». Однак, як зазначає І. Луніна[709], за практичного використання положень цієї статті виникають проблеми щодо: застосування принципу субсидіарності; змісту критерію повноти надання послуг; змісту поняття «гарантовані послуги». Принцип субсидіарності відповідно до норм Кодексу – це розподіл видів видатків між державним бюджетом і місцевими бюджетами з огляду на необхідність максимально можливого наближення надання гарантованих послуг до їх безпосереднього споживача. Водночас згідно з нормами права європейських країн, що мають давні традиції, застосування принципу субсидіарності (від латинського subsidiarius — служити для допомоги, призначатися для допомоги) означає не тільки наближення до споживача, а й те, що влада вищого рівня тільки тоді може надавати допомогу або брати на себе функції органів влади нижчого рівня, коли можливості останніх є недостатніми для виконання цих функцій. Отже, на думку І. Луніної, принцип субсидіарності означає, що завдання мають належати до компетенції органів влади вищого рівня лише в тому випадку, коли вони можуть виконуватися там більш ефективно (з економічної і (або) політичної точки зору).

Свій особливий погляд на принцип субсидіарності висловлює Н. Малишева. Вона зазначає, що в доктринальних джерелах принцип субсидіарності часто називають інструментом децентралізації влади, що, на її думку, є правильним лише частково, оскільки, з іншого боку, цей принцип, визначаючи масштаб проблеми, може віднести її вирішення й до виключної компетенції

[709] Розвиток бюджетної децентралізації в Україні: наук. доповідь / за ред. І. О. Луніної; НАН України, ДУ «Інститут економіки та прогнозування НАН України». Київ, 2016. С. 14.

найвищого (в масштабах держави – загальнонаціонального) рівня, тобто сприятиме централізації певних повноважень. Але й це ще не все. В останні роки в деяких західних дослідженнях принцип субсидіарності тлумачиться не лише у його вертикальному, а й у горизонтальному зрізі, що включає оцінку доцільності розподілу повноважень між різними управлінськими ланками одного рівня. Загалом загальноприйнятного визначення цього принципу немає. У літературі згадується, що в розпал дискусії щодо змісту відповідного принципу тодішнім головою Єврокомісії Жаком Делором була навіть запропонована винагорода тому, хто дасть найбільш вдале визначення цього принципу. Однак до цього часу нагорода ще не знайшла свого героя[710].

Субсидіарність у державній політиці розподілу повноважень сьогодні зафіксована й низкою правових актів України. Так, Законом «Про засади державної регіональної політики» серед принципів державної регіональної політики прямо названа субсидіарність, яка цим актом тлумачиться як передача владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації (п. 5 частини першої ст. 3). Серед основних принципів реорганізації державної влади згадується субсидіарність і Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[711].

Як зазначає А. Ткачук, проведений науковцями аналіз базових підходів до децентралізації засвідчив[712]: 1) держава може здійснювати децентралізацію влади в інтересах населення, на підставі закону, передаючи частину повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування; 2) децентралізація повноважень має відбуватись з урахуванням принципу субсидіарності, тобто таким чином, аби передавати повноваження на максимально близький до громадянина рівень управління, який при цьому здатний виконати це повноваження ефективніше, ніж інші органи; 3) передача повноважень від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування більш високого рівня адміністративно-територіального устрою на більш низький рівень має бути забезпечена передачею необхідних для цього ресурсів і наданням права органу місцевого самоврядування приймати рішення щодо переданих повноважень виходячи із місцевих особливостей. Крім того, децентралізація завжди супроводжується поси-

[710] Малишева Н. Р. Європейський принцип субсидіарності та децентралізація управління в сфері охорони довкілля в Україні. *Правова держава*. Вип. 28. Київ: Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України, 2017. С. 267.

[711] Там само. С. 267.

[712] Ткачук А. Місцеве самоврядування та децентралізація: практ. посібн. / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ: ТОВ «Софія», 2012. С. 7–8.

ленням спроможності органів місцевого самоврядування через укрупнення адміністративно-територіальних одиниць або через створення міжмуніципальних об'єднань.

Водночас дослідники питань фінансової децентралізації звертають увагу на те, що у працях українських і зарубіжних учених не існує єдиного підходу до розуміння змісту поняття «фінансова децентралізація»[713]. Кожен із них пропонує певні аспекти сутності процесу в умовах суспільно-політичних трансформацій. Аналіз наукових джерел дає змогу зазначити, що позиції фахівців щодо сутності та змісту фінансової децентралізації є неоднозначними. У загальному плані вона розглядається як процес розподілу функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральними і локальними рівнями управління. Крім того, стверджується, що в зарубіжній літературі термін «фінансова децентралізація» є еквівалентним терміну «фіскальна децентралізація».

І. Заверуха, характеризуючи процеси децентралізації у бюджетній сфері та опираючись на світовий досвід, використовує термін «фіскальна децентралізація»[714], зміст якої розкриває через три аспекти: децентралізацію видатків — тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на виконання завдань і функцій; децентралізацію доходів — закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій та право самостійно встановлювати їх розміри; процесуальну і організаційну самостійність — право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

На думку Н. Пришви, більш точно відображає процеси, що тривають у сучасній фінансовій системі України, термін «фінансова децентралізація», оскільки зміни в бюджетній системі нашої держави слід розглядати в комплексі зі змінами у податковій системі[715].

Існують і інші підходи науковців щодо застосування термінології щодо децентралізаційних процесів. Зауважимо, що іноді терміни «фінансова» та «бюджетна» децентралізація застосовуються як синоніми. Так, деякі фахів-

[713] Соколова О. М., Ковальчук А. В. Теоретичні засади фінансової децентралізації в умовах реформування системи державного управління. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2016. № 4. С. 119, 122.

[714] Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. С. 129–130.

[715] Пришва Н. Ю. Правове регулювання бюджетної системи в умовах фінансової децентралізації. *Юридичний журнал.* 2016. № 1–2 (162–164). С. 29.

ці зазначають, що «підходи до розуміння фінансової (бюджетної) децентралізації вітчизняними дослідниками охоплюють багаторівневі фінансові відносини з позицій економічної ефективності та цілковитого задоволення потреб місцевих громад і відображають нагальну потребу у фінансовій самостійності органів місцевого самоврядування, розширення їх прав і компетенцій, підвищення ефективності вирішення завдань, пов'язаних із місцевими потребами»[716].

Саме розподіл фінансово-правових компетенцій, як вказує Т. Куценко[717], і визначає модель організації міжбюджетних відносин між органами публічної влади на рівні вертикальних відносин: щодо розподілу відповідальності за регулювання, адміністрування і фінансування суспільних послуг, щодо закріплення та перерозподілу джерел доходів у вигляді податків, зборів і трансфертних платежів між бюджетами різних рівнів влади, а також на рівні горизонтальних відносин: із приводу об'єднання коштів бюджетів одного рівня задля спільного фінансування суспільних благ, надання фінансової допомоги та реалізації інших форм міжмуніципальної або міжрегіональної кооперації. У такому контексті термін «фінансова децентралізація» виглядає синонімічним термінам «бюджетна децентралізація» або «фіскальна децентралізація» (fiscal decentralization), що почав використовуватися у зарубіжній літературі з публічних фінансів ще в останній чверті XX ст.

У вітчизняній економічній літературі можна знайти різні визначення бюджетної децентралізації. У загальному розумінні термін «фіскальна децентралізація», на думку Т. Куценко, можна інтерпретувати як процес передачі прав, компетенції та відповідальності в бюджетній сфері від центральних органів державної влади на користь квазінезалежних (тобто ієрархічно непідконтрольних центральному урядові) субнаціональних органів публічної влади. Конкретні напрями фіскальної децентралізації полягають у: 1) закріпленні за субнаціональним рівнем виключних функцій і прав щодо надання суспільних послуг, 2) визначення податкової бази та установлення податкових ставок, 3) здійснення бюджетних запозичень[718].

Зазначимо, що в науковій літературі ці процеси децентралізації визначаються й іншими термінами, кожен з яких є специфічним, але використовується як відображення децентралізації у фінансовій сфері: бюджетна децентралізація, бюджетно-податкова децентралізація, децентралізація фінансової системи, децентралізація бюджетної системи, децентралізація

[716] Соколова О. М., Ковальчук А. В. Назв. праця. С. 119.
[717] Антикризове управління національною економікою: монографія / І. Малий, І. Радіонова, Л. Ємельяненко та ін.; за заг. ред. І. Малого. Київ: КНЕУ, 2017. С. 243.
[718] Антикризове управління національною економікою. С. 243.

податкової системи, децентралізація у бюджетній, податковій сферах тощо. Існують розбіжності у застосуванні термінів у вказаній сфері, особливо поміж фахівцями у галузі фінансового (податкового, бюджетного) права, економіки, державного управління.

Документом, що започаткував реформу фінансової децентралізації в Україні, стала схвалена у 2014 р. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні[719]. Метою Концепції було визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Пізніше було прийнято Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28 грудня 2014 р.[720] та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи»[721], якими було внесено ряд змін і доповнень, спрямованих на збільшення надходжень фінансових ресурсів до місцевих бюджетів. Після цього було ухвалено ще цілий ряд законодавчих змін, спрямованих на вдосконалення як бюджетного, так і податкового законодавства.

Найбільш важливими законодавчими актами, за допомогою яких здійснюється правове регулювання місцевих фінансів в Україні, є Конституція України, Бюджетний кодекс та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні». Останній встановлює (ст. 61 Закону), що самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та закріпленими за ними на стабільній основі законом загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрями використання коштів місцевих бюджетів відповідно до закону[722]. Якщо раніше ця норма була просто декларативною, то на сьогодні

[719] Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-р

[720] Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин: Закон України від 28.12.2014 р. № 79-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19/page

[721] Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28.12.2014 р. № 71-VIII. URL: https://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/71-19

[722] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР (з наст. змінами). URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80

слід констатувати, що з 2014 р. багато було зроблено в контексті законодавчих змін для наповнення її реальним змістом.

В основі правового регулювання місцевих фінансів у країнах Європейського Союзу лежить Європейська хартія місцевого самоврядування[723]. Стаття 9 «Фінансові ресурси органів місцевого самоврядування» Хартії містить положення, які повинні слугувати орієнтиром для нормотворців країн ЄС та інших країн, для яких євроінтеграція є одним із основних пріоритетів. Зміст положень полягає у такому: органи місцевого самоврядування в рамках національної економічної політики мають право на власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень; обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування відповідає функціям, передбаченим конституцією або законом; принаймні частина фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування формується за рахунок місцевих податків і зборів, розмір яких вони мають повноваження встановлювати в межах закону; фінансові системи, які складають підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, мають достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і повинні забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань; захист слабших у фінансовому відношенні органів місцевого самоврядування передбачає запровадження процедур бюджетного вирівнювання або аналогічних заходів із метою подолання наслідків нерівномірного розподілу потенційних джерел фінансування і фінансового тягаря, який вони повинні нести.

Такі процедури або заходи не завдають шкоди повноваженням, які органи місцевого самоврядування можуть здійснювати в межах власної компетенції; органи місцевого самоврядування інформуються відповідним чином про порядок виділення їм перерозподілених ресурсів; за можливості дотації органам місцевого самоврядування призначаються не для фінансування конкретних проєктів, надання дотацій не скасовує основоположну свободу органів місцевого самоврядування проводити свою політику в межах власної компетенції; для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу в межах закону. Кожна держава, що гарантує місцеве самоврядування, окреслює його систему, а також його матеріальну і фінансову основу в Конституції та відповідних законах.

[723] Європейська Хартія місцевого самоврядування.

На нашу думку, наведені положення є хорошим орієнтиром у процесі реформування законодавства, за допомогою якого здійснюється правове регулювання місцевих фінансів, і в Україні, яка остаточно обрала шлях європейської інтеграції. Розвиток не тільки центру, а й регіонів, завжди було на часі в Україні. У зв'язку з цим надзвичайно важливим є те, що 5 лютого 2015 р. було прийнято Закон України «Про засади державної регіональної політики»[724]. Мета закону — створення законодавчої основи для реалізації нової державної регіональної політики, яка повинна охоплювати значно більше коло питань, ніж просто підтримка регіонального розвитку.

Закон визначає основні правові, економічні, соціальні, екологічні, гуманітарні та організаційні засади державної регіональної політики як складової частини внутрішньої політики України. Він містить окремий розділ IV «Фінансове забезпечення державної регіональної політики», де встановлено, що фінансове забезпечення державної регіональної політики здійснюється відповідно до Бюджетного та Податкового кодексів України, а механізмами фінансування державної регіональної політики є: міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам; об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних і приватних партнерів на принципах здійснення державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій; капітальні видатки державного бюджету; державні цільові програми, у тому числі програми подолання депресивності територій; угоди щодо регіонального розвитку; програми і заходи, включаючи інвестиційні програми (проєкти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку. Джерелами фінансування державної регіональної політики є: кошти Державного бюджету України, зокрема державного фонду регіонального розвитку; кошти місцевих бюджетів; благодійні внески; кошти міжнародних організацій; кошти з інших джерел, не заборонених законодавством. Фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку може здійснюватися на умовах інвестування, за умови надання гарантій, на безповоротній основі у вигляді грантів. Законом також визначено принципи фінансування регіонального розвитку, а також встановлено, що державна підтримка регіонального розвитку за рахунок коштів Державного бюджету України, зокрема, коштів державного фонду регіонального розвитку, здійснюється відповідно до Бюджетного кодексу України. До речі, визначення меж регіонального розвитку шляхом прийняття закону про засади державної регіональної політики було передбачено Порядком денним асоціації Україна – ЄС.

[724] Про засади державної регіональної політики: Закон України від 05.02.2015 р.

Зазначимо, що наповнення бюджетів завжди було вельми важливим завданням української держави. Основними доходами бюджетів є податки, тому завжди на часі є пошук такої оптимальної моделі податкової системи, яка б дала можливість платникам, дотримуючись законодавства, сплачувати податки у повному обсязі, що, своєю чергою, сприяло б збільшенню бюджетних надходжень. При цьому зауважимо, що якщо податки, їх розмір, строки сплати та порядок справляння регулюються Податковим кодексом України, то розподіл надходжень від них між різними ланками бюджетної системи врегульований нормами Бюджетного кодексу України.

На необхідності забезпечення реальної фінансової самостійності місцевих бюджетів, їх наповнення достатніми ресурсами протягом усього періоду існування України як незалежної держави наголошували як науковці, так і практики. Фінансовій системі колишнього СРСР була притаманна централізація фінансових ресурсів, яка потім перейшла у спадок незалежній Україні (хоча, безсумнівно, її ступінь був набагато меншим). Важливо, що сьогодні фінансова децентралізація просувається успішно, підтвердженням чого є існування відповідної законодавчої бази та реальні практичні кроки у цьому напрямі.

Аналіз недавнього минулого української держави свідчить, що проблема перерозподілу фінансових ресурсів і бюджетних повноважень традиційно залишається актуальною з часу відновлення незалежності України. З метою консолідації фінансових ресурсів у державному бюджеті в Україні була сформована централізована модель акумуляції та розподілу бюджетних коштів. Вона значно звузила фінансові можливості місцевих органів влади та пригнічувала їх ініціативу в бюджетно-податковій політиці. Зокрема, вона зумовила низьку зацікавленість органів місцевої влади у формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності[725]. Цими факторами значною мірою й була зумовлена нагальна необхідність фінансової децентралізації.

Основоположником ідеї фіскальної (фінансової) децентралізації вважається американський економіст Ч. Тібу. На його думку, саме фіскальна децентралізація дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування і забезпечення населення суспільними товарами і послугами. На сьогодні найчастіше виділяють два типи моделей фіскальної децентралізації — конкурентну (або децентралізовану) та кооперативну. Класичними прикладами конкурентної моделі є американ-

[725] Молдован О. О. Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ: монографія. Київ: НІСД, 2011. С. 189–190.

ська, а кооперативної — німецька модель. Конкурентна модель передбачає надання повноважень оподаткування різним рівням влади відповідно до розподілу їх функцій. У даній моделі також визнається високий ступінь фінансової незалежності та самостійності регіональної влади. Для кооперативної моделі характерна порівняно ширша участь регіональної влади в перерозподілі національного доходу і макроекономічної стабілізації, що веде до більш тісного бюджетного співробітництва регіональних і центральних державних структур, а також підвищена роль регіональної влади в системі розподілу податкових доходів, у тому числі й національних, та активна політика горизонтального бюджетного вирівнювання[726].

Децентралізація влади у країнах ЄС у сукупності з упорядкуванням взаємовідносин між політичними та адміністративними структурами також включає процеси бюджетної децентралізації. Отже, один процес без іншого відбуватись не може. Головною метою зазначених процесів є формування такої моделі міжбюджетних відносин, яка дасть можливість якнайкраще забезпечувати населення місцевими суспільними благами та послугами з точки зору їх доступності та якості, тим самим формувати умови для підвищення рівня життя як на окремих територіях, так і загалом в Україні. У процесі децентралізації здійснюється перерозподіл повноважень (прав та обов'язків) або між органами влади одного рівня (горизонтальна децентралізація), або між центральною та місцевою владою (вертикальна децентралізація)[727].

Дослідники питань децентралізації бюджетних систем загалом сходяться на думці, що це явище є позитивним. Так, позиція вченого-економіста Й. Бескида полягає в тому, що децентралізована бюджетна система, в якій рішення приймаються на різних рівнях, ефективніша. У такій системі співвідношення між рівнем оподаткування, а також між якістю та кількістю наданих бюджетних послуг згодом «підлаштовується» під інтереси й переваги населення різних адміністративно-територіальних одиниць, унаслідок чого кожна гривня, що надходить у вигляді податків, починає приносити суспільству та громадянам більшу користь. Органи місцевого самоврядування мають точнішу інформацію про локальні переваги та потреби і таким чином спроможні виробляти й перерозподіляти суспільні блага з більшою економічною ефективністю, що, зрештою, приведе до підвищення ефективності державного сектору, скорочення бюджетного дефіциту та

[726] Онищенко В. О., Бондаревська О. Н. Зарубіжний досвід формування сучасних моделей фіскальної децентралізації. *Фінансова безпека в системі забезпечення національних економічних інтересів: проблеми і перспективи:* матеріали IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 26–28 травня 2016 р.). Полтава: ПолтНТУ, 2016. С. 186.

[727] Антикризове управління національною економікою. С. 242.

до економічного зростання[728]. Одночасно, слід зауважити, що недоліки та деякі негативні наслідки децентралізації бюджетних систем також аналізуються у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі, і деякі із них, на нашу думку, мають раціональну основу.

Як зазначають науковці[729], фіскальна децентралізація – чи не найскладніший аспект децентралізації публічної влади. Вона є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до місцевих органів влади та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян зокрема; якості контролю в публічній сфері та відповідальності; зрештою, вона є оцінкою адекватності системи публічної адміністрації України та територіального устрою держави. Крім цього, існує низка соціально-психологічних, ментальних і культурних особливостей, які уможливлюють або не уможливлюють децентралізувати фінансові ресурси в державі.

Аналізуючи зарубіжні наукові джерела, дослідники доводять, що ступінь фіскальної децентралізації піддається кількісним і якісним оцінкам. Основними критеріями оцінки її рівня вважають[730]: співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків; обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП; частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад; обсяг міжбюджетних трансфертів, зокрема, дотацій вирівнювання в структурі доходів місцевих бюджетів. Виділяються і інші критерії, зокрема: рівень зайнятості в публічному секторі; рівень доходів місцевого самоврядування порівняно з доходами державного бюджету; обсяг податкових доходів порівняно із загальним показником податкових доходів у державі; стану та якості майна, що перебуває у власності територіальних громад, тощо. Якісний критерій оцінки фінансової децентралізації стосується контрольно-наглядових механізмів, що забезпечують законність фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, а отже, у такий спосіб забезпечують самостійність і незалежність самоврядування.

Керуючись цими критеріями, виділяються три моделі фінансового забезпечення місцевого самоврядування[731]: 1) скандинавська модель, де місцеві

[728] Бескид Й. М. Теоретичні засади бюджетної децентралізації: нормативна та позитивна теорія бюджетного федералізму. *Світ фінансів*. 2007. № 4 (13). С. 120.
[729] Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. С. 129.
[730] Там само. С. 130–131.
[731] Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін. С. 131–132.

податки становлять від 10% до 20% ВВП і 20–50% усіх податків. Серед країн, які можна віднести до цієї моделі, — Швеція, Данія, Фінляндія; 2) латинська модель, де обсяг місцевих податків сягає 4–6% ВВП і становить близько 20% усіх податків. Ці показники характерні для Італії, Франції, Іспанії; 3) ганноверська модель, де місцеві податки сягають 1–2% ВВП і становлять близько 4–5% усіх податків. Це властиво для Німеччини, Великої Британії, Нідерландів, Польщі.

У науковій літературі наголошується[732], що для оцінки ступеня бюджетно-фінансової децентралізації використовують показник частки регіональних (місцевих) рівнів управління у доходах і видатках консолідованого бюджету. У більшості країн світу ці показники зростають. Відносно стабільною залишається ситуація у невеликій групі країн (Данії, Бельгії, Німеччині, Нідерландах), у деяких країнах частка бюджетів місцевих органів підвищувалась (в Іспанії, Португалії, Італії, Франції, Люксембурзі), а в деяких знижувалась (у країнах ЦСЄ, Швеції, Швейцарії, Великій Британії). Відносне зниження частки місцевих видатків у країнах ЦСЄ не може розглядатися як послаблення децентралізації, більшою мірою воно пояснюється принциповими змінами розрахунків. Що стосується країн Західної Європи, то воно пояснюється або звуженням державного сектора (наприклад, внаслідок приватизації муніципальної власності), або скороченням суспільних видатків.

Дослідники досвіду країн – нових членів ЄС зауважують[733], що вимоги децентралізації влади і фінансової відповідальності та передачі їх органам субнаціонального рівня з'явилися в країнах Центральної та Східної Європи доволі давно. Так, в Угорщині у 1970–1980 рр. проводилися експерименти з децентралізації влади, об'єднання місцевих органів влади і запровадження регіональних підходів до надання суспільних послуг. Хоча ці експерименти на їхніх початкових етапах не мали особливого успіху, проте згодом, на початку 1990-х років, нагромаджений досвід дав змогу успішно завершити процес децентралізації влади під час перехідного періоду в Угорщині. У деяких центральноєвропейських країнах мала місце переуступка державних видатків. Так, у Чехії управління лікарнями було передано регіональній владі, повноваження щодо освіти, охорони здоров'я, шляхів були передані субнаціональній владі у Польщі, а в Угорщині – щодо освіти.

[732] Шевченко О. В. Бюджетно-фінансова децентралізація у контексті підвищення ефективності управління регіонами. URL: http://old.niss.gov.ua/monitor/april08/9.htm

[733] Деркач М. І. Теоретичні аспекти формування сучасної моделі фіскальної децентралізації. *Вісник Дніпропетровського університету.* Серія: «Економіка». 2010. Вип. 4 (2). С. 63–64.

Економічну ефективність децентралізованої бюджетної системи доводить і досвід однієї з найбільш динамічних економік Європи – Словаччини[734], яка, як і Україна, менш ніж два десятиліття тому взагалі не мала інститутів місцевого самоуправління, а фінансові ресурси і більшість повноважень концентрувалися в рівні державної влади. Централізована система мала наслідком асиметричність розподілу ресурсів між різними регіонами, інертність економічної політики місцевої влади, низьку ефективність використання бюджетних коштів, лобізм та високий рівень корупції. Після створення незалежної Словацької Республіки, країна переглянула співвідношення розподілу повноважень, відповідальності та фінансів між різними рівнями влади. Завдяки комплексу реформ місцеве самоврядування отримало реальну владу і достатні фінансової ресурси для своєї діяльності, що сприяло значному підвищенню ефективності бюджетної системи. Це дало змогу відчутно мінімізувати комплекс названих проблем і створити умови для якісного динамічного економічного піднесення країни. На мікрорівні децентралізація сприяла значному покращенню якості публічних послуг (не тільки в столиці, а й регіонах), соціально-економічного становища міст і селищ, розвитку депресивних регіонів, зростанню кількості робочих місць та, відповідно, уповільнення міграційних процесів, зумовлених економічними факторами.

Але слід наголосити на тому, що при виборі моделі децентралізації українські реформатори, виходячи із успішного досвіду подібних реформ розвинутих країн, погодились, що польська модель децентралізації є найбільш наближеною до українських реалій і досвід польських реформ може бути найбільш корисним при проведенні реформ в Україні. Після підписання у Варшаві 7 грудня 2014 р. Меморандуму про співпрацю між Україною та Польщею з підтримки реформи місцевого самоврядування, команда польських експертів та відомих реформаторів була задіяна в процесі децентралізації[735].

Наведемо деякі результати фінансової децентралізації в Україні з 2014 по 2021 р., оприлюднені Міністерством розвитку громад та територій України (станом на 09 квітня 2021р.)[736]. Так, частка власних доходів місцевих бюд-

[734] Молдован О. О. Бюджетна децентралізація: досвід ефективної реформи Словаччини для України. *Вісник Донецького національного університету.* Серія В: «Економіка і право». 2011. Вип. 2. С. 138.

[735] Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі: аналітична записка. URL: http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf

[736] Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади станом на 09 квітня 2021 р. / Міністерство розвитку громад та територій України. URL: https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/710/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_09.04.2021.pdf

жетів (загальний фонд) у ВВП України у 2014 р. становила 5,1%, у 2015 – 5,1%, у 2016 – 6,2%, у 2017 – 6,5%, у 2018 – 6,6%, у 2019 – 6,8%, у 2020 – 6,9%, а у 2021 р. прогнозується 7,3%.

Підсумовуючи, хотілося б наголосити, що фінансова децентралізація, на нашу думку, є основою реформи децентралізації влади. Надзвичайно важливим для її остаточного втілення є раціональне використання позитивного світового досвіду та виправлення вже допущених помилок та прорахунків.

Водночас зауважимо, що децентралізація фінансових ресурсів з загальнодержавного на місцевий рівень не повинна призвести до послаблення центральної влади в питаннях оборони, зовнішньої політики, національної безпеки тощо. Україна була, є і повинна бути унітарною державою. Баланс повноважень і наявність фінансових ресурсів для їх здійснення як центральної влади, так і місцевого самоврядування повинен убезпечити Україну від прихованої або реальної федералізації. Децентралізація повинна об'єднати всі її регіони в досягненні загальнодержавних цілей на основі вільного розвитку та поліпшення фінансового стану окремих територій з урахуванням їх специфічних особливостей.

4.5.
Унітаризм і проблеми національної безпеки в сучасній Україні

Для сучасної України проблема суверенності, незалежності та унітарності держави органічно поєднується з питаннями забезпечення її національної безпеки. У ст. 17 Конституції України визначається, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу. Оборона України, захист її суверенітету, те-

риторіальної цілісності й недоторканності покладаються на Збройні Сили України[737].

Під впливом останніх подій і змін, які відбуваються у світі, цілком очевидним є те, що існування, самозбереження, економічний розвиток будь-якої країни як суверенної держави залежить від здійснення цілеспрямованої внутрішньої та зовнішньої політики щодо захисту національних інтересів. Україна не є винятком, а є яскравим прикладом того, коли через її нездатність забезпечити свою безпеку вона постійно протягом багатьох століть втрачала свій суверенітет і свою незалежність. Тобто йдеться про створення певних умов та досягнення такого стану держави і суспільства, що дає їй змогу зберігати, обстоювати свою цілісність і виступати в системі міжнародних відносин самостійним суб'єктом державності[738]. Цей стан гарантує захищеність життєво важливих інтересів держави (її конституційний лад, суверенітет, територіальну цілісність і недоторканність державних кордонів) від внутрішніх та зовнішніх загроз.

Досягнення такого стану забезпечується відповідною діяльністю людей, суспільства, держави, спрямованою на зменшення або запобігання відвертання як реальної, так і можливої загрози. В основі цієї діяльності – забезпечення і реалізація національних інтересів української держави: створення громадянського демократичного суспільства, підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, розвиток демократичних інститутів для забезпечення прав і свобод людини і громадянина; досягнення національної злагоди, політичної і соціальної стабільності, гарантування прав української нації та національних меншин України; поєднання підходів до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, концепцій державних і відомчих програм.

З огляду на виняткове значення національної безпеки у захисті суверенітету України, її територіальної цілісності і недоторканності реалізація її основних принципів і положень досягається шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих доктрин, стратегій, концепцій і програм у таких сферах, як політична, економічна, соціальна, воєнна, екологічна, науково-технологічна, інформаційна тощо.

Основи такої політики визначає насамперед Конституція України (п. 3 ст. 17)[739] та ряд інших нормативно-правових документів, з-поміж яких провідне місце належить Закону України «Про національну безпеку Украї-

[737] Конституція України від 28 червня 1996 р. (з наст. змін.).
[738] Зайчук О. В. Сутність і призначення держави. *Теорія держави і права.* Академічний курс: підручник / за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. С. 28, 63.
[739] Конституція України від 28 червня 1996 р. (з наст. змін.).

ни» (2018 р. із змінами і доповненнями), який відповідно до п. 17 частини першої ст. 92 Конституції України визначає основні засади державної політики, спрямованої на захист національних інтересів і гарантування в Україні безпеки особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності[740].

Надзвичайно важливими законодавчими кроками на шляху до існування, самозбереження та подальшого розвитку суверенної держави, крім Основного Закону та Закону України «Про національну безпеку України» 2018 р., стали ухвалення Концепції розвитку сектору безпеки і оборони України 2016 р. та прийняття Стратегії національної безпеки України 14 вересня 2020 р. Їх слід розглядати як зміцнення української унітарної держави, що потребує якісно нової державної політики, спрямованої на ефективний захист національних інтересів у економічній, соціальній, гуманітарній та інших сферах, комплексне реформування системи забезпечення національної безпеки та створення ефективного сектору безпеки і оборони України[741].

Отже, проблема досягнення достатнього стану захищеності життєво важливих інтересів унітарної держави від зовнішньої і внутрішньої загрози для України стала особливо актуальною та значущою. Необхідність гарантування національної безпеки зумовлюється:

– *по-перше,* стрімкими змінами в житті самої України, де поряд із деякими позитивними аспектами виступають нові негативні економічні, військово-політичні й суспільні процеси, що становлять небезпеку розвитку її державності (військова агресія Росії, криза у виробництві, порушення господарських зв'язків, зниження життєвого рівня людей, погіршення навколишнього середовища, зростання злочинності тощо);

– *по-друге,* необхідністю об'єктивно і реалістично визначити місце України в міжнародному співтоваристві, не тільки скоригувати, а й подолати політичні стереотипи, що склалися ще в період конфронтації і «холодної війни», забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО;

– *по-третє,* нагальною потребою перегляду шляхів і засобів гарантування національної безпеки з урахуванням змін, що відбуваються як у світі, так і безпосередньо у державі. Під час такого перегляду необхідно встановити відповідність проголошених цілей реальному стану справ;

[740] Про національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 року. *Офіційний вебпортал Верховної Ради України.* URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text

[741] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. Президент України. *Офіційне інтернет-представництво.* URL: https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037

– *по-четверте,* необхідністю нової оцінки реально існуючих загроз і викликів часу, виявлення співвідношення між цілями і шляхами їхнього досягнення, загрозам і засобам їхнього усунення; посилення керованості суспільно-політичних процесів у державі, недопущення проявів тероризму та дестабілізації політичної і соціально-економічної ситуації на території держави;

– агресивними діями Росії, що спрямовані на виснаження української економіки і підрив суспільно-політичної стабільності з метою знищення держави Україна і захоплення її території, а саме це:

– блокування зусиль України щодо протидії монополізації стратегічних галузей національної економіки російським капіталом, щодо позбавлення залежності від монопольних постачань критичної сировини, насамперед енергетичних ресурсів;

– торговельно-економічна війна;

– інформаційно-психологічна війна, приниження української мови і культури, фальшування української історії, формування російськими ЗМІ альтернативної до дійсності викривленої інформаційної картини світу;

– *по-п'яте,* зростанням загрози глобального характеру (інтенсивна експлуатація природних ресурсів підвела світ до такої межі, коли її нарощування без адекватного ресурсозбереження і ресурсовідновлення призведе до непередбачуваних наслідків, а потім і до екологічного колапсу). Непродумана або ж егоїстична політика окремої держави в цій сфері може спричинити загострення і конфлікти з іншими країнами.

Перелічені чинники зумовлюють гостру необхідність напрацювання законодавчих основ державної політики країни щодо національної безпеки України, що мають забезпечити, по-перше, єдність принципів формування та проведення державної політики у галузі національної безпеки і, по-друге, поєднати підходи до формування відповідної законодавчої бази, підготовки доктрин, стратегій, державних програм у різних сферах національної безпеки.

Надійність захисту життєво важливих інтересів України залежить насамперед від створення ефективної системи забезпечення національної безпеки і механізму її реалізації. Діяльність по забезпеченню національної безпеки має розглядатися в широкому і вузькому розумінні. У першому випадку – як спосіб захисту життєдіяльності і розвитку державності України, шляхом своєчасного й адекватного реагування на будь-які загрози внутрішнього і зовнішнього характеру. У другому – як ефективна діяльність державних органів влади, організацій і установ загальної і спеціальної компетенції, а також суспільних структур, діяльність яких здійснюється

на професійній основі. Така діяльність полягає у здійсненні законодавчо закріплених функцій із виявлення та оцінки можливих джерел загроз для національних інтересів України, а також їх локалізації і ліквідації. Діяльність щодо забезпечення національної безпеки має бути доступною для контролю відповідно до законодавства України.

Аналізуючи загрози життєдіяльності та розвитку державності України як унітарної держави, слід зазначити, що найбільш нагальними залишаються саме зовнішні виклики національній безпеці. На це звертається увага в новій редакції Стратегії національної безпеки України від 14 вересня 2020 р.

Російська загроза, що має довгостроковий характер, інші докорінні зміни у зовнішньому та внутрішньому безпековому середовищі України зумовлюють необхідність створення нової системи забезпечення національної безпеки України, що передбачає ця Стратегія.

Політика національної безпеки України ґрунтується на повазі до норм і принципів міжнародного права. Україна захищатиме свої фундаментальні цінності, визначені Конституцією та законами України, – незалежність, територіальну цілісність і суверенітет, гідність, демократію, людину, її права і свободи, верховенство права, забезпечення добробуту, мир та безпеку. Їх захист забезпечать ефективні Збройні Сили України, інші військові формування, утворені відповідно до законів України, розвідувальні, контррозвідувальні й правоохоронні органи держави, динамічний розвиток економіки України[742].

За цих умов для майбутнього України принципово важливим є визначення у внутрішньому безпековому середовищі проблем, що загрожують національній безпеці держави, зокрема у сфері державної безпеки. У ст. 7 Закону України «Про національну безпеку України» 2018 р. прямо зазначається, що на сучасному етапі основними реальними та потенційними загрозами національній безпеці України у сфері державної безпеки є: розвідувально-підривна діяльність іноземних спеціальних служб; загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян; поширення корупції в органах державної влади, зрощення бізнесу і політики, організованої злочинної діяльності; злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму; загроза використання з терористичною метою ядерних та інших об'єктів на території України; можливість незаконного ввезення в

[742] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. №392/2020. *Президент України. Офіційне інтернет-представництво.* URL: https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037

країну зброї, боєприпасів, вибухових речовин і засобів масового ураження, радіоактивних і наркотичних засобів; спроби створення і функціонування незаконних воєнізованих збройних формувань і намагання використати в інтересах певних сил діяльність військових формувань і правоохоронних органів держави; прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України.

Піддаючи науковому аналізу ці та інші негативні тенденції у внутрішньобезпековому середовищі України, доцільно зауважити, що гостро сьогодні на порядку денному постають питання, пов'язані із забезпеченням національної єдності та соборності держави, які перетворилися на об'єкт небезпечних політичних спекуляцій як внутрішніх, так і зовнішніх політичних сил.

Загальною і основною загрозою державі, її конституційному ладу, суверенітету, територіальній цілісності і недоторканності залишається ситуація в економіці України. Йдеться про тривале падіння обсягів виробництва, хронічні борги щодо заробітної платні, зниження рівня життя населення, які провокують радикальні настрої в суспільстві, зростання незадоволення в масах політикою центральних органів влади.

Водночас неабиякий дестабілізуючий вплив на напруженість у державі має протистояння між різними політичними силами. Це протистояння, по суті, з одного боку, призводить до різноспрямованих політичних та ідеологічних симпатій тих чи інших електоральних груп, які підтримують ці політичні сили, а з другого – до регіональної структуризації українського суспільства за ідеологічними ознаками. На небезпечно високому рівні залишаються загрози, що виникають у площині «регіон – центр – регіон», це протистояння слід розглядати як боротьбу регіональних політичних і фінансово-промислових кіл за вплив на прийняття рішень у центрі. Як свідчать сучасні дослідження, формування центрів регіонального впливу (Дніпропетровський, Донецький, Західний та Південний) зумовлене економічними, демографічними, культурними та історичними особливостями розвитку регіонів України[743].

Особливу загрозу для розвитку безпекової ситуації в державі створюють міжконфесійні протистояння та міжцерковні конфлікти. Сьогодні характерною ознакою церковно-державних відносин в Україні є те, що протягом тисячоліття релігійні центри, яким підкорювались українські церкви, перебували поза її межами. І тому за цих обставин весь потужний арсенал церк-

[743] Національна безпека України 1994–1996 рр.: наук. доп. НУСД / редкол.: О. Ф. Бєлов (голова) та ін. Київ: НІСД, 1997. 197 с.

ви, особливо упродовж останніх століть, використовувався для асиміляції українців і навіть зміни їхніх глибинних ментальних структур[744].

Саме тому таким важливим і водночас болісним для української нації постає процес становлення її державності, зокрема невід'ємного атрибуту суверенності – самостійної помісної церкви. Динаміка релігійно-церковних процесів у країні свідчить, що за понад чверть століття в її цивільно-правовому просторі з'явилася чимала кількість суб'єктів правовідносин у цій сфері життєдіяльності. Однак не всі суб'єкти церковно-державних відносин володіють відповідною правовою культурою, а тому їхні взаємовідносини часто переходять з площини юридичної в політичну. І тому сьогодні після отримання Українською православною церквою томосу 2018 р. постає гостра проблема, що пов'язана з намаганням окремих політичних і релігійних сил маніпулювати громадською думкою та стимулювати невігластво громадян у сфері конфесійно-церковного устрою і тим самим сіяти розбрат у середині Українського народу, що становить загрозу національним інтересам України, її національній безпеці і, зокрема, унітаризму.

Перебіг подій збройної агресії РФ проти української держави переконливо засвідчує те, що в наступі на українську ментальність, традиційні цінності, мову, культуру, систему освіти, історичну пам'ять народу, національні церкви активізувалися представники неофашистських сил, зокрема «русского міра», маючи за стратегічну мету – знищення ідентичності української нації.

Таким чином, першочерговим завданням має стати консолідація всього українського суспільства зі спрямуванням його політичної волі на реалізацію національних інтересів і максимальним використанням духовно-інтелектуальних можливостей, спрямованих на захист конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності нашої держави. Серед невідкладних завдань консолідації української нації: нейтралізація загроз сепаратистських явищ і тенденцій, підвищення життєвого рівня населення, модернізація управління державою і суспільством, зміцнення духовно-морального здоров'я народу. Важливу роль у цей непростий і відповідальний період має відіграти виважена і водночас динамічна політика України в релігійній сфері та обстоювання власних національних інтересів[745].

[744] Отрош М. І. Статус Святого Престолу у міжнародному праві: монографія. Одеса: Фенікс, 2014. С. 183.

[745] Антонов В. О. Захист державного суверенітету та територіальної цілісності української держави як стратегічна мета політики національної безпеки. *Держава і право:* зб. наук. пр. Київ, 2011. Вип. 52.

Непростою проблемою дестабілізуючого характеру для національної безпеки України її суверенітету та територіальної цілісності постає сьогодні небезпека погіршення міжнаціональних відносин у державі. Складність і суперечливість етнополітичної ситуації в Україні зумовлена передусім об'єктивними причинами, що склалися в процесі реалізації багаторічної імперської політики «поділяй і володарюй» щодо тих чи інших національних спільнот, депортації цілих народів, а також певним чином примусової русифікації.

Еволюційні процеси, що відбуваються за останні роки на теренах колишнього СРСР, призвели до виникнення на його території значної кількості незалежних суверенних держав, з набуттям їх народами національної самоорганізації та національної самосвідомості. Тож є всі підстави вважати, що етнічне відродження має закономірний характер. Він проявляється в тому, що, з одного боку, зазначений процес – далеко не випадкове, а закономірне явище, з другого – етнічний ренесанс має свої етапи розвитку для тих чи інших багатонаціональних і політичних держав. Аналізуючи ці складні та суперечливі процеси, необхідно підкреслити, що вони сприяють відродженню, збереженню, розвитку духовних і культурних надбань етнічностей (мови, культури, способу життя, звичаїв, традицій тощо). Ці процеси за своєю сутністю збагачують як саму етнічність, так і людство загалом, перешкоджають його уніфікації і стандартизації. Поряд із цим ці процеси об'єктивно призводять до подальшого розмежування і фрагментації людства, створюють умови та закладають, за певних обставин, підґрунтя для виникнення міжнаціональних конфліктів, зародження потенційних сепаратистських тенденцій, тобто є загрозою етнополітичній безпеці держави.

В Україні після проголошення нею незалежності водночас зі зростанням національної свідомості, формуванням почуття національної гідності давалися взнаки наслідки терору, депортації окремих громадян та цілих народів. Живильним ґрунтом для різних проявів націоналізму, сепаратизму, ксенофобії, міжетнічної нетерпимості є конфліктні ситуації, різні кризові періоди історії України, коли в ролі кривдників і жертв виступали представники тих чи інших етнічних груп, національностей, які сьогодні населяють Україну.

Про це свідчать події, що відбуваються в новітній історії України, коли спостерігається пошук серед тих чи інших етнічних груп національностей нових форм національної самоорганізації. Так, поряд із цими етнополітичними процесами природного характеру мають місце й такі, що виникають штучно на ґрунті різних політичних інтересів окремих владних структур на місцях. Ці негативні явища посилюються сьогодні глибокою масштабною

кризою, в умовах якої з розрізнених національних культурних громад утворюються загальнодержавні організації національних меншин, які іменують владні державні структури. Це призводить на практиці до того, що вони не задовольняються культурно-освітньою діяльністю, а стають дедалі активнішими суб'єктами політичного життя в Україні. Прикладом таких процесів може слугувати діяльність політичного русинства на Закарпатті або намагання певних політичних сил на сході та півдні країни використати чинник «російськомовності».

Серед російської національної меншини особливу активність проявляє партія «Громадянський конгрес», що відома своїми крайніми реваншистськими, проімперськими позиціями та ін. поглядами, російський державний фонд «Русский мир», що створений з метою забезпечення гуманітарного виміру з боку російської зовнішньої політики, підтримки проєктів, пов'язаних із розвитком російської культури в зарубіжних країнах, та ін. Так, укорінені в російській ментальності антиукраїнські ідеологічні та реваншистські догми визначають зміст української зовнішньої політики Росії і стратегічну мету, що передбачає тотальне знищення Української держави як національної одиниці, суб'єкта міжнародного права та політичної діяльності. Сучасні російські імпершовіністи вважають, що без повернення України (з її територіями, ресурсами, з людським та науково-технічним потенціалом) у лоно Росії будь-які спроби відновити її імперський статус є не можливими.

Виходячи із такого сприйняття реалій, російська політична еліта та більшість пересічних її громадян (80%) вважають, що: Україна – це невід'ємна частина Росії і не повинна існувати окремо від неї; Україна відіграла вирішальну роль у дезінтеграції радянської імперії і спричинила виникнення цілої низки негараздів Росії; росіяни і українці є одним народом і де їх об'єднання має завершитися формуванням потужного надетносу та утворенням «русского міра» з однією церквою, з однією мовою і з однією культурою; незалежна державність України є геополітичною аномалією і становить загрозу національній безпеці Росії; Росія без України є геополітично незавершеною і не може відродитись як світова наддержава[746].

Ці та інші пілотні проєкти Кремля призвели в підсумку до гострих і тривалих етнополітичних конфліктів і протистояння на сході та півдні України. Більше того, вони створили живильне середовище для проведення Росією проти України інформаційно-пропагандистської, історіософської та конфесійної війни.

[746] *Юридичний вісник України.* Національна безпека. 2014. № 42 (1007). 18–24 жовтня.

За цих умов необхідно виробити на державному рівні стратегію етнічного плюралізму, яка в умовах України повинна гармонійно узгоджуватись зі стратегією підвищення ролі і значення власне українського культурного та політичного середовища (провідна нація, створила власну державу, загальні структури, що формують політичній простір України). Підґрунтям для напрацювання такої стратегії має стати політика національного відродження української культури та її модернізації, оскільки тільки ментальні структури розвиненої та цивілізованої нації можуть бути основою для співіснування різних етнічних культур. Тому з відродженням усієї системи забезпечення національної безпеки та підвищенням потенціалу Збройних Сил України серед першочергових завдань має стати розбудова системної україноцентричної гуманітарної політики, яка має бути покликана дати ефективну відсіч російській гуманітарній агресії.

Аналізуючи негативні тенденції у внутрішньобезпековому середовищі України, доцільно зазначити про наявність низького рівня легітимності та дієздатності державної влади, про зростаючу недовіру до держави з боку суспільства. Такий стан справ пов'язаний з проблемами розподілу фінансових і матеріальних ресурсів, бюджетною політикою центру, рівнем впливу «тіньової економіки» і криміналітету на прийняття політичних рішень, украй низькою ефективністю роботи органів державної влади. Так, за даними досліджень служби SOCIS-Gallup, показниками неефективної роботи органів самоврядування, на думку респондентів, є: зростання злочинності (на це вказали 86,4% опитаних), зниження соціального захисту малозабезпечених верств населення (84,1%), поширення наркоманії (81,2%), поглиблення економічної кризи (81,1%), зростання корупції (80,2% опитаних).

Ось як оцінює громадськість виконавчу владу: сильною її вважають лише 10,3% експертів, слабкою – 66,7, справедливою – 15,3, несправедливою – 55,8, гуманною – 19, негуманною – 48,3, компетентною – 19,7, некомпетентною – 48,7, демократичною – 20,2, недемократичною –1,5%. Соціологічні опитування, здійснені службою SOCIS-Gallup, також відзначають тенденцію відмежування як виконавчої, так і законодавчої гілок влади від розв'язання проблем народу. Лише 2% опитаних відзначили, що законодавча та виконавча влада у своїй діяльності враховує їхні інтереси, 71,3% – що влада у своїй діяльності на їхні інтереси зовсім не звертає уваги. Як свідчать ці дані, державна влада має вкрай низький рівень довіри у населення[747].

Державна влада та населення перебувають у стані латентного конфлікту. Сучасна влада в очах громадської думки позбавлена сили й авторитету,

[747] *Національна* безпека України 1994–1996 рр.: наук. доп. НУСД / редкол.: О. Ф. Бєлов (голова) та ін.

які могли б стати запорукою подолання кризових тенденцій в українському суспільстві, його консолідації навколо ідей державотворення, захисту життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави від зовнішніх і внутрішніх загроз. Поряд із цим спостерігається небезпечна тенденція корумпованості та непрофесіоналізму органів державної влади, зростання бізнесу, влади і політики[748]. І, за даними SOCIS-Gallup, реальну владу в Україні мають: мафія, злочинний світ, «тіньовики» – 34,9%, корумпована державна бюрократія – 22,9, фінансисти, бізнесмени і підприємці – 12,1, Адміністрація Президента України – 7,3, комуністи – 4,3, Верховна Рада України – 3,3%.

Зазначені дані переконливо вказують на дезінтеграцію державної влади, де відбувається привласнення базових державних функцій сублегальними владними структурами, зростання дистанції між людиною та державою. За цих обставин у суспільстві відбувається руйнація комунікативної структури: з одного боку, влада не може донести до соціуму мету і зміст сучасних реформ, а з другого – суспільство не може донести до влади зміст побоювань за своє майбутнє[749].

Для розв'язання наявних проблем правового регулювання державно-службових відносин в Україні та впровадження у вітчизняну практику європейського досвіду правового регулювання державної служби важливого значення набуває визначення пріоритетних напрямів розвитку законодавства про державну службу. Одним із ключових напрямів адміністративної реформи в Україні має стати реформування інституту державної служби. Основна її мета – здійснити впровадження у повсякденну практику діяльності вітчизняних державних службовців європейських стандартів урядування та обслуговування громадян, а також формування високоефективного та професійного корпусу державних службовців. У межах реалізації цих стандартів на державних службовців мають бути покладені завдання аналізу та вироблення урядової політики, забезпечення реалізації затвердженої політики, у тому числі напрацювання проєктів нормативних актів управління публічними фінансами, надання публічних послуг, повсякденне обслуговування приватних осіб.

Не розв'язаною проблемою залишається і низька ефективність органів державної влади. Слід відзначити, що це знаходить свій прояв у такому: високий рівень і системний характер корупції в інститутах державної влади та сферах державного управління; серйозні недоліки у функціонуванні судової влади, що підривають довіру населення до держави і права, обмежу-

[748] Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період: монографія. С. 125.
[749] *Національна* безпека України 1994–1996 рр.: наук. доп. НУСД / редкол.: О. Ф. Бєлов (голова) та ін. С. 33.

ють захист прав і свобод громадян, загрожують законним інтересам господарюючих суб'єктів; недосконаліть правового регулювання суспільних відносин, зокрема неналежний рівень захисту права власності та непрозорість відносин у цій сфері, неефективність контролю за додержанням законодавства; неадекватність реагування державних органів на конфліктні загострення у сфері політичних, економічних, соціальних, міжетнічних, міжконфесійних відносин, радикалізацію суспільних настроїв і поширення проявів екстремізму, зокрема, інспірованих іззовні.

У процесі становлення демократичної, соціальної, правової держави найважливішим здобутком у державо- і правотворчій сфері стало прийняття нової Конституції України, яка відповідно до ст. 3 визнала людину найвищою соціальною цінністю і перед якою держава та її органи мали б відповідати за свою діяльність. Вирішальний спосіб забезпечити демократичну спрямованість влади, суттєво підвищити ефективність органів державної влади – це покласти в основу діяльності держави обов'язок неухильно дотримуватись пріоритету прав і свобод людини і громадянина та встановити безумовну відповідальність державних органів та їх посадових осіб за невиконання свого конституційного обов'язку служіння інтересам людини. Розглядаючи цей аспект, необхідно відзначити й те, що залишається далеко недостатньою ефективність дії механізмів прийняття та виконання державних рішень щодо захисту державного суверенітету України, її територіальної цілісності, недоторканності державного кордону, що спричинилася тривалою політичною нестабільністю, корумпованістю та непрофесіоналізмом органів державної служби, зрощенням бізнесу і політики.

Таким чином, на тлі посилення загроз і зростання нестабільності у внутрішньому безпековому середовищі держави її соціально-економічний розвиток набуває дедалі більш регресивного характеру з перманентним накопиченням негативних змін – погіршенням умов людського існування, поглибленням соціальної нерівності та соціальної несправедливості, прогресуючим обмеженням можливостей розвитку особистості, дегуманізацією та авторитаризацією соціальних відносин. Ці виклики породжують значну соціально-політичну напруженість і можуть поставити під загрозу саме існування України як формально суверенної держави, оскільки подальша поляризація суспільства і зростання нерівності руйнує соціальну згуртованість, що є особливо небезпечним для держави як об'єкта національної безпеки на тлі невирішених етнополітичних, міжконфесійних, регіональних і мовних проблем. Тому в разі нехтування внутрішніми викликами та загрозами може мати місце небажане наростання соціальної напруженості, що в підсумку послугує однією з головних внутрішніх причин та рушійною

силою розпаду державного організму, втратою територіальної цілісності та незалежності України.

Для української держави, крім внутрішніх викликів і загроз, вельми актуальними постають загрози у її зовнішньому просторі. Під впливом швидкоплинних змін, що відбуваються у світі і системі міжнародних відносин на початку XXI ст., спостерігається, з одного боку, активізація інтеграційних процесів на глобальному та регіональних рівнях, з другого – зростання суперництва між світовими і регіональними центрами за збереження та посилення свого впливу на перебіг розвитку цих відносин.

Формування, розробка та реалізація політики національної безпеки України мають здійснюватися не тільки внутрішніми заходами і діями, спрямованими на захист національних інтересів і гарантування безпеки особи, суспільства і держави від внутрішніх загроз, а й важливими іншими заходами зовнішнього характеру. Йдеться про заходи, що спрямовані на збереження доступу до життєво важливих для Української держави джерел сировини та інших ресурсів, ринків збуту своєї продукції та товарів, безпеки мореплавання та космічного простору.

Виходячи із реальних і потенційних загроз, що притаманні зовнішньополітичному середовищу, місцю та ролі держави у світі, слід вести мову про три взаємозв'язаних рівні безпеки: глобальної, регіональної та безпосередні виклики національній безпеці. У зовнішньому просторі на глобальному рівні потенційно джерелами загроз національній безпеці є чинники, що загрожують глобальній міжнародній стабільності та негативно позначаються на безпековому середовищі України:

– загострення конкуренції між світовими центрами впливу, застосування сили або погрози силою у міжнародних відносинах усупереч загальновизнаним принципам і нормам міжнародного права, спроби держав розв'язувати проблеми за рахунок інших держав;

– криза існуючої та невизначеність засад нової системи міжнародної безпеки, розмивання системи міжнародних угод у галузі стратегічної стабільності, послаблення ролі міжнародних безпекових інститутів, що у комплексі з недосконалою системою міжнародного права уможливлює безкарне застосування сили на міжнародній арені для реалізації власних інтересів;

– виникнення самопроголошених квазідержавних утворень на територіях суверенних держав, поява небезпечних прецедентів визнання іншими державами деяких із цих утворень, що стало стимулом для процесів регіонального сепаратизму;

– посилення конкуренції за доступ до природних ресурсів, встановлення контролю за маршрутами їх постачання на ринки споживання в умовах зростаючого дефіциту сировинних ресурсів;

– інтенсифікація процесів мілітаризації окремих держав і регіонів, збільшення кількості держав, які на порушення вимог міжнародних режимів нерозповсюдження намагаються заволодіти зброєю масового ураження та засобами її доставки;

– поширення тероризму, піратства, наркоторгівлі, незаконної торгівлі зброєю і ядерними матеріалами, транснаціональної організованої злочинності, злочинів, пов'язаних із легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванням тероризму, поширення нелегальної міграції, торгівлі, людьми, кіберзлочинності;

– надмірне антропогенне навантаження на довкілля, що зумовлює збільшення викидів забруднюючих речовин у навколишнє природне середовище, і як наслідок – глобальні зміни клімату, зростання дефіциту продовольства, питної води, небезпечні техногенні аварії, пандемії, що загрожують населенню і потребують додаткових ресурсів для реагування на них.

Серед зовнішніх загроз на глобальному рівні варто загострити увагу на проблемі міжнародного тероризму, який, як свідчать сучасні дослідження, є самодостатньою, злочинною, відповідно до норм міжнародного права, системою і який становить реальну загрозу і усій міжнародній спільноті, і національній безпеці України зокрема[750]. Зростання загрози міжнародного тероризму значною мірою пов'язано з посиленням ймовірності отримання терористами компонентів зброї масового ураження, інформаційною відкритістю сучасного суспільства та його вразливістю, подальшим розшаруванням суспільства, країн, регіонів на багатих та бідних.

При цьому масштаби, тактика ведення дій терористів, прийоми та методи, що ними використовуються, об'єктивно породжуються умовами і причинами, що є характерними для того чи іншого регіону, країни світу. Терористичні акти, що відбулися за останній період у світі, зокрема в Росії, США, Індонезії, Іспанії, Великій Британії, Туреччині, Франції та ін. країнах, активізація глобальних терористичних угруповань та центрів у Іраку, Афганістані, на Близькому Сході та на сході України переконливо засвідчили про загрозу, що несе міжнародний тероризм для більшості країн світу, а також поставили на порядок денний питання про необхідність об'єднання

[750] Прохожев Л. А. Правовые основы борьбы с международным терроризмом. *Российский ежегодник международного права.* Специальный выпуск. Санкт-Петербург, 2003. С. 203–210.

міжнародних сил для ефективної протидії цій небезпечній загрозі глобального характеру.

Розв'язання цієї проблеми пов'язують з новими способами організації світового порядку і відповідними міжнародними відносинами. Соціальне походження тероризму вказує на те, що ефективними для подолання цього злочинного явища можуть бути комплексні заходи, в основі яких повинні бути політичні рішення й суттєві соціально-економічні зміни, забезпечені відповідним міжнародно-правовим регулюванням[751].

Не вдаючись у поглиблений аналіз інших загроз національній безпеці Української держави на глобальному рівні, необхідно, на нашу думку, проаналізувати певні види загроз, що притаманні на регіональному рівні. У цьому аспекті слід звернути увагу на безпосередні виклики, які загрожують безпеці нашої держави:

– наявність неврегульованого конфлікту у придністровському регіоні Республіки Молдова, що безпосередньо межує з Україною;

– невирішеність питання щодо розмежування лінією державного кордону акваторії Чорного і Азовського морів та Керченської протоки, відсутність демаркації державного кордону України з Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова, що стримує врегулювання правових засад забезпечення його режиму й облаштування, ускладнює ефективну протидію транснаціональним загрозам;

– недосконаліть державної політики у сфері міграції, неефективність системи державного регулювання міграційних процесів, що не забезпечують належний правовий захист прав та інтересів громадян України, які працюють за кордоном, не створюють умов для допуску іммігрантів в Україну відповідно до її національних інтересів, для належної інтеграції іммігрантів в українське суспільство.

Політичні та соціально-економічні перетворення, що відбулися наприкінці XX – початку XXI ст. у Центральній та Східній Європі, привели, з одного боку, до зменшення військового протистояння на спільних з Україною кордонах та ризику виникнення широкомасштабної воєнної загрози, а з другого – внесли зміни до геостатистичного балансу сил у Європі та системи координат європейської безпеки. Це характеризується збільшенням кількості нових загроз і ризиків, переважно у невійськовій сфері, що сприя-

[751] Антипенко В. Ф. Антитеррористическая система государства. Киев: ГП «Информационно-аналитическое агентство», 2009. С. 21.

тиме виникненню кризових ситуацій для України з сусідніми державами та в зонах її національних інтересів[752].

Можна констатувати, що політична, економічна і соціальна нестабільність у деяких країнах Центральної та Східної Європи, національно-територіальні конфлікти типу тих, що мали місце у Придністров'ї, Абхазії, колишній Югославії, Нагірному Карабаху, Чечні, на острові Тузла, окупація Росією Криму та створення маріонеткових квазідержавних утворень на тимчасово окупованій території частини Донецької та Луганської областей, можуть за певних обставин спричиняти воєнно-політичну нестабільність навколо кордонів України, опосередковано чи прямо втягувати нашу державу у довготривалі конфлікти з непередбачуваними для неї наслідками[753].

На загальному тлі ситуації, що склалася, нейтралізація загроз (реальних і потенційних) національним інтересам України вимагає проведення комплексу відповідних заходів щодо зміцнення безпеки держави. Проведення основних заходів, пов'язаних з реагуванням на загрози безпеці держави, повинно бути адекватним їхньому характеру та масштабам, своєчасним, упереджувальним. Сама стратегія національної безпеки Української держави відповідно до чинного законодавства має бути орієнтована на визначення загальних принципів, пріоритетних цілей, завдань і механізмів захисту життєво важливих інтересів України від зовнішньорегіональних загроз.

Погіршення регіонального безпекового середовища навколо України викликано активізацією процесів формування сфер впливу або зон геополітичної відповідальності, які супроводжуються зростанням конфліктності, поширенням практики провокування конфліктних ситуацій, у тому числі збройних, посиленням різновекторних зовнішніх впливів у регіоні, загрозами превентивного застосування збройних сил окремими державами за межами своїх кордонів[754].

Зазначені чинники у сукупності із незадовільним станом системи забезпечення національної безпеки, поширенням корупції в державних органах влади перешкоджають розв'язанню нагальних проблем суспільного розвитку, сприяють політичній радикалізації, призводять до зростання екстремістських настроїв і рухів, що у стратегічній перспективі може створити реальну загрозу національному суверенітету і територіальній ціліс-

[752] Глушков В. О. Геополітико-правові проблеми створення зони антитерористичної безпеки у чорноморському регіоні. *Актуальні проблеми політики:* зб. наук. пр. Одеса, 2004. № 20. 607 с.

[753] Антонов В. О. Проблеми формування зовнішнього безпекового середовища Української держави. *Держава і право:* зб. наук. пр. Серія «Юридичні і політичні науки». 2013. Вип. 61. С. 92.

[754] Про рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. №392/2020. *Президент України. Офіційне інтернет-представництво.* URL: https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037

ності України[755]. Більше того, різновекторні геополітичні впливи на Україну в умовах неефективності гарантій її безпеки, замороження конфліктів біля її кордонів, зовнішня критична залежність національної економіки зумовлюють уразливість держави, послаблюють її роль на міжнародній арені та виштовхують на периферію світової політики у так звану сіру зону безпеки.

З огляду на викладене нині актуальною постає проблема, що пов'язана з відносинами між Румунією та Україною. Слід зазначити, що денонсація Румунією в односторонньому порядку Договору між Урядом СРСР і Урядом Румунії про режим радянсько-румунського державного кордону, співробітництво та взаємну допомогу з прикордонних питань 1961 р. суттєво загострила ситуацію в українсько-румунських відносинах. Це на сьогодні є основною перешкодою у розвитку подальшого співробітництва з прикордонних питань між Україною та Румунією. Суть проблеми полягає у тому, що прикордонне співробітництво ставиться у залежність від вирішення питань, пов'язаних з проходженням лінії державного кордону по р. Дунай (Кілійське гирло). Розв'язання цієї проблеми безпосередньо пов'язане з розмежуванням зон власності перспективних нафто- та газоносних родовищ на користь тієї чи іншої сторони.

Позиція румунської сторони, починаючи з переговорів ще з колишнім СРСР, полягає в тому, що лінія розмежування державного кордону має проходити спочатку по географічній паралелі, а потім по середній лінії, проведеній між Кримом і узбережжям Румунії. Загалом, не ставлячи під сумнів легітимність післявоєнних кордонів і підписавши базовий договір з Україною в 1997 р., відповідно до якого Румунія визнала та підтвердила режим радянсько-румунського державного кордону, зафіксований договором від 1961 р., вона, проте, висуває певні територіальні вимоги, які формуються під впливом політичних амбіцій Бухареста. Свої претензії Румунія обґрунтовує тим, що ці території раніше входили до складу румунської держави.

В останній період у Румунії потужно активізувалися настрої на підтримку створення «Великої Румунії». У довоєнні та воєнні роки Румунії належали землі Чернівецької області й південно-західної частини Одеської області[756]. Партія «Велика Румунія» вимагає повернення територій північної Буковини і Придунав'я до складу Румунії.

[755] Бусол О. Ю. Протидія корупційній злочинності в Україні у сучасний період: монографія. С. 124.

[756] Слід звернути увагу, що у роки Другої світової війни Румунія діяла щодо України та Молдавії зовсім недружньо. Так, у липні 1941 р. Іоан Антонеску заявив про намір вигнати із Бессарабії і Буковини не тільки євреїв, а й «український елемент». Трохи пізніше, 19 серпня, Антонеску підписав декрет про створення адміністрації на території між Дністром і Бугом. Уся територія Молдавії (її лівобережні райони) і частина України (Одеська, частини Миколаївської і Вінницької областей) зводились у три губернаторства: Бессарабію, Буковину і Трансмістрію. У Бендерах 30 серпня німецьке і румунське

Поряд із цим Бухарест заявляє Україні й претензії про існуючі порушення прав українських громадян румунського походження. Румунська сторона вважає, що на українській території масово закриваються румунські школи, румунська діаспора позбавлена можливості отримувати пресу і дивитись телерадіопрограми рідною мовою. З цієї причини у липні 2006 р. українська влада під тиском Бухареста дала згоду на проведення моніторингу щодо дотримання прав румунської національної меншини в Україні. Його результати для офіційного Бухареста були доволі невтішними, тому що інформація про порушення прав румунської меншини не підтвердилася. Більше того, змішана комісія зробила заяву про те, що зміна політичного режиму в Румунії з тоталітарного на демократичний не привела до радикального покращення ситуації у сфері забезпечення прав української меншини[757].

Важливо зазначити й те, що значну роль у просуванні ідей «Великої Румунії» молдован і румунів відіграють румунські ЗМІ, які ведуть активне мовлення на українську територію. При цьому широко використовуються різні громадські організації, діяльність яких спрямована на вчинення тиску на українську владу, щоб у підсумку домогтися об'єднання румунів. Так, якщо у 2006 р. в Одеській області діяв Християнсько-демократичний альянс румунів України, то через вісім років у цьому регіоні уже діяло понад десять неурядових організацій, які обстоюють інтереси румунської сторони[758]. Необхідно звернути при цьому увагу й на те, що такі організації фінансуються із-за кордону, а їхні активісти (молдовани і румуни) пройшли фахову підготовку в Бухаресті.

Особливу тривогу викликає політика Румунії, спрямована на спрощення отримання румунського громадянства. Ще на початку 1990-х років Румунія стала проводити політику, відповідно до якої всі, хто міг довести факт проживання своїх пращурів до 1940 р. на території, яка раніше належала румунській державі (нинішні Молдова, Чернівецька область, частина Одеської області України), могли претендувати на румунське громадянство. У результаті проведення цієї недружньої стосовно України політики, за оцінками експертів, кількість населення, яке отримало подвійне громадянство, на початку 2013 р. становила майже 60 тисяч осіб.

командування підписали угоду, з якої, власне, і розпочався відлік етнічної чистки населення Бессарабії і Північної Буковини. *Военно-промышленный курьер (ВПК)* (Россия). 2009. 1–7 июля.

[757] На Буковині 83 середніх навчальних заклади належать румунським меншинам; засоби масової інформації; румуни входять в еліту Чернівецької області (у владні інститути та структури). *Експерт (Україна).* 2008. 21–24 квітня. С. 59.

[758] Найбільші неурядові організації: асоціація румунів Одеської області «Бессарабія», «Тірас», «Троянський вік», «Нове покоління Європи», екологічна спільнота «Ялпуг». В Одеській області функціонують приходи Бессарабської метрополії Румунської православної церкви.

Цей процес викликає в Україні серйозне занепокоєння у зв'язку з відмовою офіційного Бухареста підписувати двосторонні угоди про запобігання випадкам набуття подвійного громадянства. Так званий процес «румунізації» українського населення є доволі небезпечним явищем для Української держави, оскільки Румунія може встановити контроль над зазначеними українськими областями і тим самим реалізувати на практиці ідею «Великої Румунії», що, по суті, призведе до послаблення та руйнації нашої державності. Найбільш рельєфно ця тенденція проявилася у політиці Бухареста щодо українських румунів, які мешкають у Чернівецькій області. Як свідчать сучасні дослідження, сепаратистські дії на початку 1990-х років з вивішуванням свого триколора над приміщеннями сільських і селищних рад румуномовних районів та недопущення на їхню територію представників української влади, що змусило офіційний Київ вжити відповідних заходів[759].

У сфері регіонального безпекового середовища навколо України постають спірні питання й у відносинах з Молдовою. На відміну від відносин, які склалися між Україною і Румунією, де провідну роль відіграла, власне, «історична» спадщина, спірні питання між Україною і Молдовою, як свідчать сучасні наукові дослідження, виникли внаслідок недалекоглядної політики української влади. Зокрема, йдеться про будівництво Молдовою нафтового терміналу вантажно-пасажирського порту і нафтопереробного заводу поблизу Джурджулешт[760].

Непродумана політика центральної влади в Придунайському регіоні становить реальну загрозу національним інтересам української держави[761]. Серед існуючих загроз безпеці населення, навколишньому середовищу і економічним інтересам слід виділити: нелегальне переміщення людей, контрабанду, забруднення транскордонних вод небезпечними речовинами (нафтові плями, хімікати). Будь-який аварійний вилив нафти поставить під загрозу водопостачання придунайських міст. І не тільки це. Не слід також забувати і про складну й небезпечну паводкову ситуацію на Дунаї і критичний стан захисних берегових споруд. Розв'язати проблему Джурджулешт стає уже майже неможливим власними силами. І тому за цих обставин необхідно напрацювати комплексний підхід, яким слід передбачити як внутрішньополітичні заходи, зокрема, врегулювання спірних з Молдовою питань, так і проведення заходів внутрішнього характеру: зміцнення економічного

[759] Час Пик (Украина). 2007. 17 августа.
[760] Гриневецкий С. Р., Жильцов С. С., Зони И. С. Геополитическое казино Причерноморья. Москва: Восток-Запад, 2009. С. 169.
[761] Час Пик (Украина). 2007. № 3. 28 января.

потенціалу регіону, вирішення його соціальних проблем шляхом створення нових робочих місць, вирішення цілого спектра екологічних проблем.

Таким чином, є усі підстави стверджувати, що Україна постала неспроможною захищати свої національні інтереси у цій частині Чорноморського регіону. Завершення молдовською стороною проєкту з будівництва нафтового терміналу неминуче вплине на авторитет держави як країни, що не спромоглася реалізувати власні економічні програми та обстояти свої інтереси[762]. За цих обставин українська політика щодо Молдови в контексті національної безпеки потребує серйозного коригування, зокрема, формування безпечного міжнародного середовища у цьому регіоні, сприятливого для реалізації національних інтересів України, її утвердження як впливової регіональної держави.

Територіальні претензії з боку Румунії до України і Молдови, Молдови до України, військовий конфлікт у серпні 2008 р. між Росією і Грузією у Південній Осетії, триваюча воєнна агресія Росії проти України, а також зростання ролі зовнішнього чинника в тому чи іншому регіональному протистоянні переконливо засвідчують, що ефективна система регіональної безпеки за останній період не була створена. У даному контексті слід зазначити, що невирішеність питань щодо розмежування державного кордону між Україною і РФ в акваторії Чорного і Азовського морів, незавершеність договірно-правового оформлення державного кордону України з РФ, Республікою Білорусь та Республікою Молдова створює безпекові виклики, які можуть посилювати загрозу застосування воєнної сили проти України.

Аналізуючи зовнішнє безпекове середовище навколо України у Чорноморському регіоні, необхідно відзначити й те, що тут спостерігається доволі швидкими темпами інтенсифікація процесів мілітаризації окремих держав і квазідержавних утворень за активної участі інших країн. Так, у період проведення воєнної операції щодо надання термінової допомоги Грузії силами і засобами ВМФ і ВПС США було доставлено понад 1000 тонн різноманітних вантажів. Серед так званих гуманітарних поставок значне місце займали озброєння і військова техніка[763]. Дана тенденція спостерігається й у наш час і є вірогідність того, що вона триватиме і в найближчі роки. Ці процеси можуть призвести до суттєвого загострення ситуації в зовнішньому безпековому просторі навколо України і, більше того, до виникнення військового конфлікту між причорноморськими країнами.

762 *Час Пик* (Украина). 2007. № 7. 25 февраля.
763 *ВПК* (Россия). 2009. 10–16 июня.

Цілком очевидно, що в найближчі десятиліття ключовою проблемою Чорноморського регіону можуть стати територіальні претензії причорноморських держав, з одного боку, а з другого – делімітація акваторії Чорного моря. Як свідчать сучасні наукові дослідження цієї актуальної проблематики, на відміну від проблем чорноморських проток, проблеми делімітації акваторії Чорного моря містять значні законодавчі прогалини і вирізняються своєю гостротою та не дають єдиних законодавчих механізмів для їх розв'язання[764]. Окрім цього, знаходженню компромісів їх вирішення перешкоджають і позиції причорноморських країн, які спрямовані не на пошук механізмів створення регіональної безпеки з метою формування сприятливих умов безпекового середовища у цьому регіоні, а на однобічне лобіювання та просування своїх власних інтересів. І з урахуванням того, що спостерігається доволі різке підвищення значущості енергетичного чинника в економічному розвитку причорноморських країн, то очікувати від них обопільних поступок у найближчі роки малоймовірно.

Саме тому сучасні економічні та політичні реалії, захист суверенітету та територіальної цілісності Української держави вимагають створення нових форм і структур забезпечення стабільності і безпеки у Чорноморсько-Каспійському регіоні. Тим часом НАТО і ЄС сьогодні не виявляють готовності сприяти вирішенню цих проблем. Саме стабілізація цієї ситуації могла б прискорити процес створення ефективної системи регіональної безпеки, до якої могли б увійти як ці поважні організації, так і країни, які з тих чи інших причин не можуть бути залученими до згаданих структур[765].

Найбільш оптимальним шляхом розв'язання цієї проблеми, на нашу думку, може бути поступова трансформація такої організації, як ОЧЕС, в організацію регіонального співробітництва та безпеки як найбільш інтеграційне об'єднання в Чорноморському басейні. Ця організація відповідає завданням нового, постбіполярного етапу розвитку світової економіки і яка поєднує країни з різним рівнем політичного і економічного розвитку різними геополітичними орієнтаціями та рівнями безпеки.

Досягнення і досвід десяти років існування ОЧЕС, її авторитет і зацікавленість у розширенні функціональних можливостей країн регіону роблять цей процес цілком реальним. Використання існуючих робочих структур ОЧЕС і практики її широкого співробітництва з європейськими та євроатлантичними структурами (НАТО, ЄС, ОБСЄ та інші) можуть забезпечити ви-

[764] Гриневецкий С. Р., Жильцов С. С., Зони И. С. Геополитическое казино Причерноморья. Москва: Восток – Запад, 2009. С. 180.

[765] Антонов В. О. Захист державного суверенітету та територіальної цілісності української держави як стратегічна мета політики національної безпеки. С. 161.

соку ефективність і політичну, економічну привабливість проєкту як для великих світових потуг, так і для регіональних країн і організацій.

Важливо зазначити, що на початку XXI ст. у світі відбуваються кардинальні трансформації, що супроводжуються зміною геополітичних конфігурацій, і тому втілення цієї моделі забезпечення регіонального співробітництва та безпеки може розглядатися як проєкт на перспективу. Проте, на нашу думку, це той ідеал, до якого треба прагнути всім зацікавленим країнам та міжнародним організаціям. Альтернативою цьому баченню може бути лише сповзання регіону в безодню соціально-економічного й геополітичного хаосу. І як наслідок – формування нових, масштабніших загроз європейському світу[766].

Враховуючи позиції країн регіону, необхідно запобігати будь-яким спробам суперництва там, де потрібні колективні зусилля. У побудові мирного й безпекового чорноморського простору треба також запобігати міждержавному воєнно-політичному протистоянню, що, врешті-решт, сприятиме розбудові механізму протистояння загрозам.

Поява у регіоні Чорного моря нових членів ЄС і НАТО збільшує значення країн регіону як сполучної ланки між європейськими та регіональними інтересами. Вага регіональних країн – членів НАТО та ЄС полягатиме в подальшому здійсненні майбутніх механізмів взаємодії НАТО – ЄС.

Для зміцнення регіональної стабільності та безпеки доцільно сприяти підвищенню рівня міжнародного співробітництва та міждержавних взаємодій зі питань безпеки на багатосторонній та двосторонній основах. Поліпшенню ситуації сприяло б утворення (можливо, на основі ОЧЕС) постійного міжнародного форуму з питань регіональної безпеки та співробітництва. Такий форум допоміг би визначити пріоритетні сфери співробітництва причорноморських країн.

Цілком логічно було б пов'язати Чорноморський регіон з інтересами великого європейсько-середземноморського простору як у політичному, так і в економічному сенсах. Тут є всі підстави для співпраці в енергетичній сфері, розбудові транспортних коридорів та відповідної інфраструктури. Загалом це зміцнило б зв'язки з Європою, Близьким Сходом та Центральноазійським і Кавказьким регіонами. Політичний вимір зазначеного співробітництва з Європою доцільно було б налагоджувати в рамках запропонованої ЄС політики добросусідства, особливо в сенсі проєктів, спрямованих

[766] Антонов В. О. Проблема формування реалізації Стратегії національної безпеки України на тлі посилення загроз. *Держава і право:* зб. наук. пр. Серія «Юридичні і політичні науки». 2014. № 64. С. 125.

на розвиток регіональної інфраструктури, зокрема країн Південного Кавказу та України.

З огляду на те, що основними характеристиками інтеграції нині є не лише економічні чинники, а й інтеграція у сфері безпеки, через механізми взаємодії НАТО та ЄС, доцільно б розглянути питання щодо можливості створення регіональної безпекової структури (можливо, також на основі ОЧЕС або шляхом розширення та розвитку системи ГУАМ) з постійним контингентом миротворчих сил. Створення дієвої регіональної безпекової структури сприяло б стиранню межі, яка відокремлюватиме частину Європи з гарантованою безпекою від тієї її частини, майбутнє якої ще не визначене. Головною функцією такої структури має бути узгодження дій щодо запобігання сучасним викликам регіональній безпеці (організованій злочинності, тероризму, незаконному рухові наркотиків та зброї, а також створення міцних інституційних засад забезпечення спільної політики з проблем регіональної безпеки).

Таким чином, на підставі проведеного аналізу слід зазначити, що основним завданням, яке постає перед країною в процесі визначення шляхів формування національних безпекових спроможностей, які дадуть змогу відновити територіальну цілісність у межах міжнародно визнаного державного кордону України як суверенної і незалежної, унітарної, демократичної, соціальної, правової держави, є розбудова національних засад забезпечення національної безпеки. Саме на цих засадах має бути розроблена концептуальна модель національної безпеки України XXI ст. Першочерговим завданням у розробці такої концептуальної моделі має стати визначення національних інтересів і загроз, які існують чи можуть виникнути у найближчий час у сфері національної безпеки України.

РОЗДІЛ 5

СУВЕРЕНІТЕТ, НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ТА УНІТАРИЗМ У КОНТЕКСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ

5.1. Контрольні функції Українського народу

У вітчизняній юридичній, політичній та іншій гуманітарній науці немає однозначного, загальновизнаного розуміння основоположних категорій контрольно-наглядових повноважень Українського народу, а саме: «контроль»; близького або навіть тотожного до нього «нагляд»; а звідси й інших, для яких вони є базовими, наприклад, «контрольно-наглядова влада», «контрольно-наглядові повноваження», «контрольно-наглядові права», «контрольно-наглядові обов'язки» і т. д.

За академічним тлумачним Словником української мови (1970–1980), контроль – це: 1. Перевірка, облік діяльності кого-, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось. 2. Установа або організація, що здійснює нагляд за ким-, чим-не-

будь або перевіряє його[767]. Інколи стверджується, що «контроль (фр. controle, от contrerole – подвійний список): перевірка, облік, спостереження за чим-небудь; установи, особи, що перевіряють діяльність будь-якої іншої організації або відповідальної особи, звітність тощо; заключна функція управління.

Контроль – одна з основних функцій системи управління. Контроль здійснюється на основі спостереження за поведінкою керованої системи з метою забезпечення оптимального її функціонування (вимірювання досягнутих результатів і співвіднесення їх із очікуваними результатами). На основі даних контролю здійснюється адаптація системи, тобто прийняття оптимальних управлінських рішень[768].

У юридичних нормативних і доктринальних джерелах формулюються різні визначення контролю. Так Закон України «Про захист економічної конкуренції» від 11 січня 2001 р. № 2210-III, встановив, що «контроль – вирішальний вплив однієї чи декількох пов'язаних юридичних та/або фізичних осіб на господарську діяльність суб'єкта господарювання чи його частини, який здійснюється безпосередньо або через інших осіб, зокрема, завдяки: праву володіння чи користування всіма активами чи їх значною частиною; праву, яке забезпечує вирішальний вплив на формування складу, результати голосування та рішення органів управління суб'єкта господарювання; укладенню договорів і контрактів, які дають можливість визначати умови господарської діяльності, давати обов'язкові до виконання вказівки або виконувати функції органу управління суб'єкта господарювання; заміщенню посади керівника, заступника керівника спостережної ради, правління, іншого наглядового чи виконавчого органу суб'єкта господарювання особою, яка вже обіймає одну чи кілька зазначених посад в інших суб'єктах господарювання; обійманню більше половини посад членів спостережної ради, правління, інших наглядових чи виконавчих органів суб'єкта господарювання особами, які вже обіймають одну чи кілька із зазначених посад в іншому суб'єкті господарювання»[769].

На думку деяких вчених, контроль спрямовує процес управління за встановленими ідеальними моделями, коригуючи поведінку підконтрольного об'єкта[770]. С. Кушнір, досліджуючи державний контроль у сфері вищої освіти в Україні, зазначає, що «це об'єктивно зумовлена діяльність спеціально

[767] Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980): в 11 т. Т. 4. 1973. С. 271. URL: http://sum.in.ua/s/kontrolj

[768] Матеріал з Вікіпедії – Вільної енциклопедії. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Контроль

[769] Про захист економічної конкуренції: Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 12. Ст. 64.

[770] Горшенев В. М., Шахов И. Б. Контроль как правовая форма деятельности. Москва: Юрид. лит., 1987. С. 23.

уповноважених суб'єктів, що здійснюється на постійній основі, передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність підконтрольних об'єктів (закладів вищої освіти), полягає в спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни в ньому, застосуванні заходів щодо запобігання й усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, наданні підконтрольним структурам організаційної та правової допомоги, застосуванні в разі необхідності заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм чинного законодавства, у тому числі й освітнього, виявленні фактичного стану справ у сфері вищої освіти, наданні об'єктивної інформації про стан суспільних відносин у цій сфері тощо»[771].

С. Косінов, досліджуючи контроль як доктринальну категорію правової науки, формулює висновок, що «контроль у найбільш загальному значенні являє собою *певну діяльність, що полягає у перевірці, спостереженні, звірці.* У словниках та енциклопедіях контроль визначається, як правило, як перевірка того чи іншого об'єкта, перевірка правильності тих чи інших дій у сфері виробництва та управління, нагляд з метою перевірки»[772]. Проте надалі С. Косінов обстоює точку зору, згідно з якою «контроль визнається самостійною юридичною формою діяльності»[773].

А це дає підстави стверджувати, що контроль є багатоаспектною категорією. Його можна розглядати із різних точок зору, базуючись на неоднакових або, навіть, відмінних методологічних позиціях. Зокрема, як будь-яка фактична діяльність держави, окремих державних органів, інститутів громадянського суспільства, місцевого самоврядування, міжнародних органів та організацій, інших уповноважених суб'єктів, або як форма такої діяльності, або ж як правова форма діяльності (самостійна або допоміжна) і т. д.

Узагальнюючи, можна із повною упевненістю стверджувати, що контролю загалом властиві такі ознаки:

є об'єктивно зумовленим, тобто існує незалежно від волі та свідомості конкретної людини, а основною причиною його існування є саме суспільство, складні різнорівневі суспільні відносини, розподіл сфер праці, влади, компетенції, повноважень, які вимагають з'ясування їх дійсної сутності;

[771] Кушнір С. М. Державний контроль у сфері вищої освіти в Україні: організаційно правовий аспект: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 31 с.
[772] Косінов С. А. Контроль як доктринальна категорія правової науки. Правова доктрина України: у 5 т. Харків: Право, 2013. Т. 1: Загальнотеоретична та історична юриспруденція / В. Я. Тацій, О. Д. Святоцький, С. І. Максимов та ін. ; за заг. ред. О. В. Петришина. С.755.
[773] Там само. С.766.

– передбачає існування спеціально уповноваженого суб'єкта та визначеного об'єкта;

– полягає у перевірках, обліках, спостереженнях, звірках, інвентаризаціях, експертизах за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни у ньому;

– є однією із основних функцій системи управління, оскільки спрямовує процес управління на досягнення ідеальних моделей, запланованих результатів, довгострокових та короткострокових планів;

– його метою є забезпечення оптимального функціонування підконтрольного об'єкта, шляхом коригування його поведінки, через прийняття ефективних управлінських рішень;

– реалізується через певні засоби, прийоми та методи, а тому передбачає оперативне втручання уповноважених органів у діяльність підконтрольних об'єктів;

– викликає значущі (насамперед юридичні) наслідки, оскільки передбачає: а) застосування заходів щодо запобігання й усунення порушень законодавства; б) виявлення причин та умов, що сприяли порушенням правових норм; в) надання підконтрольним структурам організаційної та правової допомоги; г) застосування в разі необхідності заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм чинного законодавства; д) виявлення фактичного стану справ і надання об'єктивної інформації про стан суспільних відносин у певній сфері тощо.

Про відсутність однозначного, загальновизнаного, стабільного розуміння можна стверджувати не тільки стосовно контролю, а й щодо нагляду. Зокрема, у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 5 квітня 2007 р. № 877-V стверджується, що «державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування (далі – органи державного нагляду (контролю)) в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт і послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища»[774].

[774] Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України.* 2007. № 29. Ст. 389.

Аналізуючи назву зазначеного Закону та визначення, яке у ньому формулюється, можна стверджувати, що він не розрізняє контролю та нагляду, використовує їх як тотожні. Такої ж думки доходиш, досліджуючи Закон України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» від 3 листопада 2016 р. № 1728-VIII, адже у його ст. 1 стверджується «у цьому Законі терміни «державний нагляд (контроль)», «заходи державного нагляду (контролю)», «органи державного нагляду (контролю)» вживаються у значеннях, наведених у Законі України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»[775].

Це ж саме можна стверджувати, аналізуючи Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 року № 4004-XII, адже ст. 39, яка врегульовує поняття та основні завдання державного санітарно-епідеміологічного нагляду, передбачає, що «державний санітарно-епідеміологічний нагляд – це діяльність органів державної санітарно-епідеміологічної служби по контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та по застосуванню заходів правового характеру щодо порушників»[776].

Тобто, тлумачачи це визначення, стає зрозумілим, що нагляд розуміється як контроль. Стосовно і одного й іншого формулюються однакові, або ж приблизно однакові, сутнісні, змістові та формальні ознаки. Саме тому 4-й том 6-томної «Юридичної енциклопедії», інтерпретуючи термін «нагляд», відсилає до 2-го тому, до терміна «державний нагляд»[777], а останній передбачає, що державний нагляд – вид *державного контролю* по забезпеченню *законності*, дотримання спеціальних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах. Здійснення державного нагляду передбачає постійний, систематичний нагляд спеціальних державних органів за діяльністю непідпорядкованих їм органів або осіб з метою виявлення порушень законності. Розрізняють судовий, конституційний, прокурський нагляд та окремі види *адміністративного нагляду* (санітар-

[775] Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 3 листопада 2016 р. № 1728-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2017. № 4. Ст. 37.

[776] Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1994. № 27. Ст. 218.

[777] Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 4: Н-П. –2002. 720 с. С. 10.

ний, пожежний, екологічний, гірничо-технічний та ін.)[778]. З приводу цього визначення можна однозначно стверджувати, що нагляд розглядається як вид контролю, тобто контроль є поняттям більш широким порівняно із наглядом.

Тож можна стверджувати, що контрольно-наглядові повноваження Українського народу – це сукупність його первинних, основоположних прав та обов'язків, що закріплені за ним у нормативно-правових актах або існують об'єктивно, реалізуються з метою отримання достовірної інформації про стан законності та дисципліни у діяльності усіх інших соціальних суб'єктів, що викликають значущі (насамперед юридичні) наслідки.

Із зазначеного визначення можна вичленити такі ознаки контрольно-наглядових повноважень Українського народу: це сукупність прав та обов'язків Українського народу або його певної частини, тобто це насамперед колективні права та обов'язки; це сукупність його первинних, основоположних, системоутворюючих, засновницьких прав та обов'язків, а це означає, що, реалізовуючи їх, Український народ встановлює стан законності та дисципліни у діяльності усіх інших соціальних суб'єктів; закріплені за ним у нормативно-правових актах або існують об'єктивно. Однак хотілося б особливо наголосити, що конституційне закріплення контрольно-наглядових повноважень Українського народу майже відсутнє; реалізуються з метою отримання достовірної інформації про стан законності та дисципліни в діяльності усіх інших соціальних суб'єктів.

При цьому ст. 1 Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII передбачає, що «інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді», а ст. 2 відносить достовірність до основних принципів інформаційних відносин[779]. Є загальновідомим, що законність – це режим точного й неухильного здійснення законів та інших нормативно-правових актів усіма суб'єктами суспільних відносин[780], а «дисципліна (лат. disciplina – навчання, виховання, порядок) – точне, своєчасне і неухильне додержання встановлених правовими та іншими соціальними нормами правил поведінки у державному і суспільному житті»[781].

[778] Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ: Укр. енцикл., 1998. Т. 2: Д-Й. 1999. 744 с. С. 140.
[779] Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
[780] Гусарєв С. Д., Олійник А. Ю., Слюсаренко О. Л. Теорія держави і права: навч. посібн. Київ: Всеукр. асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 270 с. С. 174.
[781] Юридична енциклопедія: в 6 т. Т. 2. С. 199.

Реалізовуючи контрольно-наглядові повноваження, Український народ повинен отримувати достовірну інформацію про стан законності та дисципліни у діяльності усіх інших соціальних суб'єктів, а саме суспільства, держави, соціальних спільностей і прошарків тощо і для цього мають бути створені усі умови. Контрольно-наглядові повноваження Українського народу обов'язково мають викликати значущі (істотні) наслідки, а якщо не викликають, то мають розглядатися як неповноцінні, декларативні, такі, що порушують частини 2 та 3 ст. 5 Конституції України. Вони мають бути насамперед юридичними, тобто спрямованими на виявлення причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, запобігання та припинення таких порушень, застосування, у разі необхідності заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушеннях правових норм, надання правової допомоги тощо.

Поряд з тим контрольно-наглядові повноваження Українського народу, як і контроль та контрольно-наглядові повноваження, загалом, не можуть орієнтуватися виключно на подолання якихось негативних явищ. Дійсно їх необхідно розглядати насамперед як засіб забезпечення ефективності соціального управління. Тобто вони мають також бути спрямованими на виявлення фактичного стану справ і надання об'єктивної інформації про стан суспільних відносин у певній сфері, надання підконтрольним структурам інформаційної, організаційної, матеріальної допомоги та коригування їх діяльності, забезпечення належної якості продукції, робіт і послуг, відповідного рівня безпеки для життя людей, охорони навколишнього природного середовища і т. д.

Із попередньо викладеного матеріалу стає зрозумілим, що основоположним і найбільш загальним контрольно-наглядовим повноваженням Українського народу є право на заслуховування звітів, здійснення контролю та притягнення до відповідальності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Однак треба визнати, що це повноваження майже не закріплене у Конституції та конституційному законодавстві України. Щоправда, можна пригадати, що частина 2 ст. 3 Конституції України встановлює, що «держава відповідає перед людиною за свою діяльність», а частина 1 ст. 79 Конституції України зобов'язує присягати народних депутатів України дбати про благо Вітчизни і добробут Українського народу, те саме передбачає частина 3 ст. 104 Конституції України тільки стосовно Президента України. Надзвичайно абстрактним видається право Президента України, передбачене п. 2 частини 1 ст. 106 Конституції України, яке встановлює можливість «звертатися з посланнями до народу та із щорічними і

позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України»[782].

Тож можна стверджувати, що Конституція України, на жаль, не передбачає контрольно-наглядових повноважень Українського народу, які деталізуються у праві на заслуховування звітів, здійснення контролю та притягнення до відповідальності державних органів та їх посадових осіб.

Водночас аналіз зазначених та інших статей Конституції України, конституцій зарубіжних країн свідчить, що Український народ повинен мати право на заслуховування звітів, здійснення контролю та притягнення до відповідальності тих представницьких органів держави та місцевого самоврядування, які він утворює шляхом виборів, а можливо й не тільки їх. Український народ має бути причетним, у якості ініціатора, а можливо, й суб'єкта, що приймає остаточні рішення, до дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України, суддів судів загальної юрисдикції і т. д. Однак необхідно визнати, що демократичні та цивілізовані механізми реалізації права на заслуховування звітів, здійснення контролю та притягнення до відповідальності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, тільки осмислюються у наукових джерелах і не мають практичного застосування.

Як приклад для наслідування хотілося б згадати Конституцію Польської Республіки від 2 квітня 1997 р., затверджену на референдумі 25 травня 1997 р., яка у ст. 198 встановила, що за порушення Конституції або закону, пов'язані з обійманням посади або зі здійсненням своїх повноважень, конституційну відповідальність перед Державним трибуналом несуть президент Республіки, голова Ради міністрів, члени Ради міністрів, голова Польського національного банку, голова Верховної палати контролю, члени Загальнопольської ради радіомовлення і телебачення, особи, яким голова Ради міністрів доручив керівництво міністерством, а також головнокомандувач Збройних сил. До того ж конституційну відповідальність перед Державним трибуналом несуть також депутати і сенатори. Види санкцій, застосовуваних Державним трибуналом, визначаються законом[783].

Слід погодитися із пропозицією на законодавчому рівні закріпити юридичну відповідальність органів публічної влади за діяльність, яка суперечить волі народу, та механізми притягнення до неї, а на конституційному рівні – передбачити підстави дострокового припинення повноважень Вер-

[782] Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. (з наст. змін.).
[783] Конституція Польської Республіки / передм. В. Шаповала. Київ: Москаленко О. М., 2018. 82 с.

ховної Ради України та Президента України за рішенням всеукраїнського референдуму[784].

Що ж стосується місцевого самоврядування, то насамперед необхідно згадати ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, яка у частині 1 передбачає, що «органи та посадові особи місцевого самоврядування є підзвітними, підконтрольними і відповідальними перед територіальними громадами. Вони періодично, але не менш як двічі на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність»[785]. Щонайперше, привертає до себе увагу відверта недолугість і недовершеність зазначеної статті, адже у першому реченні йдеться про підзвітність, підконтрольність і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами, а у другому – тільки про інформування та звітування перед територіальними громадами про свою діяльність.

Положення цитованої та проаналізованої частини 1 ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР деталізуються у ст. 16 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV, у частині 1 якого передбачено, що «депутат місцевої ради періодично, але не рідше одного разу на рік зобов'язаний звітувати про свою роботу перед виборцями відповідного виборчого округу, об'єднаннями громадян. Рада визначає орієнтовні строки проведення звітів депутатів місцевої ради перед виборцями»[786], а у частині 3, що «звіт депутата місцевої ради може бути проведено в будь-який час на вимогу зборів виборців за місцем проживання, трудової діяльності або навчання, а також органів самоорганізації населення»[787]. У зв'язку з цим можна пригадати також частину 3 ст. 11 вищезазначеного Закону України у якій стверджується, що «депутат місцевої ради є відповідальним перед виборцями свого виборчого округу і їм підзвітним»[788].

Певною деталізацією попереднього контрольно-наглядового повноваження Українського народу є право на дострокове припинення повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. І

[784] Галус О. О. Форми безпосереднього народовладдя в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2012. С. 14.
[785] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170.
[786] Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2002. № 40. Ст. 290.
[787] Там само.
[788] Там само.

знову ж таки частина 2 ст. 81 Конституції України, яка передбачає дострокове припинення повноважень народних депутатів України, частина 2 ст. 90 Конституції України, що регламентує дострокове припинення повноважень Верховної Ради України, частина 2 ст. 108 Конституції України, яка регулює дострокове припинення повноважень Президента України, інші статті Основного Закону України не передбачають права на дострокове припинення повноважень державних органів, їх посадових осіб за ініціативою, участю або, що більш правильно, вирішальною роллю Українського народу, що дискредитує та нівелює частини 2 та 3 ст. 5 Конституції України, згідно з якою «носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ», «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові…»[789].

Цей висновок є істинним, навіть незважаючи на прийняття Закону України «Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)» від 10 вересня 2019 р. № 39-IX, адже у його частині 1 ст. 1 зазначається, що «усунення Президента України з поста в порядку імпічменту (далі – імпічмент) є способом притягнення Президента України до конституційної відповідальності. Імпічмент є позасудовим конституційним процесом, за змістом якого Верховна Рада України у разі вчинення державної зради або іншого злочину Президентом України може достроково припинити його повноваження, усунувши з поста»[790]. Тобто усунення Президента України з поста в порядку імпічменту як вид конституційної відповідальності, у процесі якої достроково припиняються його повноваження, реалізується насамперед Верховною Радою України, а не Українським народом, про участь якого у цьому процесі зовсім не згадується.

Таке положення не можна вважати правильним, оскільки повноваження, а більш конкретно права та обов'язки Українського народу мають реалізовуватися саме на рівні суспільства, держави, а не місцевого самоврядування, адміністративно-територіальних одиниць, громадських об'єднання, політичних партій чи інших утворень, органів та організацій. А у системі місцевого самоврядування мають фактично втілюватися повноваження соціальних утворень, що складають Український народ, а саме: національних меншин, корінних народів, територіальних громад тощо. Правильною щодо цього видається думка Д. Ачімовіча, що «основним рівнем самоорганізації національних меншин у державах – членах ЄС є рівень місцевого самоврядування, оскільки саме на муніципальному рівні вирішується абсолютна біль-

[789] Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. (з наст. змін.).

[790] Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент): Закон України від 10 вересня 2019 р. № 39-IX. *Відомості Верховної Ради України.* 2019. № 40. Ст. 212.

шість питань, що стосуються колективних інтересів національних меншин (наприклад, функціонування національних шкіл, театрів, музеїв, випуск місцевих періодичних видань, проведення в одиницях місцевого самоврядування національних свят та інші питання місцевого значення)»[791].

Напевно, що саме відсутністю легальної можливості впливати на вищі державні органи – Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України значною мірою і пояснюється наявність у середовищі Українського народу соціальних прошарків, здатних розпочинати та доводити до логічного кінця революції, рухи опору, громадські непокори і т. д., тобто свідомо йти навіть на самопожертву. Адже влада сама не передбачила у нормативно-правових актах можливості впливати не неї у легітимний спосіб, шляхом дострокового припинення повноважень тих структур, які дискредитували себе, не користуються популярністю, не виправдали передвиборних обіцянок, відверто ігнорують або й завдають шкоди інтересам Українського народу і т. д.

Більше того, реалізація права на дострокове припинення повноважень державних органів є навіть забороненою, оскільки не передбачена Конституцією України. Так, у Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 зазначається «...чинна Конституція України не передбачає інституту висловлення недовіри на всеукраїнському референдумі, в тому числі проголошеному за народною ініціативою, Верховній Раді України чи будь-яким іншим конституційним органам державної влади як можливої підстави дострокового припинення їх повноважень. Тому винесення на всеукраїнський референдум питання щодо недовіри Верховній Раді України за відсутності названого інституту в Основному Законі України було б порушенням такого конституційного принципу, як здійснення органами державної влади своїх повноважень у межах, встановлених Конституцією України, та принципів правової держави, якою проголошено Україну»[792].

---

[791] Ачімовіч Д. Т. Конституційно-правовий статус національних меншин (колективів) у державах – членах ЄС та державах, асоційованих з ЄС: порівняльно-правове дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Маріуполь, 2014. С. 11.

[792] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 103 і 108 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою» (справа про всеукраїнський референдум за народною ініціативою) від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000. Офіційний вісник України. 2000. № 30. Стор. 153, ст. 1285, код акта 16363/2000.

Але ж логічно стверджувати, що Український народ, який є суб'єктом утворення органів влади шляхом голосування на виборах, повинен мати повноваження шляхом аналогічної процедури припиняти їх повноваження. І як тут не пригадати частини 1 та 2 ст. 13 уже не чинного Закону України «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 3 липня 1991 р. № 1286-XII, у яких йшлося про призначення референдумів на вимогу громадян України і відповідно до теорії народного суверенітету зазначалося, що Верховна Рада України також призначає всеукраїнський референдум з питань затвердження або скасування Конституції України, а також з питань дострокового припинення повноважень Верховної Ради України, Президента України – якщо цього вимагають не менш як три мільйони громадян України, які мають право брати участь у референдумі. А місцева Рада народних депутатів також призначає місцевий референдум на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі[793].

Прикладом для наслідування тут може бути ст. 11 Конституції Республіки Ісландії від 17 червня 1944 р., з урахуванням поправок від 30 травня 1984 р., 31 травня 1991 р., 28 червня 1995 р. і 24 червня 1999 р., яка закріпила, що Президент Республіки не може притягуватися до відповідальності за виконавчі дії. Те ж правило поширюється і на осіб, що виконують президентські повноваження. Президент не може притягуватися до кримінальної відповідальності без згоди Алсінгі, тобто Парламенту Республіки Ісландії. Президент може бути зміщеним з посади до закінчення строку його повноважень на підставі більшості голосів учасників референдуму, проведеного за рішенням трьох четвертих членів Алсінгі. Такий референдум проводиться протягом двох місяців з дати прийняття Алсінгі резолюції про його проведення. Президент не має права виконувати свої обов'язки з моменту прийняття резолюції Алсінгі до оголошення результатів референдуму. Якщо резолюція Алсінгі не була схвалена у ході референдуму, Алсінгі розпускається і проводяться нові вибори[794].

Якщо ж розглядати це повноваження у системі місцевого самоврядування, то доцільно згадати за ст. 75 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, яка у частині 2 передбачає, що «територіальна громада у будь-який час може достроково припинити

[793] Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 р. № 1286-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1991. № 33. Ст. 443.

[794] Конституція Республіки Ісландія від 17 червня 1944 р., з урахуванням поправок від 30 травня 1984 р., 31 травня 1991 р., 28 червня 1995 р. і 24 червня 1999 р. URL: https://worldconstitutions.ru/?p=150

повноваження органів та посадових осіб місцевого самоврядування, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень»[795]. Беззаперечними позитивами зазначеної статті у такій редакції є те, що: 1) територіальна громада без обмежень у часі може достроково припиняти повноваження; 2) повноваження територіальної громади поширюються і на органи, і на посадових осіб місцевого самоврядування; 3) чітко визначені підстави дострокового припинення повноважень: а) порушення Конституції або законів України; б) обмеження прав і свобод громадян; в) незабезпечення здійснення наданих їм законом повноважень.

До речі, зазначене деталізується у частині 2 ст. 78 зазначеного законодавчого акта, яка передбачає, що повноваження сільської, селищної, міської, районної в місті ради можуть бути достроково припинені у випадках, якщо рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень відповідно джо закону, а також якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання, та в інших випадках за рішенням місцевого референдуму. Порядок проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень ради визначається законом про місцеві референдуми. А частина 3, що питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради за рішенням місцевого референдуму може бути порушене сільським, селищним, міським головою, а також не менш як однією десятою частиною громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу[796].

Частина 3 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР закріплює, що повноваження сільського, селищного, міського голови можуть бути достроково припинені, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень за рішенням місцевого референдуму, а частина 4, що рішення про проведення місцевого референдуму щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови приймається сільською, селищною, міською радою як за

[795] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 24. Ст. 170.

[796] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.

власною ініціативою, так і на вимогу не менш як однієї десятої частини громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу[797].

Дуже тісно пов'язаним із попереднім контрольно-наглядовим повноваженням Українського народу або його частини є право на відкликання, якого також, на жаль, не існує щодо посадових осіб держави. Так, частина 1 ст. 1 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII визнає народного депутата України представником Українського народу у Верховній Раді України, що уповноважений ним протягом строку депутатських повноважень здійснювати повноваження, передбачені Конституцією та законами України, тобто проголошує так званий вільний мандат[798].

Більше того, частина 3 ст. 7 встановлює, що «народний депутат відповідальний за свою депутатську діяльність перед Українським народом як уповноважений ним представник у Верховній Раді України»[799]. Проте жодного виду відповідальності народних депутатів України перед Українським народом, хоча б у вигляді дострокового припинення повноважень на підставі відкликання за народною ініціативою, зазначений законодавчий акт не передбачає, що є очевидною законодавчою прогалиною і величезною мірою зумовлює відверто неефективну, а інколи, навіть, шкідливу роботу народних депутатів України та Верховної Ради України.

До речі, це ж можна стверджувати стосовно Президента України[800]. На противагу цьому ст. 106 Конституції Словацької Республіки від 1 вересня 1992 р. передбачає, що президента Словацької Республіки можна до закінчення строку повноважень відкликати з його поста народним голосуванням. Президент цієї країни вважається відкликаним, якщо за його відкликання на народному голосуванні проголосувало більше половини усіх виборців[801].

І як тут не пригадати, що в Україні діяв Закон України «Про відкликання народного депутата України» від 19 жовтня 1995 р. № 396/95-ВР[802], який втратив чинність на підставі Закону України «Про внесення змін до Зако-

[797] Там само.
[798] Совгиря О. В. Конституційно-процесуальне право України: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 536 с. С. 176.
[799] Про статус народного депутата України: Закон України від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 3. Ст. 17.
[800] Про Президента Української РСР: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 5 липня 1991 р. № 1295-XII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1991. № 33. Ст. 446.
[801] Конституції Словацької Республіки від 1 вересня 1992 р. URL: https://legalns.com/компетентные-юристы/правовая-библиотека/конституции-стран-мира/конституция-словакии (Дата звернення 14.08.2019)
[802] Про відкликання народного депутата України: Закон України від 19 жовтня 1995 р. № 396/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 41. Ст. 299.

ну України «Про статус народного депутата України» від 22 березня 2001 р. № 2328-III[803].

Тому є всі підстави погодитися із думкою відомого метра-конституціоналіста Ю. Тодики, що виключення імперативного мандата, відповідно до якого виборці здійснювали контроль за діяльністю представницьких органів і депутатів, а також мали право відкликати останніх дещо звузило участь народу в конкретних конституційних правовідносинах, що ніяк не узгоджується з інтересами демократії. У цілому в умовах демократизації соціальних процесів не спостерігається розширення участі народу в конституційних правовідносинах, а навпаки, відбуваються звуження такої участі, що, безумовно, суперечить високому конституційному статусу Українського народу[804].

А отже, є усі підстави підтримати думку, згідно з якою «існують усі підстави застосувати до народних депутатів таку форму конституційно-правової відповідальності, як відкликання. Підставами для відкликання можуть бути: дії, спрямовані проти України, які виникають зі ст. 1 та 2 Конституції України; використання своїх повноважень в особливих корисливих цілях; систематичне порушення норм депутатської етики; перехід з однієї фракції до іншої з протилежною ідеологією та програмою; відмова від переходу на постійну роботу до Верховної Ради України; приховування доходів, занесення неточних даних до декларації про доходи. Тому необхідно доповнити новою статтею Закон України «Про статус народного депутата України» від 17 листопада 1992 р. № 2790-XII або прийняти Закон України «Про відкликання народного депутата України»[805].

На противагу цьому в законодавстві, яке регламентує місцеве самоврядування, п. 4 частини 1 ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, передбачає, що повноваження сільського, селищного, міського голови вважаються достроково припиненими у разі відкликання з посади за народною ініціативою. Це має відбуватися у порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV[806] з особливостями, передбаченими частинами 6–10 зазначеної статті, не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень.

803 Про внесення змін до Закону України «Про статус народного депутата України»: Закон України від 22 березня 2001 р. № 2328-III. *Відомості Верховної Ради України.* 2001. № 42. Ст. 212.

804 Тодыка Ю. Н. Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: учеб. пособ. Харьков: Фолио, Райдер, 1998. С. 82–83.

805 Заяць Н. В. Народне представництво: сутність, суб'єкти та особливості здійснення в Україні: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2014. С. 6.

806 Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2002. № 40. Ст. 290.

При цьому регламентується здійснення народної ініціативи, а саме: прийняття рішення про початок процедури та кількість виборців, які можуть вносити пропозицію; кількість членів ініціативної групи; кількість підписів на підтримку пропозиції; час для збору підписів; суб'єкт перевірки правильності оформлення підписних листів; загальна кількість зібраних підписів; порядок і суб'єкт прийняття рішення про дострокове припинення повноважень за народною ініціативою; процедура призначення позачергових виборів сільського, селищного, міського голови[807]. Аналіз цитованих положень ст. 79 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР переконує, що дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови можливе як за народною ініціативою, так і за рішенням місцевого референдуму, і ці підстави дострокового припинення повноважень не можна ототожнювати. При цьому право реалізації народної ініціативи доволі докладно регламентується, що є, беззаперечно, позитивним.

До речі, п. 8 частини 1 ст. 791 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР також встановлює інститут дострокового припинення повноважень старости у разі реалізації права відкликання з посади за народною ініціативою, в порядку, визначеному Законом України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV[808], з особливостями, передбаченими частинами 4 та 5 зазначеної статті, не раніше ніж через рік з моменту набуття ним повноважень. Також зазначається: порядок внесення пропозицій щодо відкликання та необхідна кількість виборців; кількість підписів на підтримку пропозиції; суб'єкт внесення подання та прийняття рішення про дострокове припинення повноважень старости у зв'язку з його відкликанням за народною ініціативою[809].

Пункт 1 частини 1 ст. 5 уже згадуваного Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV проголошує, що, серед інших, підставою дострокового припинення повноважень депутата місцевої ради, без прийняття рішення відповідної ради, може бути його відкликання виборцями в установленому зазначеним Законом порядку. Фактично це ж стверджується і частиною 2 ст. 10 цього Закону України. Надалі у розділі 5, який називається «Відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою», докладно врегульовуються: підстави для відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою; внесення пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою; повідомлення про ство-

[807] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.
[808] Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV.
[809] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР.

рення ініціативної групи; збирання підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою; прийняття рішення про відкликання депутата місцевої ради за народною ініціативою; оскарження рішень виборчої комісії; повторне порушення питання про відкликання депутата місцевої ради; гарантії прав депутата місцевої ради при розгляді питання про його відкликання.

У зв'язку з цим хотілося б наголосити, що дострокове припинення повноважень сільського, селищного, міського голови, старости, депутата місцевої ради у разі відкликання з посади за народною ініціативою, на відміну від інших контрольно-наглядових повноважень Українського народу або його частини, доволі ґрунтовно врегульовано у Законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР та «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV, що є, беззаперечно, позитивним і може бути прикладом при закріпленні інших повноважень.

Поряд з тим не можна не згадати про проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» (щодо відкликання депутатів місцевих рад) № 3693 від 22 грудня 2015 р.[810] та проєкт Закону про внесення змін до Закону України «Про вибори народних депутатів України» (щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку у багатомандатному окрузі) № 3700 від 22 грудня 2015 р.[811], які уже давно мали б бути чинними.

Розглядаючи право Українського народу або його частини на відкликання, хотілося б також наголосити на тому, що «відзив – це дострокове припинення мандата з волі тих, хто уповноважений наділяти даним мандатом. Від відзиву слід відрізняти: відставку виборної особи, коли така особа припиняє мандат з власної волі; дострокове позбавлення виборної особи мандата тим колегіальним органом, до складу якого вона входить, за якого позбавлення мандата проводить виборний орган, а не безпосередньо виборці або інші особи, уповноважені на обрання»[812].

Тільки починає з'являтися контрольно-наглядове повноваження Українського народу, яке полягає у праві на народну експертизу діяльності. Зокрема, народна експертиза діяльності органів виконавчої влади передбачена постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку спри-

[810] Про статус депутатів місцевих рад (щодо відкликання депутатів місцевих рад): проект Закону про внесення змін до Закону України № 3693 від 22 грудня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57517

[811] Про вибори народних депутатів України (щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку у багатомандатному окрузі): Проект Закону про внесення змін до Закону України № 3700 від 22 грудня 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57526

[812] Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України. Повний курс: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2018. С. 209.

яння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади» від 5 листопада 2008 р. № 976. У постанові зазначається, що «порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства та громадськими радами, громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади. А громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізму демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства, громадськими радами оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв'язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі»[813].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму» від 24 вересня 1999 р. № 1767 передбачено здійснення експертизи набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму. При цьому зазначається, що «експертиза проводиться експертною комісією, що утворюється у складі 12 осіб, до якої входять по 4 представники від центральних органів виконавчої влади, об'єднань роботодавців і профспілкових об'єднань, які мають статус всеукраїнських»[814].

Стаття 11 Закону України «Про наукову і науково-технічну експертизу» від 10 лютого 1995 р. № 51/95-ВР передбачає можливість проведення громадської наукової і науково-технічної експертизи. Зокрема, зазначається, що «громадська наукова і науково-технічна експертиза може проводитися у будь-якій сфері наукової і науково-технічної діяльності, що потребує врахування громадської думки, з ініціативи громадськості, об'єднань громадян, трудових колективів на основі договорів на проведення громадської наукової і науково-технічної експертизи»[815].

Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII у частині 3 ст. 2 визнає громадськість суб'єктом оцінки впливу на довкілля. Згідно з п. 2 частини 1 ст. 1 згаданого Закону під громад-

[813] Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2008 р. № 976. *Офіційний вісник України.* 2008. № 86. С. 100. Ст. 2889 - код акта 44890/2008.

[814] Про науково-громадську експертизу набору продуктів харчування, набору непродовольчих товарів і набору послуг для встановлення прожиткового мінімуму: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 1999 р. № 1767. *Офіційний вісник України.* 1999. № 39. С. 65 – код акта 11135/1999.

[815] Про наукову і науково-технічну експертизу: Закон України від 10 лютого 1995 р. № 51/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 9. Ст. 56.

ськістю розуміється одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднань, організацій або груп, упродовж цього частина 1 ст. 4 регламентує, що у процесі оцінки впливу на довкілля забезпечується своєчасне, адекватне та ефективне інформування громадськості, а частина 7 цієї ж статті, що уповноважений територіальний орган та уповноважений центральний орган забезпечують безоплатний доступ громадськості до всієї інформації, що стосується процесу прийняття висновку, в міру її надходження. І, насамкінець, ст. 7 та 8 Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII запроваджують інститут громадського обговорення, яке «проводиться з метою виявлення, збирання та врахування зауважень і пропозицій громадськості до планованої діяльності»[816].

Принагідно варто згадати, що в Україні до Закону України «Про оцінку впливу на довкілля» від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII діяв Закон України «Про екологічну експертизу» від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР, який запроваджував більш чіткий механізм здійснення громадської екологічної експертизи, адже в частині 1 ст. 16 було передбачено, що «громадська екологічна експертиза може здійснюватись у будь-якій сфері діяльності, що потребує екологічного обґрунтування, за ініціативою громадських організацій чи інших громадських формувань»[817].

Отже, право на народну експертизу діяльності є насамперед контрольно-наглядовим повноваженням Українського народу, оскільки здійснюється з метою отримання достовірної інформації про стан законності та дисципліни у діяльності усіх інших соціальних суб'єктів. Воно дуже тісно взаємопов'язане із правом народної експертизи нормативно-правових актів і проєктів нормативно-правових актів, яке належить до правотворчих повноважень Українського народу і становить разом із ним право на народну експертизу головних напрямів соціального життя. Право на народну експертизу головних напрямів соціального життя вимагає його закріплення в Конституції України.

Таким, яке тільки починає запроваджуватися і є логічним продовженням права на народну експертизу діяльності, є право на утворення комісій, громадських рад доброчесності, громадських рад та інших організацій, що реалізують контрольно-наглядові повноваження Українського народу або його частини. І насамперед варто згадати Закон України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII, який у ст. 14 передбачає ут-

[816] Про оцінку впливу на довкілля: Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2017. № 29. Ст. 315.

[817] Про екологічну експертизу: Закон України від 9 лютого 1995 р. № 45/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. №8. Ст. 54.

ворення «Комісії з питань вищого корпусу державної служби», що працює на громадських засадах і до складу якої, окрім інших членів, входять: по одному представнику від спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань профспілок на національному рівні та спільного представницького органу репрезентативних всеукраїнських об'єднань організацій роботодавців на національному рівні; чотири представники – громадських об'єднань, наукових установ, навчальних закладів, експертів відповідної кваліфікації. Аналогічне можна стверджувати щодо «Дисциплінарної комісії з розгляду дисциплінарних справ», утворення якої передбачене ст. 69 зазначеного Закону і до складу якої «можуть включатися представники громадських об'єднань, які мають досвід роботи у сфері державного управління, державної служби або за юридичним фахом»[818].

Стаття 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII передбачає утворення «Громадської ради доброчесності», яка складається з 20 членів, якими можуть бути представники правозахисних громадських об'єднань, науковці-правники, адвокати, журналісти, які є визнаними фахівцями у сфері своєї професійної діяльності, мають високу професійну репутацію та відповідають критерію політичної нейтральності та доброчесності[819].

Стаття 51 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. № 580-VIII встановлює, що для забезпечення прозорого добору (конкурсу) та просування по службі поліцейських на підставі об'єктивного оцінювання професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції утворюються постійні поліцейські комісії. До складу поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції входять п'ять осіб, у тому числі два представники громадськості, рекомендовані Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. До складу поліцейської комісії територіальних органів поліції входять п'ять осіб, серед них «два представники громадськості, обрані відповідною обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет». Більше того, зазначений закон містить розділ VIII

[818] Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 4. Ст. 43.

[819] Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2016. № 31. Ст. 545.

«Громадський контроль поліції», у якому регламентуються звітування про поліцейську діяльність, прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції, взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування, спільні проєкти з громадськістю, залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських[820].

Загалом, розглядаючи це питання, є сенс згадати постанову Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, якою було затверджено Порядок проведення консультацій з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики та Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній адміністрації. Останнє саме і передбачає, що «Громадська рада при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у мм. Києві та Севастополі держадміністрації є тимчасовим консультативно-дорадчим органом, утвореним для сприяння участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Одним із основних завдань громадської ради є здійснення громадського контролю за діяльністю органу. До складу громадської ради можуть бути обрані представники громадських об'єднань, релігійних, благодійних організацій, творчих спілок, професійних спілок та їх об'єднань, асоціацій, організацій роботодавців та їх об'єднань, недержавних засобів масової інформації, які зареєстровані в установленому порядку і провадять діяльність на території України[821].

Тож можна однозначно стверджувати, що право на утворення комісій, громадських рад доброчесності, громадських рад та інших організацій, що реалізують контрольно-наглядові повноваження Українського народу або його частини, тільки починає з'являтися та врегульовуватися у національній правовій системі та національному законодавстві і, беззаперечно, що воно вимагає викладення його в базовому законі.

Ще одним, насамперед контрольно-наглядовим, повноваженням частини Українського народу є право на формулювання доручень виборців, яке,

[820] Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України. 2*015. № 40–41. Ст. 379.

[821] Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. *Офіційний вісник України.* 2010. № 84. С. 36. Ст. 2945. – код акта 53292/2010

знову ж таки, існує тільки в системі місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 17 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» від 11 липня 2002 р. № 93-IV його сутність у тому, що виборці можуть давати своєму депутатові доручення на зборах під час його звітів чи зустрічей з питань, що випливають з потреб відповідного виборчого округу чи територіальної громади в цілому. Беззаперечно, що вони не повинні суперечити законодавству України, а їх виконання має належати до відання місцевих рад та їх органів. Доручення виборців має бути підтримане більшістю учасників зборів. Доручення виборців враховуються, а їх виконання контролюється відповідними радами, їх органами та депутатами місцевих рад[822].

Ґрунтуючись на зазначеному, можна стверджувати, що інститут доручень виборців має бути поширено на усіх депутатів та виборних посадових осіб. При цьому: 1) його не можна поширювати на усі представницькі органи; 2) у нормативно-правових актах має бути чітко зазначений механізм формування та виконання доручень виборців; 3) доручення мають ставати обов'язковими тільки за умови їх прийнятності виборцями, депутатами та виборними посадовими особами; 4) вони мають бути сформованими у межах компетенції депутата чи виборної посадової особи; 5) виборці повинні мати можливість контролювати виконання доручень; 6) невиконання доручень виборців має зумовлювати відповідальність.

Здається, що насамперед до контрольно-наглядових повноважень частини Українського народу, а саме територіальної громади села, селища, міста, району в місті належить право на громадські слухання, передбачене ст. 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР, адже у її частині 1 стверджується, що «територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування»[823]. Тобто йдеться насамперед про заслуховування депутатів місцевих рад і посадових осіб місцевого самоврядування. Само по собі заслуховування є формою контролю за їх діяльністю.

[822] Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11 липня 2002 р. № 93-IV. *Відомості Верховної Ради України.* 2002. № 40. Ст. 290.

[823] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

Підтвердженням зазначеного є Статут територіальної громади міста Києва, затверджений рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805 (зі змін. і доп., внесеними рішенням Київради від 19 грудня 2002 р. № 154/314, рішенням Київради від 27 лютого 2003 р. № 263/423), зареєстрований наказом Міністерства юстиції України від 2 лютого 2005 р. № 14/5, який у частині 1 ст. 13 регламентує, що «члени територіальної громади міста Києва мають право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами Київської міської ради, відповідної районної у місті Києві ради, а також Київським міським головою та іншими посадовими особами місцевого самоврядування у місті Києві, під час яких вони можуть заслуховувати вказаних осіб, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, які належать до відання місцевого самоврядування у місті Києві», а у частині 2, що «громадські слухання з питань, віднесених до відання Київського міського голови та Київської міської ради, проводяться не рідше одного разу на рік, а з питань, віднесених до відання районної у місті Києві ради, – не рідше двох разів на рік»[824]. Тобто зазначається навіть черговість проведення обов'язкових громадських слухань.

Не менш важливим контрольно-наглядовим повноваженням Українського народу або його частини є право висловлення довіри або недовіри до діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб. Аналізуючи це право, варто насамперед згадати частини 1 та 2 ст. 87 Конституції України, які встановлюють процедуру прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України Верховною Радою України, частини 9 та 10 ст. 118 Конституції України, які передбачають порядок висловлення обласною чи районною радою недовіри голові місцевої державної адміністрації[825]. До речі, частини 2 та 3 ст. 72 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР деталізують положення ст. 118 Конституції України[826].

Однак, на жаль, ці контрольно-наглядові повноваження жодним чином не поширюються на Український народ або його частину в особі територіальної громади села, селища, міста.

[824] Статут територіальної громади міста Києва. Затверджений рішенням Київської міської ради від 28 березня 2002 р. № 371/1805 (із змін. та доп., внесеними рішенням Київради від 19 грудня 2002 р. № 154/314, рішенням Київради від 27 лютого 2003 р. № 263/423). Зареєстрований наказом Міністерства юстиції України від 2 лютого 2005 р. № 14/5. URL: http://kmr.gov.ua/uk/content/statut-terytorialnoyi-gromady-mista-kyyeva

[825] Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. (з наст. змін.).

[826] Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

5.2.
Органи конституційного контролю у механізмі гарантування конституційного ладу

Конституційний лад є однією із фундаментальних категорій сучасного конституційного права та «енергетичним носієм» практики громадянського суспільства та демократичної, правової держави. Конституція України закріплює, що «право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові і не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами» (ч. 2 ст. 5). Отже, важко переоцінити значущість конституційного ладу і як прояву народовладдя та суверенітету народу.

Проте конституційний лад не має свого «легального», тобто закріпленого в чинному законодавстві визначення. Незважаючи на те, що про «конституційний лад» йдеться не тільки у ст. 5, а й в інших положеннях Основного Закону України (див, наприклад, статті 17, 37), Конституція України, закріплюючи конституційний лад, не містить його визначення. Звідси, з'ясування поняття «конституційного ладу» має важливе теоретико-праксеологічне значення. Крім того, розкриття його змісту має методологічне значенням щодо теми цього дослідження.

В юридичній літературі немає уніфікованої дефініції конституційного ладу. Одним із перших вітчизняних учених, який здійснив ґрунтовний науково-монографічний аналіз конституційного ладу, був Ю. Тодика, який конституційний лад розглядав як «устрій держави і суспільства, закріплений конституційно-правовими нормами»[827], а основи конституційного ладу як «ключові конституційно-правові принципи, які визначають та закріплюють найважливіші основи правового статусу суб'єктів конституційно-правових відносин»[828]. При цьому учений зазначав, що «у нормах основ конституційного ладу закладаються загальнодемократичні, загальноцивілізаційні цінності та інститути»[829]. Саме на виокремленні таких демократичних цінно-

[827] Тодыка Ю.Н. Основы конституционного строя Украины. Харьков: Факт, 1999. 320 с. С. 8
[828] Там само. С. 9
[829] Там само. С. 9.

стей робить акцент О. Скрипнюк, визначаючи основи конституційного ладу України як «систему визначених у Конституції України фундаментальних конституційних принципів (народного суверенітету, верховенства права, поділу влади, економічного та ідеологічного плюралізму, розвитку громадянського суспільства та ін.), реалізація та гарантування яких забезпечує розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також сприяє розбудові в Україні гармонійно розвиненого, політично структурованого громадянського суспільства»[830].

В енциклопедичних виданнях конституційний лад також визначається як система певних принципів, а саме: «конституційний лад – це система принципів організації і діяльності держави та її інститутів, заснованих на основі Конституції України: повновладдя народу, суверенітет держави, цілісність і недоторканність її території, демократизм, рівність усіх націй і народностей, прав і свобод громадян, республіканська форма правління, взаємовідносини громадян і держави, принципи і форми організації і діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування»[831].

Крім того, поширеним у вітчизняній науці є визначення конституційного ладу: як системи суспільних відносин, передбачених і гарантованих конституцією і законами України, прийнятими на їх основі й відповідно до них [див., наприклад][832]; як певного типу конституційно-правових відносин, зумовлених рівнем розвитку суспільства, держави, права [див., наприклад][833]. При цьому визначення конституційного ладу як певного типу конституційних відносин є відображенням сутності конституційного ладу, яка детермінує його відповідний зміст, яким є «передбачені і гарантовані Конституцією України державний і суспільний лад, конституційний статус людини і громадянина, система безпосереднього народовладдя, системи державної влади і місцевого самоврядування, територіальний устрій, основи національної безпеки та інші важливі інститути конституційно-правових відносин»[834].

Таким чином, системний аналіз існуючих дефініцій конституційного ладу надає можливість зробити висновок, що в сучасній науці існує два основних підходи щодо визначення конституційного ладу, а саме: як системи певних суспільних відносин; та як системи конституційно закріплених

[830] Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України. Харків: Право, 2009. 468 с. С. 153.
[831] Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Д. Крупчан, В. С. Ковальський та ін.; за заг. ред. О. В. Зайчука; НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, НДІ інтелектуальної власності НПрН України. 3 вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2018. 408 с. С. 165.
[832] Прієшкіна О. В. Конституційний лад України та його роль у становленні та розвитку місцевого самоврядування: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2009. 43 с.
[833] Совгиря О. В., Шукліна Н. Г. Конституційне право України.
[834] Там само. С. 74.

принципів (основ) організації держави та суспільства. На нашу думку, ці підходи взаємопов'язані. Так, наявність конституційного ладу є проявом певного етапу розвитку суспільних відносин, які передбачені та гарантовані Конституцією у сфері організації держави і суспільства (державного та суспільного ладу). При цьому слід особливо акцентувати увагу на тому, що така організація держави і суспільства має характеризуватися принципами: суверенності; гуманізму; народовладдя; верховенства права; прямої дії норм Конституції; політичного, економічного, ідеологічного плюралізму; поділу влади на законодавчу, виконавчу, судову; визнання та гарантування місцевого самоврядування; судового захисту прав та свобод людини і громадянина; гарантування громадянського суспільства та ін. Тобто це принципи, які характеризують державу як демократичну правову, а суспільство – як громадянське суспільство.

Отже, конституційний лад – це конституційно закріплена та реально існуюча організація держави та суспільства, за якої створюються та забезпечуються політико-правові умови щодо формування і розвитку громадянського суспільства та правової держави. Зміст конституційного ладу інституціоналізується громадянським суспільством та правовою державою.

В основі такого розуміння застосовано концептуальний підхід до конституційного ладу як політико-правового явища державно-правової та соціальної дійсності, в основі якого постулати громадянського суспільства та демократичної правової держави, що детермінує визначення його сутності та змісту не тільки на формально-юридичному рівні, а й з урахуванням соціально-політичних, економічних, соціокультурних характеристик.

Основи конституційного ладу України – це система конституційно закріплених, визначальних засад, реалізація та гарантування яких забезпечує розвиток України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, а також сприяє формуванню та розвитку громадянського суспільства в Україні. До основ конституційного ладу відносять: основні характеристики Української держави; гуманістичні засади (основи) конституційного ладу; політичні засади конституційного ладу; економічні засади конституційного ладу; національно-культурні засади конституційного ладу; екологічні засади конституційного ладу.

Основи конституційного ладу містяться переважно у розділах I, III та XIII Конституції України. Зокрема, Конституційний Суд України визначив, що розділ I «Загальні засади» Конституції України «закріплює основи конституційного ладу в Україні» (Рішення КСУ № 10-рп/99 від 14 грудня 1999 р.

у справі про застосування української мови)[835]. Однак не тільки ці розділи Конституції містять основи конституційного ладу, оскільки економічні, політичні, гуманістичні основи конституційного ладу мають закріплення і в таких статтях, як статті 36, 37 (належать до політичних основ конституційного ладу), статті 41, 42 (належать до економічних основ), ст. 25 (стосуються гуманістичних основ) Конституції України.

Основні характеристики Української держави містяться в положеннях статей 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 17, 19 Конституції України, а саме: Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава; Україна є унітарною державою; Україна є республікою; державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову; в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування; в Україні визнається і діє принцип верховенства права; в Україні існує єдине громадянство; тощо.

Гуманістичні засади конституційного ладу містяться у положеннях статей 3, 25 чинної Конституції України. Під гуманістичними основами конституційного ладу слід розуміти такі його основоположні принципи, які закріплюють найвищу цінність людини в соціальному житті, відповідальність держави перед людиною за свою діяльність тощо та провідну роль громадян у державному будівництві. Гуманізм конституційного ладу також виявляється в підході до інституту громадянства, зокрема, держава зобов'язана захищати своїх громадян за межами країни.

Політичні основи конституційного ладу містяться у положеннях статей 15, 18, 20, 36, 37, 69, 71–74 Конституції України, а саме: суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах політичної багатоманітності, держава гарантує свободу політичної діяльності, не забороненої Конституцією та законами України; народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії; зовнішньополітична діяльність ґрунтується на принципах миру та співробітництва; наявність державних символів; тощо.

Економічні засади конституційного ладу містяться у положеннях статей 13, 14, 15, 41, 42, а саме: земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони є об'єктами права власності Українського народу; кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону; держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права

[835] Рішення Конституційного Суду України № 10-рп/99 від 14.12.1999 р. (у справі про застосування української мови). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-99#Text (дата звернення: 25.04.2021)

власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; земля є основним національним багатством, що перебуває під особливою охороною держави; право власності на землю гарантується; суспільне життя в Україні ґрунтується на засадах економічної багатоманітності тощо.

Національно-культурні основи містяться у положеннях статей 10, 11, 12 Конституції України, а саме: держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України; держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України; Україна дбає про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави; тощо.

Екологічні основи конституційного ладу містяться у положеннях ст. 16 Конституції України, а саме: забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави.

Конституційний лад може існувати тільки за умови його реальності, а не формального закріплення навіть у тексті Основного Закону держави і суспільства. Для забезпечення реальності конституційного ладу необхідними є відповідні гарантії конституційного ладу. Механізм гарантування конституційного ладу України – це цілісна, взаємозумовлена сукупність: юридично визначених об'єктів і суб'єктів; загальних (загальносоціальних) умов; спеціальних – юридичних (нормативно-правових і організаційно-правових) засобів, які забезпечують реальність, стабільність і водночас сталий розвиток конституційного ладу України. Об'єктами цього механізму гарантування є зазначені основи конституційного ладу України.

Суб'єктами механізму гарантування конституційного ладу є «система учасників відповідних галузевих правовідносин, наділених правосуб'єктністю щодо забезпечення режиму гарантованості суспільного та державного ладу України»[836]. Це – український народ, національні меншини, політичні партії та громадські організації, українська держава в цілому та її уповноважені органи (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої влади, Конституційний Суд України, суди, прокуратура та інші), територіальні громади та органи й посадові особи

[836] Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України. С. 156.

місцевого самоврядування, підприємства, установи, організації, міжнародні органи, засоби масової інформації тощо.

До загальних (загальносоціальних) умов гарантування конституційного ладу належать різноманітні засоби політичного, економічного, матеріального, духовного, культурного, навчально-виховного, екологічного та іншого характеру щодо забезпечення реалій конституційного ладу. Адже гарантованість конституційного ладу потребує організаційних дій і належних умов щодо створення відповідних матеріально-економічних ресурсів, формування відповідної культурної, політичної свідомості тощо з метою забезпечення дієвості, стабільності та сталого розвитку принципів та основ конституційного ладу.

Спеціальні (юридичні) засоби гарантування конституційного ладу України поділяються на нормативно-правові та організаційно-правові гарантії[837]. Нормативно-правові засоби гарантування конституційного ладу України «визначаються досконалістю системи чинного законодавства України, що закріплює в Конституції та законах України основні інститути суспільства і держави»[838], а також механізм їх охорони. Основне місце серед нормативно-правових гарантій конституційного ладу займають норми самої Конституції України. Гарантування конституційного ладу безпосередньо Конституцією України полягає насамперед у закріпленні «складного» порядку внесення до неї змін (розділ XIII Конституції України); у визначенні єдиного суб'єкта, який має право змінювати конституційний лад – Український народ (ст. 5 Конституції України); а також у закріпленні повноважень органів державної влади, що надають їм можливість здійснювати охорону конституційного ладу. Поряд з Конституцією України важлива роль у гарантуванні конституційного ладу належить ефективному конституційному законодавству (законам про органи державної влади, місцеве самоврядування, форми прямого народовладдя, політичні партії тощо), а також іншим галузям законодавства, зокрема адміністративному, кримінальному тощо.

Організаційно-правові засоби гарантування конституційного ладу України – це інституційні форми та відповідні процедурні заходи, які забезпечують правову охорону і захист основ конституційного ладу, закріплених у Конституції України, а також спрямовані на забезпечення цілісності та стабільності конституційного ладу. Щодо переліку цих інституційних форм (інститутів) і кореспондуючих їм процедурних заходів гарантування конституційного ладу, то в науковій юридичній літературі з цього питання не-

[837] Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України. С. 155.
[838] Там само. С. 156.

має єдності. Однак загальновизнаними є інститути: конституційного контролю, конституційно-правової відповідальності, стабільності конституції (полягає в особливому порядку внесення до неї змін чи прийняття нової конституції та характеризується поняттям жорсткості конституції). Отже, конституційний контроль є одним із важливих організаційно-правових засобів гарантування конституційного ладу України.

Формування ефективної системи конституційного контролю в Україні має важливе теоретичне і практичне значення для дієвості механізму гарантування конституційного ладу України та є найважливішою умовою забезпечення реального існування конституційного ладу України. В українській юридичній літературі питанням визначення природи, змісту, видів та форм конституційного контролю присвячено достатньо уваги. Не ставлячи за мету здійснення аналізу існуючих наукових підходів щодо цих питань, водночас видається методологічно обґрунтованим проаналізувати деякі з них з метою визначення конституційного контролю як основної дефініції категоріального апарату досліджуваної теми.

Передусім слушною видається наукова теза, що «поява конституційного контролю є об'єктивним наслідком закріплення ідеї конституціоналізму, необхідною ознакою якого є визнання верховенства конституційних норм (так званий позитивний підхід)»[839]. Враховуючи, що нормативною основою сучасного конституціоналізму є Конституція, яка ґрунтується на принципах і цінностях конституціоналізму, що кореспондують принципам конституційного ладу, які закріплені у тексті Основного Закону, то цей висновок є правильним і щодо об'єктивної необхідності здійснення конституційного контролю з метою гарантування конституційного ладу.

Системний аналіз існуючих дефініцій конституційного контролю надає підстави визначити, що в науковій літературі існує два основних підходи щодо визначення конституційного контролю – широкий та вузький. Відповідно до вузького підходу, конституційний контроль розглядається як діяльність органів конституційної юстиції – спеціалізованих органів конституційного контролю. Відповідно до широкого підходу конституційний контроль — це діяльність компетентних органів державної влади, наділених повноваженнями з перевірки, виявлення, визначення та усунення невідповідності законів, інших нормативно-правових актів Конституції, вирішення спірних питань щодо конституційності норм двох чи більше законів або актів міжнародного права, розв'язання конфліктів щодо застосування

[839] Маринів І. І. Конституційний контроль у Республіці Польща: монографія. Харків: Право, 2013. 160 с. С. 28.

Конституції та законів, спрямована на охорону Конституції, встановленого нею конституційного ладу, прав та свобод людини й громадянина, забезпечення верховенства права і конституційної законності[840].

Кореспондує цьому визначенню така наукова концепція: «Визначальним фактором для характеристики поняття конституційного контролю є загальна ідея, що обґрунтовує необхідність існування інституту конституційного контролю і специфіку його завдань, до яких належать: забезпечення верховенства конституції у внутрішній правовій системі; забезпечення безпосередньої і прямої дії конституції; забезпечення дотримання конституції всіма органами і особами, обмеження органів державної влади в прийнятті неконституційних актів; використання контрольних повноважень з метою розвитку правового простору в рамках конституційної законності, створення правових можливостей для розвитку законодавства в рамках правового поля, основи якого закріплені в конституції відповідної держави, забезпечення стабільності суспільства шляхом послідовного і безперервного характеру його розвитку»[841].

Дотримуючись широкого підходу, слід також підкреслити державну природу (сутність) конституційного контролю. Зокрема, на цьому акцентують увагу вітчизняні учені, відзначаючи, що «конституційний контроль за своєю правовою природою є похідним від державного контролю і співвідноситься з ним як одиничне й ціле. Він є важливим елементом механізму захисту та забезпечення реалізації Основного Закону, верховенства права, вищої юридичної сили і прямої дії конституційних норм, встановленого ним конституційного ладу, прав і свобод людини й громадянина»[842].

Таким чином, на основі зазначеного, а також, ґрунтуючись на положеннях конституційно-правової теорії та з урахуванням конституційно-правових реалій сучасності, аргументованим є таке визначення конституційного контролю в контексті його розгляду як складового елементу механізму гарантування конституційного ладу. Конституційний контроль – передбачена чинним законодавством діяльність уповноважених органів державної влади, яка полягає в перевірці та оцінюванні відповідності правових актів і дій суб'єктів суспільних відносин конституції та в усуненні встановлених невідповідностей шляхом застосування

[840] Савенко М. Д. Правова природа конституційного контролю. *Наукові записки*. «Юридичні науки». 2002. Т. 20. С. 50–54.

[841] Бухневич О. М., Івановська А. М. Конституційний контроль як вид державного контролю: змістовно-функціональна характеристика. *Scientific and Practical Legal Journal «Public Law»*. 2019. № 36. URL: https://www.publichne-pravo.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id (дата звернення: 03.04.2021).

[842] Савенко М. Д. Правова природа конституційного контролю. С. 53.

певних юридичних засобів з метою охорони та забезпечення стабільності конституційного ладу.

Конституційний контроль є специфічною функцією компетентних державних органів щодо забезпечення верховенства конституції, її прямої дії в діяльності суб'єктів суспільних відносин. Тим самим можна констатувати, що конституційний контроль є функцією влади в правовій державі. Як слушно визначається в науковій літературі, «конституційний контроль знаходиться у сфері забезпечення державної організації в цілому, тому суб'єктами конституційного контролю є лише органи держави, що забезпечують реалізацію державної влади»[843].

Характеризуючи конституційний контроль, не можна не звернути уваги на співвідношення конституційного контролю та конституційного нагляду. При цьому слід відзначити, що в сучасній науці сформулювалася майже єдина позиція щодо цього питання. Так, традиційно «контроль» відрізняється від «нагляду» тим, що контролюючий орган має повноваження скасовувати акти, визнані неконституційними. Зокрема, як правильно визначається в літературі, «конституційний контроль – система відносин між органами державної влади, де суб'єкти, які здійснюють контроль (парламент, глава держави, конституційний суд), можуть приймати остаточне рішення щодо спірного питання, а також скасовувати (анулювати) акти, визнані неконституційними»[844]. На відміну від конституційного нагляду, при здійсненні якого акти контролюючого органу мають рекомендаційне значення і не зумовлюють втрати чинності відповідного акта. При цьому слід погодитися з обґрунтованим висновком С. Різника, що «усі суб'єкти конституційного контролю є водночас і суб'єктами конституційного нагляду з різним ступенем компетенції в цій сфері та рівнем опосередкованості її реалізації»[845].

В юридичній науці традиційною є класифікація конституційного контролю на: абстрактний і конкретний; попередній (превентивний) і наступний (репресивний); обов'язковий і факультативний; універсальний та обмежений; повний і частковий; внутрішній і зовнішній; матеріальний і формальний; постановляючий і консультативний; та ін. [див., наприклад][846]. Залежно від органів державної влади, які здійснюють конституційний контроль,

[843] Бухневич О. М., Івановська А. М. Конституційний контроль як вид державного контролю: змістовно-функціональна характеристика.

[844] Клюєв М. М. Роль і місце конституційного контролю в системі державних інститутів. *Вісник АМСУ. Серія «Державне управління».* 2013. № 2 (9). С. 53–58.

[845] Різник С. В. Конституційність нормативних актів: сутність, методологія оцінювання та система забезпечення в Україні: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.02 / Львівський нац. ун-т імені Івана Франка МОН України; Ін-т держави і права імені В. М. Корецького НАН України. Київ, 2021. 473 с. С. 165.

[846] Савенко М. Конституційний контроль змін до Конституції України. *Вісник Конституційного Суду України.* 2011. № 4–5. С. 179–184.

він може бути класифікованим на такі види, як позасудовий і судовий. Позасудовий конституційний контроль здійснюється органами державної влади загальної компетенції (парламентом, главою держави) у формі реалізації відповідних повноважень у сфері охорони конституційного ладу. В юридичній науці до суб'єктів цього контролю відносять і уряд.

Системний аналіз повноважень і завдань Кабінету Міністрів України (ст. 116 Конституції України, ст. 2 Закону України «Про Кабінет Міністрів України»[847]) дає підстави зробити висновок, що уряд є суб'єктом гарантування конституційного ладу України, адже, як слушно зазначається в юридичній літературі, Кабінет Міністрів здійснює «загальнонаціональне управління», під яким «потрібно розуміти виконання бюджету, законів, організацію і проведення внутрішньої і воєнної політики, підтримання податкової системи і митного режиму, регулювання кредитно-грошової і економічної системи, керівництво поліцейською справою і системою безпеки»[848]. Таким чином уряд забезпечує конституційний лад України. Проте Кабінет Міністрів України як важливий суб'єкт гарантування, а саме – забезпечення конституційного ладу, всіх його основ водночас не має безпосередніх контрольних повноважень щодо охорони конституційного ладу України. Науковці ініціюють розгляд питання щодо перегляду місця та ролі уряду – Кабінету Міністрів України як суб'єкта правової охорони Конституції України та пропонують для цього звернути увагу на позитивний зарубіжний досвід[849]. Ця пропозиція видається слушною і щодо здійснення урядом конституційного контролю з метою охорони конституційного ладу України.

Судовий конституційний контроль поділяється на неспеціалізований, тобто такий, що здійснюється загальними судами, або спеціалізований, що здійснюється спеціально створюваними судовими органами — конституційними судами. Як слушно визначається в літературі, «судовий конституційний контроль, як це зрозуміло з самої його назви, здійснюють лише органи судової влади (загальної або спеціальної юрисдикції залежно від моделі правової охорони Конституції країни)»[850]. Таким чином, можна резюмувати, що конституційний контроль у механізмі гарантування конституційного ладу України може здійснюватися у формі парламентського, президентсь-

[847] Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text (дата звернення: 23.04.2021).

[848] Волощук О. Т. Поняття та сутність уряду як носія виконавчої влади. *Науковий вісник Чернівецького університету.* «Правознавство». 2011. Вип. 597. С. 50–55.

[849] Грабчук Я. І. Уряд як суб'єкт попереднього конституційного контролю: досвід Французької Республіки. *Науковий вісник Ужгородського національного університету.* Серія «Право». 2017. Вип. 47. Т. 1. С. 68.

[850] Клюєв М. М. Роль і місце конституційного контролю в системі державних інститутів. С. 54.

кого та судового (судового-спеціалізованого та судового-неспеціалізованого) контролю (залежно від органів здійснення конституційного контролю).

Важливе значення у механізмі гарантування конституційного ладу України має конституційний контроль, який здійснює парламент – Верховна Рада України. Конституційний контроль Верховна Рада України здійснює у формі парламентського контролю, у межах повноважень, визначених Конституцією та законами України. Так, В. Пилипчук до ключових завдань парламентського контролю відносить «забезпечення ефективного захисту: а) конституційних прав, свобод та безпеки людини і громадянина; б) духовних, морально-етичних, культурних, історичних, інтелектуальних та інших цінностей українського суспільства; в) конституційного ладу, суверенітету і територіальної цілісності держави»[851].

Парламентський контроль визначається науковцями як «складова народовладдя»[852], що надає йому значущості, адже у цьому випадку можна говорити про здійснення конституційного контролю від імені народу або – про здійснення народом опосередкованого конституційного контролю. Саме цю особливість виокремлює О. Майданник, характеризуючи парламентський контроль. Так, учена зазначає: «Парламентський контроль, будучи невід'ємною частиною цілісної системи державного контролю в Україні, водночас є специфічним, таким, що істотно відрізняється від інших видів державного контролю внаслідок властивих йому характерних особливостей, найістотнішою із яких є те, що цей вид державного контролю об'єктивно випливає із самого права народу, як першоджерела влади, на здійснення контролю за функціонуванням органів і структур, через які здійснюється влада. Таким чином, парламентський контроль виступає одночасно і як вид державного контролю, і як вид контролю, який здійснюється народом України через його представницький орган – Український парламент»[853].

Стосовно визначення об'єктів контролю парламенту серед науковців немає єдності. Так, Я. Куцин вважає, що парламентський контроль має бути спрямованим «на перевірку та оцінку діяльності насамперед органів виконавчої влади на чолі з урядом, з можливістю застосування відповідних санк-

[851] Пилипчук В. Г. Системні проблеми та пріоритети розвитку парламентського контролю в контексті цифрових та суспільних трансформацій. Парламентський контроль в умовах децентралізації державної влади та цифрової трансформації в Україні: стан і проблеми: матеріали Першої всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 30 березня 2021 р.) / упор.: В. М. Фурашев, С. О. Дорогих. Київ, 2021. С. 19.

[852] Корж І. Ф. Парламентський контроль як складова народовладдя. *Парламентський контроль в умовах децентралізації державної влади та цифрової трансформації в Україні: стан і проблеми:* матеріали Першої всеукр. наук.-практ. конф. (Київ, 30 березня 2021 р.) / упор.: В. М. Фурашев, С. О. Дорогих. Київ, 2021. С. 20–24.

[853] Майданник О. О. Теоретичні проблеми контрольної функції парламенту України: автореф. дис. … докт. юрид. наук: 12.00.02. Київ, 2008. 39 с. С. 30.

цій»[854]. Вважаємо, що такий підхід є завузьким та не кореспондує компетенції парламенту. Більш аргументованою є позиція І. Словської, яка резюмує, що «парламент наділений вагомими повноваженнями як орган контролю» та зазначає: «Основними об'єктами контролю є функціонування виконавчої влади, діяльність посадових осіб, у тому числі вищих посадових осіб держави, додержання конституційних прав і свобод людини і громадянина, стан фінансово-економічної системи»[855].

Такий широкий перелік об'єктів парламентського контролю відповідає його характеристиці як контролю у механізмі гарантування конституційного ладу України, який парламент здійснює через реалізацію своїх повноважень, визначених передусім у Конституції України (ст. 85). До таких повноважень слід віднести: заслуховування щорічних і позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 8 ч. 1 ст. 85); оголошення за поданням Президента України стану війни і укладення миру, схвалення рішення Президента України про використання Збройних Сил України та інших військових формувань у разі збройної агресії проти України (п. 9 ч. 1 ст. 85); усунення Президента України з поста в порядку особливої процедури (імпічменту), встановленому ст. 111 цієї Конституції (п. 10 ч.1 ст. 85); розгляд і прийняття рішення щодо схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України (п. 11 ч. 1 ст. 85); здійснення контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України відповідно до цієї Конституції та закону (п. 13 ч. 1 ст. 85); дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України; призначення позачергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 28 ч. 1 ст. 85); затвердження протягом двох днів з моменту звернення Президента України указів про введення воєнного чи надзвичайного стану в Україні або в окремих її місцевостях, про загальну або часткову мобілізацію, про оголошення окремих місцевостей зонами надзвичайної екологічної ситуації (п. 31 ч. 1 ст. 85); надання законом згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсація міжнародних договорів України (п. 32 ч. 1 ст. 85); здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом (п. 33 ч. 1 ст. 85); прийняття рішення про направлення запиту до Президента України на вимогу народного депутата України, групи народних депутатів України

[854] Куцин Я. М. Праксеологія парламентського контролю: порівняльно-аналітичне дослідження: дис. ... канд. юрид. наук (доктора філософії): 12.00.02 / ДВНЗ «Ужгородський національний університет». Ужгород, 2018. 262 с. С. 16–17.

[855] Словська І. Є. Конституційно-правовий статус парламенту – Верховної Ради України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2013. 336 с. С. 272.

чи комітету Верховної Ради України, попередньо підтриманого не менш як однією третиною від конституційного складу Верховної Ради України (п. 34 ч. 1 ст. 85); затвердження законом Конституції Автономної Республіки Крим, змін до неї (п. 37 ч. 1 ст. 85).

Слід особливу увагу акцентувати на п. 33 ч. 1 ст. 85 Конституції України, яка закріплює таке повноваження, як «здійснення парламентського контролю у межах, визначених цією Конституцією та законом». На нашу думку, «межі» здійснення парламентського контролю визначаються саме зазначеними положеннями, які розкривають зміст і спрямованість парламентського контролю. Водночас не тільки ці положення ч. 1 ст. 85 Конституції України розкривають «контрольні» повноваження парламенту в контексті здійснення конституційного контролю як складового елементу механізму гарантування конституційного ладу України. Адже відповідно до ч. 2 ст. 85 Конституції України «Верховна Рада України здійснює також інші повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання».

Так, цей контроль здійснюється парламентом також у формі діяльності Рахункової палати, яка від імені Верховної Ради України здійснює контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням (ст. 98 Конституції України). Організація, повноваження і порядок діяльності Рахункової палати визначаються Законом України «Про Рахункову палату»[856].

Парламентський контроль здійснюють такі органи Верховної Ради України, як комітети, які створюються парламентом, окрім іншого, для «виконання контрольних функцій» (ч. 1 ст. 89 Конституції України). Повноваження комітетів щодо виконання контрольної функції закріплені у ст. 14 Закону України «Про комітети Верховної Ради України»[857]. Крім того, контрольні повноваження здійснюють і тимчасові спеціальні комісії, і тимчасові слідчі комісії. Так, відповідно до ч. 1 ст. 1 Закону України «Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України»[858], тимчасова слідча комісія Верховної Ради України – колегіальний тимчасовий орган Верховної Ради України, що утворюється з числа народних депутатів України, завданням якого є здійснення парламентського контролю шляхом проведення розслідування з питань, що становлять суспільний інтерес.

[856] Про Рахункову палату: Закон України від 2.07.2015 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-19#Text (дата звернення: 29.04.2021).
[857] Про комітети Верховної Ради України: від 4.04.1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 03.04.2021).
[858] Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України: Закон України від 19.12.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 26.04.2021).

Парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (ст. 101 Конституції України, ч. 1 ст. 1 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»[859]).

Крім цього, парламент здійснює конституційний контроль з метою охорони та забезпечення стабільності конституційного ладу України в процесі своєї поточної діяльності, реалізуючи свої повноваження відповідно до Конституції та законів України. Ця теза ґрунтується на тому, що Верховна Рада України є органом загальної компетенції, тобто його контрольні повноваження спрямовані на охорону та забезпечення всіх названих основ конституційного ладу України.

Таким чином, можна зробити висновок про наявність законодавства про парламентський контроль, що включає, зокрема, такі закони України: Про Рахункову палату, Про комітети Верховної Ради України, Про тимчасові слідчі комісії і тимчасові спеціальні комісії Верховної Ради України, Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Про Регламент Верховної Ради України[860], Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент)[861].

Водночас контроль парламенту в контексті гарантування конституційного ладу потребує покращання через удосконалення цього законодавства. Саме з метою забезпечення ефективності парламентського контролю прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю»[862]. Основними новелами цього Закону є те, що законом конкретизується механізм інституційної взаємодії парламенту і Рахункової палати та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; уточняються роль і завдання комітетів ради у процесі розгляду звітів, доповідей та інформації держорганів і посадових осіб; передбачається, що генпрокурор матиме раз на рік звітувати в парламенті; пропонується зобов'язати раз на рік звітувати у парламенті голову Служби безпеки України, Нацбанку, керівництво Антимонопольного комітету, Фонду держмайна та Рахункової палати; передбачено посилення дієвості парламентських слухань тощо. Таким чином, Верховна

[859] Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/776/97-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 24.04.2021).

[860] Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 25.04.2021)

[861] Про особливу процедуру усунення Президента України з поста (імпічмент): Закон України від 10.09.2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 15.04.2021).

[862] Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення ефективної реалізації парламентського контролю: Закон України від 3.12.2020 р. *Відомості Верховної Ради.* 2021. № 6. Ст. 45.

Рада України є органом конституційного контролю у механізмі гарантування конституційного ладу України, здійснюючи парламентський контроль з метою охорони та забезпечення конституційного ладу України.

Важливе значення має конституційний контроль у механізмі гарантування конституційного ладу, який здійснює глава держави – Президент України. Як слушно зазначається в юридичній літературі, «що стосується президентського контролю, то Президент України наділений правом контролю за додержанням законності в усіх структурах і сферах функціонування виконавчо-розпорядчої системи держави»[863]. Конституція України не містить прямої вказівки щодо президентського контролю, немає у тексті Основного Закону й закріплення такої функції Президента, як конституційний контроль. Проте системний аналіз положень Конституції та чинного законодавства, які визначають конституційний статус Президента України, надає підстави визначати, що Президент є органом конституційного контролю у механізмі гарантування конституційного ладу України.

Враховуючи те, що сучасна Україна є підвидом змішаної республіки, яка в науці конституційного права отримала назву «парламентсько-президентська» республіка, Президент у такій республіці займає особливе місце, яке відрізняється від статусу Президента у системах парламентської та президентської республік і «виходить» за межі традиційної концепції поділу державної влади. Влада Президента виокремлюється не тільки за функціональною ознакою, як три класичні влади – законодавча, виконавча та судова, а й за своїм ціннісним призначенням, що полягає в забезпеченні єдності державної влади, узгодженості здійснення функцій держави органами всіх «гілок» влади, зокрема, й у сфері гарантування конституційного ладу України, використовуючи для цього контрольні повноваження, якими Президент України наділений у законодавчій, виконавчій та судовій сферах.

Відповідно до Конституції України Президент України є главою держави і виступає від її імені (ч. 1 ст. 102); Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ч. 2 ст. 102); Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (ч. 3 ст. 102).

Статус Президента України як глави держави та право виступати від її імені (ч. 1 ст. 102 Конституції України) можна охарактеризувати як основ-

[863] Сіцінська М. В. Президентський контроль: особливості його здійснення за сектором безпеки і оборони України. *Економіка та держава.* 2014. № 1. С. 108.

не цілісно-функціональне призначення Президента України, що зумовлює його загальні функції – основні напрями діяльності Президента України, які закріплені у частині 2 та 3 ст. 102 Конституції України, які, своєю чергою, відображають зміст конкретних повноважень Президента України, встановлених у ст. 106 Конституції України. У частинах 2, 3 ст. 102 Конституції України закріплені положення про Президента-гаранта щодо певних сфер державного та суспільного буття, реальна організація яких має відповідати конституційним положенням, що визначають принципи та основи конституційного ладу України. Звідси можна зробити висновок, що Президент за своїм статусом та природою своєї влади є гарантом конституційного ладу України.

Саме як «гарант» Президент України має повноваження щодо здійснення контролю з метою охорони та забезпечення конституційного ладу України. Президент України є гарантом державного суверенітету і територіальної цілісності України. Це означає, що глава держави повинен використовувати свої повноваження для охорони і забезпечення державного суверенітету України, що є важливим принципом конституційного ладу України та належить до такої основи конституційного ладу, як основні характеристики Української держави і містяться в положеннях статей 1, 2, 5 Конституції України. У Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р. державний суверенітет визначається як верховенство, самостійність, повнота і неподільність державної влади Республіки в межах її території та незалежність і рівноправність у зовнішніх зносинах.

Характеризуючи контрольні повноваження Президента України у цій сфері, слід акцентувати увагу на тому, що для охорони та забезпечення державного суверенітету важливе значення мають дієвість, легальність та легітимність органів державної влади, які мають здійснювати свої повноваження відповідно до Конституції та законів України. Зокрема, у компетенції Президента України є такі номінаційно-контрольні повноваження, які дають змогу у випадку виявлення (у порядку контролю) невідповідності дій певних органів державної влади або посадових осіб Конституції України достроково припиняти їх повноваження. Так, відповідно до Конституції України Президент України припиняє повноваження Верховної Ради України у випадках, передбачених Конституцією (ст. 90, п. 8 ст. 106 Конституції); призначає на посаду та звільняє з посади за згодою Верховної Ради України Генерального прокурора (п. 11 ч. 1 ст. 106); призначає на посади та звільняє з посад половину складу Ради Національного банку України (п. 12 ч. 1 ст. 106); вносить до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України (п. 14 ч. 1 ст. 106); є Вер-

ховним Головнокомандувачем Збройних Сил України; призначає на посади та звільняє з посад вище командування Збройних Сил України, інших військових формувань; здійснює керівництво у сферах національної безпеки та оборони держави (п. 17 ч. 1 ст. 106); за поданням Кабінету Міністрів України звільняє з посади голів місцевих державних адміністрацій (ч. 4 ст. 118 Конституції).

Як Голова Ради національної безпеки і оборони України (п. 18 ч. 1 ст. 106 Конституції України) Президент України контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони (ч. 2 ст. 107 Конституції України).

Президент України є гарантом додержання Конституції України, що означає забезпечення конституційного правопорядку та конституційної законності в державі, що є юридичною передумовою та водночас нормативно-правовою умовою конституційного ладу. Конституційний правопорядо – це якісний стан суспільних відносин, урегульованих конституційно-правовими нормами, який досягається в результаті правомірної поведінки (і діяльності) всіх суб'єктів конституційного права. Основними характеристиками конституційного правопорядку є: урегульованість суспільних відносин конституційно-правовими нормами; функціонування державних і громадських інститутів у режимі конституційної законності (конституційності); легітимність публічної влади; поєднання (гармонійність) державних, колективних (суспільних) та особистих інтересів.

Принцип конституційної законності означає: встановлення режиму реальності Конституції, тобто її наявність, правовий характер, пряму дію її норм та ефективну її охорону; точне й неухильне здійснення положень конституції та інших конституційно-правових актів усіма суб'єктами, яким їх адресовано; єдину спрямованість (узгодженість на основі конституційних принципів), системність законодавства; реальну дію ієрархії нормативно-правових актів, у системі яких Конституція має найвищу юридичну силу.

Базисом конституційної законності є Конституція. У цьому випадку чітко простежується зв'язок між принципом конституційної законності і принципом верховенства Конституції України, який означає: верховенство Конституції в системі законодавства, тобто її найвищу юридичну силу; конституційно встановлену процедуру прийняття і внесення змін до Конституції; нормативно-встановлені механізми реалізації і захисту Конституції; обов'язкову відповідність законів та всіх інших нормативно-правових актів Конституції України.

Крім того, принцип конституційної законності означає відповідність конституційної практики конституційним положенням, тобто максималь-

но можливий збіг фактичної та юридичної конституції держави. Отже, звідси можна зробити висновок, що охорона та забезпечення реальності Конституції має багатоаспектний прояв і за своїм змістом може визначатися як охорона та забезпечення конституційного ладу України.

На виконання цієї функції Президент України має здійснювати конституційний контроль на предмет відповідності дій вищих органів державної влади нормам Конституції України, а також дотримання цими органами принципу верховенства Конституції в їх законотворчій та нормотворчій діяльності.

Так, серед контрольних повноважень Президента України, що спрямовані на виконання ним цієї функції, слід виокремити передусім право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України). Отже, якщо закон України, що надійшов йому на підпис від Верховної Ради України (п. 29 ч. 1 ст. 106 Конституції України), на думку Президента, є неконституційним, він має скористатися правом вето і повернути його до парламенту на повторний розгляд. Також Президент України скасовує акти Ради міністрів Автономної Республіки Крим, зокрема, з мотивів невідповідності цих актів Конституції (п. 16 ч. 1 ст. 106 Конституції України); скасовує рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України (ч. 8 ст. 118 Конституції України).

Крім того, Президент України як гарант Конституції України має повноваження, які спрямовані на гарантування конституційного ладу України, які можна охарактеризувати як непрямий конституційний контроль або як конституційний нагляд, адже Президент не скасовує неконституційні акти певних органів публічної влади, а лише ініціює це питання перед іншим органом конституційного контролю у механізмі гарантування конституційного ладу України – Конституційним Судом України. Ці повноваження можна охарактеризувати як контрольно-наглядові. Адже Президент України має право на конституційне подання до Конституційного Суду України з питань конституційності, тобто відповідності Конституції України законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 1. ч. 1 ст. 150 Конституції України). Так, Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності цій Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України). З мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим

Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію цих нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності (ч. 2 ст. 137 Конституції України). КСУ за зверненням Президента України надає висновки про відповідність Конституції України чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (ч. 1 ст. 151 Конституції України), а також – висновки про відповідність Конституції України (конституційність) питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою (ч. 2 ст. 151 Конституції України).

Президент України є гарантом прав і свобод людини і громадянина. Конституція України закріплює в якості одного з принципів конституційного ладу України принцип, згідно з яким людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю (ч. 1 ст. 3 Конституції України). Виступаючи гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина, Президент України зобов'язаний сприяти створенню ефективної системи захисту прав і свобод людини, що стосуються гуманістичних основ конституційного ладу України.

Забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина державою полягає в існуванні відповідного юридико-правового механізму. До складу такого механізму входять нормативні (матеріальні та процесуальні) та інституціональні форми та засоби. Нормативну частину має бути представлено відповідною системою законодавства. Відповідність цієї системи конституційним положенням є необхідною умовою гарантування гуманістичних основ конституційного ладу України. На виконання цієї функції Президент України має застосовувати передусім своє право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів (крім законів про внесення змін до Конституції України) з наступним поверненням їх на повторний розгляд Верховної Ради України (п. 30 ч. 1 ст. 106 Конституції України), якщо вони порушують або передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина, а також через охарактеризоване вище своє право звернення до Конституційного Суду України.

Нормативну частину механізму забезпечення та захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо пов'язано з інституціональною, яку представлено державними інституціями. Виходячи з того, що права і свободи людини і громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави (ч. 2 ст. 3 Конституції України), всі органи

державної влади повинні виконувати функцію держави щодо захисту прав та свобод людини і громадянина. Так, Кабінет Міністрів України здійснює функцію захисту прав та свобод людини і громадянина через виконання своїх повноважень, закріплених у Конституції України, а саме: вживає заходів щодо забезпечення прав та свобод людини і громадянина (п. 2 ст. 116); забезпечує проведення політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури (п. 3 ст. 116) тощо. Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують додержання прав і свобод громадян (п. 2 ст. 119 Конституції України). Ця функція має бути однією з основних у діяльності прокуратури України. Президент України має контрольні повноваження, які дозволяють йому впливати на діяльність цих органів – через використання номінаційних повноважень (ч. 9, 10 ч. 1 ст. 106 Конституції України).

Крім того, важливе значення мають повноваження Президента щодо інституту громадянства України, конституційна організація якого стосується таких основ конституційного ладу, як основні характеристики Української держави та гуманістичні основи конституційного ладу України. Зокрема, Президент України, відповідно до п. 26 ч. 1 ст. 106 Конституції України приймає рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України. Вважаємо, що ці повноваження слід віднести до контрольних повноважень з таких підстав. Згідно зі ст. 9 Закону України «Про громадянство України» однією із умов прийняття до громадянства України є визнання і дотримання Конституції України та законів України (п. 1 ч. 1 ст. 9 Закону), тобто в цьому випадку, приймаючи рішення про прийняття до громадянства України, Президент здійснює певні превентивно-контрольні дії щодо забезпечення та захисту Основного Закону України, тобто дотримання положень Основного Закону конкретною особою у майбутньому. Крім того, наступною умовою прийняття до громадянства є подання декларації про відсутність іноземного громадянства (для осіб без громадянства) або зобов'язання припинити іноземне громадянство (для іноземців) (п. 2 ч. 1 ст. 9 Закону), що кореспондує принципу єдиного громадянства, закріпленому у ст. 4 Конституції України. Контрольним повноваженням Президента України щодо гарантування цього конституційного принципу є те, що Президент має право прийняти рішення про припинення (внаслідок втрати) громадянства України з підстави добровільного набуття громадянином України громадянства іншої держави, якщо на момент такого набуття він досяг повноліття (п. 1 ч. 1 ст. 19 Закону). Тобто таким чином здійснюється охорона конституційного принципу єдиного громадянства (ст. 4 Конституції України), який належить до основ конституційного ладу України.

Слід зазначити, що як глава держави Президент України зобов'язаний спрямовувати діяльність відповідних органів держави на забезпечення чіткого та своєчасного реагування на факти порушення прав і свобод людини в Україні. Як зазначив Конституційний Суд України (Ухвала від 8.05.1997 р. № 11–з у справі за конституційним зверненням Романчука М. П. щодо офіційного тлумачення положення статті 102 Конституції), за главою держави закріплено широкі повноваження як у вирішенні загальнодержавних проблем, котрі вимагають поєднання політичних, економічних, соціальних та інших аспектів функціонування держави, так рівнозначно й у розгляді локальних питань, що стосуються захисту справедливості, прав, свобод та інтересів окремої людини в разі їх порушення будь-ким, у тому числі державою. Для реалізації цих функцій Президент приймає рішення, які мають силу законодавчих актів, а в разі необхідності – безпосередньо втручається в критичну ситуацію з метою усунення будь-якої загрози для держави та її громадян[864].

Важливе місце у механізмі гарантування конституційного ладу України посідає судовий конституційний контроль. Дослідженню цього виду конституційного контролю у вітчизняній юридичній літературі приділено достатньо уваги. Щодо його поняття, то видається правильним його визначення як «діяльність компетентних судових та/або спеціалізованих судових органів щодо перевірки, оцінки, визначення відповідності законів, інших нормативно-правових актів Конституції і вирішення питання про їх застосування або щодо їх конституційності, яка здійснюється у формі судочинства і спрямована на забезпечення правової охорони Конституції, встановлених нею основ конституційного ладу, прав і свобод людини і громадянина, конституційної законності[865].

Системний аналіз чинного законодавства надає підстави зробити висновок, що судовий конституційний контроль у сучасній Україні здійснюють Конституційний Суд України та загальні суди.

Особливе значення в механізмі гарантування конституційного ладу України має КСУ, який є органом конституційної юрисдикції, що забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до Конституції України

[864] Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням Романчука Миколи Павловича щодо офіційного тлумачення положення статті 102 Конституції України від 8.05.1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show

[865] Савенко М. Конституційний контроль змін до Конституції України. С. 180.

(ст. 1 Закону України «Про Конституційний Суд України»866). Конституція, своєю чергою, закріплює основи та принципи конституційного ладу України. Як слушно зазначається в юридичній літературі, «якщо захист Конституції України здійснюється всіма органами держави, то забезпечення її верховенства як головного джерела національного права – виключна прерогатива Конституційного Суду України»867. Щодо належності Конституційному Суду України основоположної ролі у забезпеченні, охороні та захисті Основного Закону наголошував і Ю. Тодика868. Отже, можна зробити висновок, що КСУ є основним органом конституційного контролю та єдиним спеціалізованим органом судового конституційного контролю у механізмі гарантування конституційного ладу України.

Конституційний Суд України як орган конституційного контролю наділений вагомими повноваженнями, визначеними у Конституції України та ст. 7 профільного Закону України «Про Конституційний Суд України». Більшість повноважень Конституційного Суду України можна визначити саме як безпосередньо контрольні повноваження, які спрямовані на охорону конституційного ладу України. Зокрема, це повноваження щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність): законів України та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (п. 1 ч. 1. ст. 7 Закону); чинних міжнародних договорів України або тих міжнародних договорів, що вносяться до Верховної Ради України для надання згоди на їх обов'язковість (п. 3 ч. 1. ст. 7 Закону); питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою (п. 4 ч. 1. ст. 7 Закону); процедури розслідування і розгляду справи про усунення Президента України з поста в порядку імпічменту в межах, визначених статтями 111 і 151 Конституції України (п. 5 ч. 1. ст. 7 Закону); законопроєкту про внесення змін до Конституції України (вимогам статей 157 і 158 Конституції України) (п. 6 ч. 1. ст. 7 Закону); нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим за зверненням Президента України згідно з частиною другою статті 137 Конституції України (п. 8 ч. 1. ст. 7 Закону); законів України (їх окремих положень) за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному

866 Про Конституційний Суд України: Закон України від 13.07.2017 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show (дата звернення: 03.04.2021).

867 Розвадовський В. Окремі аспекти судового контролю в конституційному провадженні: теорія та практика. *Актуальні проблеми правознавства.* 2016. Вип. 3 (7). С. 18.

868 Тодыка Ю. Н. Конституция Украины – Основной Закон государства и общества. Харьков: Факт, 2001. 382 с. С. 304.

судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України (п. 9 ч. 1. ст. 7 Закону).

Крім того, до повноважень Конституційного Суду України належить надання за зверненням Верховної Ради України висновку про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України (п. 7 ч. 1. ст. 7 Закону). Це повноваження за своїм змістом також слід віднести до повноважень, спрямованих на охорону Конституції України та конституційного ладу України. Водночас слід зазначити, що за своєю сутністю – це повноваження наглядового характеру. Адже висновок про порушення Верховною Радою Автономної Республіки Крим Конституції України або законів України є підставою для притягнення цього органу публічної влади до конституційної відповідальності парламентом – Верховною Радою України. Зокрема, відповідно до п. 28. ч. 1 ст. 85 Конституції України Верховна Рада України приймає рішення про «дострокове припинення повноважень Верховної Ради Автономної Республіки Крим за наявності висновку Конституційного Суду України про порушення нею Конституції України або законів України».

Важливим повноваженням Конституційного Суду України є офіційне тлумачення Конституції України (п. 2 ч. 1 ст. 7 Закону). Як слушно зазначав Ю. Тодика, «тлумачення Конституції – це особливий вид правової діяльності Конституційного Суду України, спрямований на охорону Основного Закону, забезпечення стабільності конституційного ладу, гарантування прав і свобод людини і громадянина, усіх форм реалізації права, на попередження правопорушень»[869]. Крім того, враховуючи, що основи та принципи конституційного ладу України закріплені у Конституції України, а права і свободи людини, зокрема їх забезпечення та захист, є важливою складовою та проявом гуманістичних основ конституційного ладу України, обґрунтованим є висновок про те, що тлумачення Конституції слід вважати важливим напрямом контрольно-наглядової діяльності органу конституційної юстиції, яка спрямована на запобігання порушенням принципів та основ конституційного ладу, тобто є превентивним засобом у механізмі гарантування (зокрема охорони) конституційного ладу України.

Водночас інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України є важливим засобом забезпечення конституційного ладу України. У цьому випадку слід погодитися з тезою про те, що «саме у процесі офіційного тлумачення виявляється «дух» права, втіленого в тексті Конституції і консти-

[869] Тодыка Ю. Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики. Харьков: Факт, 2000. 608 с. С. 380; Тодыка Ю. Н. Толкование Конституции и законов Украины: теория и практика. Харьков: Факт, 2002. 328 с. С. 31.

туційних законів України, його «філософія», спрямованість усього конституційно-правового регулювання. Тому, виконуючи свою інтерпретаційну функцію, саме Конституційний Суд покликаний стати дієвим елементом конституційно-правового механізму забезпечення стабільності конституційного ладу і його засад. На нашу думку, забезпечення конституційної стабільності має лежати в основі здійснення Конституційним Судом будь-якої інтерпретації норм Основного Закону України»[870].

Інтерпретаційна діяльність органу конституційної юстиції може істотно впливати на правотворчий процес у державі. Так, аналіз повноважень і діяльності КСУ дає підстави зробити висновок, що діяльність органу конституційного правосуддя не вичерпується правозастосуванням. Вона має більш складний характер, який виражається в тому, що конституційне правосуддя за сутнісними характеристиками своїх рішень зближується з нормативно-установчою юридичною практикою, тобто з правотворчістю, що має важливе значення для гарантування конституційного ладу України.

Зокрема, позитивним є те, що завдяки інтерпретаційній діяльності органу конституційної юрисдикції ефективізується необхідна правова основа діяльності органів публічної влади, яка в сучасних умовах потребує суттєвого удосконалення. Проте слід враховувати, що ці акти тлумачення не можуть розв'язати проблему відсутності необхідних законів або нагальної потреби удосконалення чинного законодавства, що є важливою передумовою реальності конституційного ладу. КСУ не повинен бути засобом усунення прогалин у праві та законодавстві, він не може втручатися в компетенцію законодавчого органу. Тлумачення конституційно-правових норм має бути чітко обмежене його основним завданням – розкриття смислу і змісту конституційної норми, що роз'яснюється, не здійснюючи при цьому законодавчої діяльності. Саме з урахуванням цієї концепції сформульована правова позиція КСУ щодо неможливості усунення прогалин у правовому регулюванні суспільних відносин за допомогою рішень органу конституційної юстиції. Зокрема, у Рішенні Конституційного Суду України № 1-40/2008 від 17 вересня 2008 р. (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України) констатується: «заповнення ...прогалин не належить до повноважень Конституційного Суду України»[871]. Аналогічний висновок

[870] Веніславський Ф. Інтерпретаційна діяльність Конституційного Суду України в механізмі забезпечення стабільності конституційного ладу. *Вісник Академії правових наук України.* 2010. № 2 (61). Харків: Право, 2010. С. 65.

[871] Рішення Конституційного Суду України від 17 вересня 2008 р. № 16-рп/2008 у справі за конституційним поданням 105 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частин шостої, сьомої, дев'ятої статті 83 Конституції України (справа про коаліцію депутатських фракцій у Верховній Раді України). *Офіційний вісник України.* 2008. № 72. Ст. 2432.

зробив КСУ у Рішенні від 15 жовтня 2008 р. № 23-рп/2008 (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою), зазначивши, що «усунути … прогалину шляхом тлумачення конституційних норм неможливо»[872].

Конституційний лад є реальним тільки за умови втілення в життя у повному обсязі конституційних положень, що означає відповідність конституційної практики конституційним нормам, тобто максимально можливий збіг фактичної та юридичної конституції держави, оскільки всеосяжна їх ідентичність є проблематичною, принаймні на сучасному етапі розвитку української державності. Якщо «конституційний цільовий коефіцієнт» як співвідношення між юридичною і фактичною конституцією досягає небезпечних позначок, своєрідного «конституційного дефолту», то це є причиною виникнення реальних загроз щодо існування конституційного ладу. Істотні розбіжності між конституційними положеннями (конституційними принципами, конституційними нормами, що визначають зміст конституційного ладу) і конституційними реаліями (конституційною практикою, дійсністю) девальвують конституційний лад. Саме тут важлива роль належить конституційній юстиції, тому що КСУ у процесі своєї діяльності має зменшувати, наскільки це можливо, ці розбіжності, використовуючи таку свою компетенцію, як перевірка на конституційність законів та інших правових актів Верховної Ради України, актів Президента України, актів Кабінету Міністрів України, правових актів Верховної Ради АРК тощо (п. 1, 3–6, 8, 9 ч. 1 ст. 7 Закону), здійснюючи таким чином конституційний контроль, який також має важливе значення щодо утвердження конституційного правопорядку та конституційної законності як умови конституційного ладу.

Важливе значення щодо гарантування конституційного ладу має визнання, забезпечення та охорона прав і свобод людини – найвищої соціальної цінності, тому особливого значення набувають контрольні повноваження Конституційного Суду України щодо захисту прав і свобод людини, що є водночас засобом гарантування конституційного ладу України.

Слід зазначити, що Конституційний Суд України посідає особливе місце та відіграє важливу роль у механізмі захисту прав і свобод людини та громадянина. Так, реалізація КСУ функції захисту прав і свобод людини і громадянина (виходячи з його компетенції та повноважень) здійснюється в таких аспектах: шляхом здійснення перевірки законопроєктів про вне-

[872] Рішення Конституційного Суду України від 15.10.2008 р. № 23-рп/2008 у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення пункту 6 частини першої статті 106 Конституції України (справа про проголошення Президентом України всеукраїнського референдуму за народною ініціативою). URL: http: //www.ccu.gov/uk/doccatalog/list?currDir=22778 (дата звернення: 23.04.2021).

сення змін до Конституції України (ст. 159 Конституції України) на предмет того, чи не передбачають такі зміни скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина; шляхом перевірки на конституційність законів та інших правових актів (п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України»); через інститут конституційної скарги. При цьому, як зазначив КСУ, здійснюючи превентивний конституційний контроль щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України законопроєктів про внесення змін до Конституції України, Конституційний Суд України не обмежує повноважень Верховної Ради України вносити зміни до Основного Закону, а лише забезпечує конституційність їх реалізації Верховною Радою України, що є однією з основних гарантій стабільності Конституції України[873] та конституційного ладу України.

Особливого значення в механізмі гарантування конституційного ладу України має інститут конституційної скарги. Адже конституційна скарга є особливим, субсидіарним інструментом захисту прав і свобод людини, що є важливою гуманітарною основою конституційного ладу України.

Конституційна скарга як особливий, субсидіарний інструмент захисту прав і свобод людини, у тому числі й від порушень з боку держави, зокрема, неправових (неконституційних) актів, була для України довгоочікуваною. Так, про необхідність її впровадження в правовий простір держави йшлося в багатьох наукових напрацюваннях[874], конституційно-проєктних роботах. Зокрема, проєкт Конституції України (проєкт винесений Верховною Радою України на всенародне обговорення 1 липня 1992 р.)[875] передбачав створення органу конституційного контролю в контексті охорони Конституції України (розділ VIII проєкту). Так, відповідно до ч. 3 ст. 243 проєкту: «Конституційний Суд розглядає справи про конституційність законів та інших правових актів за скаргою громадянина, якщо справа, з приводу якої він скаржиться, розглядалася загальними судами і по ній прийнято остаточне судове рішення, і якщо він вважає, що закон чи інший правовий акт, який було застосовано при вирішенні цієї справи, суперечить Конституції»[876]. Втім, це положення не набуло закріплення у тексті Конституції 1996 р., тому після прийняття Конституції України було продовжено складні дебати

[873] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 158 та статті 159 Конституції України (справа щодо внесення змін до Конституції України) від 9.06.1998 р. № 8-рп/98 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-98#Text (дата звернення: 21.04.2021).

[874] Гультай М. М. Конституційна скарга у механізмі доступу до конституційного правосуддя: монографія. Харків: Право, 2013. 422 с.

[875] Про проект нової Конституції України: Постанова Верховної Ради України від 01.06.1992 р. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 37. Ст. 550.

[876] Там само.

щодо впровадження інституту конституційної скарги [див., наприклад][877]. Отже, у результаті наукових і проєктно-законодавчих напрацювань інститут конституційної скарги отримав теоретичне визначення та конституційне підґрунтя з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02 червня 2016 р.[878]

Запровадження інституту конституційної скарги в Україні сприятиме усуненню Конституційним Судом певних перешкод щодо належного здійснення прав та свобод людини і громадянина, сприятиме реалізації конституційно гарантованого права кожного на захист своїх прав і свобод (ст. 55 Конституції України), сприятиме ефективізації реалізації конституційного принципу прямої дії норм Конституції України (ч. 3 ст. 8 Конституції України). Таким чином, це сприятиме стабільності конституційного ладу України, а також є важливим засобом конституційної охорони конституційного ладу через скасування неконституційних законів (або їх окремих положень).

Так, відповідно до ч. 4 ст. 55 Конституції України «кожному гарантується право звернутись із конституційною скаргою до Конституційного Суду України з підстав, установлених цією Конституцією, та у порядку, визначеному законом». Відповідно до ст. 1511 Конституції України КСУ «вирішує питання про відповідність Конституції України (конституційність) закону України за конституційною скаргою особи, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України суперечить Конституції України. Конституційна скарга може бути подана в разі, якщо всі інші національні засоби юридичного захисту вичерпано». Цьому конституційному положенню кореспондують положення п. 9 ст. 7 Закону України «Про Конституційний Суд України». Стаття 55 Закону закріплює, що «конституційною скаргою є подане до Суду письмове клопотання щодо перевірки на відповідність Конституції України (конституційність) закону України (його окремих положень), що застосований в остаточному судовому рішенні у справі суб'єкта права на конституційну скаргу».

Суб'єктом права на конституційну скаргу є особа, яка вважає, що застосований в остаточному судовому рішенні в її справі закон України (його окремі положення) суперечить Конституції України. До суб'єктів права на конституційну скаргу не належать юридичні особи публічного права (ст. 56 Закону).

[877] Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції з питань запровадження конституційної скарги в Україні: зб. тез (Київ, 18 грудня 2015 р.) / Конст. Суд України; за ред. Ю. В. Бауліна. Київ: ВАІТЕ, 2016. 186 с.

[878] Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 28. Ст. 532.

Аналіз зазначених статей Конституції України та Закону України «Про Конституційний Суд України» надає можливість навести модель конституційної скарги, яку запроваджено в Україні. Отже, це нормативна конституційна скарга, оскільки передбачається, що здійснюється контроль щодо відповідності Конституції тільки нормативних актів, що застосовуються у конкретній справі, а не індивідуальних актів. При цьому предметом оскарження є виключно закони України (їх окремі положення). Звідси, можна визначити, що чинним законодавством України закріплено модель конституційної скарги, яку можна охарактеризувати як нормативну конституційну скаргу з обмеженим предметом оскарження (виключно – закони України), за наявності конституційно визначених підстав її припустимості (тобто наявність остаточного судового рішення, в якому було застосовано норму, конституційність якої оскаржується, та використання суб'єктом звернення всіх національних засобів юридичного захисту своїх прав).

Виходячи з природи конституційної скарги та положень чинного законодавства України, можна виділити такі підстави для звернення осіб до Конституційного Суду: застосування закону, який не відповідає Конституції України при розгляді конкретної справи судом; порушення основних (конституційних) прав та свобод людини і громадянина унаслідок (або у зв'язку з) застосування цього закону.

Підставою припустимості конституційної скарги є об'єктивна загроза конституційним правам людини і громадянина, що реально існує в конкретній справі та походить від можливої неконституційності оскаржуваного закону, застосованого у цій справі, що порушує права і свободи скаржника. Як слушно зазначає професор А. Селіванов, «через конституційну скаргу відчутно виявляється логіка конституційного судового процесу стосовно прав і свобод людини: а) Конституція як критерій конституційності конкретних урегульованих законом відносин державної влади з громадянином; б) наявність або відсутність порушень прав і свобод людини конкретним законом (його нормою)»[879]. Подання конституційної скарги усупереч цим підставам та з цілями, що не відповідають призначенню та сенсу конституційної скарги, є зловживанням правом на подання конституційної скарги.

Інститут конституційної скарги в Україні – на стадії впровадження. З метою його ефективізації необхідними є активізація у цьому напрямі діяльності Конституційного Суду України, проведення більшої інформаційно-аналітичної та науково-прикладної діяльності, а також внесення змін до

[879] Селіванов А. Конституційна скарга – важлива ознака демократизації держави. *Голос України.* 2015. № 244(6248). 15 грудня.

чинного законодавства України для забезпечення необхідної професійної правничої допомоги суб'єктам права на конституційну скаргу[880] з метою утвердження цього інституту як важливого інструментарію сучасного механізму як захисту та забезпечення прав і свобод людини та громадянина в Україні, так і механізму гарантування конституційного ладу України.

Таким чином, КСУ є важливим органом конституційного контролю у механізмі гарантування конституційного ладу України, здійснюючи спеціалізований судовий конституційний контроль через застосування своїх повноважень, визначених у Конституції України та Законі України «Про Конституційний Суд України». Вважаємо, що правильним є висновок про те, що «після внесення змін до Конституції України 2016 р. зроблено важливий крок до нового, більш виразного, позиціонування Конституційного Суду не як єдиного органу конституційної юрисдикції, а як органу остаточного конституційного контролю»[881].

Водночас, як було зазначено, неспеціалізований судовий конституційний контроль здійснюють загальні суди. Як слушно зауважує С. Різник, «обґрунтовано визначення судів загальної юрисдикції в Україні як суб'єктів проміжного конституційного контролю у сфері реалізації ними повноважень щодо оцінювання конституційності нормативних актів при здійсненні правосуддя»[882]. Такий контроль суди здійснюють у таких формах. По-перше, при виконанні своїх завдань, тобто при вирішенні судами, зокрема адміністративними судами, спорів. Так, відповідно до п. 1 ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), у «справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень адміністративні суди перевіряють, чи прийняті (вчинені) вони: на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України». Таким чином, важливим органом неспеціалізованого судового конституційного контролю є саме адміністративний суд, який вирішує спори у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень (ч. 1 ст. 2 КАСУ), що є важливою гарантією конституційного ладу України.

По-друге, рішення органів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняються у встановленому

[880] Крусян А. Р. Актуальні питання сучасної практики впровадження конституційної скарги в Україні: теоретико-праксеологічний аналіз. *Юридичний вісник*. 2019. № 2. С. 13–21.
[881] Різник С. В. Назв. праця. С. 164.
[882] Там само. С. 11.

законом порядку з одночасним зверненням до суду (ч. 2 ст. 144 Конституції України). Таким чином суди перевіряють на відповідність Конституції України (конституційність) акти органів публічно-самоврядної влади, що також надає підстави визначати суди як органи конституційного контролю, зокрема, неспеціалізованого судового конституційного контролю.

По-третє, суди здійснюють непрямий конституційний контроль (нагляд). Так, у процесуальних кодексах передбачено: якщо суд доходить висновку, що закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, він «не застосовує такий закон чи інший правовий акт, а застосовує норми Конституції України як норми прямої дії. У такому випадку суд після ухвалення рішення у справі звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду України подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України» (ст. 11 Господарського процесуального кодексу України, ст. 7 КАСУ, ст. 10 Цивільного процесуального кодексу України). Таким чином, у цьому випадку простежується як конституційний контроль з боку суду (тобто якщо, на думку суду, закон чи інший правовий акт суперечить Конституції України, він не застосовує такий закон чи інший правовий акт), так і конституційний нагляд, адже суд ініціює питання щодо конституційності цього акта, що належить до юрисдикції КСУ. Аналізуючи цю ситуацію, С. Різник робить обґрунтований висновок: «Юридичним наслідком офіційно встановленої Конституційним Судом України неконституційності нормативного акта є визнання його неконституційним та втрата чинності; судом загальної юрисдикції – незастосування нормативного акта при вирішенні судової справи з наступним зверненням до Верховного Суду для порушення подальшого розгляду питання перед Конституційним Судом України»[883].

Отже, суди є важливими органами судового контролю (нагляду) в механізмі гарантування конституційного ладу, здійснюючи неспеціалізований судовий конституційний контроль у процесі відправлення правосуддя.

Таким чином, конституційний контроль, який здійснюється органами державної влади (парламентом – Верховною Радою України, главою держави – Президентом України, Конституційним Судом України, судами) з метою утвердження та сталого розвитку України як демократичної, правової держави, з дієвим громадянським суспільством, є важливою складовою та водночас умовою ефективності механізму гарантування конституційного ладу України.

[883] Різник С. В. Назв. праця. С. 387.

5.3.
Питання суверенітету, незалежності та унітаризму в рішеннях та висновках Конституційного Суду України

Майже кожна суверенна держава у період свого становлення і розвитку стикалася із проблемами втручання у власний суверенітет чи територіальний устрій. На жаль, за тридцять років існування незалежної України ця проблема поставала занадто гостро у різних аспектах і залишається однією із центральних національних проблем. Єдиний орган конституційного контролю Конституційний Суд України перебуває в осередку національних проблем, що потребують свого конституційного втручання для їх розв'язання. Тому КСУ, безперечно, звертається до питань дотримання суверенітету, незалежності та унітаризму у власних рішеннях. Тож дуже важливо дослідити розвиток формування офіційної конституційної доктрини з питань суверенітету, незалежності та унітаризму.

Держава як особливий інститут має подвійний характер. Адже, з одного боку, вона виступає формою організації суспільства і виразником його інтересів. Так, захист суверенітету держави відповідає інтересам усього суспільства, оскільки останнє завдяки їй захищає своє право бути гідним серед інших спільнот. За таких обставин діяльність держави має бути спрямована на проведення політики забезпечення безпеки суспільства. Зокрема, ст. 17 Конституції України визначає, що «захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього Українського народу»[884].

У цьому контексті важливо підкреслити, що основними об'єктами забезпечення національної безпеки держави виступають суверенітет і територіальна цілісність, які забезпечують належні умови для реалізації конституційних прав та свобод громадян. Відповідно, важливим пріоритетом

[884] Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія / наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Київ: ТАЛКОМ, 2017. С. 28.

утвердження безпеки держави як самостійного та незалежного суб'єкта є забезпечення та збереження її суверенітету[885].

Фундаментальними національними інтересами України є державний суверенітет і територіальна цілісність, демократичний конституційний лад, недопущення втручання у внутрішні справи України; інтеграція України в європейський політичний, економічний, безпековий, правовий простір, набуття членства в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами (п. п. 1, 3 ч. 3 ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України)[886].

Сучасний конституційний лад України є перехідним, змішаним, що зумовлено особливостями розвитку суспільства, держави і права, які уособлюють риси різних соціально-економічних формацій і відповідно різних типів держави і права. За своїм змістом конституційний лад України опосередковує насамперед передбачені й гарантовані Конституцією державний, суспільний та територіальний устрій, конституційний статус людини і громадянина, систему безпосереднього народовладдя, організацію державної влади і місцевого самоврядування, основи національної безпеки і оборони та інші найважливіші інститути конституційно-правових відносин у державі. Конституційний лад України, який закріплений її Основним Законом, ґрунтується на відповідних загальних базових принципах, зокрема таких, як: суверенність, демократизм, гуманізм, реальність, системність, наукова обґрунтованість, історизм, гарантованість[887]. Питання унітаризму в доктрині розглядалося здебільшого або в аспекті більш широкого поняття «територіальний устрій», або як антитеза федералізму без існування самостійних досліджень унітаризму, навіть у західній юридичній літературі[888].

Одним із перших рішень, що стосувалися народного суверенітету, стало Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 1997 р. № 3-зп/1997. КСУ у ньому наголосив, що «Конституція України прийнята Верховною Радою України від імені Українського народу (преамбула Конституції України), який відповідно до статті 5 Конституції України має виключне право визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Це право не може бути узурповано державою, її органами або посадовими особами (там же).

---

885 Дахно О. Ю. Політика забезпечення територіальної цілісності України (теоретико-методологічний аналіз): дис. … канд. політ. наук: 21.01.01. Київ, 2020. С. 39.

886 Про Національну безпеку України: Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2018. № 31. Ст. 241.

887 Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України. С. 343.

888 Cooray N. S. Decentralization and development of Sri Lanka within a unitary state / ed. by N. S. Cooray. S.: Springer, 2017. 364 p.

Отже, прийняття Конституції України Верховною Радою України було безпосереднім актом реалізації суверенітету народу, який тільки одноразово уповноважив Верховну Раду України на її прийняття» (речення друге-четверте абзацу першого п. 4 мотивувальної частини)[889].

Суверенітет є невід'ємною властивістю народу, без якої він не може існувати як цілісна, організована політико-правова спільнота. Ця властивість виражається через невідчужуване, неподільне й безумовне право народу на владу. Це право ґрунтується на первинності його статусу як суспільства. Влада виникла разом із людським суспільством і разом з ним пройшла довгий шлях становлення та розвитку. Вона коріниться в самій природі людини як суспільній істоті[890]. Своєю чергою, верховенство народного суверенітету, як справедливо наголошує Я. Богів, обумовлює виключне право народу створювати державу, установлювати та змінювати її конституційний лад, обирати органи державної влади, контролювати їхню діяльність, а в разі узурпації влади – чинити опір нелегітимній владі. Більшість цих прав прямо передбачені конституціями європейських країн або ж випливають зі змісту основоположного закону в процесі його розширеного, доктринального тлумачення[891].

Конституційний Суд України у Рішенні від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 щодо цього наголосив: «Згідно зі статтею 5 Основного Закону України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ, який здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга); виключно народові належить право визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами (частина третя). … На думку Конституційного Суду України, положення частини третьої статті 5 Конституції України треба розуміти так, що народ як носій суверенітету і єдине джерело влади може реалізувати своє право визначати конституційний лад в Україні шляхом прийняття Конституції України на всеукраїнському референдумі. За Основним Законом України народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (стаття 69) (зокрема вибори народних депутатів України, Президента України, депутатів представницьких органів місцевого самовря-

[889] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України Постанови Верховної Ради України від 1 жовтня 1996 року «Про тлумачення статті 98 Конституції України» (справа щодо конституційності тлумачення Верховною Радою України статті 98 Конституції України) від 11 липня 1997 року № 3-зп/1997. URL: https://ccu.gov.ua/docs/373.

[890] Шамхалов Ф. И. Собственность и власть. Москва: Экономика, 2007. С. 102–107.

[891] Богів Я. С. Народний суверенітет та механізм його реалізації публічною владою: теоретико-правовий аспект: дис. … докт. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2020. С. 113.

дування, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнський та місцеві референдуми) в порядку, встановленому Конституцією та законами України. Здійснення народного волевиявлення у зазначених формах безпосередньої демократії є реалізацією народом своєї влади шляхом затвердження відповідних рішень (законів) і формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні. ...Влада народу здійснюється в межах території держави у спосіб і формах, встановлених Конституцією та законами України. На думку Конституційного Суду України, реалізація громадянами України конституційних прав і свобод, передусім права голосу на виборах і референдумі, є складовою процесу здійснення влади народом безпосередньо. При цьому кожен громадянин зобов'язаний неухильно додержуватися вимог Конституції та законів України, не посягати на права і свободи, честь і гідність інших людей (частина перша статті 68 Конституції України, абзац четвертий пункту 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. № 4-рп/2001 (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання). ... Будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними. ... 4.4. Конституція України забороняє узурпацію належного виключно народові права визначати і змінювати конституційний лад в Україні державою, її органами або посадовими особами. Узурпація означає, зокрема, привласнення переліченими суб'єктами права, яке передусім належить народові, вносити зміни до Конституції України у спосіб, який порушує порядок, визначений розділом XIII чинного Основного Закону України, в тому числі усунення народу від реалізації його права визначати і змінювати конституційний лад в Україні. Тому будь-які дії держави, її органів або посадових осіб, що призводять до узурпації права визначати і змінювати конституційний лад в Україні, яке належить виключно народові, є неконституційними і незаконними»[892].

В іншому рішенні єдиний орган конституційної юрисдикції конкретизує підстави і порядок його реалізації. Конституційний Суд України «зазначає, що народ, маючи суверенну прерогативу щодо здійснення установчої влади, водночас перебуває у визначених Конституцією України межах щодо

[892] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) (справа про здійснення влади народом) від 05.10.2005 № 6-рп/2005. *Офіційний вісник України.* 2005. № 11. Ст. 2605.

порядку її здійснення» (речення третє п. 20 мотивувальної частини). «Будучи результатом здійснення установчої влади народу, Конституція України шляхом встановлення порядку внесення змін до неї визначає процедурні межі для здійснення влади і самим народом» (речення третє п. 21 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018)[893].

Розглядаючи питання дострокового припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів у 2019 р., КСУ підкреслив, що «…носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ; народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (частина друга статті 5 Конституції України). Це засадниче положення конкретизується приписом статті 69 Конституції України про те, що народне волевиявлення здійснюється через вибори. Таким чином, розв'язання конституційного конфлікту народом шляхом проведення позачергових виборів до Верховної Ради України відповідає вимогам частини другої статті 5 Конституції України» (абз. чотирнадцятий, п'ятнадцятий п. 3 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019)[894].

Рішення Конституційного Суду України щодо унітаризму приймалися як у контексті тлумачення законодавчих норм, так і під кутом неконституційності окремих норм законів.

Розпочнемо із визначення унітарної держави та її ознак, наданого суддею КСУ В. Скоморохою в окремій думці щодо Рішення Конституційного Суду України від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003: «Унітарна держава (від лат. unitas – єдність, єднання, одне ціле) – одна з форм (поряд з федерацією) територіальної організації держави, яка характеризується тим, що вона включає політико-адміністративні або адміністративні одиниці, статус яких регулюється головним чином актами поточного законодавства центральної влади. Крім того, в унітарній державі діє одна конституція, єдина система законодавства, державної адміністрації та судової влади, єдине громадянство. Суверенітет унітарної держави не підлягає поділу з будь-якими частинами цієї держави, у ній не виникає питання про внутрішні кордони.

[893] Рішення Конституційного Суду України (Велика Палата) у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» від 26 квітня 2018 р. № 4-р/2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text

[894] Рішення Конституційного Суду України (Велика Палата) у справі за конституційним поданням 62 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів» від 20 червня 2019 р. № 6-р/2019. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-19#Text

Складові частини унітарної держави не мають суверенітету, тобто вони не є державами у власному розумінні цього слова. Автономні одиниці приймають акти, які визначають їх устрій (статути, положення, хартії) з можливим наступним затвердженням таких актів органом більш значної одиниці або держави»[895].

Ключового значення питанню унітаризму було надано під час розгляду справи про адміністративно-територіальний устрій. Так, у Рішенні від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001 Конституційний Суд України наголосив, що «Україна є унітарною державою. Територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканною (частини друга, третя статті 2 Конституції України), має свою внутрішню організацію – територіальний устрій, який відповідно до статті 132 Конституції України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Територія України поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, які складають систему адміністративно-територіального устрою України. Систему адміністративно-територіального устрою згідно з частиною першою статті 133 Конституції України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Міста Київ та Севастополь мають спеціальний статус, який визначається законами України (частина третя цієї статті). Адміністративно-територіальна одиниця – це компактна частина єдиної території України, що є просторовою основою для організації і діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У частині першій статті 133, частинах четвертій, п'ятій статті 140 Конституції України і відповідно в абзаці третьому статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», у частині першій статті 2 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» район і район у місті визначаються як окремі адміністративно-територіальні одиниці, які мають різний правовий статус та інші відмінні ознаки. Згідно з пунктом 29 частини першої статті 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить утворення і ліквідація районів, встановлення і зміна їх меж, найменування і перейменування таких

[895] Окрема думка судді Конституційного Суду України В. Є. Скоморохи на рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 29 травня 2013 р. № 2-рп/2013. URL: https://ccu.gov.ua/docs/468

районів, а не районів у містах» (п. 2 мотивувальної частини Рішення Конституційного Суду України № 11-рп/2001)[896].

В іншому Рішенні від 29 травня 2013 р. № 2-рп/2013 КСУ, виходячи з положень ст. 2 та ст. 132 Конституції України, зауважив, «що одночасне проведення на всій території чергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів зміцнює засади унітарної форми державного устрою України, а також єдність і та цілісність її території. …. Конституційний Суд України вважає, що проведення чергових виборів до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів одночасно на всій території України зміцнює засади унітарної форми державного устрою України, єдності та цілісності її території (статті 2, 132 Основного Закону України). Наведене дає підстави для висновку, що положення частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону № 2487 слід розуміти так, що всі чергові вибори до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів мають проводитися одночасно на всій території України, що сприятиме стабільності виборчих правовідносин у державі» (абзац перший, третій та четвертий п. 3.3 мотивувальної частини рішення)[897].

Останнє рішення є примітним чотирма окремими думками, висловленими суддями Конституційного Суду України, які по-різному сприйняли його зміст. Одна позиція суддів КСУ, що «Конституційний Суд України перебрав на себе повноваження законодавця і встановив нову норму, а це суперечить Конституції України, особливо у світлі припису статті 2 Закону України «Про Конституційний Суд України», який зобов'язує його гарантувати верховенство Основного Закону держави на всій території України[898], проти

[896] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України — місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) від 13 липня 2001 р. № 11-рп/2001. Офіційний вісник України. 2001. № 29. Ст. 1327.

[897] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 29 травня 2013 р. № 2-рп/2013. URL: https://ccu.gov.ua/docs/659

898 Окрема думка судді Конституційного Суду України Шишкіна В. І. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141

іншої: «Рішення має свій правовий потенціал, який держава і суспільство повинні використати на користь людині. Цей потенціал особливо помітний з позицій соціологічно-реалістичних правових підходів до вирішення даної справи. Тому Суду необхідно частіше звертатися до доктрини «живої Конституції», «живого» права, що гарантуватиме більш високу якість прийнятих ним рішень»[899].

Щодо визначення конституційного статусу АРК та розмежування і визначення її компетенцій із центральними органами влади Конституційний Суд України також був послідовним. Так у Рішенні від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003 КСУ встановив: «Поняття «державна територія» (територія України) і «територія відповідної адміністративно-територіальної одиниці», зокрема територія Автономної Республіки Крим, про яку йдеться в положеннях статті 7 Конституції Автономної Республіки Крим, хоча й взаємопов'язані, але за своїм змістом є різними. Стаття 2 Конституції України встановлює, що суверенітет України поширюється на всю її територію. Це є конституційним закріпленням територіального верховенства України (абзац другий підпункту 1.4 пункту 1 мотивувальної частини Рішення)»[900].

В іншому Рішенні від 3 лютого 2009 р. № 4-рп/2009 Конституційний Суд України наголосив, «що делегування законами України Автономній Республіці Крим інших повноважень, окрім визначених Конституцією України, чи їх зміна не суперечить конституційному принципу поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади (стаття 132 Конституції України). Утворення у складі України Автономної Республіки Крим та наділення її повноваженнями є формою децентралізації державної влади в унітарній державі. Згідно зі статтею 133 Конституції України Автономна Республіка Крим є адміністративно-територіальною одиницею України і складає систему її адміністративно-територіального устрою. Функціонування Автономної Республіки Крим ґрунтується також на конституційних засадах єдності та цілісності державної території, збалансованості і

Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 29 травня 2013 р. № 2-рп/2013. URL: https://ccu.gov.ua/docs/659

899 Окрема думка судді Конституційного Суду України Кампа В. М. стосовно Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень частини другої статті 136, частини третьої статті 141 Конституції України, абзацу першого частини другої статті 14 Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 29 травня 2013 р. № 2-рп/2013. URL: https://ccu.gov.ua/docs/659

900 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Конституції Автономної Республіки Крим та Закону України «Про затвердження Конституції Автономної Республіки Крим» (справа про Конституцію Автономної Республіки Крим) від 16 січня 2003 р. № 1-рп/2003. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v001p710-03

соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Принцип поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади щодо Автономної Республіки Крим відображається встановленим Конституцією України правовим статусом Автономної Республіки Крим, повноваженнями і питаннями, віднесеними до її відання, що є непорушним і може змінюватися лише шляхом внесення змін до Основного Закону України. Делеговані законами України повноваження Автономній Республіці Крим визначають необхідне співвідношення державного управління та участі регіону у вирішенні тих чи інших питань внутрішньої політики держави на певному етапі її соціально-економічного розвитку і можуть змінюватися» (п. 9 мотивувальної частини)[901]. Ця юридична позиція була підтверджена і розвинута КСУ у його «знакових» рішеннях № 2-рп/2014 та № 3-рп/2014, про які докладніше буде нижче.

Щодо представницьких повноважень примітним є таке рішення Конституційного Суду України. У Рішенні від 4 червня 2009 р. № 13-рп/2009 КСУ наголосив, що «до обчислення скликань представницьких органів місцевого самоврядування мають застосовуватися такі ж підходи, як і до обчислення скликань представницьких органів держави. А саме, на думку Суду, Верховна Рада України, повноваження якої достроково припинені, є Верховна Рада України попереднього скликання, а Верховна Рада України, яка була сформована за результатами проведення позачергових виборів, є відповідно Верховна Рада України нового скликання. Оскільки Конституція України та закони України закріплюють однакові правові підходи до організації і діяльності представницьких органів, то до обчислення скликань сільської, селищної, міської, районної, обласної рад, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, що формуються за результатами проведення позачергових виборів, мають застосовуватися такі ж підходи, як і до обчислення скликань Верховної Ради України»[902].

Питання територіальної цілісності України та її унітарності Конституційний Суд України розглядав як у мирний час, так і після 2014 р., коли ча-

901 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховної Ради Автономної Республіки Крим щодо відповідності Конституції України (конституційності) пунктів 1, 4, 8, 10, підпункту «б» підпункту 2 пункту 13, пунктів 14, 17 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та сприяння інвестиційній діяльності у будівництві» від 3 лютого 2009 р. № 4-рп/2009. URL: https://ccu.gov.ua/docs/564

902 Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Київської міської ради щодо офіційного тлумачення положень частин першої, другої статті 141 Конституції України від 4 червня 2009 року № 13-рп/2009. *Офіційний вісник України. 2*009. № 45. Стор. 68. Ст. 1526.

стина нашої держави була анексована та окупована. Для історії обстоювання власної незалежності сучасної України ці рішення є знаковими.

Першим є Рішення Конституційного Суду України у справі про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014[903]. Підставою для розгляду цього рішення стало звернення виконувача обов'язків Президента України щодо прийнятої Постанови Верховної Ради АРК «Про проведення загальнокримського референдуму» від 6 березня 2014 р. № 1702-6/14 про те, щоб:

– увійти до складу Російської Федерації як суб'єкт Російської Федерації;

– призначити на 16 березня 2014 р. загальнокримський референдум (включаючи місто Севастополь), на який винести такі альтернативні питання:

«1) Ви за возз'єднання Криму з Росією на правах суб'єкта Російської Федерації?

2) Ви за відновлення дії Конституції Республіки Крим 1992 р. і за статус Криму як частини України?»;

– затвердити текст бюлетеня для голосування на загальнокримському референдумі 16 березня 2014 р. та встановити, що бюлетені для голосування на загальнокримському референдумі друкуються російською, українською та кримськотатарською мовами;

– затвердити Тимчасове положення про загальнокримський референдум;

– створити Комісію Автономної Республіки Крим із проведення загальнокримського референдуму;

– звернутися до Президента Російської Федерації та до Федеральних Зборів Державної Думи Російської Федерації про початок процедури входження до складу Російської Федерації як суб'єкта Російської Федерації.

Рішення, ухвалене Конституційним Судом України від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014, увібрало у себе усі вироблені попередні юридичні позиції щодо суверенітету, незалежності України як унітарної держави. Зокрема, КСУ наголосив, «що відповідно до ст. 132 Основного Закону територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, враховуючи історичні, економічні, екологічні, географічні та демографічні особливості, етнічні та культурні традиції, поєднання централізації і децентралізації у

[903] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України та Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про проведення загальнокримського референдуму» (справа про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим) від 14 березня 2014 року № 2-рп/2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-14#Text

здійсненні державної влади. Вказані конституційні принципи організації територіального устрою обумовлені формою державного устрою нашої держави як унітарної держави»[904]. Саме в такому статусі Україна як суверенна, унітарна держава є членом ООН[905].

Також у цьому ж Рішенні Конституційний Суд України відзначив, що принципи цілісності й недоторканності території країни в межах існуючого кордону, поширення державного суверенітету на всю її територію встановлені Основним Законом. Крім того, КСУ підкреслює неприпустимість виходу будь-якого суб'єкта адміністративно-територіального устрою нашої держави з її складу, крім того, зміна конституційно-правового статусу адміністративно-територіальної одиниці, зокрема АРК та міста Севастополя як невід'ємної складової частини України, шляхом проведення референдуму суперечать принципам, зазначеним у ст. 2 Основного Закону[906].

Рішення Конституційного Суду України присвячене розгляду справи за конституційним поданням виконувача обов'язків Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» від 20 березня 2014 р. № 3-рп/2014. Ключовим аргументом неконституційності цієї постанови, окрім принципу верховенства права, стала відсутність права окремої частини громадян України (в тому числі і національних меншин) на одностороннє самовизначення, в результаті якого відбудеться зміна території України як унітарної держави.

В аспекті предмета дослідження важливими є мотиви цього рішення Конституційного Суду України: «3.3. Згідно із загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права народи мають право на самовизначення, яке не повинне тлумачитися як таке, що санкціонує або заохочує будь-які дії, які порушують чи підривають (повністю або частково) територіальну цілісність або політичну єдність суверенних і незалежних держав, які дотримуються принципу рівноправ'я і самовизначення народів і внаслідок

[904] Рішення Конституційного Суду України у справі про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014. *Вісник Конституційного Суду України*. 2014. № 2. Стор. 21

[905] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» від 20 березня 2014 року № 3-рп/2014. *Вісник Конституційного Суду України.* 2014. № 2. Стор. 38; Курцев О. В. Унітаризм як принцип конституційного ладу України: дис…канд. юрид. наук: 12.00.02. Харків. 2020. С. 93.

[906] Рішення Конституційного Суду України у справі про проведення місцевого референдуму в Автономній Республіці Крим від 14 березня 2014 р. № 2-рп/2014. *Вісник Конституційного Суду України.* 2014. № 2. Стор. 21; Курцев О. В. Унітаризм як принцип конституційного ладу України. С. 93.

цього мають уряди, які представляють інтереси всього народу на їх території без будь-яких відмінностей (Статут Організації Об'єднаних Націй, Декларація про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй, від 24 жовтня 1970 року, Заключний акт Наради з безпеки і співробітництва в Європі 1975 року). Конституційний Суд України наголошує, що право на самовизначення на території Автономної Республіки Крим та в місті Севастополі було реалізовано їх жителями як невід'ємною частиною всього Українського народу під час всенародного голосування на всеукраїнському референдумі 1 грудня 1991 року. Враховуючи результати цього референдуму, Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей – 28 червня 1996 року прийняла Конституцію України, в якій, зокрема, проголосила Україну суверенною і незалежною державою (стаття 1) та закріпила принцип її територіальної цілісності (стаття 2). Конституція України не передбачає права окремої частини громадян України (в тому числі і національних меншин) на одностороннє самовизначення, в результаті якого відбудеться зміна території України як унітарної держави. Питання зміни кордонів України повинне вирішуватися на всеукраїнському референдумі, призначеному Верховною Радою України відповідно до статті 73, пункту 2 частини першої статті 85 Основного Закону України. Таким чином, Конституційний Суд України вважає, що, прийнявши Постанову «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» від 11 березня 2014 року № 1727-6/14, Верховна Рада Автономної Республіки Крим порушила положення статті 73, пункту 2 частини першої статті 85 Конституції України»[907].

Цим рішенням КСУ ще раз наголосив на унітарному характері держави України, її незалежності, суверенітеті і територіальній цілісності.

Важливим у забезпеченні суверенітету і незалежності України, звичайно, є питання державної мови, яка є атрибутом державного суверенітету і державним символом. Зауважимо, що з цього питання Конституційним Судом України також було розроблено і розвинуто ряд юридичних позицій, які є цінними не тільки для офіційної конституційної доктрини, а й для держави загалом.

Знаковим є Рішення Конституційного Суду України у справі про застосування української мови 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99, у якому вперше в

[907] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням виконуючого обов'язки Президента України, Голови Верховної Ради України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим «Про Декларацію про незалежність Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» від 20 березня 2014 р. № 3-рп/2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-14#Text

Україні було здійснене офіційне тлумачення ст. 10 Конституції України. КСУ роз'яснив, що «під державною (офіційною) мовою розуміється мова, якій державою надано правовий статус обов'язкового засобу спілкування у публічних сферах суспільного життя. Конституцією України статус державної мови надано українській мові (частина перша статті 10). Це повністю відповідає державотворчій ролі української нації, що зазначено у преамбулі Конституції України, нації, яка історично проживає на території України, складає абсолютну більшість її населення і дала офіційну назву державі. Положення про українську мову як державну міститься у розділі I «Загальні засади» Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття «конституційний лад». Іншою його складовою є, зокрема, поняття державних символів. ... (абзаци перший–третій п. 3 мотивувальної частини). Положення частини першої статті 10 Конституції України, за яким «державною мовою в Україні є українська мова», треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (частина п'ята статті 10 Конституції України). Поряд з державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України (пункт 1 резолютивної частини). Виходячи з положень статті 10 Конституції України та законів України щодо гарантування застосування мов в Україні, в тому числі у навчальному процесі, мовою навчання в дошкільних, загальних середніх, професійно-технічних та вищих державних і комунальних навчальних закладах України є українська мова. У державних і комунальних навчальних закладах поряд з державною мовою відповідно до положень Конституції України, зокрема частини п'ятої статті 53, та законів України, в навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин» (п. 2 резолютивної частини Рішення від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/1999)[908].

[908] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень статті 10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови) 14 грудня 1999 року № 10-рп/99.

Надалі Конституційний Суд України розвинув власну позицію під час розгляду справи про поширення іноземних фільмів) від 20 грудня 2007 р. № 13-рп/2007. КСУ дійшов висновку, що «проведений аналіз статті 10 Конституції України, законів України, в тому числі міжнародних правових актів, ратифікованих Україною, які регулюють питання застосування державної мови та мов національних меншин, дає підстави зробити висновок, що обов'язок дотримуватися положень частини другої статті 14 Закону щодо обов'язкового дублювання або озвучення чи субтитрування державною мовою іноземних фільмів перед їх розповсюдженням в Україні не порушує прав національних меншин на використання своєї мови в галузі кінематографії (абзац четвертий пункту 6 мотивувальної частини). В аспекті конституційного подання положення частини другої статті 14 Закону України «Про кінематографію» «іноземні фільми перед розповсюдженням в Україні в обов'язковому порядку повинні бути дубльовані або озвучені чи субтитровані державною мовою...» необхідно розуміти так, що іноземні фільми не підлягають розповсюдженню та демонструванню в Україні, якщо вони не дубльовані або не озвучені чи не субтитровані державною мовою, а центральний орган виконавчої влади у галузі кінематографії не має права надавати суб'єктам кінематографії право на розповсюдження і демонстрування таких фільмів та видавати відповідне державне посвідчення (п. 1 резолютивної частини Рішення від 20 грудня 2007 р. № 13-рп/2007)[909].

КСУ надалі, розвиваючи власну юридичну позицію, додав, що на «розвиток конституційних положень про статус української мови як державної та порядок застосування мов згаданими законами України встановлено одну з засад державної мовної політики в сфері освіти: навчальна і виховна робота в загальноосвітніх навчальних закладах здійснюється українською мовою, поряд з якою можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин» (абзац четвертий п. 4 мотивувальної частини Рішення від 2 лютого 2010 р. № 4-рп/2010[910]).

У Рішенні від 16 липня 2019 р. № 10-р/2019 Конституційний Суд України наголосив: «Мова – унікальний феномен, що є засобом соціалізації, формою реалізації творчого потенціалу кожної людини, а знання державної мови

[909] Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини другої статті 14 Закону України «Про кінематографію» (справа про розповсюдження іноземних фільмів) від 20 грудня 2007 року № 13-рп/2007. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-07#Text.

[910] (абзац четвертий пункту 4 мотивувальної частини рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Положення про загальноосвітній навчальний заклад» від 2 лютого 2010 року № 4-рп/2010. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-10#Text

сприяє соціалізації особи та є засобом запобігання дискримінації. Українська мова є мовою офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, у роботі й у діловодстві органів державної влади та органів місцевого самоврядування, у судовому провадженні, а також у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах України. Держава повинна забезпечувати всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України. Таким чином, українська мова як державна є обов'язковою на всій території України у державній сфері, а також у публічних сферах суспільного життя, у тому числі у сфері освіти (абзаци сьомий – дев'ятий пункту 2 мотивувальної частини). Конституційний Суд України виходить із того, що застосування та функціонування державної мови в Україні нерозривно пов'язані з її вивченням, тобто з реалізацією кожною особою права на освіту» (абзац другий п. 4 мотивувальної частини Рішення від 16 липня 2019 р. № 10-р/2019)[911].

Важливими в контексті дослідження питань суверенітету, незалежності та унітаризму є висновки Конституційного Суду України, адже під час внесення змін до Основного Закону України КСУ має перевірити, що такі зміни, в тому числі, не спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України (ч. 1 ст. 157 Конституції України). Спільною рисою багатьох висновків Конституційного Суду України, особливо сучасних, є їх, на жаль, недостатня їх вмотивованість. Визначальною вбачається, звичайно, резолютивна частина, однак у який спосіб цей орган доходить висновку про не те, що запропоновані норми до Конституції України не спрямовані на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності, не завжди видно із його рішення. Але певним чином можна простежити підхід КСУ, виходячи із матеріалів справи, що є у відкритому доступі на офіційному вебсайті Конституційного Суду України разом із рішенням, зокрема правових висновків наукових установ, навчальних закладів чи державних органів тощо.

Важливим є висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроєкту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного до-

[911] Рішення Конституційного Суду України (Велика Палата) у справі за конституційним поданням 48 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про освіту» від 16 липня 2019 року № 10-р/2019). URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/10_p_2019_0.pdf

говору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 22 листопада 2018 р. № 3-в/2018.

Верховна Рада України згідно з Постановою «Про включення до порядку денного дев'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) і про його направлення до Конституційного Суду України» від 20 вересня 2018 р. № 2555–VIII звернулася до КСУ з клопотанням надати висновок щодо відповідності цього законопроєкту про внесення змін до Конституції України (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Цим законопроєктом пропонувалося внести зміни до преамбули Конституції України шляхом доповнення словами «та підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України»; розширення повноважень Верховної Ради України в частині визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору (ч. 1 ст. 85), розширення повноваження Президента як гаранта реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в Організації Північноатлантичного договору (ст. 102); Кабінету Міністрів України в частині забезпечення реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в Організації Північноатлантичного договору (п. 11 ст. 116) та виключення п. 14 розділу XV «Перехідні положення».

Це рішення, провадження за яким було невідкладним і завершилося протягом місяця, є знаковим у формуванні майбутнього України як європейської демократичної держави. Передусім у тому, що стосовно внесення змін до преамбули Конституції до рішення було додано шість окремих думок, серед яких містилася позиція, що законопроєктом, по суті, було відкориговано історичний момент (передумови, мотиви, цілі) прийняття Конституції України 28 червня 1996 р., що в принципі є неможливим[912]. Висновок Конституційного Суду України не містив мотивації і завершувався висновком, що цей законопроєкт про внесення змін до Конституції України (щодо

[912] Окрема думка судді Конституційного Суду України Мельника М. І. стосовно Висновку Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) (реєстр. № 9037) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 22 листопада 2018 року № 3-в/2018. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nd03d710-18#Text

стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС та в Організації Північноатлантичного договору) відповідає вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Прийняття цього висновку спочатку фактично створило нову традицію формування структури висновків Конституційного Суду України: у разі, якщо КСУ доходив висновку, що законопроєкт про внесення змін до Конституції України не суперечить статті 157 чи 158 Основного Закону України (висновки 1-в/2019 – 4-в/2019), рішення ухвалювалося без відповідних мотивів із конкретним висновком.

Винятки становили висновок 5-в/2019 щодо законодавчої ініціативи народу та висновок 8-в/2019 (щодо зменшення конституційного складу Верхової Ради України), що містили належну мотивацію і застереження, які видаються важливими для цілей дослідження.

Зокрема, у висновку 5-в/2019 Конституційний Суд України констатував застереження: «запропоноване Законопроєктом положення «право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить народу» потребує конкретизації, виходячи з того, що у Конституції України поняття «народ» застосовано у значенні «Український народ – громадяни України всіх національностей». Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб'єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи запропоноване Законопроєктом положення унеможливлює реалізацію такої ініціативи»[913].

У висновку 8-в/2019 Конституційний Суд України також як застереження констатував, «що вилучення з частини першої статті 76 Конституції України положення «на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування» зі збереженням у інших нормах Основного Закону України такого ж положення створить неузгодженість між цими положеннями та може надати можливість відійти від вимог, передбачених у частині першій статті 71 Конституції України, і на законодавчому рівні закріпити будь-які засади виборів народних депутатів України»[914].

[913] Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу) (реєстр. № 1015) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 13 листопада 2019 року № 5-в/2019. URL: https://ccu.gov.ua/docs/2909

[914] Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи) (реєстр. № 1017) вимогам статей 157 і 158 Конституції України від 16 грудня 2019 року № 8-в/2019. URL: https://ccu.gov.ua/docs/2943

Щодо наведених та інших застережень у рішеннях Конституційного Суду України представники юридичної спільноти висловлювали різні думки, що для Верховної Ради України як єдиного представницького органу визначальною є резолютивна частина рішення КСУ, а застереження не несуть обов'язкового характеру, незважаючи на те, що рішення КСУ є цілісним єдиним юрисдикційним актом загальнобов'язкової дії, мотивувальна частина якого формує резолютивну. Але резолютивна частина висновку № 8-в/2019 відтворює розлоге застереження, зазначене у мотивувальній частині, і порядок виконання цього висновку (п. 2 резолютивної частини).

Якщо Конституційний Суд України доходив висновку, що законопроєкт суперечить статті 157 чи 158 Основного Закону України, то у висновку мали надаватись мотиви, у чому саме полягає суперечність вказаним статтям. Вивчення висновків Конституційного Суду України № 6-в/2019, № 7-в/2019 та № 9-в/2019 дає підстави вважати, що КСУ, формуючи висновок про суперечність законопроєктів про внесення змін до Конституції України, доходив висновку, що пропоновані зміни неодмінно спричинятимуть скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Стосовно спрямування на ліквідацію незалежності чи порушення територіальної цілісності України висновку не робилося.

Таким чином, питання унітаризму розглядалося Конституційним Судом України як самостійно, так і у взаємозв'язку із такими принципами, як суверенітет і незалежність держави. Їх умовно можна поділити на такі групи: 1) питання адміністративного устрою; 2) визначення конституційного статусу АРК та розмежування і визначення її компетенцій із центральними органами влади; 3) меж і повноти повноважень органів місцевого самоврядування; 4) питань представницьких органів місцевого самоврядування; 5) забезпечення принципу єдності та недоторканності державної території в умовах унітарної держави; 6) в частині забезпечення функціонування державної мови як атрибуту державного суверенітету тощо.

ПІСЛЯМОВА

Найсуттєвішими результатами представленого на розсуд читача дослідження, що зумовлюють його самостійність і важливість, нове бачення шляхів розв'язання конституційно-правових проблем сучасного унітаризму в Україні та зарубіжних країнах є такі висновки, теоретичні узагальнення та пропозиції.

З-поміж актуальних теоретичних і практичних проблем конституційного права останніх десятиліть важливого значення набуває визначення місця та ролі унітаризму у процесах інституціоналізації, конституювання та гарантування конституційного ладу України, концептуальне обґрунтування та практична реалізація принципів унітарності, цілісності й недоторканності її території, утвердження збалансованих взаємовідносин центральної влади та територіальних громад, місцевих представницьких і виконавчих структур, публічно-владних інститутів та самодіяльних структур громадянського суспільства.

Унітаризм як теорія та практика політико-територіального устрою відіграв визначальну роль у процесах становлення, розвитку, збереження та зміцнення вітчизняної державності. Багатовікова історія вітчизняного державотворення довела цінність унітаризму як квінтесенції територіальної організації української держави. Важливість цього конституційного принципу набула свого особливого практичного значення в умовах окупації Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції РФ проти України.

Збереження унітарності України, цілісності й недоторканності її території – аксіома конституційного сьогодення та телеологічна домінанта функціонування української держави. Український унітаризм, цілісність та недоторканність території України визначають зміст і спрямованість зовнішньої і внутрішньої політики держави та є об'єктом національної безпеки України, справою всього Українського народу.

Багатовікова історія українського державотворення підтвердила, що єдність – політична, національна, регіональна є однією з головних умов здійснення української державності. Сягаючи корінням епохи України-Руси, українська ідея соборності з плином часу та відповідно до суспільно-політичних колізій на теренах України набувала щоразу нового змісту.

Соборність розумілась як майбутня політична, в тому числі й територіальна, економічна, соціокультурна, релігійна та духовна цілісність.

Практична актуальність історичної тематики в контексті дослідження конституційно-правових проблем сучасного унітаризму зумовлена тим, що у зв'язку із реформами у сфері децентралізації влади та адміністративно-територіального устрою, проведення яких триває в сучасній Україні, довела необхідність ґрунтовного аналізу генезису її державно-територіального ладу, від якого сучасна Україна бере свої початки.

Унітарність сучасної України не є повністю продуктом сьогодення, а має генетичні витоки ще в історії України-Руси. Тому, щоб краще зрозуміти сучасні проблеми, у тому числі й насамперед у контексті окупації Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції РФ проти України, потрібно проаналізувати їх в історичній ретроспективі. Адже в усі часи Московія намагалася зруйнувати насамперед політичну, в тому числі й територіальну, економічну, соціокультурну, релігійну та духовну, цілісність української нації, знищити її ідентичність та соборність.

Врахування минулого історичного досвіду, його глибоке знання не лише відкривають перспективи право- і державотворення, але дають можливість уникнення не тільки нових, а й допущених у минулому помилок. Важливою складовою цілісного бачення конституційної та політичної історії України стає чітке розуміння унітаризму в сучасному сенсі цього слова як фундаментальної конституційної цінності, принципу конституційного ладу та системотвірної характеристики української державності.

Аналіз вітчизняних конституційно-правових традицій унітаризму та соборності становить інтерес у зв'язку з тим, що ми отримуємо можливість, з одного боку, зіставити унікальні національні моделі взаємовідносин держави та її адміністративно-територіальних одиниць, розглянути тенденції централізації та децентралізації, проаналізувати практику розподілу функцій центру та місць на різних історичних етапах, з другого – порівняти з аналогічними процесами у зарубіжних країнах.

Успішне вирішення конституційно-правовою наукою актуальних проблем територіального устрою та територіальної організації влади, насамперед вивчення феномену сучасного унітаризму, його ознак, принципів і функцій, типів та форм, також безпосередньо залежить від стану методології. Нове бачення сучасного унітаризму в контексті становлення інститутів суверенної, незалежної, соціальної, правової, демократичної державності, конституціоналізму та реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, а також загроз і викликів, які постали перед Україною в умовах окупації РФ Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції проти України, детермінує необхідність аналізу від-

повідних конституційно-правових проблем, явищ та процесів за допомогою специфічної комбінації методів і особливого понятійного апарату не лише сучасної юридичної теорії, а й соціальної філософії, політології, соціології, психології, економіки тощо.

Це дослідження довело, що основу методології конституційної теорії унітаризму становлять онтологічний, гносеологічний, аксіологічний, логіко-історичний, діалектичний, синергетичний, феноменологічний, герменевтичний, системний, структурний, функціональний, порівняльний та інші методи пізнання. У своїй єдності ці методи уможливлюють побудувати цілісну систему знань про сучасний унітаризм, що сприяє формуванню сучасного розуміння цього багатогранного феномену в контексті функціонування суспільства, держави, територіальних громад, національних та мовних меншин, окремих індивідів тощо.

Важливим результатом проведеного у книзі дослідження є пропозиція запровадження у навчальний і науково-дослідницький процес інноваційних освітніх технологій у галузі конституційного права та сучасної конституціоналістики. Йдеться про формування абсолютно нового наукового напряму та навчальної дисципліни, що має бути однаково корисним у процесі здійснення наукових пошуків і формування професійних знань у сфері територіальної організації публічної влади як юристів, так і економістів, соціологів, політологів тощо. З огляду на унітарність української держави такою універсальною системою знань могла б стати «Унітаристика».

Концептуальними питаннями «Унітаристики», що могли б відігравати роль загальноорієнтувальної, вступної й узагальненої інформації про унітаризм в Україні, є як загальнотеоретичні питання унітаризму, зокрема його аксіологічні, гносеологічні, онтологічні та інші характеристики (філософія унітаризму), так і знання про політичні моделі унітаризму та його місце у політичній організації держави і суспільства (унітаристська політологія), про основи господарювання та здійснення бюджетно-фінансової діяльності в умовах унітаризму (унітаристська економіка), про соціологічне значення унітаризму, його місце та значення у процесах суспільного розвитку з точки зору соціальної структури суспільства (унітаристська соціологія), про культуру унітаризму, його духовно-моральний та ідеологічний вплив на розвиток суспільства і держави комплекс знань (унітаристська культурологія), про психологію людських відносин в умовах унітарно-організованої держави (унітаристська психологія), про системи і моделі організації публічної влади та управління в умовах унітарно-організованої держави, їх особливості та можливі впливи на розвиток державної влади та місцевого самоврядування з точки зору їх організації, проведення виборів (унітаристська інженерія), про суперечності та конфлікти з питань території в унітар-

но-організованій державі, причини їх виникнення, засоби та методи запобігання і подолання (унітаристська конфліктологія) тощо.

Доведено, що формування унітаристського дискурсу в сучасній конституційно-правовій науці та освіті створило б умови для поглиблення наукового знання про соборність Українського народу, унітаризм та територію української держави як феномени конституційного права України, а також формування фахівців абсолютно нової генерації.

Важливим результатом дослідження, проведеного авторським колективом, є те, що уперше у вітчизняній конституційно-правовій науці запропоновано системний погляд на сутність і зміст класичного унітаризму, який необхідно розглядати та розуміти з різних позицій, а саме: аксіологічної, гносеологічної (епістемологічної), онтологічної, вітальної, цивілізаційної, праксеологічної, функціональної, організаційної, комунікативної, економічної, ідеологічної (пропагандистської), дефінітивної (категоріальної) тощо.

Доводиться, що у своїй єдності означені та інші аспекти в розумінні сутності унітаризму (у тому числі у контексті ідей і цінностей світового конституціоналізму, його змістових і системно-структурних характеристик, серед яких – свобода, суверенітет, солідарність, демократія, правовладдя (верховенство права), поділ влади) дають підстави говорити про існування цього феномену не тільки як привабливої концептуальної моделі, а й об'єктивної реальності, яка має аксіологічні, гносеологічні, онтологічні, цивілізаційні, інституціональні, конститутивні, нормативні, функціонально-телеологічні, історичні, національні та ментальні параметри, які еволюційним шляхом склалися під впливом відповідних ідей та принципів.

Такий симбіоз сутнісних, змістових і системно-структурних характеристик сучасного унітаризму дає змогу розуміти, розвивати, захищати унітарну державність. Адже тільки за умови такої парадигмально-конституційної, інституціональної та функціональної інсталяції у механізм демократичного конституційного ладу унітаристська ідея стає оптимальною та, по суті, універсальною основою для вирішення значної кількості суспільних справ, у тому числі та передусім прав людини, що свідчить про колосальний гуманістичний потенціал сучасного українського унітаризму.

У книзі послідовно розвивається ідея про те, що в сучасних умовах глобалізації, інформатизації, європейської інтеграції та інших всесвітніх процесів і тенденцій взаємодії, інтеграції та уніфікації культур (у широкому сенсі цього слова) особливого значення набуває питання забезпечення дії принципів міжнародного публічного права, які гарантують національну безпеку, зокрема її політико-територіальну та адміністративно-територіальну складову. Насамперед це принципи суверенної рівності держав,

територіальної цілісності держав, непорушності (недоторканності) державних кордонів, невтручання у внутрішні справи, принцип самовизначення народів і націй та інші.

Розкривається сутність і зміст таких принципів унітаризму, як неподільність і невідчужуваність суверенітету держави у сфері державного устрою та можливість трансформації суверенних прав держави у самоуправлінські права територіальних колективів (місцевих співтовариств, муніципальних співдружностей, громад тощо); єдність, неподільність, недоторканність і цілісність державної території; конституційність і законність утворення, реорганізації та ліквідації складових частин державного устрою; єдність державної регіональної політики; конституційно визнана та визначена граничність децентралізації публічної влади, зумовленої загальнонаціональними та державними інтересами та потребами, керованістю країною як єдиного політичного, соціально-економічного, екологічного, правового простору; забезпеченість націй, етносів, корінних народів, національних меншин та історично сформованих територіальних громад з перевагою поліетнічного населення та полілінгвістичного складу, сталими загальними (інтернаціональними, позанаціональними) традиціями та менталітетом, правом на територіально-культурну автономію тощо.

Аналізуючи різні національні унітарні системи з точки зору їх внутрішньої організації, доводиться, що одними з ключових факторів застосування того чи іншого типу такої системи є баланс та рівновага централізованого та децентралізованого підходів (принципів) функціонування публічної влади.

Стверджується, що принцип децентралізації є комплексним і багатоаспектним за своїм змістом і обсягом. Зарубіжний досвід успішно проведених реформ адміністративно-територіального устрою на основі поєднання принципів централізації та децентралізації свідчить про те, що неоднозначне сприйняття сутності, змісту та обсягу цих принципів призводить до виникнення проблем їх імплементації на національному рівні. Так, незважаючи на те, що сучасний процес децентралізації в країнах євразійського та європейського континентів триває з другої половини XX ст., можемо спостерігати нові етапи і нові форми децентралізації в регіональній і муніципальній політиці, пропонованої Радою Європи та Європейським Союзом, в основу яких покладено принцип субсидіарності, яка може розглядатися як основний індикатор ефективності застосування децентралізованого підходу при правовій формалізації та подальшій організації функціональності моделі адміністративно-територіального устрою, для кожного з рівнів якої є характерними визначені просторові межі, компетенція і відповідальність.

Відзначається, що принцип централізації та децентралізації територіального устрою знаходить своє логічне продовження і в інших принципах унітаризму, які було досліджено у рамках даної теми.

У книзі проведено ґрунтовний компаративний аналіз різних форм політико-територіальної організації публічної влади та супутніх цим формам концептів – унітаризму та федералізму та доведено, що після окупації Автономної Республіки Крим та збройної інтервенції РФ проти України, коли проблема цілісності і недоторканності державної території України набула важливого практичного значення, проблема порівняльного аналізу унітаризму та федералізму набула не лише суто доктринально-пізнавального характеру, а й отримала стратегічне ідеологічне й ідейно-політичне звучання, насамперед у контексті специфічних викликів, що існують у сучасній Україні. Відповідний ідейно-політичний унітаристський дискурс властивий і зарубіжній конституційній доктрині, концептуальні проблеми якої проаналізовано у дослідженні.

У книзі проаналізовано конституційно-правові питання щодо визначення федерації та федералізму, виділення їх ознак, цілей та функцій. Розвивається ідея, згідно з якою федералізм є більш широким явищем, ніж федерація. Він визначається як принцип, концепція, парадигма державного устрою, що дає змогу забезпечити єдність і плюралізм державної та суспільної влади в умовах її територіальної організації на кількох рівнях.

Доведено, що сьогодні існує серйозна суперечність між доктринальними уявленнями про сутність і зміст федералізму та унітаризму, умови їх ефективного функціонування, розвитку та трансформації, що домінують у мисленні й діяльності вчених і політиків, та реальною практикою розвитку систем територіальної організації сучасних держав. При цьому у вітчизняному дискурсі дискусія про федералізм і унітаризм в Україні, періодично з'являючись, на сьогодні вже перестала бути питанням звичайного академічного або політичного діалогу.

Стверджується, що формування цілісної парадигмально-конституційної основи сучасного українського унітаризму відіграватиме вагому інформаційно-пропагандистську роль у процесах протидії здебільшого проросійськи орієнтованим концептам федералізації України.

Також доведено, що ця обставина є причиною того, що питання вітчизняного унітаризму зводиться тільки до суто політичної тематики або віддається на відкуп формально-юридичним методам його вирішення. При цьому не враховується, що визначення цього феномену – це питання, яке напряму пов'язане з аксіологічними, онтологічними, гносеологічними, сутнісно-субстанціональними та функціонально-телеологічними перспективами розвитку української державності.

Концептуальний аналіз конституційно-правових проблем організації та функціонування державної влади в контексті унітаризму (унітарної форми державного устрою) довів, що унітарна форма державного устрою є найбільш оптимальною для України, у межах якої діє єдина Конституція та законодавство на всій території, функціонує єдина система органів влади (законодавча, виконавча, судова), діє єдине громадянство та ін.

Наголошується, що значний вплив на організацію та функціонування державної влади в Україні відіграє такий феномен конституційно-правового буття, як децентралізація публічної влади, яка полягає у передачі частини повноважень від органів виконавчої влади на місцевий рівень. Аналіз зарубіжного досвіду окремих європейських країн, наприклад Франції, Польщі, Португалії, Греції, надав підстави зробити висновок, що французька модель, яка стала взірцем для цих країн, є підґрунтям для вироблення власної стратегії реформування публічної влади, зокрема на місцях й для України.

Доведено, що подальша модернізація та оптимізація державної влади в умовах сьогодення є майже неможливою без зміни концептуальних підходів щодо організації та функціонування державної влади на основі принципів верховенства права, демократизму, унітаризму, цілісності, централізації і децентралізації, субсидіарності тощо, які становлять ключовий зміст державної влади в унітарних країнах, а також налагодження ефективних механізмів у системі стримувань і противаг задля утвердження України як правової, демократичної держави.

У монографії розглянуто концептуальні проблеми сучасного етапу трансформації місцевого самоврядування в умовах реалізації політики децентралізації публічної влади в Україні при збереженні та розвиткові унітарних засад її устрою. Децентралізація розглядається у теоретичному і прикладному вимірах. У доктринальному розумінні децентралізація є формою здійснення врядування і самоврядування на локальному рівні організації публічної влади, стан її організації при унітарній формі державного правління. У прикладному прояві децентралізація є процесом і одночасно механізмом передачі адміністративних і фінансових повноважень з центрального на місцевий рівень організації публічної влади з метою раціоналізації та підвищення ефективності державного управління у вирішення питань територіального розвитку.

Враховуючи, що до групи складних за своєю політико-територіальною організацією унітарних держав належить і Україна, у складі якої є Автономна Республіка Крим, яка, попри її окупацію РФ, згідно зі ст. 134 Конституції України залишається невіддільною частиною України, досвід країн Європейського Союзу в аспекті організації та функціонування автономій є дуже важливим та пізнавальним.

Доведено, що автономія відіграє значну роль в удосконаленні державного устрою в сучасних багатонаціональних унітарних і федеративних державах, зокрема у комплексному розв'язанні трьох головних проблем: децентралізації влади, регулюванні міжнаціональних відносин та захисті культурних цінностей народів, що проживають на території цієї країни. Наявність автономних утворень, безумовно, ускладнює політико-територіальну організацію цих держав, вносить у неї певну асиметрію. Але сама по собі наявність на території цієї країни однієї, двох або навіть більше автономій, ще не виводить її за рамки унітарності та не перетворює її на федерацію.

Стверджується, що автономність і суверенність – це якісно різні виміри самостійності політико-територіальних одиниць, суб'єктів. Загальна тенденція демократизації устрою держав у сучасному світі визначає загальну тенденцію зростання децентралізації територіального устрою різних країн, розширення автономії та місцевого самоврядування. Найбільш яскравою демонстрацією цих тенденцій децентралізованого та регіоналізованого унітаризму, або так званого квазіфедералізму, є перетворення у сучасний період ряду унітарних держав на «держави автономій», уся або переважна частина території яких складається з автономних одиниць.

Робиться висновок, що якими б повноваженнями не володіли автономні утворення, вони залишаються невіддільними частинами держави, не руйнуючи цілісної матерії суверенітету цих держав, що закріплено в конституціях більшості унітарних держав, які мають у своєму складі такі утворення. На практиці це, звичайно, не виключає проявів сепаратизму, протистоянь і конфліктів між центром і автономізованими регіонами (наприклад, досвід Іспанії в її перманентних конфліктах з Країною Басків). Подекуди на конституційному рівні взагалі встановлюють заборону утворення автономних територіальних утворень.

Попри відповідні автономістські тенденції, світовий досвід підтверджує те, що унітаризм є перевірений часом та історично й політично зумовленим феноменом, найбільш стабільною та ефективною з точки зору організації публічної влади та управління формою державного устрою.

У книзі чимало уваги приділено конституційно-правовим проблемам реформування адміністративно-територіального устрою. Зазначається, що реформування адміністративно-територіального устрою є складовою більш загальної проблеми – трансформації системи територіального врядування України.

Вдосконалення територіального врядування пов'язано із реформуванням і трансформаціями у сферах публічної адміністрації, територіального устрою, місцевого самоврядування. Зазначена проблематика актуалізується в умовах модернізації Конституції України, необхідності системного

оновлення конституційного регулювання територіальної організації влади, продовження процесів децентралізації публічної влади, об'єднання територіальних громад, міжмуніципального співробітництва, зміни системи адміністративно-територіального устрою, появи нових суб'єктів, інституцій виконавчої влади, вдосконалення правового статусу столиці України. Зазначене потребує належного комплексного концептуального, конституційного та законодавчого забезпечення.

Зазначається, що сучасна трансформація територіального врядування через реформу адміністративно-територіального устрою, децентралізацію публічної влади, розбудову спроможного місцевого самоврядування має виняткове значення для збереження цілісності, суверенітету України, її унітарної організації. Адміністративно-територіальна реформа, проведена на засадах децентралізації, субсидіарності щодо надання якісних послуг населенню, передачі значного обсягу повноважень і фінансових ресурсів територіальним громадам покликана вдосконалити та зміцнити унітарний устрій України.

Безумовно, важливими та дискусійними питаннями конституційної теорії і практики вітчизняного унітаризму залишаються проблеми формування національної ідеї та регулювання етнонаціональних відносин, реалізації мовної політики, особливості здійснення інформаційної, економічної та бюджетно-фінансової політики в сучасній Україні. Нарешті однією з ключових та актуальних, синергетично пов'язаних із теорією та практикою українського унітаризму, є проблема національної безпеки та оборони.

У книзі у межах того, наскільки цього потребував загальний контекст дослідження, тією чи іншою мірою відображені ці та інші проблеми сучасного унітаризму, узагальнено відповідний вітчизняний і зарубіжний конституційний досвід, розглянуто проблемні питання та виклики у сфері національної безпекової, інформаційної, регіональної, мовної або етнонаціональної політики, які постають перед вітчизняною державністю через призму різних концепцій і моделей унітаризму, наявності або відсутності автономних утворень тощо.

Водночас центральною ідеєю, яка червоною ниткою проводиться через усе дослідження, є намагання авторського колективу показати визначальну роль унітаризму та соборності в реалізації української національно-державницької ідеї, її значення в сучасному державотворчому процесі, в консолідації української нації та механізмі організації та функціонування української державності. Лише адекватна оцінка й осмислення вітчизняної історії та теорії унітарного державотворення, а також вивчення відповідного зарубіжного конституційного досвіду дають змогу краще побачити той шлях, яким має йти розвиток унітаризму в Україні.

SUMMARY

The monograph highlights the conceptual problems of the theory and practice of unitarism in Ukraine and the experience of foreign countries in this field. Based on the coverage of the theory and history of constitutional and legal thought about unitarism, the phenomenon is revealed through its implementation in state practice, its specifics and mechanism of implementation in Ukraine. The main features of modern unitarism, its main principles and functions in the conditions of the state-building process of independent Ukraine are studied.

The publication develops theoretical and methodological principles of unitarism as a legal phenomenon, substantiates the need for the formation of unitarism as a form of systematization of scientific knowledge about unitarism and prospects for their development. The constitutional-legal and comparative-legal analysis of unitarism and federalism in their contextual implementation in Ukraine in the state-building process is carried out, as a smaller part of the Russian-oriented political elite is in favor of building Ukraine on a federal basis, justifying their political sympathies. Ukraine as the beginning of the 20th century and the modern independent Ukrainian state.

The place and importance of unitarism in the system of the constitutional order of Ukraine and guaranteeing its principles, its issues in the context of separation of state power, organization and functioning of local self-government, decentralization of public power and implementation of administrative-territorial reform occupy a significant place in the study.

The current problems of unitarism in the context of the formation of the national idea, regulation of national relations and the implementation of language policy in modern Ukraine are revealed. The state of unitarism is studied and the peculiarities of political participation and functioning of political parties in modern Ukraine are covered. Features of information policy, economic and budgetary and financial policy in the context of problems and challenges of unitarism in modern Ukraine are covered. The problems of unitarism in modern Ukraine from the point of view of national security and defense are considered.

Much attention in the monograph is devoted to the problems of unitarism in the context of ensuring state sovereignty, independence and control of the Ukrainian people, public authorities, local governments and civil society.

CONTENTS

PREFACE.....7

Chapter 1

HISTORY AND THEORY OF THE DEVELOPMENT OF THE DOCTRINE OF UNITARISM

1.1. Historical features of the development of unitarism as a form of state-territorial structure of Ukraine 14
1.2. Methodological problems of the study of modern unitarism..... 45
1.3. Unitaristics as a form of systematization of scientific knowledge about unitarism 84

Chapter 2

THE DOCTRINE OF MODERN UNITARISM: PROBLEMS OF FORMATION AND DEVELOPMENT

2.1. The concept and main features of modern unitarism 103
2.2. Unitarism in the system of principles of constitutional order.....132
2.3. Comparative analysis of unitarism and Federalism 148

Chapter 3

UNITARISM IN CONSTITUTIONAL LAW AND DOMESTIC CONSTITUTIONAL PRACTICE

3.1. Unitarism and separation of state power.....177
3.2. Unitarism in the context of local self-government and decentralization of public authority 212
3.3. Autonomy in the doctrine and practice of domestic unitarism.....255
3.4. Unitarism and problems of administrative-territorial reform.....276
3.5. Unitarism and Citizenship Institute 295

Chapter 4

PROBLEMS AND PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF UNITARISM IN MODERN UKRAINE

4.1. Peculiarities and tasks of ethno-national policy
in modern Ukraine in the context of ensuring unitarism.....314
4.2. Features and objectives of language policy
in modern Ukraine in the context of ensuring unitarism.....338
4.3. Features and objectives of information policy
in modern Ukraine in the context of ensuring unitarism.....360
4.4. Features and objectives of fiscal policy
in modern Ukraine in the context of ensuring unitarism.....390
4.5. Unitarism and national security problems in modern Ukraine.....410

Chapter 5

SOVEREIGNTY, INDEPENDENCE AND UNITARISM IN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL CONTROL

5.1. Control functions of the Ukrainian people 433
5.2. Constitutional control bodies
at the mechanism of constitutional guarantee.....456
5.3. Issues of sovereignty, independence and unitarism
in decisions and conclusions of the Constitutional Court of Ukraine.....486

Afterword.....504
Summary.....513
Contents.....514

Наукове видання

ШЕМШУЧЕНКО Юрій Сергійович
СКРИПНЮК Олександр Васильович
БАТАНОВ Олександр Васильович та ін.

СУЧАСНИЙ УНІТАРИЗМ: ДОКТРИНА І ПРАКТИКА
До 30-річчя незалежності України

Монографія

Редактор О. М. Кузьміна

Формат 70 х 100 1/16
Ум. друк. арк. 41.9
Наклад 200 прим.

ТОВ „Видавництво „Юридична думка”
01103, м. Київ, вул. Бойчука Михайла, 18-а
Свідоцтво ДК № 1742 від 06.04.2004
Тел. (044) 405-15-11
E-mail: jurdumka@ukr.net

Віддруковано у ТОВ «Талком»
03115, м. Київ, вул. Львівська, 23
Свідоцтво ДК № 4538 від 07.05.2013
Тел. (044) 424-40-69