

## 2.2.

Унітаризм у системі принципів  
конституційного ладу

Ми вже вказували на те, що припис стосовно унітарної форми державного устрою України закріплено у розділі I Конституції (ст. 2). Цей розділ, а також розділи III і XIII 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»<sup>207</sup>. 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<sup>208</sup>.

Отже, I, III і XIII розділи Конституції можуть змінюватися виключно за процедурою 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.

<sup>207</sup> 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.

<sup>208</sup> 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 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 гравцем. 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<sup>209</sup>.

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<sup>210</sup>. Про це свідчить здійснення серйозних конституційних реформ наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. у низці держав (Аргентина – 1994 р., Велика Британія – 1998 р., Швейцарія – 1999 р., Італія – 2001 р., Франція – 2003 р., Німеччина – 2006 р.). У багатьох випадках сер-

<sup>209</sup> 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.

<sup>210</sup> Троицкая А. Федерация и региональное государство: где проходит граница? *Сравнительное конституционное обозрение*. 2009. № 6. С. 27.

йозні зміни територіальної організації країни здійснювалися на законодавчому рівні без внесення змін до конституції. Так, в Італії 1999 р. у рамках адміністративної реформи була здійснена деволуція адміністративних повноважень територіальним колективам<sup>211</sup>.

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

<sup>211</sup> Васильєва 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<sup>212</sup>. 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<sup>213</sup>. 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»<sup>214</sup>. 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)<sup>215</sup>. Нарешті, усім відомо про потужні процеси деволуції (фактично тієї ж децентралізації), що йдуть сьогодні у формально унітарній Великій Британії<sup>216</sup>.

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 феодалну 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»<sup>217</sup>.

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-

<sup>212</sup> 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.

<sup>213</sup> [https://legals.com/download/books/cons/czech\\_republic.pdf](https://legals.com/download/books/cons/czech_republic.pdf)

<sup>214</sup> <https://worldconstitutions.ru/?p=138&attempt=1>

<sup>215</sup> <https://worldconstitutions.ru/?p=369>

<sup>216</sup> Докладніше див.: Лейланд П. Деволуція в Великобританії: нові аспекти динаміки конституційного процесу. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2012. № 1. С. 25–46.

<sup>217</sup> Кушніренко О. Унітаризм як базова цінність конституційного ладу України. *Віче*. 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 дорогі цінні, 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 прокинулася, турботою паризьких бюрократів про «вікопомний» дух глибинної Франції. Ефективність управління та оптимізація ресурсів – ось мета реформ місцевого самоврядування П'ятої Республіки<sup>218</sup>.

З 1982 р. послідовне розширення можливостей земств відбувається у двох взаємодоповнювальних один одного напрямках. 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.<sup>219</sup>

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

<sup>218</sup> Доморацкая И. Э., Маклаков В. В. Региональная политика во Франции (правовые аспекты). Известия вузов. Правоведение. 1979. № 6. С. 75.

<sup>219</sup> 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 централізму-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<sup>220</sup>.

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)<sup>221</sup>.

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<sup>222</sup>. 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 набутися виняткової компетенції держави.

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

<sup>220</sup> Троицкая А. Назв. праця. С. 27.

<sup>221</sup> Васильева Т. Назв. праця. С. 23.

<sup>222</sup> 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<sup>223</sup>. 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 міститься такий підрозділ, як «Загальні засади» (ст. 137–139 Конституції Іспанії). В останній визначено, що держава за територіальною ознакою організується за муніципалітетами, провінціями і регіональними автономними утвореннями. Всі вони користуються автономією при веденні своїх справ<sup>224</sup>.

Іспанія вважається унітарною державою. Основною адміністративно-територіальною одиницею в Іспанії є регіональне автономне утворення (*comunidad autónoma*; 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<sup>225</sup>. 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.

<sup>223</sup> Шашкова А. В. Назв. праця. С. 227.

<sup>224</sup> <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>

<sup>225</sup> <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)<sup>226</sup>.

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<sup>227</sup>.

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 востаннє 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<sup>228</sup>.

<sup>226</sup> Шашкова А. В. Назв. праця. С. 243.

<sup>227</sup> Там само. С. 247.

<sup>228</sup> 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<sup>229</sup>.

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

<sup>229</sup> Васильєва 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 особливо значення набувають положення саме розділу I, оскільки вони є так званими принципами засад конституційного ладу, тобто «конституцією у конституції»<sup>230</sup>.

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»<sup>231</sup>.

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<sup>232</sup>. 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

<sup>230</sup> Тодика Ю. Н. Основы конституционного строя. Харьков: Факт, 1999. С. 35.

<sup>231</sup> Румянцева О. Г. Основы конституционного строя России. Москва: Юрист, 1994. С. 37.

<sup>232</sup> Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України від 21 червня 1996 р. URL: <https://portal.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 (титольної 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 далі культурно-національне самозначення даного народу»<sup>233</sup>. Розвиток національних

<sup>233</sup> 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<sup>234</sup>. 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 заботони 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»<sup>235</sup>.

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

<sup>234</sup> Ткаченко Є. В. Конституційно-правове регулювання мовних відносин. С. 36.

<sup>235</sup> Марусик Т. Мовне законодавство і мовні відносини у Франції: погляд крізь віки-2. *Дзеркало тижня. Україна*. 2011. № 31. 02 вересня. [https://dtua/POLITICS/movne\\_zakonodavstvo\\_i\\_movni\\_vidnosini\\_u\\_frantsiyi\\_poglyad\\_kriz\\_viki-2.html](https://dtua/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 розвитку 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»<sup>236</sup>. 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 однієї частини Українського народу»<sup>237</sup>. 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»<sup>238</sup>. 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.

<sup>236</sup> Барабаш Ю. Г. Установча влада українського народу як конституційний феномен. *Право України*. Юридичний журнал. 2009. № 11. С. 74.

<sup>237</sup> Там само. С. 74.

<sup>238</sup> Ковтун В. І. Гаранті 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, книговидавні 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<sup>239</sup>. 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».

<sup>239</sup> 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»<sup>240</sup>, 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<sup>241</sup>. 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 книговидавання, створення

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

<sup>241</sup> Про Концепцію державної етнонаціональної політики України: Проєкт 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 денационалізована 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 соціальної 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<sup>242</sup>.

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 усій сфері 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

<sup>242</sup> 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»<sup>243</sup>; «Серед державно-політичних концепцій унітаризму протистоїть федералізм»<sup>244</sup>; «За всіх рівних умов унітаризм вважається менш демократичною формою політико-правового устрою, ніж федералізм»<sup>245</sup> 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 як більш демократична форма організації держави, ніж унітаризм», а й стверджується, що «демократизм федеративного устрою полягає у тому,

---

<sup>243</sup> 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.

<sup>244</sup> Смирнов А. Н. Унитаризм. Федерализм: Энциклопедия. С. 548.

<sup>245</sup> Алебастров И. А. Конституционное право зарубежных стран: учеб. пособ. Москва: Юрайт-М, 2001. С. 148.