

ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ ТА УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ УКРАЇНИ: УНІТАРИЗМ ЧИ ФЕДЕРАЛІЗМ?



Володимир МІЩУК,
кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного
права юридичного факультету Київської державної
академії водного транспорту імені гетьмана Петра
Конашевича-Сагайдачного

***Міщук В.** Перспективи розвитку та удосконалення державного устрою України: унітаризм чи федералізм?*

У статті досліджено шляхи оптимізації державного устрою України, в результаті чого зроблено висновок, що на сучасному етапі національного державотворення оптимальною є унітарна форма державного устрою. Разом з тим необхідно здійснити низку практичних кроків у напрямку поетапної децентралізації державної влади для утвердження України як регіональної держави.

***Ключові слова:** державний устрій, унітарна держава, регіональна держава, федерація.*

***Мищук В.** Перспективи развития и усовершенствования государственного устройства Украины: унитаризм или федерализм?*

В статье исследуются пути оптимизации государственного устройства Украины, в результате чего сделан вывод, что на современном этапе национального государственного строительства оптимальной есть унитарная форма государственного строя. Вместе с тем необходимо осуществить ряд практических шагов в направлении поэтапной децентрализации государственной власти для утверждения Украины как регионального государства.

***Ключевые слова:** государственный строй, унитарное государство, региональное государство, федерация.*

Myschuk W. Prospects for the development and improvement of government of Ukraine: unitarianism or federalism?

In the article investigated ways of optimizations state system of Ukraine. It was concluded that at the present stage of the national state is optimal unitary form of government. However, it must take a number of practical steps towards the gradual decentralization of the government for the establishment of Ukraine as a regional power.

Keywords: state system, unitary state, regional state, federation

В сучасних умовах важливою складовою успішного державотворення незалежної України є оптимальна побудова державного устрою. Проблема практичної оптимізації державного устрою України є багатогранною і комплексною, її вирішення опосередковує необхідність здійснення загальнотеоретичного, організаційного, фінансово-економічного, соціально-ментального та етнічно-національного багатовимірного наукового пошуку. Крім того, реформування державного устрою має відбуватися на чіткій нормативно-правовій основі. Серед сучасних учених-теоретиків, які здійснювали наукові дослідження державного устрою України, можна відзначити С. В. Адамовича, Я. В. Верменича, М. І. Козюбру, Р. А. Колишка, А. М. Колодія, В. В. Копейчикова, О. В. Клиненка, М. І. Михальченка, В. Ф. Погорілка, С. О. Телешуна, В. О. Чиркіна, В. М. Шаповала та інших, загальнотеоретичні наукові дослідження яких, безперечно, мають високу наукову цінність і заслуговують на увагу. Проте проблеми практичного реформування державного устрою України і надалі залишаються відкритими. І дійсно – у політиці, юриспруденції, суспільстві точаться нескінченні дискусії з приводу утвердження оптимальної для України моделі державного устрою. «З-поміж країн, які постали на пострадянському просторі, Україна є зразком невизначеності – як щодо загальної трансформаційної стратегії, так і стосовно конкретних форм територіальної організації» [1, 2].

Тому виникає питання – яка форма державного устрою є найбільш оптимальною для України – унітарна чи федеративна, у

якому форматі можна не лише безболісно і швидко подолати національно-політичні та соціально-економічні проблеми українського суспільства, але й створити міцну політико-правову основу як для розбудови Української держави, так і посилення її ролі у міждержавних відносинах?

Аналіз профільної джерельної бази показує, що нормативна об'єктивізація державного устрою, як правило, має конституційно-правову основу і Україна у цьому сенсі не є винятком – форма державного устрою Україна визначена ст. 2 Конституції України. Водночас конституційне законодавство України не містить нормативного визначення поняття «державний устрій», що призводить до неоднакового сутнісного розуміння ученими-теоретиками цієї дефініції. Визначимо, що **державний устрій** – це політико-територіальне влаштування держави, яке визначає і характеризує порядок територіального поділу держави, правовий статус її територіальних одиниць, територіальну організацію державної влади, а також способи взаємодії загальнодержавних, центральних та місцевих органів влади.

Зауважимо, що загальнотеоретичні наукові надбання і концепції, продуковані вченими-правниками, предметом дослідження яких стали питання оптимізації форми державного устрою України, можна виокремити у три відносно самостійні напрямки.

Перша когорта учених продукує ідею поступової регіоналізації Української держави, і така ідея у світовій загальноюридичній теорії і практиці державотворення не є новою. Історія приписує введення в обіг терміну «регіоналізм» французу Берлюку-

Перуссі (1874р.), проте Р. Г. Калитчак стверджує, що регіоналізм зародився на зламі XVIII-XIX ст. у Франції як ціннісно-раціональна орієнтація на регіональні пріоритети і своєрідний протест централізму [2, 55]. Упродовж XX ст. інститут регіоналізму не лише активно досліджувався, але й знайшов належне практичне втілення. «В останні десятиліття, – зауважує російський учений В. О. Чиркін, – в деяких країнах (Іспанія, Італія та ін.) склалася так звана регіоналістська держава, яка поєднує різноманітні елементи унітаризму, федералізму, автономії і за своєю суттю є перехідною від унітаризму до федералізму» [3, 156]. Сучасні дослідження питання активно продукуються ученими, які здійснюють наукові розвідки в різновекторному спрямуванні, зокрема, політичному, правовому, економічному, історичному, соціологічному тощо. Це стало вагомим стимулом того, що Інститут регіональних досліджень НАН України обґрунтував необхідність створення нової науки – регіонології, в рамках якої можна було б часткові й емпіричні дослідження з регіоналістики звести до певної логічної системи категорій та принципів [4, 215].

Прихильники регіональної держави висувають різні аргументи на її користь, проте беззаперечним є той факт, що регіоналізація України – це один із способів децентралізації державної влади. Україна в період становлення сучасної державності, переходу до нових політичних та економічних інститутів визнає необхідність децентралізації унітарної держави, відродження самоврядування, що є важливим чинником утвердження та розвитку громадянського суспільства. За період незалежної України було розроблено і введено в дію декілька сотень різноманітних програм розвитку регіонів, проте вагомих результатів немає, оскільки більшість із них носило вузько спрямований галузевий або обласний характер. Сучасна національно-державна мета регіоналізації, як наголошує О. І. Шаблій, полягає в обґрунтуванні такого поділу Украї-

ни на макрочастини, щоб регіональна національна, демографічна, соціальна, економічна та екологічна політика забезпечила гармонійний і сталий розвиток суспільства в цілому, створила умови нормальної й духовної життєдіяльності людини» [5, 4].

Отже, проблема регіоналізації Української держави залишається відкритою і такою, що потребує інтегрованого різногалузевого (економічного, правового, політичного, соціального, національно-етнічного) дослідження. Крім того, ми вважаємо, що визначальним критерієм можливої регіоналізації України повинна стати винятково економічна, а не політична доцільність, а завдання юриспруденції у процесі регіоналізації України має полягати, насамперед, у його правовому супроводі з метою забезпечення легітимності державотворення.

Друга група учених, істориків, політиків продукує ідею федералізації Української держави і висуває низку аргументів (світоглядних, етнокультурних, соціально-економічних, політичних та інших) на користь перетворення України у федерацію. Такі вчені стверджують, що «федерація створюється там і тоді, де і коли існують значні відмінності в етнічному складі населення країни, історичні, культурні й територіальні особливості», а Україну вони класифікують як «фактично гетерогенну країну, що логічно тяжіє до федерації, із значними регіональними відмінностями та напругами» [6, 270]. «Федералізація – це об'єктивний та прогресивний процес, своєрідний виклик XXI століття, який у разі поширення його досвіду на Україну й поступового, поетапного здійснення міг би: 1) зміцнити державну єдність та зберегти територіальну цілісність; 2) запобігти відцентровим сепаратистським проявам; 3) зняти соціально-культурні суперечності між регіонами (щодо мови, історії тощо)» [7, 5]. Прихильність до федерації висловлюють й інші науковці [8].

У перші роки незалежності України подібна прихильність до федералізації значною мірою була зумовлена ейфорією реаль-

ної можливості привнести в Україну нові інститути, а національне державотворення багатьма політиками і вченими сприймалося як «полігон» для відповідних «спроб і випробувань». Натомість протягом останніх п'яти років заяви про необхідність федералізації України продукуються швидше з огляду на політичну ситуацію у державі, а не з позицій доцільності правового реформування України. Отож проблема федералізації України перебуває не стільки в правовій площині, скільки в політичній. Підтвердженням цього є відповідна «хвилеподібність федералістського ажіотажу», який «зникає так само раптово, як і з'являється – до чергового сплеску передвиборної риторики» [1, 2].

Третя група учених обстоює ідею децентралізації державної влади в умовах збереження унітарної форми державного устрою України. Примітно, що доцільність забезпечення побудови Української держави на засадничих принципах унітаризму позиціонується вченими з огляду на недоліки федеративної форми державного устрою. Так, Л. Нагорна вважає, що федералізм може стати гальмівним чинником на шляху реформ, оскільки розшириться простір узгоджень і дискусій, а це в умовах збереження низької культури компромісів української еліти є вкрай небезпечним. По-друге, виникає проблема зростання вартості управлінського апарату [9, 9].

У науці теорії держави утвердилася думка, що федерації спроможні найбільш повно задовольнити національно-культурні запити громадян. Разом з тим директор Інституту федералізму і громадянського суспільства Російської Федерації професор О. М. Арінін підкреслює, що досвід унітарних держав свідчить про зворотне – світова практика переконливо показує, що унітарні демократичні держави набагато ефективніше вирішують життєві проблеми суспільства, ніж недостатньо розвинуті федерації [10, 73]. Інші вчені наголошують, що жодний федералізм не забезпечить громадянам

України, які належить до різних етнічних груп, належної культурної безпеки і рівних економічних умов [11, 33]. Такий стан справ приводить до висновку, що форма державного устрою не є пріоритетною у процесі державотворення, оскільки винятково важливим є не порядок внутрішнього територіального влаштування, а державно-правовий режим його функціонування.

Крім того, у науці державознавства утвердилася теза про неможливість перетворення унітарної держави у федерацію, оскільки утворення федерації передбачає об'єднання (інтеграцію) відповідних суб'єктів в єдиний союз, тому федеративні держави інколи називають союзними. Значить, створювати федерацію, рухаючись у зворотному напрямку, тобто від унітарної форми державного устрою до федеративної, є кроком назад у державотворенні [9, 8]. Український учений М. І. Корнієнко також вважає, що федералізація відбувається в процесі об'єднання держави, а не її поділу, тому Україна повинна бути унітарною державою [12, 66]. Натомість відомо, що унітарна Бельгія поступово перетворилася у федерацію за принципом субсидіарності її об'єктів. Більше того, у науці теорії держави продукується думка про доцільність використання Україною досвіду федералізації Бельгії, який міг би слугувати нормативною моделлю для розв'язання суперечностей національного державотворення.

Голова комітету зі співробітництва Україна-Бельгія Маргарет Германс, яка добре розуміє складнощі українського державотворення, наголошує, що обидві держави перебувають в одному культурному становищі: в Україні живуть два основні народи – українці та росіяни, у Бельгії – валлони та фламандці, тому в процесі федералізації України цілком «можливий культурний тиск на російськомовні частини України з боку Росії і спекуляції навколо мовного питання, що мають місце в українському суспільстві» [13, 4]. Ми вважаємо, що привнесення на національний ґрунт державо-

творення досвіду бельгійської федералізації лише посилить національно-культурну, політичну, мовну конфронтацію в суспільстві.

На нашу думку, найкращий державний устрій на теренах незалежної України є той, завдяки якому опосередковується можливість збереження її державно-національної єдності і територіальної цілісності, забезпечується зростання економічної могутності держави шляхом оптимального поєднання загальнодержавних та місцевих інтересів.

Таким чином, підсумовуючи вищезазначене, приходимо до таких висновків:

1. Федеративна форма державного устрою є неприйнятною для України, що може бути поясненим рядом вагомих причин:

- в умовах політичної нестабільності, низького рівня правосвідомості українських політиків, державних діячів федералізація України може призвести не лише до порушення її територіальної цілісності, але й до розколу та поступової втрати державного суверенітету;

- утвердження національного державотворення на федеративних засадах в умовах відсутності реального народовладдя призведе як до нового витка політичної нестабільності, так і до соціально-економічного розбалансування держави;

- відсутність єдиної загальноприйнятої програми економічного розвитку Української держави, розробленої з урахуванням регіональних виробничих потужностей, розрахованої на тривалий період (15-20 років), опосередковує функціональну невизначеність федералізації України з економічних позицій. Отже, федералізація передбачає значні фінансові затрати, проте перспективи економічної вигоди політико-правової реформи є невизначеними, що в умовах утвердження ринкової економіки, постійного зростання зовнішнього боргу України є не лише неприйнятним, але й антидержавним процесом;

- федералізація України є безпідставною з етнічно-національних позицій, позаяк утвердження української державності відбувається на етнічних землях української нації.

2. Державотворчі перетворення у напрямку утвердження України як регіональної держави, на наше переконання, може стати цілком реальною перспективою вже у найближчі 10-15 років. Зауважимо, що регіональна держава містить деякі елементи федеративної форми державного устрою, проте з правової точки зору вважається унітарною державою. Отже, регіоналізація держави – оптимальний компроміс між прихильниками федералізму та унітаризму. Регіональне структурування територіального простору України має відбуватися на основі цілісної системи відповідних чинників, завдяки використанню яких процес регіоналізації буде мати під собою ґрунт. До системи таких чинників мають належати економічний, історичний, політичний, географічний і демографічний, тому що:

- економічна регіоналізація зумовлена відповідною спеціалізацією певного регіону і здійснюється з метою забезпечення комплексного та збалансованого розвитку територій держави, виходячи із загальнодержавних і місцевих інтересів, а також використання абсолютних і відносних переваг регіонів, зокрема природних і трудових ресурсів, вигідне транспортне сполучення тощо. Безперечно, збереження і поступове посилення національної ідентифікації української державності відбуватиметься, насамперед, завдяки зростанню економічної могутності України;

- історичний чинник регіоналізації України є найбільш зрозумілим і прийнятним для відповідних територіальних спільнот, оскільки тут спрацьовує феномен генетичної пам'яті предків. Отже, з огляду на історичний чинник, оптимальною є регіоналізація українських земель на такі територіальні утворення: Буковина, Волинь, Поділля, Полісся, Галичина, Слобожанщи-

на, Запоріжжя, Таврія, Закарпаття. Проте такий феномен в умовах політичної чи економічно-соціальної нестабільності у державі може бути дуже небезпечним, тому що в таких регіонах, як Крим, Закарпаття чи Буковина, цілком можлива активізація сепаратистських настроїв;

- активними суб'єктами продукування регіоналізації України за політичним чинником можуть стати політичні партії. Дійсно, відсутність двопалатного парламенту в Україні уже призвела до часткової регіоналізації політичних партій. Останні, залишившись за межами парламентської більшості, будуть лобіювати у парламенті інтереси певних регіонів з метою посилення своїх електоральних позицій. На нашу думку, сутнісне значення політичного чинника регіоналізації України має ґрунтуватися не стільки на самобутньо-регіональній, як на державно-національній самосвідомості;

- регіоналізація України як територіально найбільшої країни Європи має здійснюватися з обов'язковим урахуванням географічних чинників. Дійсно, неоднакове географічне, кліматичне розташування відповідних територій України опосередковує необхідність їх ідентифікації за цією ознакою, наприклад, Карпати, Крим, Полісся та інші. Крім того, відносна однаковість географічного рельєфу, природних ресурсів у

поєднанні з кліматичною одноманітністю опосередковує можливість економічної спеціалізації відповідного регіону (металургійне виробництво, виноградарство, рекреаційне зонування);

- демографічний чинник, безумовно, необхідно враховувати у процесі регіоналізації України. Демографічна ситуація в Україні визначається шляхом визначення природного руху населення (відтворення) і механічного руху (міграції). Зауважимо, що починаючи з 1993 року, населення України постійно зменшується. Крім того, густина населення в різних областях неоднакова, наприклад, у Донецькій області – 200 чол./км², тоді як у Чернігівській області – 35 чол./км². А значить, регіоналізація України має здійснюватися з обов'язковим урахуванням не лише реальної кількості населення відповідного регіону, але й на основі тенденцій до його збільшення чи зменшення.

3. На сучасному етапі національного державотворення оптимальною є унітарна форма державного устрою, проте необхідно здійснити ряд практичних кроків у напрямку поетапної децентралізації державної влади. Системне реформування державного владарювання має здійснюватися на основі чіткої програми, розробленої у результаті комплексного дослідження юристів, економістів, істориків, управлінців тощо.

ДЖЕРЕЛА

1. Литвин В. М. Федералізм: ідея, політична практика, застосовність в Україні // *Голос України*. – № 115(4765). – 24 червня 2010 р. – С. 2-3.
2. Калитчак Р. Г. Регіоналізм у європейських інтеграційних процесах / Р.Г. Калитчак. – К.: Знання, 2007. – С. 55.
3. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1999. – 568 с.
4. Адамович С. В. Соборність та регіональний розвиток у суспільно-політичному житті незалежної України / С.В. Адамович. – Ів.-Фр.: місто НВ, 2009. – 884 с.
5. Шаблій О. І. Деякі питання методології і теорії макрорегіоналізації України // *Вісник Львівського університету. Серія географія*. – 1999. – Вип. 24. – С. 4.
6. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія. І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман, О. В. Скрипнюк, Є. В. Перегуда, О. М. Стойко, О. Г. Кучабський, В. А. Явір / За ред. І. О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – 480 с.

7. Колесніченко В., Бортнік Р. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку Української держави // *Голос України*. – № 194 (4694). – 15 жовтня 2009 р. – С. 4-5.
8. Поповкін В. А. Регіонально-цілісний підхід в економіці. – К.: Наук. думка, 1993. – 220 с., Гриньов В. Б. Нова Україна: якою я її бачу. – К.: Абрис, 1995. – 92 с.
9. Нагорна Л. Федеративна ідея в Україні: традиції, сучасне бачення, перспективи / Л. Нагорна // *Історичний журнал*. – 2006. – № 5. – С. 9.
10. Алферова Е. В. Судьба России – федерализм // *Федерализм, региональное управление и местное управление* // *Сборн. статей*. – М., 1999. – С. 66-91.
11. Нікіфоров А. Р. Деякі регіональні аспекти побудови політичної нації в Україні / А. Р. Нікіфоров // *Регіональні проєкції державної політики. Збірник наукових праць Кримського філіалу НІСД*. – В 2-х т. Т. 2. – Сімферополь: Таврія, 2003. – С. 33.
12. Корнієнко М. І. Чи потрібні Україні її федералізація або автономізація? / М. І. Корнієнко // *Вибори та демократія*. – 2004. – Вип. 32. – С. 66.
13. Колесніченко В., Бортнік Р. Федеративна Україна: безальтернативна альтернатива розвитку української держави // *Голос України*. – № 194 (4694). – 15 жовтня 2009 р. – С. 4-5.