

Соціологія та політологія / Трансформація політичної  
системи пострадянських незалежних держав  
**Лисенко Л. Г.**

*к. іст. н., доцент кафедри філософії та суспільствознавства  
Уманського державного педагогічно університету імені Павла Тичини  
Україна, м. Умань*

**ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ: ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНА  
УНІТАРНА ДЕРЖАВА ЧИ ФЕДЕРАЦІЯ?**

Незалежна Україна успадкувала від УРСР унітарну форму державного устрою, яка була закріплена в Конституції 1996 року. Нині, в умовах ескалації протистояння, коли чергова спроба України обрати європейський шлях розвитку, викликала шалений спротив Росії та її прибічників – проросійські налаштованих політиків і громадян, особливо на півдні та сході нашої країни, коли ведеться пошук джерел тих негараздів і складностей, перед лицем яких опинилася наша держава, ведеться підготовка нової редакції Основного Закону, ідея зміни форми державного устрою набула актуальності.

Мета наукової статті – аналіз характерних ознак децентралізованої унітарної держави та федерації та можливостей зміни форми державного устрою в умовах сучасної України.

Нагадаємо, що унітарна форма державного устрою є найбільш поширеною в світі. Унітаризм в історичній ретроспективі був прогресивним явищем. Він прийшов на зміну феодальній роздробленості, був викликаний процесом зародження і розвитку капіталістичних відносин, формуванням єдиного ринку. Унітарний спосіб організації державної влади не був пов'язаний з національними чи іншими відмінностями в структурі населення. Унітарна держава – це єдина, цілісна держава, яка поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що не мають будь-якої політичної самостійності. Основними ознаками унітарної держави є наявність єдиної конституції, норми якої діють на всій її території, єдине громадянство, єдине законодавство, єдина

судова система, єдина система вищих органів влади і управління тощо. Територія унітарної держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, відповідно до яких формується система місцевих органів влади. Іноді в унітарних державах з ускладненим характером національних чи соціально-економічних відносин можлива автономія її окремих частин, тобто законодавчо закріплена форма самоврядування територіальної одиниці держави, що проявляється в самостійному рішенні місцевих питань. Всі ці ознаки притаманні й Україні та закріплені в її Основному Законі.

Конституція України забезпечує право громадян на здійснення місцевого самоврядування через самостійне розв'язання населенням питань місцевого значення, самостійність органів, утворюваних населенням з цією метою, через конституційну заборону на обмеження прав місцевого самоврядування. У Конституції задекларовано, що права місцевих громад на самоврядування гарантуються усіма державними органами. Принципи організації місцевого самоврядування в Україні, встановлені Основним Законом України, нормами відповідних законів, загалом відповідають міжнародним стандартам, зокрема й вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування [1, с. 40 – 42].

Особливе місце в процесі становлення державного устрою України належало законодавчому врегулюванню взаємовідносин між центральними органами державної влади та органами управління Автономної Республіки Крим, що була утворена на базі Кримської області. Ще у 1954 році Президія Верховної Ради СРСР затвердила подання Президій Верховних Рад РСФСР та УРСР про передачу Кримської області до складу України «з нагоди 300-річчя возз'єднання України з Росією, враховуючи спільність економіки, територіальну близькість і тісні господарські та культурні зв'язки між Кримською областю і УРСР». Дійсно, необхідність піднімати економіку Криму, забезпечення населення прісною водою, електрикою, газом за рахунок ресурсів України та інші господарські проблеми були головними чинниками, що обумовили зміну підпорядкування Кримської області [2, с. 27 – 44].

У відносинах центральної влади незалежної України і Кримської автономії на початку 90-х років ХХ ст. виникла низка політико-правових проблем, які підсилювались нагнітанням у Криму антиукраїнських настроїв, пожвавились виступи радикальних представників російської громади півострова за відновлення СРСР або за приєднання до Росії, що загрожувало територіальній цілісності України. Тоді офіційна влада Києва зуміла розв'язати ці проблеми законодавчими кроками – прийняттям законів «Про Автономну Республіку Крим», «Про розмежування повноважень між органами державної влади України і Республіки Крим» і особливо – прийняттям Конституції України 1996 року, розділ Х якої чітко розмежував повноваження центральної влади та Кримської автономії [1, с. 39 – 40].

Проте далеко не всі проблеми на сьогоднішній день у сфері самоврядної діяльності врегульовані чинним законодавством. Деякі закони, які б мали заповнити прогалини в чинному законодавстві, так й не були прийняті з різних причин, як об'єктивних, так і з суб'єктивних, насамперед, через свідому й цілеспрямовану протидію деяких політичних сил або окремих політиків реформуванню основ місцевого самоврядування. Особливо це стосується законодавства в бюджетній та податковій сферах, від чого прямо залежить процес становлення фінансової бази місцевого самоврядування. На загальнодержавному рівні протидія виявлялась та й виявляється у нездійсненні необхідних кроків у напрямку децентралізації і деконцентрації влади і ресурсів, на регіональному рівні – у неприйнятті рішень про передачу на рівень місцевого самоврядування об'єктів власності, фінансових та інших ресурсів.

Багато розмов про необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи велось за часів президентства В. Ющенка, проте реформа так і не була проведена. За режиму В. Януковича поступово була створена жорстко централізована система органів державної влади та управління, функції ж регіонального й місцевого самоврядування були суттєво обмежені. Проте, у зв'язку з наближенням президентських виборів, в 2013 році уряд Азарова підготував проект указу президента «Про затвердження

Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні». В проекті указу про реформування місцевого самоврядування констатувалась нездатність більшості територіальних громад до забезпечення ефективного управління економічним розвитком міста чи регіону, наводились такі цифри: з майже 12 тисяч територіальних громад, більш як у половині чисельність мешканців не перевищує 3 тисяч осіб, а 4,8 тисяч – мають населення менше ніж 1 тисяча [3, с. 12]. У переважній більшості територіальних громад відсутні виконавчі органи місцевих рад, бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Як наслідок, органи самоврядування таких громад фактично не можуть здійснювати надані їм законом повноваження.

В проекті Концепції реформування місцевого самоврядування передбачалось утворення виконавчих органів обласних та місцевих рад і розмежування повноважень між ними та місцевими державними адміністраціями. Взагалі виконкоми місцевих рад вже існували в перші роки незалежності України. Складається думка, що Партія регіонів прагнула перестрахуватися від програшу на президентських виборах 2015 року, тому що виконавчий комітет ради – це, без сумніву, потужний інститут регіональної і місцевої влади, що розпоряджається фінансовими і матеріальними ресурсами, до того ж й бюджетними коштами, може бути використаний для забезпечення перемоги на президентських виборах її представника. Експерт А. Скумін зазначає, що в політичному плані ідея з реалізацією виконкомів рад може бути від поміркованої до радикальної, тобто у випадку програшу представника Партії регіонів на президентських виборах низка регіональних рад Півдня та Сходу України разом зі своїми виконкомами можуть прийняти рішення про припинення перерахування коштів до державного бюджету, про перепідпорядкування собі територіальних силових структур тощо [3, с. 12 – 13]. В такій ситуації вплинути центральній владі на дії територіальних громад буде набагато складніше.

У загальну логіку підготовки до децентралізації держави в разі програшу попереднього керівництва вписується й указ В. Януковича від 24 травня 2013 року «Про заходи щодо забезпечення здійснення місцевими державними адміністраціями виконавчої влади на відповідній території», в якому пропонувалося посилити роль ОДА і РДА у координації діяльності територіальних органів міністерств, державних агентств тощо, вимагалось обов'язково погоджувати всі кадрові призначення територіальних органів центральної виконавчої влади з очільниками держадміністрацій, а за умови формування виконкомів ця функція перейде до кола їх повноважень і можливості органів центральної влади заблокувати ті чи інші рішення виконкомів територіальних будуть значно обмеженими [3, с. 13].

З одного боку, зміни в системі місцевого самоврядування дійсно давно назріли, з іншого – напрям цих змін чітко не визначений. В процесі підготовки нової редакції Конституції України все частіше почали наголошувати на необхідності децентралізації влади й повноважень в умовах збереження унітарного державного устрою. До речі, такі заяви зробив нещодавно прем'єр-міністр України А. Яценюк, характеризуючи процес підготовки нової редакції Основного Закону. Водночас з'явилось повідомлення, що Верховна Рада ухвалить у першому читанні проект реформи місцевого самоврядування в рамках нової Конституції до президентських виборів. Проте, Ю. Макаров, журналіст, політолог, експерт, зазначив, «... що на тлі реальних військових дій і, власне, виборчої кампанії» саме ця реформа не приверне до себе достатньої уваги, навіть за умови підтримки її такими політиками, як Гройсман та Садовий, висловивши побоювання, що це може бути «намагання укріпити державу за рахунок нової угоди центральної влади з регіональними елітами, адже політика – мистецтво можливого» [4].

Політик та історик В. Литвин вважає, що «... проблему децентралізації наші урядовці розуміють спрощено, розраховуючи обмежитися певною деконцентрацією влади й ресурсів. Тим часом проблема розмежування понять

не така вже й проста; у світовій практиці відмінності між ними уявляються принциповими» [5, с. 5].

Слід зазначити, що децентралізація влади полягає у передачі центральною владою органам місцевого самоврядування низки функцій і повноважень, у межах яких вони не будуть підпорядковані органам центральної влади, тобто фактично відбувається відчуження певних повноважень держави на користь іншої юридичної особи – місцевої влади. Децентралізація може бути політичною та адміністративною. Якщо політична децентралізація передбачає розподіл влади між центральними урядом та місцевими органами влади з неієрархічним підпорядкуванням останніх центру, високий ступінь фінансової автономії та виборність вищих службовців місцевого рівня, то адміністративна децентралізація – розподіл влади між центральним урядом та місцевими органами влади в ієрархічному порядку, коли останні діють у межах, які визначає центр, вони не є повністю залежними і отримують часткову фінансову і структурну автономію. В деяких державах децентралізація доповнюється й деконцентрацією влади, змістом якої є передача повноважень призначеним із центру органам місцевої адміністрації, поряд з якими будуть функціонувати й органи місцевого самоврядування. Таким чином, відбувається роздрібнення влади одного рівня.

Перехід до децентралізації – це, за висловом американського політолога О. Тоффлера, «глобальний зсув влади», що звільняє індивіда від державної опіки і дозволяє будувати демократію знизу догори [6, с. 282]. Демократія передбачає наявність зворотного зв'язку між владою і громадянином, тобто люди повинні бути поінформовані про всі дії та рішення влади, а влада – про реальні потреби конкретних громадян, тільки тоді її кроки будуть визначатися інтересами як громадян, так і соціальних груп і вона зможе адекватно реагувати на їх запити.

Сьогодні в Україні поряд із закликами до децентралізації влади поширюються й федералістські ідеї, зокрема з боку російської влади. Федеративна держава – це союзна держава, що складається з декількох

державних утворень, кожне з яких володіє власною компетенцією та має свою систему законодавчих, виконавчих і судових органів влади. Від унітаризму федерацію відрізняють такі характерні ознаки: територія федерації не є єдиним цілим в політико-правовому плані, вона складається з територій суб'єктів федерації, які наділяються, як правило, установчою і законодавчою владою, тобто їм може бути надане право прийняття власних законодавчих актів і, навіть, конституцій, які за змістом не суперечать конституції та правовим нормам федеративної держави; суб'єкти федерації поряд з федеральною системою законодавчої, виконавчої і судової мають власні органи законодавчої виконавчої і судової влади, порядок їх формування і компетенцію визначають, як правило, конституції суб'єктів федерації; відмінною ознакою федерації є двопалатна структура федерального парламенту, в якому верхня палата забезпечує представництво суб'єктів федерації; наявність двох рівнів громадянства – федерального і суб'єктів федерації, при цьому мова не йде про подвійне громадянство, бо наявність громадянства суб'єкта федерації визначає правовий статус громадянина в межах конституційних норм, що діють на його території, тоді як в міжнародно-правовому плані всі громадяни федеративної держави мають єдині права і свободи відповідно до федеральної конституції; ускладнені процедури виходу суб'єктів із складу федерації [7].

Федерація може бути утворена як результат укладання договору між суверенними державами про створення нового державного об'єднання з перетворенням учасників договору в суб'єктів федерації, шляхом приєднання до держави нових територій і наділення їх правами суб'єкта федерації, в результаті підвищення статусу регіональних адміністративних одиниць і перетворення їх на суб'єктів федерації, шляхом еволюції конфедерації в федеративну державу.

Федерації в Європі, наприклад, зазвичай об'єднують різні народи, які проживають на своїх історичних територіях. Вони утворювалися чи як результат добровільного об'єднання окремих народів із власними етнічними територіями, чи запобіжний засіб від остаточної руйнації багатонаціональних

імперій, чи на їх уламках. На думку експерта Інституту федералізму (м. Фрайбург, Швейцарія) доктора Ніколаса Шмітта, швейцарський приклад федерації є взірцем серед двадцяти п'яти інших федеративних держав. Він називає декілька історичних умов, які забезпечили успіх швейцарської моделі федералізму – це, насамперед, майже 700-річний шлях становлення федерації, довготривала політика децентралізації, наявність зовнішньої загрози, суб'єкти федерації кантони в тому вигляді, в якому вони існують зараз, існували з часів Середньовіччя, врешті-решт наявність 26 кантонів-суб'єктів федерації. Водночас, він попереджує, що федерація не проголошується і не нав'язується певним рішенням згори чи ззовні, а свідомо формується знизу майбутніми її суб'єктами [8].

Прибічники федералізації України вважають, що федеративна форма державного устрою приведе до оптимізації соціокультурних і ментальних особливостей регіонів України, що федеративна форма держави поширена в Європі, надзвичайно демократична й найточніше відповідає нашим традиціям та реаліям, що історія Донбасу, наприклад, істотно різниться від історичних доль Галичини, Закарпаття, центральних областей, Криму. Їх критики наголошують, що Україна неоднорідна. Формування її регіонів відбувалося в різний час і різними способами. Саме тому різні національно-етнічні групи тою чи іншою мірою розселені по всій території держави, що не вимагає їх представництва для задоволення власних інтересів на федеральному рівні [7, с. 3]. Тим більше, що в історії України вже були спроби її федералізації, які здійснювали вороже настроєні до неї зовнішні сили або їхні агенти всередині країни.

Відомий історик Л. Залізняк нагадує, що на початку ХХ століття більшовицька Росія вдавалася до спроб федералізації України, створивши на її землях Донецько-Криворізьку Республіку, підтримавши «вільну республіку» Нестора Махна, доки та була вигідна їй у боротьбі з УНР та іноземними інтервентами. Спираючись на ці «незалежні республіки», Росія придушила УНР, а згодом ліквідувала створені нею квазідержави. Федералізувати Україну



Москва вкотре спробувала за часів М. Горбачова, стимулюючи сепаратистські рухи на Закарпатті, півдні, Донбасі, в Криму, а згодом вже під час Помаранчевої революції, підтримавши з'їзд сепаратистів у Сєверодонецьку та його рішення про утворення Південно-Східної Української Автономної Республіки – горезвісного «ПСУАРу». Л. Залізник вважає, що «перелякана європейським вибором українців Москва..., як потопаючий за соломинку, чіпляється за старий імперський принцип «поділяй і володарюй» [9, с. 13]. Саме цим пояснюється чергова спроба послабити нашу країну через нав'язування ідеї федералізації з наступним поглинанням Криму, Донбасу й південних областей України Росією. Водночас, у зв'язку з тим, що на цих землях проживають українці, а не якийсь інший народ, то за нормами міжнародного права такі дії класифікуються розчленуванням єдиного цілого, тобто сепаратизмом, і вважаються найтяжчим злочином, який штовхає націю до громадянської війни.

На думку В. Литвина, в сьогodнішній Україні, «що перебуває у вирі суспільних збурень, рецепти федералізації представляються як своєрідна панацея, варто відразу замислитися: кому це вигідно і що можемо отримати у підсумку?» [5, с. 4]. Без сумніву, практична реалізація ідеї федералізації сьогодні може привести до легалізації самопроголошених республік на сході України, спровокувати конфлікти ідентичності за югославським зразком. Цю думку поділяють чимало науковців і політиків. Так, народний депутат України С. Гриневецький підкреслює, що можна проголосити про перетворення України на федерацію, але якщо розподіл фінансів, право на призначення керівників територіальних органів влади залишиться в руках центру, федерація перетвориться на законодавчу фікцію [10, с. 6]. Історик Л. Залізник вважає, що нав'язування федеративного державного устрою Україні може її взагалі зруйнувати як суверенну державу [9, с. 11 – 13].

Отже, після буремних подій на Майдані наша держава дістала черговий шанс корінним чином реформувати систему влади, яка показала свою неефективність. Сьогодні Україна має визначитися з формою державного

устрою, що дасть можливість визначити спрямованість майбутнього реформування владних структур. На нашу думку, ідея федералізації України не має під собою історичного підґрунтя, бо культурно-історична та етнографічна строкатість її територій, тим більше, що окрім татар Криму, караїмів і кримчаків, усі інші етнічні групи в нашій країні (навіть такі чисельні, як росіяни) не є автохтонами, тому що проживають за межами своїх історичних територій, не може бути підставою для зміни форми її державного устрою. Україна потребує проведення адміністративно-територіальної реформи, яка б забезпечила децентралізацію влади, передачу місцевим органам компетенції, функцій і повноважень, у межах яких вони не були б підпорядковані центральній владі. Вона може скористатися, наприклад, досвідом трансформації посткомуністичної Польщі. Польський політик, громадський діяч, науковець Єжи Стемпень вважає, що Україна повинна проводити реформи децентралізації влади якомога швидко, без зволікання і пошуку ідеального рішення, бо саме «децентралізація будить у звичайних людей відповідальність за свою малу батьківщину..., а з часом у них з'являється відповідальність і за всю країну» [11, с. 38 – 39].

Таким чином, реформоване місцеве самоврядування повинно стати базисом для формування та функціонування громадянського суспільства. Саме децентралізація системи державної влади приведе до подальшої демократизації суспільних відносин, тому що вона передбачає не розділення країни, а створення можливостей для розвитку всього державного простору на основі пріоритету повноважень територіальних громад як джерела муніципальної, незалежної від держави влади, врешті-решт, це дозволить проводити демократизацію знизу догори.

### **Література**

1. Конституція України: Із змінами, внесеними згідно із Законом № 2222-IV від 08.12.2004 р. – К.: Велес, 2007. – 48 с.

2. Чумак В. Україна і Крим: феномен на межі Європи та Сходу / В. Чумак // Бюлетень Центру українських досліджень. Історична серія. – К., 1995. – Ч. 1. – С. 27 – 44.
3. Скумін А. Северодонецьк-2? / Андрій Скумін. // Український тиждень. – 2013. – № 25. – С.12 – 13.
4. Макаров Ю. Самоврядна Україна як заповідник гоблінів / Юрій Макаров. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tyzhden.ua/Politics/109807/PrintView/>.
5. Литвин В. Децентралізація, федералізація, сепаратизм: парадокси політичного дискурсу / Володимир Литвин. // Голос України. – 2014. – 8 травня. – С. 4 – 5.
6. Основи демократії: навч. посіб. для студентів вищ. навч. закладів / Авт. колектив: М. Бессонова, О. Бірюков, С. Бондарчук та ін.; За заг. ред. А. Колодій. – Вид. 2-ге, стереотипне. – К.: Вид-во «Ай Бі», 2004. – 668 с.
7. Барабаш Б. Федералізація України: панацея или тупик? / Борис Барабаш. // Зеркало недели. – 2012. – 24 ноября. – С. 3.
8. Швейцарські експерти: «Федералізація не проголошується і не нав'язується певним рішенням згори...» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tyzhden.ua/World/108508/PrintView/>.
9. Залізник Л. Обережно, федералізація! / Леонід Залізник. // Український тиждень. – 2014. – № 7. – С. 11 – 13.
10. Гриневецкий С. Административно-территориальное устройство: где выход? / Сергей Гриневецкий. // Зеркало недели. – 2013. – 25 мая. – С. 6.
11. Белей Л. Єжи Стемпень: «Децентралізація будить у звичайних громадян відповідальність за свою малу батьківщину» / Лесь Белей. // Український тиждень. – 2014. – № 17 – 18. – С. 38 – 39.

## **Заявка**

**Лисенко Людмили Григорівна**

Уманський державний педагогічний університет імені Павла Тичини

кандидат історичних наук, доцент кафедри філософії та суспільствознавства

Тема доповіді: **«ДЕРЖАВНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ: ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНА УНІТАРНА ДЕРЖАВА ЧИ ФЕДЕРАЦІЯ?»**

Назва секції та підсекції: **Соціологія та політологія / Трансформація політичної системи пострадянських незалежних держав**

Домашня адреса: **20300 Черкаська обл., м. Умань, зав. Мілованова, буд. 4, кв. 1.**

Тел. /04744/ 3-11-62.

Електронна адреса: [politologyl@gmail.com](mailto:politologyl@gmail.com).