



## Глава Адміністрації Президента України

09.12.14 № 02-01/4062

На № \_\_\_\_\_

**Головам обласних, Київської  
міської державних адміністрацій**

Останнім часом державними та недержавними інституціями Російської Федерації, окремими силами всередині країни актуалізовано тему федералізації України та проводиться відповідна підривна робота, передусім в інформаційному просторі.

З огляду на викладене та враховуючи чітку позицію Глави держави із зазначеного питання, завданням місцевих органів виконавчої влади є донесення до населення та утвердження у суспільній свідомості тези щодо відсутності альтернативи унітарності України та неприйнятності ідеї зміни форми її державного устрою, активне інформування громадян про дії центральної влади, спрямоване на збереження цілісності країни та консолідацію суспільства.

У зв'язку з цим надсилаємо матеріали для використання у роботі з населенням для формування суспільної думки про неприйнятність ідей федералізації нашої держави під час підготовки публічних виступів керівників органів виконавчої влади, публікацій для розміщення у засобах масової інформації, у просвітницькій та контрпропагандистській діяльності.

Пропонуємо активно залучати до вказаної роботи науковців, відомих у регіоні людей, представників громадськості, національно-культурних товариств.

Про вжиті заходи просимо поінформувати Адміністрацію Президента України до 31 грудня 2014 року.

Додаток: на 7 арк.





## МАТЕРІАЛИ

### для використання в інформаційно-пропагандистській роботі щодо неприйнятності ідей федералізації України

#### Визначення та законодавча база

**Унітарна держава** (від лат. *унітас*, *унус* – єдність, один) – це форма державного устрою, у якій частини держави є адміністративно-територіальними одиницями і не мають статусу державного утворення. В унітарній державі функціонують єдині для всієї країни вищі органи державної влади, правова система, конституція, збройні сили.

**Федерація** (від лат. *федераціо*, *федус* – союз, об'єднання) – це форма державного устрою, у якій частини федеративної держави є державними утвореннями та володіють певною політичною самостійністю (суб'єкти федерації можуть мати власну, але узгоджену з федеральною конституцію, власні органи влади, систему законодавчих, виконавчих і судових органів). Ці утворення формально не володіють суверенітетом, правом одностороннього виходу з федерації й самостійної участі в міжнародних відносинах. Приклади таких федеративних держав: Австрія, ФРН, ОАЕ, США. Федерацію треба відрізнити від конфедерації, що являє собою міжнародно-правовий союз суверенних держав, наприклад Європейський Союз (Швейцарська Конфедерація, попри історичну назву, є федерацією). Близькими до суб'єктів федерації можуть бути автономні утворення деяких унітарних держав (наприклад, Автономна Республіка Крим).

**Федералізація** (від англ. *федералізейшн*, італ. *федералізац'йоне*, ісп. *федералізасьйон*) – це процес об'єднання незалежних суб'єктів (земель, штатів, регіонів) у федерацію і створення надсуб'єктних органів управління.

Слід зазначити, що коли говорять про Україну, то фактично мається на увазі цілком протилежне – перетворення унітарної держави у федеративну шляхом зміни Конституції та проведення відповідних законодавчих реформ.

Згідно з Конституцією **Україна – унітарна держава**. До її складу входять 24 області, два міста республіканського значення – Київ і Севастополь – й Автономна Республіка Крим (останні два утворення є тимчасово окупованими Російською Федерацією територіями). **Унітарний статус України закріплено статтею 2 Розділу I Конституції України.** Правом ініціювати зміни цього Розділу наділені Президент України або не менш як 2/3 від конституційного складу Верховної Ради. Ухвалювати такі зміни теж має конституційна більшість Верховної Ради – із затвердженням їх на Всеукраїнському референдумі (стаття 156 Основного Закону), який призначає Президент України.



### З історії федералізму

Держави з федеративною формою державного устрою почали виникати разом із появою в XVII—XVIII ст. республік. Найстаршою федерацією, що досі існує, є Швейцарія, яка виникла за середньовіччя з окремих держав-кантонів, і пройшла шлях через конфедеративний союз до сучасної федеральної держави.

На сьогодні у світі з близько **200** визнаних державних утворень налічується **лише трохи більше 20 федеративних держав**. Вони утворені на різних засадах, мають різний устрій, різний ступінь розвитку.

У другій половині XIX ст. німецькі автори запропонували підходи, за якими суверенітетом наділено виключно федеративну державу, а не її суб'єкти. Таким чином обґрунтовувалося існування Германської імперії як єдиної держави. Пояснюючи відповідні державно-правові моменти, видатний німецький юрист Георг Еллінек сформулював концепцію, за якою складники імперії (фактично суб'єкти федерації) визначались як «несуверенні держави».

Ідея віднесеності суверенітету виключно до федеративної держави згодом була доповнена американськими авторами, котрі заперечували не тільки суверенітет штатів, а і їхній державний характер. Штати були кваліфіковані як державні утворення, які через відсутність суверенітету принципово відмінні від держави. Такий підхід є однією із засад сучасної теорії федералізму, хоча за традицією у багатьох федераціях суб'єкти мають назву держави (англ. *стейт*, нім. *штат*).

У минулому столітті набула поширення концепція кооперативного федералізму, в основу якої покладено ідею співробітництва (партнерства) між федерацією та її суб'єктами, а також між самими суб'єктами. Нерідко партнерами в такому співробітництві визнають і адміністративно-територіальні одиниці, у межах яких організовано виборне місцеве управління або місцеве самоврядування (так звані муніципальні утворення).

Ідея кооперативного федералізму знайшла відображення в законах деяких федеративних держав. Так, Конституція Південно-Африканської Республіки містить розділ під назвою «Кооперативне правління», у якому визначено принципи відносин між органами, котрі управляють на загальнодержавному, провінційному й місцевому рівнях. Такі владні повноваження визнано «взаємозалежними і взаємопов'язаними». Водночас, передбачено можливість запровадження механізмів подолання конфліктів, які, ймовірно, виникатимуть при здійсненні владних повноважень на різних рівнях.

Політико-територіальний устрій окремих країн змінюється. Так, протягом XX ст. Чехословаччина була унітарною державою (1918–1968 рр.), федеративним утворенням (1969–1992 рр.), а з січня 1993 року Чехословацька Федерація взагалі припинила своє існування. На її території утворилися дві унітарні держави – Чеська Республіка і Словацька Республіка (Словаччина).

У 1946 році була утворена Югославська Федерація, до складу якої входили шість республік і два автономних краї. Події кінця 80-х – початку 90-х років XX ст. призвели до розпаду федерації у тому її вигляді, що передбачався Конституцією 1974 року. Натомість виникла нова Югославська Федерація – Союзна Республіка Югославія, суб'єктами якої стали лише дві



республіки – Сербія та Чорногорія. Решта колишніх суб'єктів Югославської Федерації є самостійними національними державами. У 2006 році Чорногорія також здобула повну державну незалежність.

До складу Російської Федерації входять різні суб'єкти федерації: республіки, краї, області, автономна область, міста федерального підпорядкування (Москва, Санкт-Петербург), автономні округи. Ці державні утворення мають назву «суб'єкти федерації».

Правове становище республік, штатів, земель, провінцій регулюється конституцією федерації та іноді власними конституціями. В Індії, наприклад, тільки один штат з 25 (Джамму й Кашмір) має власну конституцію.

Суб'єктам федерації надається право у межах їх компетенції приймати закони, які не суперечать загальнофедеративному законодавству.

**Конституції федеративних держав не надають суб'єктам федерації права виходу з федерації. Проте, як свідчить історія, інколи це не може запобігти відокремленню.**

Так, Конституція Югославії 1974 року і Конституційний закон про Чехословацьку Федерацію 1968 року не надавали суб'єктам федерації права на вихід із неї. Проте колишні суб'єкти федерації, зокрема Хорватія, Словенія та інші суб'єкти, провівши референдум, розірвали федеративну спілку.

Чехословацька Федерація припинила своє існування на підставі прийнятих Федеральними зборами низки конституційних законів.

Політичній історії відомі й інші випадки виходу з федерації. Наприклад, розпад СРСР та утворення суверенних незалежних держав, відокремлення Бангладеш від Пакистанської Федерації, а Сінгапуру – від Федерації Малайзії.

Нерідко спроба вийти зі складу федерації придушується федеральними збройними силами. Приклад – російсько-чеченські війни, коли чеченці намагалися утворити незалежну Республіку Ічкерія.

### **Кому вигідні розмови про федералізацію**

Прихильники федералізації інколи наводять аргументи, що у минулому за це виступали Михайло Драгоманов, Михайло Грушевський, Сергій Подолинський, ідеї федералізму проголошувало Кирило-Мефодіївське братство («федерація слов'янських народів»). Проте, слід зазначити, що ними **федералізація розглядалася як засіб державотворення для України**, адже незалежної Української держави тоді не існувало. Йшлося власне про федералізацію Російської імперії, у якій Україна мала б отримати широкі права, як суб'єкт федерації.

В'ячеслав Чорновіл також говорив про можливість федерального устрою України, маючи, однак, на увазі те, що адміністративно-територіальний поділ держави **не відповідає етнографічним зонам**, котрі склалися історично (Полісся, Поділля, Слобожанщина тощо).

**Після утвердження України як незалежної унітарної держави розмови про її федералізацію втратили актуальність.**



Сьогодні поняття "федералізація" слугує виключно фіговим листком для прикриття сепаратизму, намірів розхитати, розвалити державу.

В українському суспільстві немає реальних прихильників **федерального устрою**. Коли відстоюють такий устрій, то мають на увазі зовсім інше. За федералізацію виступають або окремі "лідери" самопроголошених територій, щоб забезпечити собі владні повноваження (а також уникнути відповідальності за злочини), або підтримувані Росією антиукраїнські, антидержавницькі сили.

Нині у світі за **федералізацію України** виступають переважно **російські політики та підконтрольні їм ЗМІ**. Однак, після анексії Криму та російської агресії на сході України ці ідеї, цілком резонно, сприймаються як **відверто антиукраїнські**.

Сучасна Україна, як і будь-яка інша держава світу, не є однорідним національно-державним утворенням. Проте федералізація (тобто перетворення унітарної держави на федеративну) навіть теоретично **не може вирішити культурні, мовні, релігійні, етнографічні, національні питання**. Навпаки – через зовнішнє "підігрівання" слугувала б основою для поглиблення розколу та ослаблення держави.

Та навіть якби не цей аргумент, **ідея федералізації абсолютно неприйнятна для України**.

### Аргументи проти федералізації України:

1. Замість того, щоб зняти протиріччя, **федералізація може посилити розкол країни**, оскільки передбачає більшу культурну, економічну й навіть політичну **замкнутість регіонів** та, відповідно, **загострення суперечностей між ними** на ґрунті героїзації різних за поглядами історичних осіб, культурної та економічної орієнтації, різності традицій, мови, конфесійної належності, тощо.

2. **Федеративні країни формуються внаслідок інтеграційних процесів, що охоплюють певні національно-територіальні утворення, а не у результаті поділу держави**. Найстійкіші федерації виникали шляхом **об'єднання незалежних суб'єктів** (Канада, Німеччина, США тощо). Недарма в перекладі з латинської *федераціо* означає "союз, об'єднання". Отже, відповідно до цієї "традиції" Україна мала б спочатку розпастися на державні утворення, які потім могли б створювати федерацію, що **само по собі абсурдно**.

3. Федералізація в Україні не має **жодних економічних чи національних передумов**. Попри культурні розбіжності, у нас немає економічно самодостатніх регіонів чи національно-територіальних одиниць, які могли б аргументовано претендувати на окремішність.

4. Сьогодні **переважна більшість суверенних держав світу, а особливо європейських, є унітарними**.

5. Сучасні опитування громадської думки свідчать про **непопулярність ідеї федералізації України**. Лише **12–15%** українців підтримують таку ідею



(явно не розуміючи, що насправді за цим стоїть, або маючи на увазі сепаратизм).

6. Федералізація призвела б до збільшення рівня бюрократії в регіонах, а в умовах корупції – до розкрадання коштів на регіональному рівні.

### Децентралізація, а не федералізація

Президент України П.О.Порошенко, користуючись консенсусною підтримкою найбільших політичних сил в Україні, пропонує провести **реформу, спрямовану на децентралізацію влади**. Відповідні заходи передбачено у проекті конституційної реформи, ініційованої Главою держави.

На переконання Президента України, децентралізація влади дасть можливість **урахувати місцеву специфіку регіонів**, зокрема й у питаннях віри, історичної пам'яті, мови, релігії, етнічних традицій.

У проекті Конституції України передбачено три адміністративно-територіальні одиниці – 1) регіони, 2) райони, 3) громади. Кількість та **назви регіонів залишаються незмінними й відповідають кількості та назвам областей**.

Жителі громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування, відповідно, **сільського, селищного, міського голову**, який очолює виконавчий комітет ради, головує на його засіданнях.

**Голова райради**, якого обирають зі складу депутатів, очолює її виконавчий орган. Райрада за поданням обраного голови формує склад виконавчого органу ради.

Президент України пропонує ліквідувати вертикаль державних адміністрацій. Тобто, скасовуються посади голів держадміністрацій. Натомість має з'явитися новий інститут – **представники Президента України**, які призначатимуться в регіонах та районах. Формально повноваження представників Президента України значно зменшені порівняно з повноваженнями нинішніх голів державних адміністрацій.

Відповідно до законопроекту, представники Президента України здійснюють нагляд за виконанням Конституції та законів України на відповідній території, за дотриманням прав і свобод людини. Вони також спрямовують і організують діяльність усіх територіальних органів центральної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах надзвичайного і військового стану.

Децентралізація процесів ухвалення рішень збільшує можливості участі місцевої влади в розвитку території.

Передбачається й **бюджетна децентралізація**. Тобто, передання повноважень і відповідальності від центрального уряду до органів місцевого самоврядування. Йдеться, зокрема, про передачу відповідних фінансових ресурсів через запровадження місцевих податків або закріплення частини загальнодержавних податків за місцевими бюджетами.



Проект закону про внесення змін до Конституції України, запропонований Президентом України П.О.Порошенком, отримав схвалення Венеціанської комісії.

**Отже, найбільш оптимальним варіантом форми державного устрою для України є унітарна республіка з розширеним переліком делегованих повноважень регіонам, що має сприяти підвищенню рівня життя громадян та викоріненню тенденцій сепаратизму (це взаємозалежні речі); розвиненню почуття єдності між усіма українцями, консолідації громадян та політичній стабілізації.**

### **Можливі запитання – відповіді**

#### ***Чому для України неприйнятна федералізація?***

Федералізація – це процес об'єднання незалежних державних утворень на засадах відносної автономності. Україна ж – сформована унітарна держава, у якій немає державних утворень (за винятком тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим). І немає жодних підстав для того, щоб надавати регіонам якісь державні функції. Цього хочуть лише проросійські сили, аби Кремль отримав важелі впливу на владні органи на місцях з метою послаблення України.

#### ***Яка різниця між федералізацією та децентралізацією?***

Федералізація передбачає елементи державності у регіонів, наприклад, наявність місцевих парламентів, які прийматимуть закони, урядів, що формують правову базу, судової системи, навіть ведення зовнішньополітичної діяльності.

Децентралізація – це передача повноважень та відповідальності від центру до регіонів, зокрема посилення їх бюджетної відповідальності через запровадження власних податків та права розпоряджатися ними.

#### ***Чому Росія виступає за федералізацію України?***

З метою послаблення та руйнування Української держави. Федералізація передбачає формування органів влади суб'єктами федерації, на які Москва може здійснювати вплив напряму, особливо у південно-східних регіонах. Навмисно загострюватимуться штучні проблеми: мови, національних героїв, культурної орієнтації, тлумачення історичних подій, освіти тощо. Мета цього – посилення сепаратистських тенденцій та розкол України. Крім того, через суб'єкти федерації робитимуться спроби блокувати євроінтеграційні прагнення України.

#### ***Чому для України неприйнятний приклад Росії, яка є федерацією?***

В Україні, на відміну від Росії, немає адміністративних одиниць, виокремлених за національною ознакою. Відповідно, немає національних меншин, єдиною батьківщиною яких є територія України. Виняток

становлять кримські татари, які проживають у тимчасово окупованому Криму.

Крім того, **федеральний устрій Російської Федерації насправді є фікцією**, оскільки суб'єкти федерації істотно обмежені в правах. Так само як фікцією була конфедерація Союз Радянських Соціалістичних Республік.

### *Який устрій характерний для країн Європи?*

Переважає більшість європейських держав – **унітарні**. Проте є і федерації, що склалися внаслідок тривалих історичних процесів: Австрія, ФРН, Боснія і Герцеговина, Бельгія, Швейцарська Конфедерація. Водночас, у країнах Європи, регіони наділені **великими правами стосовно вирішення місцевих питань**. Європейський Союз по суті є конфедерацією – політичним об'єднанням незалежних держав.

### *Хто в Україні підтримує ідею федералізації?*

Переважає більшість українців виступає за **унітарну** державу.

Раніше частина інтелігенції допускала можливість федеративної форми державного устрою України, проте після окупації Криму та частини Донбасу **суспільні настрої змінилися**.

Частина населення у південно-східних регіонах, яка підтримує федералізацію, або не розуміє, про що йдеться, або приховує цим словом сепаратистські настрої. За федералізацію також виступають окремі "лідери" самопроголошених територій, щоб забезпечити собі владні повноваження та **уникнути відповідальності** за злочини.