

УДК 327.56 (477)+(438)
ББК 66.(4/8)

Людмила Владика

ФЕДЕРАЛІЗМ У КОНТЕКСТІ ВИКЛИКІВ УКРАЇНСЬКІЙ ДЕРЖАВНОСТІ

В статті розкриваються теоретико-методологічні основи дослідження федералізму та визначається суть федералізму як інструменту узгодження національних, мовних, релігійних та інших відмінностей. Стаття висвітлює також федералізм як модель ефективного регіонального управління та розкриває маніпулятивне використання принципів федералізму як інструменту агресивної політики. Автор акцентує увагу на аналізі перспектив федералізації України у контексті пошуків оптимальної моделі державного устрою.

Ключові слова: федералізм, федерація, федералізація, децентралізація.

Процеси глобалізації та загострення міжнародної конкуренції підвищують інтерес до факторів ефективності державного управління і концепцій гарантування безпеки. Значна увага до проблем федералізму та федералізації сьогодні обумовлено об'єктивними обставинами. Федеративний устрій запроваджено у більшості найвпливовіших країн світу, які складаючи всього лише 13% загальної кількості держав нашої планети, охоплюють в цілому приблизно третину населення і половину території земної кулі. У зв'язку з останніми подіями в Україні та нав'язуванням ззовні федеративного устрою, проблема становить предмет гострого обговорення. Від результату оптимального розв'язання цієї проблеми і встановлення гармонійної територіальної державної моделі залежать не лише результати суспільно-економічних перетворень, але й сама цілісність нашої держави.

Мета статті полягає в комплексному дослідженні проблеми федералізму, його тенденцій та перспектив розвитку у різних країнах світу.

Питання федералізму як багатогранного явища суспільного життя привертало увагу дослідників різноманітних наукових дисциплін у різні історичні епохи. Концептуальні проблеми сучасного федералізму висвітлюються в теоретичних і емпіричних дослідженнях родоначальника загальної теорії федералізму І.Альтузіуса, який розробив «федеративну теорію народного суверенітету», ідейних основоположників американської федеративної системи А.Гамільтона, Д.Джейна, Д.Медісона. В аспекті розглянутої проблеми слід також виділити праці Г.Еллінека, А.Токвіля, П.Лабанда, В.Уіллоубі, М.Зейделя, Д.Кальхауна, П.Кінга, Р.Деніелса, Д.Кола, Х.Лінца. Сучасні підходи до розуміння сутності федералізму знайшли відображення у працях А.Фрідмена, Р.Уотса, А.Моммена, Т.Флейнера, Г.Таллока, Д.Елазара, В.Острома, В.Лівінгстона, А.Лейпхарта тощо. Ідеї федералізму були в центрі дискусій і у вітчизняній науці. Тут варто згадати таких вчених, як М.Костомаров, М.Драгоманов, М.Грушевський, С.Шелухін, Р.Лашенко, В.Чорновіл, С.Римаренко та ін.

Сучасна політична наука розглядає федералізм як принцип, режим і форму державного устрою, які дозволяють забезпечити єдність і поділ державної влади в умовах її територіальної організації на декількох рівнях. Разом з тим у світовій науці справедливо зазначається, що федералізм як принцип облаштування пішов далеко за рамки застосування тільки у внутрішньодержавних відносинах. Федералізм використовується як засіб вдосконалення відносин між соціальними недержавними структурами, перетворення світу і злиття держав та їхніх територій у єдине гармонійне співтовариство [13, с. 137]. Суть федералізму як шляху до об'єднання в мирне і гармонійне співтовариство людей на всіх рівнях територіальної організації державної і

суспільної влади висувається сьогодні в якості ключової ідеї при аналізі перспектив і тенденцій розвитку суспільних, внутрішньодержавних та міждержавних відносин, пошуку методів їх вдосконалення.

У міру розвитку цивілізації на противагу міждержавним і внутрішньодержавним протиріччям, що породжували перманентні конфлікти, з'явилося прагнення до досягнення згоди (договору) про поділ влади, сфер впливу і мирного співіснування. Від «foedus» (у перекладі з латинської - договір, угода) народилося поняття федералізму як режиму, який отримав розвиток в реальному устрої суспільства і держав, вдосконаленні взаємовідносин між ними, а також безпосередньо між територіальними общинами людей всередині держав.

Федералізація означає зміну устрою держави, наприклад, перехід від унітарної держави до федеративної або з конфедерації до федерації. Федерація (від лат. «союз», «об'єднання») - форма державного устрою, за якого держава складається з рівноправних одиниць (республік, земель, країв, кантонів), однак має єдині законодавчі й виконавчі органи, законодавство тощо [16, с. 29]. В унітарних державах під впливом федералізму виникають процеси децентралізації. Звідси природно поява держав, що займають проміжне положення між федерацією і унітарною державою. Такі держави можна назвати напівфедераціями або квазіфедераціями - унітарними державами з яскраво вираженими елементами федералізму. Наприклад, сьогодні це Італія та Іспанія [12, с. 23]. Елементи федералізму використовуються і як основа формування та розвитку місцевого самоврядування, розширюючи тим самим його потенціал, і як необхідний елемент міждержавних відносин і формування конфедеративних утворень з яскраво вираженими елементами федеративного устрою (Європейський Союз). Нарешті, федерація - можлива форма об'єднання держав цілого континенту (Сполучені Штати Європи) і навіть планети в цілому (Всесвітня Федерація) [1, с. 144].

Надмірна концентрація влади не менш небезпечна, ніж її надмірна роздробленість. Федералізм виступає «золотою серединою» між концентрацією і роздробленістю влади для збереження та єдності різних утворень. Конкретні причини, чинники, цілі та завдання створення федерації в тій чи іншій країні можуть бути найрізноманітнішими - історичними, природно-географічними, політичними, етнічними, соціальними, конфесійними та ін. У державах з поліетнічним населенням, яке компактно проживає на історично сформованій території, федералізм здатний зіграти важливу роль у вирішенні національного, мовного, релігійного, культурного чи соціально-економічного питання. Розпад за останнє десятиліття кількох багатонаціональних федерацій (СРСР, Югославії, Чехословаччини, Ефіопії) супроводжувався появою за той же період нових федерацій, побудованих за національно-територіальним принципом або з урахуванням його (Бельгії, Боснії і Герцеговини) [16, с. 108]. Як федеративна держава кількох націй існувала Річ Посполита, яка утворилася з конфедерації Польського Королівства і Великого князівства Литовського. Федерація як ефективний інструмент вирішення національних розбіжностей існувала в Австро-Угорщині, яка була монархією побудованою на федеративних принципах і в якій проживало більше 25 націй та народностей [15, с. 276]. Після Першої світової війни виникла Югославія. Спершу ця держава була королівством, але з приходом комуністів перетворилася на союзну федеративну республіку, яка об'єднувала такі народи, як серби, хорвати, словенці, босняки, македонці, чорногорці та албанці. Після припинення існування Югославії на її території утворилася нова федерація Боснії та Герцеговини.

Досвід федеративного розвитку Швейцарської Конфедерації становить інтерес для зарубіжної та вітчизняної науки як в теоретичному, так і в практичному аспектах, оскільки він доводить ефективність федеративного устрою держави, який забезпечує

державну єдність та збереження національної, культурної та релігійної багатоманітності його складових [2, с.13-38]. Бельгійська федеративна модель держави довела можливість ефективного співіснування двох конфліктуючих етнічних груп з різними інтересами і прагненнями - фламандці та валлони. За умови, що ще існує достатня кількість прогалин у федералізації держави (невирішеність брюссельського питання, проблеми столичної периферії та прикордонної в мовному відношенні території), Бельгія успішно провела складний і тернистий процес внутрішніх реформ [8, с. 139]. Не виключенням є і Канада, яка за допомогою федералізму розв'язує не тільки релігійні напруження між католиками і протестантами, але й національне та мовне питання між англоканадцами і франкоканадцами. Оскільки національне питання французького, католицького Квебеку є досить гострим, то федералізм допомагає врегулювати ці розбіжності і зберегти цілісність держави.

Варто згадати в цьому питанні і Європейський Союз, який створювався як співтовариство, яке побудоване на конфедеративних принципах, де кожна держава зберігає свої повноваження та суверенітет, але останнім часом постає питання про перетворення ЄС у федерацію. Колишній голова Єврокомісії Жозе Мануель Баррозу заявляв, що «нам буде треба рухатися до створення федерації національних держав. Саме це нам потрібно. Це - наш політичний обрій і саме це керуватиме нашою діяльністю протягом наступних років». В рамках концепції «Європа регіонів» і на основі принципу субсидіарності відбувається поділ повноважень між наднаціональними структурами ЄС, національною державою та суб'єктами федерації. І, можливо, ЄС стане новою федерацією в рамках усієї Європи, який об'єднає сотні народів та народностей [7].

У великих за розмірами державах (Росія, США, Канада, Бразилія, Індія, Австралія, Аргентина та ін.) федералізм виконує насамперед функцію децентралізації державної влади в вертикальному відношенні для надання більших повноважень суб'єктам федерації.

Один із видатних політичних теоретиків США XVIII-XIX століття А.Гамільтон обґрунтовував практичну реалізацію ідеї федералізму. Федералізм як принцип державної організації завдяки його старанням перестав бути лише ідеєю і став практичною політикою. Основні положення політико-правових поглядів А.Гамільтона викладені в збірнику статей «Федераліст» (1787-1788), де було представлено політико-економічну концепцію сильної централізованої федеральної влади, яка забезпечила б незалежне існування вільної і заможної американської держави. Економіка федерації мала спиратися на приватні корпорації, свободу регламентованої законом підприємницької діяльності [14, с. 58].

Ідея федералізації протягом світової історії використовувалася також зі спекулятивною метою. Авторитарні держави висували вимогу федералізації і надання особливого статусу певним територіям з метою ослаблення держав-сусідів і підпорядкування своїм впливам. Номінальне запровадження федеративного устрою використовується з пропагандистською метою і як засіб тиску на зовнішній арені. Прикладом спекулятивного використання федералістських принципів був тиск нацистської Німеччини на Чехословаччину з метою надання широких прав та повноважень судетським німцям. Аналогічно, СРСР під час радянсько-фінської війни пішов шляхом створення Карело-Фінської Радянської Соціалістичної Республіки. Така ситуація передбачала сценарій приєднання Фінляндії до СРСР, так як це сталося із Західною Україною і Західною Білоруссю, які були приєднані до формально національних республік УРСР та БРСР [6].

Використовують федералізм і як інструмент агресивної політики. Дуже виразно це проявляється в Росії. Як зазначає В.Б. Пастухов, характерна особливість формування

ідеї російського федералізму полягає в тому, що «в практичному плані тема російського федералізму генетично пов'язана з боротьбою центральної влади за збереження єдності країни проти прагнення до автономізації і сепаратизму». Це істотно відрізняє російську модель від західних зразків: «якщо на Заході федералізм виникав у ході будівництва нової державності, то в Росії він впроваджується на тлі розвалу і деградації старої державної машини», що «накладає помітний відбиток як на сам процес, так і на його ідеологічне відображення в політичній і масовій свідомості» [9, с. 53]. У реальній російській політиці федералізм став одним з інструментів боротьби за владу, який еліти використовують для досягнення своїх політичних цілей. Тому розвиток суспільного життя в Росії вимагає федералізації відносин між центром і регіонами. Також федералізм як засіб агресивної політики використовується не тільки для контролю власної території, але й для впливу на інші держави. Так, Росія заохочує Україну до федералізації, щоб мати змогу впливати на окремі суб'єкти федерації, і проводити в них свою політику, а це, в свою чергу, може призвести до розпаду такої держави як Україна.

Тривале перебування українських земель в складі різних, жорстко централізованих держав створили умови для вкорінення у свідомість більшості українського народу ідеї побудови унітарної держави [4, с. 20]. Устрій Київської Русі можна прирівняти до федеративного. Також Річ Посполита, в рамках якої українські землі перебували протягом XVI-XVIII століття, була побудована за федеративним принципом.

Питання щодо федералізації і створення великої федеративної держави активізувалося у кінці XVIII-XIX ст. і розглядалося як інструмент звільнення від російського імперіалізму. Важливу роль у пошуках державної моделі для України в XIX ст. відіграло Кирило-Мефодіївське товариство. Програмні документи Кирило-Мефодіївського братства передбачали докорінні зміни існуючого політичного устрою держави, ліквідацію чужоземного гніту українського й інших слов'янських народів та забезпечення їх рівноправного розвитку. Оптимальною формою державного порядку братчики вважали республіканське демократичне правління на засадах рівноправної державно-федеративної системи.

Роль Михайла Драгоманова у розробці теорії українського федералізму була визначальною. Його погляд на проблему децентралізації імперії, автономії України у складі Росії став ідеологічною програмою українського визвольного руху. М. Драгоманов висловлював думку про те, що федерація має утворитися внаслідок децентралізації управління державою, тобто поділу України на 20 земель - суб'єктів федерації [5, с. 75].

Переходячи до викладу суспільно-політичних поглядів учених-народників, їхніх наукових концепцій щодо минулого і сучасного їм становища України, взаємовідносин українського народу з Росією та іншими народами, що входили до складу російської держави, врешті, аналізу становища українського народу в складі майбутньої російської федерації, відзначимо погляди М.С. Грушевського, Р.М. Лашенка і С.П. Шелухіна [4, с. 21]. Можливо саме досвід американських країн, які визволяючись з-під британського та іспанського колоніалізму створили федерації, став зразком для наслідування українськими політичними діячами XIX-XX століття. Але федералізм Костомарова, Драгоманова, Грушевського був актуальним і вдалим для тодішньої України, і аж ніяк нерозумно застосовувати ті концепції державного устрою на сьогоденному етапі розвитку української держави.

Нагадаймо також, що саме як федерація був задуманий Союз Радянських Соціалістичних Республік. 30 грудня 1922 року I Всесоюзний з'їзд Рад у Москві проголосив декларацію про утворення СРСР у складі: РРФСР (Російської Радянської

Федеративної Соціалістичної Республіки), України, Білорусії і Закавказької федерації (Грузії, Вірменії, Азербайджану). СРСР було утворено як федеративну державу, але це було лише пропагандистською вивіскою. Радянський Союз як об'єднання незалежних держав був фікцією, оскільки реальна влада належала єдиній, правлячій партії РКП(б). Реальний статус республіканських комуністичних партій залишався на рівні обласних організацій РКП(б). Будь-яке рішення, прийняте московським ЦК, мало обов'язковий характер для кожної республіки. І в подальшому принцип федералізму тут було перевернуто, вихолощено й зведено до звичайного унітаризму.

Слід відзначити, що ризики етнокультурної гетерогенності українського суспільства, суттєвих ідейно-політичних розбіжностей між окремими регіонами України усвідомлювались з перших років існування незалежної України. Проте за 23 роки української незалежності вище керівництво держави так і не виробило дієвої програми подолання політичного роз'єднання України. Окрім напруги по вісі східний регіон - західний регіон, в Україні спостерігається зміщення рівноваги в системі «центр-регіони» на користь центру. Він виступає монополістом всіх політичних, економічних, інтелектуальних ресурсів держави, в той час як регіони залишаються залежними від нього [11, с. 68].

На тлі регіональних особливостей, різного рівня соціально-економічного, політичного розвитку окремих регіонів питання щодо державного устрою України є вельми вагомим. Відтак політичні сили держави розкололися на два табори: перші обстоюють принципи унітарності, другі є прибічниками федеративної держави [11, с. 81]. Але більша частина українців підтримує унітарний устрій України. До ідеї федеративного устрою України негативно ставиться 61% громадян України (53,3% на Сході, 63,3% на Півдні, 64,9% у Центрі та 67,8 на Заході). Федералізацію підтримує лише 16% українців, як свідчать результати опитування Центру ім. Разумкова (таблиця 1). Опитування провела соціологічна служба Центру Разумкова з 21 по 25 грудня 2013 року. Опитано 2010 респондентів віком від 18 років у всіх областях України, Києві та АР Крим [3].

Слід також відзначити, що незважаючи на загальносвітову тенденцію поширення федералізації, що навіть отримала назву «федеративна революція», та торкнулася таких бастионів унітаризму, як Великобританія, Іспанія, Франція, Україні не слід сліпо копіювати світові моделі політико-територіального устрою. Західноєвропейський федералізм розвивався на тлі розвинутої економіки, стабільних політичних систем і соціального консенсусу - тобто за умов, яких сьогодні нема в Україні. Ось чому механічне запозичення західноєвропейських ідей федералізації, для нас неприйнятне [10].

Також сам процес деконцентрації влади ще не може слугувати гарантією демократизації суспільства. Навпаки, він може привести до розбалансованості суспільно-державного розвитку і досвід України, на жаль, це підтверджує. Гарантією цивілізованості може слугувати лише цілеспрямований перерозподіл владних функцій з центру на місця, який в свою чергу дасть змогу розподілити відповідальність за політичний курс і реформи, що здійснюються в країні, між різними її суб'єктами. Тому, з метою подолання, з однієї сторони регіонального протистояння, а з іншої - заради збереження цілісності держави більш підходящою є модель унітарно-децентралізованої держави. Такий підхід дозволить зберегти єдиний політико-правовий простір країни, Україна матиме лише одного суб'єкта управління - вищі органи влади; при цьому базовий рівень місцевої влади без будь-якого посередництва з боку інших суб'єктів управління отримує найширші повноваження з урахуванням специфіки регіону. Це дозволить зміцнити державну єдність та зберегти територіальну цілісність, запобігти

відцентровим сепаратистським проявам, закріпити політичну та етнополітичну стабільність [11, с. 132].

Отже, проблема пошуку оптимального державного устрою завжди була актуальною для дослідників держав усіх часів і становить величезний інтерес. Оскільки саме від державного устрою залежать відносини між центром та периферією, а ефективність і продуктивність їх взаємодії відбивається на довірі населення до влади, функціонуванні політичної системи, цілісності держави тощо. Зарубіжний досвід доводить, що федералізм відіграє позитивну роль при вирішенні різних проблем, але також він показує, що федералізація в кожній країні є особливою і залежить від конкретних умов та обставин. Деякі держави обирали федерацію з міркувань узгодження національних чи мовних питань, інші - у зв'язку з величиною території для оптимізації регіонального управління. Українській державі зарано ставати на шлях федералізму, що пов'язано зі слабкою економікою як центру так і регіонів, кризою політичної системи, а також зовнішнім тиском Росії, яка розглядає такий сценарій як забезпечення механізму впливу на українську політику. Виходом із складної ситуації, яка склалася в Україні, є децентралізація влади та надання ширшого кола повноважень місцевому самоврядуванню для ефективнішого функціонування політичної системи та управління.

1. Абілін О. Всесвітній і європейський федералізм: ймовірні перспективи/ О. Абілін // Політичні дослідження. - 1994. - № 5. - С. 143-149.
2. Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм: дисс. на соискание ученой степени кандидата юридических наук: спец. 12.00.02 / С.Л. Авраменко. - М., 2002. - 197 с.
3. В усіх регіонах України більше половини населення виступає проти федералізації - опитування [Електр. ресурс]. - Режим доступу: <http://ua.racurs.ua/news/23640-v-usih-regionah-ukrayiny-bilshe-polovyny-naseleennya-vystupaie-proti-federalizaciyi-opytuvannya>
4. Вовк Ю.В. Ідея федералізму в Україні у контексті посилення впливу регіонів / Ю.В. Вовк // Право України. - 2009. - №10. - С. 19-21.
5. Корольов Г. Український федералізм в історичному дискурсі (19 - початок 20 століття) / Г. Корольов. - К.: Інститут історії України НАН України, 2010. - 150 с.
6. Макарычев А.С. Регионализм и территориальное устройство в посттоталитарных странах: сравнительные характеристики России и ФРГ / А.С.Макарычев [Електр. ресурс]. - Режим доступу: <http://www.policy.hu/makarychev/rus2.htm> 317
7. Мюллер У. Федерализм как фактор европейской интеграции / У.Мюллер [Електр. ресурс]. - Режим доступу: http://www.vasilieva.narod.ru/ptpu/6_1_02.htm
8. Ормонбеков Ж.Т. Бельгийская модель федерализма: особенности и перспективы [Текст] / Ж.Т. Ормонбеков // Казанский Федералист. - 2004. - №1 (9). - С. 138-156.
9. Пастухов В.Б. Российский федерализм: Политическая и правовая практика / В.Б. Пастухов // Общественные науки и современность. - 2003. - № 3. - С. 53-65.
10. Римаренко С. Федералізм, регіоналізм, децентралізація / С.Римаренко [Електр. ресурс]. - Режим доступу: <http://www.kennan.kiev.ua/Library/Agora/Agora04.pdf>
11. Романюк А.С. Від соборності до незалежності: стан та динаміка інтеграції українського суспільства у контексті європейських процесів. / А.С. Романюк, Ю.М. Сокирка. - Львів: ЦПД, 2009. - 140 с.
12. Elazar D.J. Federalism and the Way to Peace Text. / D.J. Elazar. - Kingston, Ontario: McGill-Queen's University Press, 1994. - 170 p.
13. Federal government // Encyclopædia Britannica.- Chicago; London; Toronto; Geneva; Sydney; Tokyo; Manila: Encyclopædia Britannica, Inc.; William Benton, Publisher, 1967.- Vol. 9.- P. 136-138.
14. Gerston L.N. American Federalism: A Concise Introduction / Larry Gerston - Armonk, New York: M.E. Sharpe, 2007. - 197 p.
15. Jeziorny D. Autonomia, federacja, konfederacja – możliwości uratowania Austro-Węgier przed rozpadem w XX wieku / Dariusz Jeziorny // Europa unii i federacji. Idea jedności narodów i państw od średniowiecza do czasów współczesnych. - Kraków: Historia Iagellonica, 2004. - P. 273-284.
16. Scott K. Federalism: A Normative Theory and its Practical Relevance / K.Scott. - London: Bloomsbury Academic, 2011. - 224 p.

In article the theoretical and methodological foundations of the study of federalism are opened. The nature of federalism as a tool for coordination of national, linguistic, religious and other differences is determined. The article also highlights federalism as a model of effective regional governance and reveals the manipulative use of the principles of federalism as a tool for aggressive policies. The author focuses on the analysis of the prospects for the federalization of Ukraine in the context of the search for the optimal model of government.

Keywords: *federalism, federation, federalization, decentralization.*

В статье раскрываются теоретико-методологические основы исследования федерализма. Определяется суть федерализма как инструмента согласования национальных, языковых, религиозных и других различий. Статья освещает также федерализм как модель эффективного регионального управления и раскрывает манипулятивное использование принципов федерализма как инструмента агрессивной политики. Автор акцентирует внимание на анализе перспектив федерализации Украины в контексте поисков оптимальной модели государственного устройства.