

*Курцев О. Ю.,**здобувач кафедри конституційного права України  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*

## ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ УНІТАРИЗМУ ЯК ПРИНЦИПУ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ УКРАЇНИ

**Анотація.** Актуальність статті полягає в тому, що історично принцип унітаризму був прогресивним явищем, бо вводився на зміну феодальної роздробленості і партикуляризму. Він був запроваджений у зв'язку з необхідністю забезпечення єдиного ринку, простоти та зручності в діяльності державної адміністрації і також, на відміну від федералізму, не був пов'язаний із національно-етнічним складом населення держави. Розкрито поняття та зміст основних ознак унітаризму як принципу конституційного ладу. Вказується, що особливостями принципу унітаризму є те, що він передбачає чітку ієрархічну централізацію всього державного апарату, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, які утворюються в адміністративно-територіальних одиницях. У широкому сенсі унітаризм – це концентрація влади, фінансів, а також засобів прийняття рішень і управління на рівні всієї держави. При цьому централізм, який є характерним для унітаризму, виявляється в системі державного управління в різних формах та мірі, аж до призначення центральними органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями замість виборчих муніципальних органів. На відміну від федералізму, в умовах унітаризму не існує розосередження державної влади по вертикалі, а навпаки, органи державної влади та державного управління утворюють єдину ієрархічну систему, яка заснована на суворому підпорядкуванні нижчих органів керівництву та контролю вищестоящих, а акти вищестоящих органів є обов'язковими нижчестоящих. Визначено, що унітаризм – це, по-перше, принцип державного устрою, який характеризується концентрацією повноважень щодо реалізації державної влади на одному рівні – центральному; цей принцип також характеризується централізованим управлінням адміністративно-територіальними одиницями і відсутністю відокремлених (самостійних) державних утворень; по-друге, це система управління державою, за якої органи державної влади та державного управління утворюють єдину ієрархічну систему, яка заснована на суворому підпорядкуванні ієрархічно нижчих органів керівництву та контролю вищих, а акти ієрархічно вищих органів є обов'язковим для нижчих.

**Ключові слова:** унітаризм, унітарна держава, державна влада, система організації державної влади.

**Постановка проблеми.** У статті 2 Конституції України закріплено положення, згідно з яким Україна є унітарною державою (частина 2). На перший погляд, закріплення цієї ідеї на конституційному рівні, тим більше у розділі I, що фактично визначає засади конституційного ладу, повинно було викликати

<sup>1</sup> Див. один з небагатьох прикладів, присвячений дослідженню унітаризму в Шрі-Ланці: Decentralization and development of Sri Lanka within a unitary state / Ed. by N. S. Cooray. S.: Springer, 2017.

справжній «бум» наукових досліджень у цій царині. Однак слід констатувати, що проблематика, пов'язана з унітаризмом, перебуває, без перебільшення, на периферії державознавчих студій. Унітаризм розглядається або в аспекті більш широкого поняття «територіальний устрій» [1], або як антитеза федералізму [2]. Проте самостійні дослідження унітаризму є вкрай рідкісними, навіть у західній юридичній літературі<sup>1</sup>. Разом із тим подібне приниження цієї проблематики нічим не виправдане.

Історично принцип унітаризму був прогресивним явищем, бо вводився на зміну феодальної роздробленості і партикуляризму. Він був запроваджений у зв'язку з необхідністю забезпечення єдиного ринку, простоти та зручностями в діяльності державної адміністрації і також, на відміну від федералізму, не був пов'язаний із національно-етнічним складом населення держави [3].

**Виклад основних положень.** Становлення унітарних національних держав у Західній Європі пов'язане з розвитком ідеї централізованої влади, ідеї будівництва та є результатом еволюції національної держави [4]. Вважалося, що єдність є органічною, заснованою на спільній національній ідентичності [5]. Для Дж. Ст. Мілля модерна (сучасна) ліберальна і демократична держава вимагала спільних світоглядів, ідеалів, цілей та мови. Демократичні інститути не могли функціонувати в багатонаціональних державах. Саме тому неминуче зникали менші нації [6]. Водночас національні держави виникають у процесі націобудування певної етнічної групи. Акти про утворення національних держав ґрунтувалися на об'єднанні конгломератів людей (титульної нації), які реалізували право утворити власну державу та стали її єдиною основою та виправданням її існування. Як зазначає Б. Як, національна держава – це держава, легітимність якої певної міри виходить зі згоди національної групи [7].

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, централізація публічної влади та створення професійного бюрократичного апарату, утворення та підтримка загальнонаціональних засобів масової інформації, запровадження державної символіки та військової служби.

Прикладом такої національної централізованої держави стала Франція зразка XVII століття. Як зазначає Ф. Фукуяма,

Французька монархія того часу стала піонером у творенні європейської держави і заклала підвалини існування сильної централізованої держави [8]. Відомий французький дослідник А. де Токвіль наводить такі ознаки централізованості Франції того часу: одна колегія, розміщена в центрі королівства, спрямовує державну адміністрацію в усій країні; один і той самий міністр керує майже всіма внутрішніми справами; в кожній провінції один агент керує всіма їхніми деталями; немає ніяких підпорядкованих адміністративних колегій або є тільки такі, які можуть діяти лише з попереднього дозволу; виняткові суди розглядають справи, в яких зацікавлена адміністрація, й прикривають усіх її агентів; що це, як не централізація, яку ми знаємо [9]. Згодом у період Французької революції кінця XVIII ст. ця ідея трансформувалася в теорію «національного суверенітету», ідею побудови французької модерної нації. Так, у Декларації прав людини і громадянина 1789 р. проголошувалося, що «джерело всього суверенітету бере свій початок у нації; жодна група та жодна особа не може здійснювати владу, яка прямо не витікає з нього» (ст. 3). Це положення розкривалося у Конституції Французької Республіки 1791 р.: «Суверенітет належить нації: він єдиний, неподільний, невідчужуваний й невід'ємний». Також у документі закріплювався принцип унітаризму, положенням про те, що королівство є єдиним та неподільним. Поява в Конституції 1791 р. норми про територіальну єдність мала своїм наслідком усунення формальних відмінностей між революційно і охоронно налаштованими регіонами Франції. Вказане положення зводило на конституційний рівень відомі декрети Національних зборів, ухвалені 4 серпня 1789 р., і скасовувало багато в чому віджилі норми феодалного права. Саме 4 серпня революційні депутати відмовили французьким провінціям у праві на збереження своєї історичної самотності. Усі вони повинні були об'єднатися в загальному нормативному просторі для боротьби за ідеали Просвітництва.

Згодом унітаризм Французької республіки було проголошено і Декретом Національного конвенту «Про єдність і неподільність Французької республіки» від 25 вересня 1792 р.: Національний конвент оголошує, що Французька республіка є єдиною та неподільною. Таке положення містилося також у Конституціях Французької республіки 1793 р., 1795 р. та 1799 р. Ця норма покляла край майже тисячолітньої традиції феодалної роздробленості. Таким чином, вказані конституційні приписи перетворили Францію в єдину націю, що заперечувала місцеві особливості окремих етнічних груп [10]. У результаті «Батьківщина прав людини» дуже скоро перетворилася в державу із гранично централізованою владою.

Але, як слушно підкреслює В.І. Ковтун, «для сформованої національної (моноетнічної) держави, якою була на той час Франція, проблема національного суверенітету полягала у внутрішньому співвідношенні влади народу та державної влади. Це була проблема не міжетнічних протиріч, а проблема пануючого стану (класу) і народу, під яким розумілося все інше населення. Пануючий стан розглядався як нація, конституційована в державу» [11].

У сучасному світі, окрім України, зі 193 існуючих держав 164 є унітарними за формою територіального устрою. Серед них є такі регіональні лідери, як Південна Корея, Італія [12], Ізраїль та Франція [13].

У науковій літературі існують різні підходи до визначення принципу «унітаризму» та «унітарної держави». Так, одні

автори ототожнюють ці категорії. Наприклад, у російському юридичному словнику за редакцією А.Н. Азріліяна зазначено: «Унітаризм (фр. unitarisme) – державний устрій, якому характерне централізоване керівництво адміністративно-територіальними одиницями і відсутність відокремлених (самостійних) державних утворень» [14]. Також у вітчизняних юридичних енциклопедіях ми не можемо знайти визначення категорії «унітаризм». Наприклад, шеститомна «Юридична енциклопедія» за редакцією українського академіка Ю.С. Шемшученка та Велика українська юридична енциклопедія (Т. 3 «Загальна теорія права») такого поняття не містить взагалі, в них характеризується поняття «унітарна держава». Аналогічно у вітчизняних підручниках з конституційного права та конституційного права зарубіжних країн часто принцип унітаризму застосовується для характеристики унітарної держави як форми територіального устрою. Вітчизняний вчений В.В. Міщук пропонує їх розмежовувати. На його думку, принцип «унітаризму» не стільки виходить за рамки унітарної держави, як сама унітарна держава виникає і розвивається на основі принципу унітаризму [15]. А сутність унітаризму як принцип територіального управління вчений вбачає в централізації, яка обов'язково знаходить свій вияв у сфері державної влади та управління, а також може об'єктивізуватися в економічній, культурній, соціальній та інших сферах державно-суспільного життя.

Системний підхід застосовується під час аналізу унітарних характеристик сучасної держави у британській енциклопедії. А саме поняття «унітарна система» визначається як система політичної організації, за якої усі або більшість владних повноважень зосереджені на рівні центрального уряду, на відміну від федеральної системи. В умовах унітарної системи центральний уряд, як правило, делегує повноваження територіальним одиницям і дозволяє їм реалізовувати прийняті політичні рішення [16].

Л. Смірнов розглядає принцип унітаризму у двох аспектах. По-перше, як систему політичних поглядів, зміст яких полягає у відстоюванні унітарних принципів організації держави, а також інших державних і громадських утворень політичного характеру. Також принципи унітаризму реалізуються в економічній, релігійній, культурній, науковій та інших сферах. У сфері державного устрою і управління унітаризм передбачає відмову від федералізації і утворення самостійних територіально організованих суб'єктів політичних відносин (суб'єктів федерації). По-друге, як принцип, що становить основу державного територіального устрою більшості сучасних країн світу [17].

У підручнику з конституційного права України, підготовленого представниками Харківської школи, унітаризм розглядається як принцип територіального устрою держави, сутність якого полягає в організації державної влади та її управлінських функцій як єдиної, цілісної системи з чіткою вертикально-ієрархічною підпорядкованістю місцевих органів виконавчої влади центральним, що покликано забезпечити максимальну ефективність всієї владно-управлінської діяльності [18].

Особливостями принципу унітаризму є те, що він передбачає чітку ієрархічну централізацію всього державного апарату, прямий або непрямий контроль над місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування, які утворюються в адміністративно-територіальних одиницях. У широкому сенсі унітаризм – це концентрація влади, фінансів, а також засобів

прийняття рішень і управління на рівні всієї держави. При цьому централізм, який є характерним для унітаризму, виявляється в системі державного управління в різних формах та мірі, аж до призначення центральними органами своїх представників для управління адміністративно-територіальними одиницями замість виборчих муніципальних органів. Як зазначає Р. Маніккалінгам, унітарна держава може передбачати поділ влади по горизонталі, тобто поділ державної влади на законодавчу, виконавчу, та судову гілки в межах єдиної державно-організованої політичної одиниці. Однак це не дозволяє розділяти владу вертикально, між державно-організованою політичною одиницею та територіальними суб'єктами. Унітарна держава може дозволити делегування таких повноважень підпорядкованим адміністративно-територіальним одиницям, але не дозволяє відчуження таких повноважень. За унітарною системою управління політичні повноваження, які були надані підпорядкованим територіальним одиницям, у будь-який час можуть бути відкликани на розсуд центральної влади [19].

Слід зазначити, що в більшості сучасних демократичних країн запроваджена така система делегованих повноважень, які виконуються виборними органами місцевого самоврядування щодо збору місцевих податків, управління сферами освіти та охорони здоров'я, будівництва тощо [20]. Разом із тим під час виконання делегованих повноважень органи місцевого самоврядування є підконтрольними центральним органам державної влади.

На відміну від федералізму, в умовах унітаризму не існує розосередження державної влади по вертикалі, а навпаки, органи державної влади та державного управління утворюють єдину ієрархічну систему, яка заснована на суворому підпорядкуванні нижчих органів керівництву та контролю вищих, а акти вищих органів є обов'язковими для підпорядкованих. Тобто в умовах унітаризму контроль центральних органів державної влади є домінуючим. Функція контролю, яка виконуються органами державної влади, передбачає не тільки повноваження з видання обов'язкових для виконання вказівок та інструкцій підконтрольним органам, а й можливість відмінити або дискваліфікувати акти чи владні рішення останніх. Наприклад, в Україні сутністю контролю у сфері виконавчої влади є діяльність, яка здійснюється Кабінетом Міністрів України (далі КМУ) та іншими органами виконавчої влади за додержанням законодавства підпорядкованими ним органами виконавчої влади, Радою міністрів АРК, а також органами місцевого самоврядування, що стосується виконання ними делегованих повноважень органів виконавчої влади. А саме Кабінету Міністрів України надані повноваження щодо можливості скасувати акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади повністю чи в окремій частині (ч. 6 ст. 21 Закону «Про Кабінет Міністрів України»), а також подавати Президенту пропозиції щодо скасування актів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства, з одночасним зупиненням їхньої дії (п. 3 ч. 2 ст. 23 зазначеного Закону). У Законі також закріплюється, що Рада міністрів АРК підзвітна та підконтрольна Кабміну з питань виконання нею державних функцій і повноважень (ч. 2 ст. 22 Закону), Кабінет Міністрів України заслуховує звіти Голови Ради міністрів АРК з питань виконання Радою державних функцій і повноважень. У разі ж неналежного виконання Головою Ради міністрів АРК покладених на нього повно-

важень уряд має право звернутися до Президента України та до Верховної Ради АРК із поданням про звільнення його з посади. (ч. 5 ст. 22 Закону). Місцеві державні адміністрації та їх голови, у свою чергу, підзвітні та підконтрольні Кабміну в межах його повноважень (ч. 4 ст. 23). Крім того, КМУ вносить подання Президенту України пропозицій щодо скасування актів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України, з одночасним зупиненням їхньої дії (п. 3 ч. 2 ст. 23 Закону). Також він розглядає питання щодо призначення на посаду або звільнення з посади голів місцевих державних адміністрацій і внесення Президенту України відповідних подань (п. 4 ч. 2 ст. 23 Закону).

Крім того, «на основі принципу унітаризму парламент України визначено єдиним органом законодавчої влади в державі, а до його виключних повноважень, зокрема, віднесено: визначення законом територіального устрою України та встановлення бюджетної і податкової систем, затвердження законом Конституції АРК, прийняття рішення про дострокове припинення повноважень Верховної Ради АРК та призначення до неї позачергових виборів, призначення чергових та позачергових виборів до органів місцевого самоврядування. Також принцип унітаризму зумовив закріплення єдиної системи судоустрою України, яку побудовано на засадах територіальності і спеціалізації, та визначення найвищим судом у цій системі Верховного Суду» [21].

Разом із тим ідеї унітарності (централізації) можуть застосовуватися в умовах і федеративного територіального устрою. Так, на думку А. Бенца, унітарна характеристика німецького федералізму сягає своїм корінням у період Реформації та кінець XIX ст. Реформація призвела до конфесійного поділу територій, але також підтримала гомогенне запровадження німецької мови через переклад Біблії Мартіном Лютером. Німецька мова була основним фактором соціальної інтеграції в німецьких землях та подальшого виникнення німецького націоналізму, який став основою об'єднання німецької національної держави, що було закріплено за гегемонією Пруссії лише у 1871 р. У ті часи централізація сприяла процесам індустріалізації та створенню «національних» партій. Однак адміністративна самостійність була збережена за землями, яким ці повноваження забезпечуються відповідно до федеральної угоди. Згодом було розвинуто функціональний розподіл влади, який передбачав централізацію законодавства разом із децентралізацією управління та участю земельних урядів у федеральному законодавстві через федеральну раду (бундесрат) [22].

Таким чином, унітаризм – це, по-перше, принцип державного устрою, який характеризується концентрацією повноважень щодо реалізації державної влади на одному рівні – центральному; цей принцип також характеризується централізованим управлінням адміністративно-територіальними одиницями і відсутністю відокремлених (самостійних) державних утворень; по-друге, це система управління державою, за якої органи державної влади та державного управління утворюють єдину ієрархічну систему, яка заснована на суворому підпорядкуванні ієрархічно нижчих органів керівництву та контролю вищих, а акти ієрархічно вищих органів є обов'язковим для нижчих.

В Основному Законі характеристика унітарної системи України подана у спеціальному розділі «Територіальний устрій України», в якому визначені його принципи, зокрема єдності

та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості та соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Також принцип унітаризму проявляється в закріпленні принципу цілісності та недоторканості кордонів України (ст. 2 Конституції України), принципу єдиного громадянства (ст. 4 Основного Закону), принципу закріплення за українською мовою статусу державної (ч. 1 ст. 10 Конституції України) та принципу державного сприяння консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також у конституційному закріпленні державних символів (ст. 20).

#### Література:

1. Гречко О.А. Принципи територіального устрою України: конституційно-правовий аспект : автореф. дис.... к.ю.н. Харків : НЮУ ім. Ярослава Мудрого, 2018. С. 7.
2. Захаров А. «Спящий институт». Федерализм в современной России и мире. Москва : Новое лит. обозрение, 2012. С. 27.
3. Див. Кушніренко А.Г., Слінько Т.Н. Унітаризм как принцип конституционного строя. *Конституционный развите России и Украины*. Вып. 1 : Сб. науч. тр. Харків : Право, 2011. С. 195.
4. Жиро Т. Политология. Харьков : Изд-во Гуманитарный Центр, 2006. С. 211.
5. Див. Uimonen Jari From Unitary State to Plural Asymmetric State: Indigenous Quest in France, New Zealand and Canada. Lapland University Press. 2013. С. 58.
6. Міл, Джон Стюарт Про свободу : Есе. Київ : «Основи», 2001. С. 329.
7. Як Бернард Национализм и моральная психология общества. Москва : Изд-во Института Гайдара, 2017. С. 188.
8. Див. Фукуяма Ф. Витоки політичного порядку. Від прадавніх часів до Французької революції. Київ : «Наш Формат», 2018. С. 359.
9. Токвіль, Алексіс де. Давній порядок і революція: / 3 фр. пер. Г. Філіпчук. Київ : Юніверс, 2000. С. 57.
10. Карпенко К.В. Конституційно-правовые основы территориального устройства Франции. *Конституционно-правовые основы территориального устройства в зарубежных странах : монография* / И.А. Ракитская и др. ; под ред. К.В. Карпенко. Издательство «МГИМО-Университет», 2018. С. 94.
11. Ковтун В.І. Гарантії державного суверенітету України: конституційні аспекти : монографія. Харків : Фактор, 2014. С. 26.
12. Барабанов О.В. Тенденции развития региональной политики Италии. *Вестник МГИМО-Университета*. 2012. № 1. С. 65. URL : [https://en.wikipedia.org/wiki/Unitary\\_state](https://en.wikipedia.org/wiki/Unitary_state).
13. URL : [https://en.wikipedia.org/wiki/Unitary\\_state](https://en.wikipedia.org/wiki/Unitary_state).
14. Юридический словарь / сост. А.Н. Азрилияна и др. Москва : Институт новой экономики, 2007. С. 1060.
15. Міщук В.В. Унітарна форма територіального устрою України, Польщі та Італії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Нац. пед. ун-т ім. М.П. Драгоманова. Київ, 2011. С. 68.
16. Unitary system. *The Encyclopaedia Britannica*. URL : <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/615371/unitary-system>.
17. Смирнов Л.Н. Унітаризм. *Федерализм : Энциклопедия*. Москва : Изд-во МГУ, 2000. С. 547–548.

18. 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. 235.
19. Manikkalingam R. A Unitary State, A Federal State or Two Separate States? Social Scientists Association, Sri Lanka, 2003. URL : [https://www.files.ethz.ch/isn/55653/Unitary,%20Federal %20or%20Separate%20States\\_.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/55653/Unitary,%20Federal%20or%20Separate%20States_.pdf).
20. Онупрієнко А.М. Делегування державних повноважень місцевим органам влади: проблеми та перспективи. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Харків, 2006. Вип. 12. С. 179–188.
21. Кушніренко О.Г. Принцип унітаризму. *Конституційне право України : підручник*. Харків : Право, 2020. С. 237.
22. Benz A. The Federal Constitutional Court of Germany: Guardian of Unitarism and Federalism. *Courts in Federal Countries. University of Toronto Press*. 2017. С. 196.

#### Kurtsev O. Concept and indicators of a unitary state as a principle of the constitutional order of Ukraine

**Summary.** The relevance of the article is that historically the principle of unitarism was a progressive phenomenon, because it was introduced to replace feudal fragmentation and particularism. It was introduced due to the need to ensure a single market, simplicity and convenience in the activities of the state administration, and also, unlike federalism, was not associated with the national and ethnic composition of the population. The concept and content of the main features of unitarism as a principle of the constitutional order are revealed. It is pointed out that the peculiarities of the principle of unitarism are that it provides for a clear hierarchical centralization of the entire state apparatus, direct or indirect control over local authorities and local governments, which are formed in administrative-territorial units. In a broad sense, unitarism is the concentration of power, finance, as well as decision-making and governance at the state level. At the same time, centralism, which is a characteristic of unitarism, manifests itself in the system of public administration in various forms and measures, up to the appointment of central bodies of their representatives to manage administrative-territorial units instead of municipal elections. Unlike federalism, unitarism has no vertical dispersion of state power, on the contrary, public authorities and public administration form a single hierarchical system based on strict subordination of lower bodies to the leadership and control of superiors, and the acts of higher bodies are obligatory. It is determined that unitarism is, first, the principle of state system, which is characterized by the concentration of powers to exercise state power at one level – the central; this principle is also characterized by centralized management of administrative-territorial units and the absence of separate (independent) state entities; secondly, it is a system of government, in which public authorities and public administration form a single hierarchical system, which is based on strict subordination of hierarchically lower bodies to the leadership and control of higher, and acts of hierarchically higher bodies is mandatory for lower.

**Key words:** unitarism, unitary state, state power, system of state power organization.