

3. Запрет на ограничение прав местного самоуправления. Эта норма адресована, с одной стороны, федеральным органам государственной власти, а с другой — органам государственной власти субъектов Федерации. Запрещается сужать права местного самоуправления, установленные как Конституцией Российской Федерации, так и федеральными законами — перечень данных нормативных актов приводится исчерпывающим образом.

Согласно ч. 3 ст. 3 Федерального закона № 131-ФЗ установленные Конституцией Российской Федерации и данным Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. К правам граждан на осуществление местного самоуправления отнесены, в частности, права на участие в местном референдуме, избирательные права, право на самостоятельное владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью, право на самостоятельное определение структуры органов местного самоуправления, право населения принимать решения по вопросам местного значения и другие.

Таким образом, местная (муниципальная власть) является разновидностью публичной власти, которая существует наряду с государственной властью. В Конституции РФ довольно значительно количество норм регулирует роль и место органов местного самоуправления в системе публичной власти в РФ. Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя, самостоятельной формой народовластия. В Конституции РФ содержатся довольно важные гарантии местной (муниципальной) власти.

*А. Г. Кушниренко,
Т. Н. Слинько*

Унитаризм как принцип конституционного строя Украины и форма государственного единства

Каждое суверенное государство имеет свою форму, под которой обычно понимают единство формы государственного устройства, формы правления и политического режима. Что касается формы государственного устройства, то это элемент, который отражает способ административно-территориальной организации государства, деление его на составные части и распределение власти между ними, а также между этими составными частями и самим государством. В соответствии с формой государственного устройства выстраиваются различные модели вертикального разделения власти. Все существующие на сегодня в мире государства подразделяются на унитарные и федеративные. Приблизительно 170 государствам из более чем 220 свойственна унитарная форма территориально-политической организации государства. Такое многообразие и множественность унитарной формы территориального устройства государства вызывает необходимость структуризации научных знаний о них. Проблема унитарной формы государственного устройства неоднократно была предметом научных исследований таких известных зарубежных и отечественных ученых: М. В. Баглая, В. В. Кравченко, А. Н. Колодия, Ю. И. Лейбо, В. Ф. Погорилко, В. Л. Федоренко, О. Ф. Фрицкого, В. Н. Шаповала и др. Их общетеоретические исследования, безусловно, имеют большую научную ценность и заслуживают всяческого признания. В то же время есть все основания утверждать, что среди ученых нет единого мнения относительно проблемы формы государственного устройства, а также единых критериев классификации как унитарных, так и федеративных государств, что не способствует выяснению их сущности.

В связи с этим исследование проблемы государственного устройства по-прежнему является актуальным, особенно в контексте тенденций, которые в последнее время наблюдаются во многих государствах, в том числе и в Украине.

Предметом исследования данной статьи является унитарная форма территориального устройства государства. Объясняется это тем, что согласно ч. 2 ст. 2 Основного Закона Украины наше государство

являється унітарній. Унітарне державство (від лат. *unus* — одинство) — це просте єдине державство, яке складається з адміністративно-територіальних одиниць, не маючих суверенітету (областей, провінцій і т. д.). Число таких одиниць може бути різним. В деяких державах воно двохзвенне (наприклад, в Болгарії це області і общини), в інших, наприклад, в Франції, воно чотирихзвенне (регіони, департаменти, райони, общини). В меншій державах, наприклад Науру, населення якого не перевищує 10 тис. осіб, взагалі немає адміністративно-територіального поділу. Існують державства і з однозвенній діленням. Наприклад, Монако включає в себе три адміністративних округів-міст: Монако, Ла-Кондамін, Монте-Карло. Африканське державство Сан-Томе і Принсіпи розділено на дві провінції. Таким чином, число звеньїв адміністративно-територіального поділу залежить як від чисельності населення, так і від розмірів території державства, однак взагалі можна вважати таку залежність жорсткою. Достатньо часто в меншій державах число звеньїв більше, ніж в більшій. Класичическим прикладом унітарного державства є Франція з її історичическим принципом «єдиної і невіддільної республіки», сформульований Конвентом 24 вересня 1792 р. для подолаття тенденцій до федералізму американського зразка¹.

Хотілось би також звернути увагу на те обставина, що існують в світі унітарні державства є як національні (наприклад, Тувалу в Океанії), так і багатонаціональні (абсолютна більшість інших державств). Вони можуть бути як республіканськими (Італія, Польща, Чехія і др.), так і монархическими (Велика Британія, Нідерланди, Швеція і др.).

Унітарна форма державства, як правило, закріплена в конституціях цих країн. В частині, Конституція КНР 1982 р. проголошує Китайську Народну Республіку єдиною багатонаціональною державством, яке було створено зусиллями народів різних національностей всього державства, а автономія надається національній меншинствам, які постійно проживають на її території². Конституція Болгарії 1991 р., на території якої

¹ См.: Медушевський А. Н. Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекцій. - М.: ВШЗ, 2002. - С. 296.

² Конституції зарубіжних країн: Навч. посіб. / Авт.-упоряд.: В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін.; За заг. ред. к. ю. н. В. О. Серьогіна. - Х.: Вид-во «ФІНІ», 2009. - С. 261.

проживають національні меншинства, зокрема турки, закріплює положення про недопустимість створення в державстві територіальної автономії¹.

В той же час багато конституції зарубіжних державств непрямо не закріплюють унітарну форму державственого збудування. Наприклад, Конституція Великої Британії, і в цьому сенсі унітаризм в таких державах взагалі не можна розглядати як конституційний принцип.

Розглядаючи проблему унітарного державства в історичическому аспекті, слід виходити з того, що унітаризм прийшов на зміну феодалній роздробленості і партикуляризму, а отже, безумовно, зіграв свою прогресивну роль. Унітаризм був викликаний потребами єдиного ринку, зручностями здійснення державственої влади і не ставився в залежність від національно-етнічної або расової структури населення. Сьогодні не так багато можна назвати державами, які, виникнувши як унітарні, перейшли до федеративній формі збудування. Наприклад, Російська імперія, безумовно, була унітарній державством, в якому губернаторів призначав імператор. В той же час в склад Росії з різним статусом входили автономні збудування: велике князівство Фінляндське, Бухарський змірат, Хивинське ханство, Польське царство. Унітарній державством продовжувала залишатися і РСФСР, створена в 1918-1922 роках, незважаючи на те, що офіційно вона була проголошена федерацією², загальні принципи якої були представлені в усіх радянських конституціях.

Унітарне державство характеризується цілим рядом важливих ознак. Вони загальновідомі, але в межах даної статті вважаємо можливим і необхідним назвати і проаналізувати найбільш важливі з них:

1. Наявність єдиної системи централізованої державственої влади, юрисдикція якої поширюється на всю територію країн.

2. Існують єдине громадянство, єдина конституція, єдина судовий система, армія.

¹ Конституції державств Європи Т.1 / Під заг. ред. Л. А. Окунькова. - М.: НОРМА, 2001. - С. 394.

² См.: Лукьянова Е. Российская государственность и конституционное законодательство в России - М., 2000. - С. 230.

3. Проводится обязательная для всех административно-территориальных единиц общая налоговая и кредитная политика.

4. Местные органы самоуправления обладают значительной самостоятельностью.

5. Внешние сношения осуществляют центральные органы, которые официально представляют государство на международной арене.

6. Унитарное государство, на территории которого проживают небольшие по численности национальности, допускают различные формы автономии.

7. Имеются собственная денежная единица, свои государственные символы, столица и другие атрибуты государственности.

Хотелось бы еще раз подчеркнуть, что унитарная форма государственного устройства возникла одновременно с самим государством. Все государства древности и Средних веков были унитарными: Римская империя, императорские Япония и Китай, средневековые европейские королевства. И только значительно позднее возникло много прогрессивных идей, что и привело к появлению федераций, а также конфедеративных межгосударственных союзов.

Существование и развитие унитарного государства тесно взаимосвязаны с функционированием центральных и местных органов власти. Функциональная деятельность данных органов практически охватывает все направления и стороны жизни общества и государства. В связи с этим нелегко обнаружить критерий, который был бы универсальным для классификации унитарных государств. Необходимость же поиска такого критерия (или критериев) важна в связи с необходимостью изучения многообразия унитарных государств, для раскрытия содержательного наполнения того или иного вида унитарного государства. Все это дает возможность исследовать и понять как позитивные, так и негативные стороны существования унитарного государства и, по большому счету, понять пути наиболее эффективного функционирования унитарного государства вообще и Украины в частности, особенно в связи с теми непростыми вызовами, которые поставили перед государством и обществом современные реалии.

Насчет таких критериев в науке нет единого мнения. Некоторые ученые утверждают, что в зависимости от характера государственных образований унитарные государства подразделяются на централизованные (административно-территориальные единицы имеют равный статус) и децентрализованные (административно-территориальные

единицы обладают определенными преимуществами в области самоуправления, зафиксированные конституциями)'.¹

Ученые харьковской школы теории государства и права полагают, что по степени зависимости местных органов от органов центральной власти унитарные государства подразделяются на централизованные, децентрализованные и смешанные. По их мнению, в централизованных государствах органы самоуправления подчиняются центру, местные органы власти возглавляют назначаемые из центра руководители. Децентрализованные унитарные государства имеют значительную самостоятельность в решении вопросов местной жизни, а у смешанных сочетаются признаки централизации и децентрализации.²

О. Ф. Фрицкий унитарные государства подразделяет на централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные. По его мнению, централизованные унитарные государства не имеют местной автономии, а функции власти на местах осуществляют назначаемые чиновники. В относительно децентрализованных унитарных государствах наряду с назначаемым центром чиновниками действуют избираемые соответствующей территориальной громадой муниципальные органы. В децентрализованных унитарных государствах существует конституционное распределение полномочий между центральной властью и территориальными единицами, местное самоуправление осуществляют выборные органы местных административных единиц, поскольку здесь нет чиновников, назначаемых правительством.³

С точки зрения М. С. Кельмана, Г. О. Мурашина и других ученых, классификацию необходимо осуществлять в зависимости от степени централизации.⁴

Существуют и другие мнения ученых относительно классификации унитарных государств на виды, иногда и очень оригинальные. В частности, В. Ф. Мелашенко и В. В. Молдован утверждают, что унитарные государства отличаются между собой уровнем централи-

¹ Теория государства и права (под ред. О. В. Зайчука, М. М. Онищенко). - Киев: Юриком. Интер, 2006. - С. 133-134.

² Загальна теорія держави і права: підручник / За ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина.-Х.: Право, 2009. - С. 112-113

³ Фрицкий О. Ф. Конституційне право України. - К.: Юриком. Интер, 2004. - С. 455.

⁴ Кельман М. С, Мурашин Г. О., Хома Н. М. Загальна теорія держави і права. - Львів: Новий світ-2000, 2007. - С. 104.

зации, которая выступает в двух формах: бюрократической и демократической¹.

Отмеченные выше и другие научные мысли ученых, безусловно, имеют право на существование и, по большому счету, они дают возможность более глубоко осмыслить проблему развития унитарного государства. Не анализируя позитивные, иногда негативные, а в чем-то и спорные положения их научных позиций по данному вопросу, хотели бы остановиться на позиции, которая нам наиболее импонирует. Мы также считаем, что наиболее удачной является классификация унитарных государств на централизованные, относительно децентрализованные и децентрализованные. В то же время убеждены, что теоретические выводы относительно осуществления классификации унитарных государств должны основываться не только на утвердившихся в юриспруденции доктринальных постулатах, но и на тех достижениях, которые реально имеют место в практическом государственном строительстве. С этой точки зрения хотелось бы всячески поддержать мнение В. В. Мищука в том, что именно такой подход способствует осуществлению научного поиска в контексте неразрывной взаимосвязи теории и практики².

Действительно, процесс исследования различных видов унитарных государств должен основываться на четкой методологической базе, что дает возможность анализировать правоотношения как в сфере взаимосвязи государственных и местных органов власти, так и их видовую зависимость друг от друга. Все это должно позволить определить основные тенденции, имеющие сегодня место в государственном строительстве.

Анализ соответствующего законодательства, а также научных трудов ученых, которые занимались и продолжают заниматься проблемами унитаризма, приводит к мысли, что в основе классификации унитарных государств все-таки должна лежать централизация государственного управления, тем более, что большинство ученых именно ее взяли за основу классификации, применяя при этом разные варианты наименования этого критерия и об этом уже говорилось ранее.

¹ Молдован В. В., Мелашенко В. Ф. Конституционное право: опорный конспект - К. Юмана, 1996. - С. 259.

² Мищук В. В. Виды унитарных держав: проблемы классификации // Часоп. КиУв. ун-ту права. - 2010. - № 3. - С. 48-52.

Прежде чем перейти к характеристике Украины как унитарного государства, попытаемся проанализировать те особенности, которые свойственны централизованным унитарным государствам.

На наш взгляд, они следующие: а) отсутствие автономных образований — такие государства, как правило, являются небольшими по территории, мононациональными; б) могут отсутствовать органы местного самоуправления, либо управление на местах осуществляют назначаемые центральными властями чиновники — например, в Гватемале Президент назначает губернатора, который осуществляет управление департаментом, а в Республике Чад органы самоуправления не избираются вообще; в) в государствах, являющихся республиками, преобладают республики президентские или президентско-парламентские; г) органы местного самоуправления создаются не на всех уровнях административно-территориального деления — обычно создаются на низшем, а на верхнем — нет; д) за деятельностью органов местного самоуправления центральные органы государственной власти осуществляют жесткий контроль, как правило, в результате такого контроля могут отменяться акты органов местного самоуправления; е) в странах, которые переходят от недемократических политических режимов к демократической форме правления, обычно существует высокая степень централизации государственного управления.

К признакам децентрализованных унитарных государств можно отнести следующие: а) наличие автономных образований, с относительной их самостоятельностью в правотворчестве и других сферах деятельности — существует четкое разграничение полномочий между центральными органами государственной власти и местными органами автономии, что, по существу, приближает автономии к субъектам федерации; б) органы местного самоуправления входят в систему публичного управления; в) органы местного самоуправления создаются и действуют во всех административно-территориальных единицах; г) органы местного самоуправления обладают высокой степенью самостоятельности и независимы от государственных органов — территориальные громады формируют по существу самостоятельную форму публичной власти, что свидетельствует как о высоком развитии гражданского общества, так и о высоком уровне государственной и общественной жизни; д) выборные органы местного самоуправления находятся под косвенным контролем центральных государственных органов.

Что касается относительно децентрализованных унитарных государств, то они обладают такими признаками, которые не позволяют отнести их ни к одной из вышеуказанных форм: а) на высшем и среднем уровне административно-территориального деления управление осуществляется как органами местного самоуправления (советы, мэры и т. д.), которые избираются территориальными громадами, так и назначаемыми государством чиновниками; б) органы местного самоуправления полноценно представлены только на низшем уровне (село, поселок) — органы государственной власти в этих единицах не создаются; в) органы местного самоуправления обладают значительно меньшим объемом компетенции по сравнению с соответствующими органами в децентрализованных государствах; г) государственные органы законодательно уполномочены осуществлять соответствующий контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления — государственные органы могут не только приостанавливать действие правовых актов, принятых местным самоуправлением, но и отменять их действие.

Анализ видовых признаков унитарных государств позволяет сформулировать, как минимум, два важных положения. Первое состоит в том, что число централизованных унитарных государств постепенно и постоянно уменьшается. На сегодня их существует наименьшее количество (Тунис, Чад, Монголия, Индонезия, Судан, Нигерия и др.). Анализ конституционного законодательства зарубежных государств показывает тенденцию к децентрализации государственного управления, особенно в так называемых государствах «третьего мира».

Второй вывод, на наш взгляд, состоит в том, что все-таки достаточно трудно определить централизованные или децентрализованные унитарные государства в «чистом виде», то есть чисто на теоретическом уровне. И те и другие содержат в себе такие признаки, которые по своему содержательному наполнению свойственны относительно децентрализованным унитарным государствам. В связи с этим мы придерживаемся позиции, что относительно децентрализованных унитарных государств в количественном исчислении существует наибольшее число и оно постоянно увеличивается.

Как правильно отмечалось в литературе¹, важным моментом, который имеет безусловное влияние на формирование той или иной

¹ Мишук В. В. Види уштарних держав: проблеми класифікації // Часоп. КиУв. ун-ту права. - 2010. - № 3. - С. 51.

разновидности унитарного государства, является порядок формирования административно-территориальных единиц. На доктринальном уровне выделяют два основных пути их формирования — неестественный (искусственный) и естественный (исторический).

Искусственный путь формирования административно-территориальных единиц состоит в том, что они создаются силой нормативно-правовых актов государства, которое, руководствуясь определенными обстоятельствами, осуществляет деление государства на определенные территориальные единицы. Если вновь образованные территориальные единицы получают статус громад, то управление ими осуществляется как органами самоуправления, так и соответствующими государственными служащими, назначаемыми центральными органами власти.

Естественный же путь формирования административно-территориальных единиц не случайно называется еще историческим путем, поскольку своим истоком имеет период возникновения и формирования первых государств. Считается, что первоосновой создания таких административно-территориальных единиц выступают небольшие поселения людей, которые со временем превратились в населенные пункты. В таких поселениях наиболее важные вопросы решали наилучшие представители общины, и в дальнейшем это привело к практике создания и функционирования выборных органов местного самоуправления во главе с бургомистром, мэром, председателем и т. д.

Анализируя практику создания административно-территориальных единиц в Украине, особенно за последние сто лет, можно сделать вывод, что государство в силу объективных и субъективных факторов пошло по искусственному пути создания таких единиц. Не перечисляя административно-территориальные единицы, которые были созданы совершенно без учета существующих исторических объективных условий, хотели бы только вспомнить о создании в 1943 г. Херсонской области, которая возникла путем разделения Николаевской области только в силу оговорки по радио диктора Левитана, по указанию И. В. Сталина¹. Или же о создании в 1991 г. Печенежского района Харьковской области, население которого и сегодня составляет около 10 000 жителей.

¹ Создание Херсонской области в 1943 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://ги.УкрІрейІа.org/у1к1/Херсонская_область

Приведенные примеры свидетельствуют, что если административно-территориальные единицы в государстве создавались искусственным путем, то имеет место высокая степень централизации государственного управления, так как управление местными вопросами осуществляют как назначаемые государством чиновники, так и выборные органы местного самоуправления и их должностные лица. Если же административно-территориальные единицы создавались в процессе исторического развития, то степень централизации государственной власти минимальна. Это можно объяснить тем, что функционирующие в таких территориальных единицах органы местного самоуправления наделены значительным объемом полномочий.

Украина, как уже отмечалось, согласно Конституции является унитарным государством. На всей ее территории действует единая Конституция; функционирует единая система высших органов государственной власти и управления, юрисдикция которых распространяется на всю территорию; действует единая система судебного и конституционного контроля; правосудие осуществляется в рамках централизованной системы на основании единых норм материального и процессуального права; территория государства разделяется на обычные административно-территориальные единицы и другие признаки.

В настоящее время в Украине существуют все внешние атрибуты и институты демократической унитарной республики — Верховная Рада, Кабинет Министров, глава государства, проводятся референдумы и выборы Президента, парламента, избираются гражданами органы местного самоуправления и председатели населенных пунктов, существует многопартийная система, гражданам гарантируется свобода слова, массовых манифестаций и другие признаки, характерные для демократических государств.

Следует отметить, что в Конституции Украины имеются специальные разделы, посвященные территориальному устройству, а также Автономной Республике Крым, которые, как представляется, развивают конституционный принцип унитаризма, что по праву является одной из базовых ценностей конституционного строя нашего государства. Принцип унитарного характера Украины находит свое конституционное проявление в том, что территориальное устройство Украины основывается на единстве и целостности государственной территории; сочетания централизации и децентрализации в осуществ-

лении государственной власти; сбалансированности и социально-экономического развития регионов с учетом их исторических, экономических, экологических, географических и демографических особенностей, этнических и культурных традиций. Именно на этих конституционных принципах основывается территориальное устройство Украины как унитарного государства. И не случайно Конституционный Суд Украины, осуществляя по представлению народных депутатов Украины официальное толкование пункта 29 части 1 статьи 85, части 5 статьи 140 Конституции, исходил, прежде всего, из конституционного определения Украины как унитарного государства¹.

В отечественном конституционном праве институт территориального устройства получил свое название в Конституции Украины 1937 г., в которой имелась глава «Государственное устройство», а в Конституции 1978 г. глава называлась «Национально-государственное устройство». В настоящее время применяется термин «Территориальное устройство».

Основной Закон Украины закрепляет систему административно-территориального устройства, которая включает в себя Автономную Республику Крым, области, районы, города, районы в городах, поселки и села. Дается название и перечисляются все существующие в Украине области (их 24), а также имеющие специальный статус, определенный законами, города Киев и Севастополь.

Одним из регионов Украины, где процессы демократизации и перевода экономики на рыночные отношения имеет свою особую специфику, является Автономная Республика Крым. В настоящее время это регион, в котором в наиболее чреватой далеко идущими последствиями форме переплелись многие противоречия политического, экономического, государственно-административного, конфессионального и этнонационального характера. На сравнительно небольшой территории проживают представители более 100 национальностей и народностей, которые имеют собственный традиционный уклад жизни, историю, культуру, обычаи, самобытные духовно-нравственные корни и т. д.

Положение является непростым в связи со сложными и противоречивыми политическими процессами, вызванными нерешенностью проблем репрессированных, депортированных народов, прежде все-

¹ Решение от 13 июля 2001 года № 11-рп по делу об административно-территориальном устройстве // Офш. Вісн. УкраТни. - 2001. - № 29. - Ст. 1327.

го крымско-татарского, серьезными перегибами в проведении государством переселенческой, аграрной, жилищной политики. Дополнительную остроту ситуации придает то обстоятельство, что, несмотря на конституционное закрепление статуса автономии, вопрос о пути дальнейшего развития Автономной Республики Крым вряд ли можно считать окончательно решенным. Согласно Конституции Украины, Автономная Республика Крым является территориальной, административной автономией. В то же время она обладает многими признаками, которые свойственны политической форме автономии. Она имеет свое правительство — Совет Министров, парламент — Верховный Совет, столицу, свое законодательство, в том числе конституцию и многие другие признаки. Собственно говоря, в самом названии автономии слово «республика» свидетельствует о том, что крымская автономия вряд ли является административной. По своему статусу и полномочиям ее все-таки следует считать полуполитической автономией, что упорно игнорируется органами государственной власти и управления Украины.

В этом контексте обращает на себя внимание в настоящее время быстро развивающийся процесс регионализации. Некоторые европейские страны по пути децентрализации пошли далеко вперед, давая своим регионам большую автономию. Этот процесс регионализации является своеобразным моментом к объединению Европы и тенденциям к глобализации. Особенно этот процесс прослеживается в Испании и Италии. В Испании в Конституции 1978 г. было предусмотрено право на автономию Каталонии, Галисии и Страны Басков. Эта автономия со временем стала настолько значительной, что возникает ощущение понимания ее как формирующегося федерализма.

В связи с этим хотелось бы отметить, что и в Украине проблема развития и существования Автономной Республики Крым сегодня реально существует. Автономия в социально-экономическом и других основополагающих аспектах (на Крымском полуострове находится город Севастополь, который не входит в автономию) самым тесным образом связана с Россией. Да и в самой Украине в последние годы увеличивается количество людей, которые выступают против существования в государстве такой формы автономии, как Автономная Республика Крым.

Не вникая глубоко в суть этой, безусловно, чрезвычайно сложной проблемы, которая в будущем может еще больше усугубиться, тем не

менее подчеркнем, что наличие в Украине автономии никоим образом не ставит под сомнение унитарный характер украинского государства. Вне всякого сомнения Украина является унитарным государством, причем с относительно децентрализованным государственным управлением. Подтверждением такого вывода является не только наличие в составе Украины Автономной Республики Крым, но и то, что на местном уровне власть осуществляют как органы местного самоуправления и их должностные лица, так и назначаемые центральными органами власти чиновники. Так, например, органы местного самоуправления — сельские, поселковые и городские советы представляют интересы территориальных громад сел, поселков и городов, а районные и областные советы — общие интересы территориальных громад районов и областей. Все советы, как и сельский, поселковый и городской головы избираются гражданами Украины сроком на пять лет на основе общепризнанных принципов избирательного права. В сельских районах и областях, а также в Киеве и Севастополе существует государственная исполнительная власть, которую возглавляют главы этих государственных администраций. Главы государственных администраций по представлению Кабинета Министров Украины назначаются на свои должности Президентом Украины. Таким образом, как уже отмечалось выше, имеет место классический пример так называемого «двоевластия», а следовательно, и относительной децентрализации государственного управления.

Хотелось бы также обратить внимание на то, что сегодня украинское общество оказалось в состоянии своеобразного «межцивилизационного перехода», когда широкое толкование демократии, свободы и других базовых ценностей конституционного строя, как нам представляется, уже начинают угрожать как безопасности самого человека, так и всему обществу. В этих условиях обществу необходимо предложить идею, которая бы смогла объединить его. Это необходимо сделать хотя бы потому, что властная политическая элита вряд ли найдет поддержку народа, если не сможет в сжатые сроки реализовать задекларированные реформы в сфере экономики, пенсионного обеспечения, ЖКХ, охраны здоровья и многие другие. Среди реформ, которые предполагается начать в ближайшее время, очень важной является административно-территориальная реформа. Безусловно, ее необходимо проводить, но не слишком поспешно и одновременно с другими, поскольку она должна быть подготовлена должным об-

разом. Представляется, что такая реформа должна осуществляться с учетом закрепленной в ч. 2 ст. 2 Конституции Украины императивной нормы об унитарном характере государственного устройства Украины.

Вопросы относительно государственного устройства Украины представляют особую актуальность и вызывают определенную тревогу, поскольку они возникают на почве разного уровня социально-экономического развития административно-территориальных единиц, региональных особенностей, религии, менталитета и других специфических традиций и особенностей людей. Влияние регионов на происходящие политические и социально-экономические процессы возрастает. В Украине также существуют достаточно сильные и влиятельные политические партии, которые представляют именно интересы тех или иных регионов, а это в будущем может привести к еще большему распространению идей федерализма. На сегодня, по существу, политические силы раскололись на два лагеря: первые отстаивают принцип унитарности, а другие являются сторонниками федерализации.

Сторонники унитаризма основными аргументами в свою пользу считают, что к началу XXI в. в мире существовало более 150 унитарных государств; возникшие перед Украиной проблемы могут быть решены значительно легче в условиях унитарной формы правления; Украина не имеет стабильных традиций федеративного устройства; Украина слишком долго шла к объединению всех своих земель, чтобы устанавливать внутренние границы. С их точки зрения, федерализация Украины приведет к дестабилизации политической ситуации в государстве, к межнациональным конфликтам и, в конечном итоге — к расколу страны.

Сторонники федеративного устройства Украины в защиту своей концепции выдвигают такие аргументы. Они доказывают, что в мире насчитывается не менее 50 федеративных государств и процесс федерализации продолжается; отсутствие гражданского общества может привести к установлению нового тоталитаризма, а децентрализация власти в рамках федерации могла бы стать определенной гарантией против этой опасности; жесткая подчиненность местных органов власти центральным спровоцирует антиукраинские настроения в ряде регионов, особенно с учетом уровня жизни населения в соседних государствах; унитарное государство обуславливает прямую подчи-

ненность местных органов власти центру, который будет жертвовать интересами отдельных регионов в пользу большинства населения Украины, что не исключает желание перейти под юрисдикцию соседних государств или же создать отдельное государство. По существу, сторонники федерализма в Украине одной из главных опасностей на пути к единству Украины считают тенденцию к жесткой унитаризации государства. В любом случае можно констатировать, что споры о содержании федерализма сохраняют значительную актуальность и в настоящее время.

Сегодня, наверное, не существует однозначного ответа на вопрос, какое государственное устройство является наиболее подходящим для Украины. Полностью отсутствуют научные исследования, экспертные оценки, взвешенные подходы к вопросу о сохранении унитарности Украины или ее федерализации. В этих условиях, а также с учетом того, что Украина слишком разнообразная и очень большая по территории, мы придерживаемся мнения, что принцип унитаризма как базовая ценность конституционного строя должен оставаться неизменным и быть предметом научного исследования.

Впрочем, идея федерализма неоднократно высказывалась и ранее в Украине. Например, Николай Костомаров в своей работе «Мысли о федеративном начале в древней Руси» высказывался о необходимости децентрализации государства и установлении федеративных основ в отношениях между народами России¹. Он считал, что славян объединяют происхождение, быт, язык, единый княжий род, христианская вера и единая церковь и все это может быть основанием для союза суверенных государств.

За федерацию выступал также Михаил Драгоманов, который считал, что федеративное государство может быть создано в результате децентрализации управления государством. Он предлагал разделить Украину на 20 земель, выделив Киевскую, Харьковскую, Полтавскую и другие области².

В 20-е годы XX в. была предпринята попытка создать в качестве федерации и Советский Союз, но принцип федерализма в последующем был низведен до обычного унитаризма.

¹ Костомаров Н. Мысли о федеративном начале в древней Руси. - СПб.: Основа, 1861. - С. 38.

² Драгоманов М. П. Вибране («...мш задум зложити очерк юторн цивьтаащ на УкраТш»). - К.: Либшь, 1991. - С. 688.

Хотим также напомнить, что когда в 1991 г. Украина получила государственную независимость, неоднократно звучали призывы о необходимости введения в Украине федеративного земельного устройства. В частности, такого мнения придерживался кандидат в Президенты Украины В. Черновол в своей предвыборной программе.

При этом выделялось, как правило, девять исторических и экономических регионов: Донецкий (Донецкая и Луганская области); Приднепровский (Днепропетровская и Запорожская области); Северо-Восточный (Полтавская, Сумская и Харьковская области); Центрально-Полесский (Житомирская, Киевская, Черниговская области); Причерноморский (Автономная Республика Крым, Николаевская, Херсонская и Одесская области); Карпатский (Закарпатская, Ивано-Франковская, Львовская и Волинская области); Подольский (Тернопольская, Хмельницкая и Винницкая области); Центральный (Черкасская и Кировоградская области); Волинский (Волинская и Ровенская области).

Известный конституционалист В. В. Речицкий также первоначально выступал за федерализацию Украины, заложив эту идею в модельный проект Конституции Украины, однако в настоящее время твердо стоит на позиции сохранения унитарной формы государства с максимальной децентрализацией государственного управления¹.

Интересно отметить, что, отстаивая украинский федерализм, его сторонники упор делают на необходимости регионам предоставить более широкие полномочия и самостоятельность (за исключением права выхода из состава Украины), ограничив власть центра, что, по их мнению, должно оказать стимулирующее влияние на все процессы жизнедеятельности общества. Здесь мы согласны с С. Г. Рябовым в том, что все эти вопросы могут быть разрешены и в условиях унитарного государства².

Действительно, в данном случае за проблему государственного устройства выдаются вопросы административно-территориального деления и принципов подчиненности органов управления различных звеньев.

Как ни прискорбно это признавать, но Украина в связи с часто безответственными и масштабными социальными экспериментами с непредвиденными и по большей части негативными последствиями оказалась в довольно сложной ситуации. Конечно же, можно согла-

¹ Речицкий В. В. Конституционализм. Украинский опыт. - Харьков: Фолио, 1998. - С. 136-168.

² Рябов С. Г. Полгична теорія держави. - К.: Полцен, 2008. - С. 240.

ситься с тем, что властные полномочия чрезвычайно централизованы и сконцентрированы в центральных органах государства, а соответствующий конституционный принцип о сочетании централизации и децентрализации государственной власти практически не реализуется. Но мы совсем не уверены в том, что смена территориального устройства на федеративный позволит автоматически избавиться от негативных особенностей этого явления. Более целесообразным представляется на практике осуществить децентрализацию государственной власти в пользу органов местного самоуправления, которые, обладая соответствующими источниками финансирования, смогут решать актуальные проблемы жителей. Более того, около 80 % населения Украины считают себя украинцами, а поэтому создавать федерацию по территориальному принципу абсолютно не логично. Удовлетворять же культурные потребности многонационального населения Украины вполне возможно либо на местном уровне, либо созданием культурной автономии с помощью национально-культурных обществ, которым государство должно как минимум не мешать.

Таким образом, практически всех преимуществ федерации, которыми ее сторонники пытаются обосновать свою позицию, можно достичь без изменения территориального устройства Украины.

В завершение хотелось бы отметить, что не стоит изменять работающий (возможно, и недостаточно эффективно) механизм унитаризма ради создания нового, федеративного, которому в Украине еще предстояло бы доказать свою эффективность. Не изменениями формы государственного устройства укрепляется демократия в государстве, обеспечиваются суверенитет и независимость, а в том числе и стабильным экономическим развитием, который в значительной степени уменьшает остроту социальных противоречий, а обеспечивать его необходимо как в унитарном, так и в федеративном государстве. Это тем более важно, что даже в некоторых федеративных государствах в последние десятилетия невооруженным глазом можно заметить тенденцию превращения их в унитарные. Причем этот процесс происходит без внесения соответствующих изменений в конституции. Наиболее ярким примером в этом отношении можно считать Федеративную Республику Германию и Российскую Федерацию. По поводу первой, то еще в 1962 г. немецкий юрист Конрад Хессе охарактеризовал Германию как «унитарную федерацию»¹. По его мнению,

¹ Нессе К. Сшп<12й§е ёез VerГа55ип§5гесЬ15 йез Vшо'езгериЪПк ОешзсЬ1апс). - He1-clclBerë: С.Р- МйПер Ver1а§, 1995. - 8. 99.

причины унитаризации Германии кроются в том, что чрезвычайно сузилась сфера тех проблем, которые по своей природе могут решаться в пределах отдельной земли, а поэтому в ограниченных рамках одного субъекта Федерации реализация исконных задач земель представляется трудно разрешимой. Но наиболее весомой причиной он считал стремление Германии к построению социального государства, которая должна обеспечить одинаковый уровень жизни на всей территории страны независимо от экономической дифференциации регионов. А это требует централизованного правового регулирования, единого перераспределения материальных ценностей и так называемого выравнивания межрегиональных различий. Кроме того, на федерацию сместился и центр тяжести политической жизни государства.

По мнению А. В. Саленко, все вышесказанное о Германии в определенной степени свойственно и для Российской Федерации, которая в отдельных аспектах еще более унитарна, нежели Федеративная Республика Германия¹.

Главными признаками унитаризации Российской Федерации он считает концентрацию законодательной компетенции в руках федерального центра, сужение договорной практики регулирования федеративных отношений, а также существование двух властных вертикалей: законодательных и исполнительных органов власти. «Унитаризация Российской Федерации носит объективный характер и вызвана, по существу, аналогичными причинами, что и в Германии: строительством социального государства с одинаковым уровнем жизни на всей территории Российской Федерации, стремлением к единому правовому пространству, к экономический интеграции регионов»².

Украинская государственность исторически сложилась как унитарное образование, а поэтому в будущем для нашего государства более естественным и исторически сформированным является унитарное государственное устройство, возможно, даже с сохранением автономии как образованием, которое должно решать исключительно внутренние вопросы, а также существенным расширением самостоятельности местного самоуправления за счет дальнейшей децентрализации в осуществлении государственной власти.

¹ Саленко А. В. Россия - унитарная Федерация: парадокс или реальность? // Правоведение. - 2001. - № 2. - С. 63-73.

² Там же.

Информация об авторах

Байрачная Лариса Кимовна — кандидат философских наук, доцент кафедры конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Барабаш Юрий Григорьевич — доктор юридических наук, проректор по учебной работе, заведующий кафедрой конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Дорошенко Егор Николаевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права РФ Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина

Колесник Виктор Павлович — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», член-корреспондент НАПРН Украины

Куширенко Александр Георгиевич — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Михалева Надежда Александровна — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права РФ Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина, Заслуженный деятель науки Российской Федерации

Пастухова Надежда Борисовна — доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права РФ Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина

Слинько Татьяна Николаевна — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Фадеев Владимир Иванович — доктор юридических наук, профессор, и. о. заведующего кафедрой конституционного и муниципального права РФ Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина

Чуб Елена Александровна — кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Украины Национального университета «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого»

Шугрина Екатерина Сергеевна — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права РФ Московской государственной юридической академии имени О. Е. Кутафина