

УДК 321:342.1

ВПЛИВ ФОРМИ ДЕРЖАВНОГО УСТРОЮ НА ЗМІСТ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ СУЧАСНИХ ДЕРЖАВ

Челак О.П.

Південноукраїнський національний педагогічний університет
імені К.Д. Ушинського

У статті стверджується, що сучасна практика організації просторового розвитку держави не проводить різниці при роботі з регіонами різних за формою державного устрою країн, а застосовує єдині правила для всіх без винятку регіональних одиниць, що входять до їх складу. Все це знаходить відображення в концепції «нового федералізму».

Ключові слова: регіональна політика, просторовий розвиток, форма державного устрою, федерація, конфедерація, унітарна держава.

Актуальність теми дослідження. Питання територіальної організації влади в суспільстві завжди є актуальним для політичного дискурсу, незалежно від географічного розташування держави та історичного періоду її функціонування. Традиційно дане питання розглядається в контексті обговорення та пошуку найоптимальнішої форми державного устрою, яка відповідає умовам даного суспільства. Сучасність не є винятком, більш того, вона значно актуалізує це питання через неоднозначність тлумачення поняття «форма державного устрою», а також трансформацією уявлень про управління державою від територіальної організації до просторової політики. Отже, виникає потреба в ґрунтовному аналізі існуючих концепцій організації територіального управління державою та впливу форми державного устрою на її зміст.

Аналіз останніх публікацій. Питаннями територіальної організації влади приділили увагу чимало відомих класиків суспільно-політичної науки, серед яких варто відмітити К. Віара, А. Гамільтона, А. Дайсі, А. де Токвіля, Р. Уоттса та ін. Питання просторової організації влади перебувають в колі наукових інтересів таких українських вчених, як Л. Дунаєвої, В. Куйбіди, Ю. Маслова, А. Матвієнка, Г. Музиченко, Т. Титаренко та інших сучасних авторів. Крім того, актуальність децентралізаційних процесів в сучасній Україні призвела до обговорення цієї проблематики народними депутатами, представниками державної влади та управління всіх рівнів, у засобах масової інформації та серед науковців-фахівців. Однак, чіткого уявлення про те, як саме форма державного устрою впливає на зміст регіональної політики держави, зокрема й сучасної України, немає.

Метою даної статті є узагальнення наукового доробку суспільно-політичних наук щодо виявлення ступеня впливу різних форм державного устрою на зміст регіональної політики сучасних держав.

Виклад основного матеріалу. Визначальний вплив на організацію просторової організації влади має форма державного устрою, яка характеризує політико-територіальну організацію держави. «Особливості територіального устрою конкретної держави відображають дію різних чинників, зокрема історичні тенденції розвитку суспільства й держави, зміст і характер соціаль-

но-економічних змін у ретроспективі, географічні та природні властивості окремих регіонів, національний склад їх населення тощо» [2, с. 66].

У низці досліджень має місце надмірна абсолютизація віднесення форми територіального устрою держави до двох базових форм – унітарної та федеративної, майже не звертаючись до конфедеративної. На нашу думку, це пояснюється тим, що до появи федерацій розмежування між «унітарними» й «конфедеративними» державами по суті справи не проводилося. Характерне для епохи Відродження та пост-Відродження розрізнення, яскраво виражене такими мислителями, як Ж. Боден, Т. Гоббс та Б. Спіноза, було просто розрізненням держав суверенних і не суверенних. При цьому, зазвичай, малося на увазі протиставлення централізованих держав монархічного типу, з одного боку, та груп територій, менш жорстко об'єднаних між собою договором чи васальною залежністю («ліги», «конфедерації») – з іншого. Згідно з класичною теорією суверенітету, критерієм «добре організованої», або справжньої, держави була наявність у ній певного агента, влада якого була б абсолютною, повною, неподільною, безмежною й остаточною. Вперше зіткнувшись із федерацією, прихильники такої теорії суверенітету загалом схилилися до думки, що вона неминуче має загинути. Коли ж через сто років усі змирилися з довговічністю федеративних союзів, потрібно було їх науково обґрунтувати. Так з'явилася типологія «унітарний/конфедеративний/федеративний», яка збереглася і до сьогодні.

У/к/ф-типологія здається шаблонною, навіть такою, що не викликає жодних сумнівів. Проте вона склалася лише впродовж останніх двох сторіч, при чому практично непомітно. Вона дає відповідь на широке запитання: «Хто є носієм верховної влади у системі, а хто – ні?» та в загальному вигляді повідомляє нам, що федерація – це не суверен, але й не протилежність йому. Водночас у/к/ф-типологія відповідає і на конкретніше запитання: «Чи є носієм верховної влади центральний уряд, чи цю роль відіграють уряди місцеві (тобто складових частин утворення)?». Відповіді, що містяться в у/к/ф-типології, зводяться приблизно до наступного. Систему, де сувереном вважається центральний уряд, називають «унітарною». Систему, де суверенами визнаються місцеві уряди, називають «конфедеративною». Якщо

додержуватися у/к/ф-типології, зрозуміло, що федерація являє собою не більше, ніж залишкову категорію. Тому систему, де ні центральний, ні місцевий уряд не наділені верховною владою, називають «федеративною» [Див.: 1].

Як ми бачили, у/к/ф-типологія вимагає постановки цілком конкретного запитання. Корисність цієї типології можна перевірити на основі запропонованих нею відповідей на поставлене вище питання. Якщо ми ретельно вивчимо систему, яку називають федерацією, аби дізнатися, хто є там сувереном – центральний чи місцевий уряд, – і дізнаємося, що ним не є ні той, ні інший, ми отримаємо результат, який не буде відповіддю. Висновок «ні той, ні інший» не інформує нас щодо того, має суверенітет центр чи місцева одиниця.

Головна теоретична проблема, яка стосується федерації, виросла з прагнення визначити, чи є вона «суверенною», чи ні. Теорія суверенітету, перш за все, передбачала (як у понятті вищого, чи граничної, влади) правовий критерій. Але позаяк вважалося, що суверенітет включає в себе цілковиту централізацію (відповідно до категорій «безмежність» і «неподільність»), а федерація не відповідала даному показникові, доволі просто було здійснено перехід до ототожнення федерації з певним рівнем централізації – чи фактично децентралізації. Інакше кажучи, у/к/ф-типологія спричинила значний імпліцитний зсув від ширшого правового до вузького кількісного критерію. Ось так сталося, що федерацію («ні... ні») позбавили особливої правової характеристики, і водночас вона виступає в якості якоїсь невизначеної, та все ж вимірної кількості влади (ступеня децентралізації).

Одна з найгрубших помилок, яких припускаються при обговоренні проблеми федерації, полягає у припущенні, що в більшості випадках рівень централізації є простим, зручним і корисним критерієм класифікації та оцінки діяльності урядів. Звичайно, за певних обставин нам доведеться говорити про більшу чи меншу централізацію/децентралізацію. Але централізація має безліч варіацій і впливає на значну кількість функцій, які часто суперечать одна одній. Тому визначення «федерації», засноване на «ступені децентралізації», є логічно непослідовним. По-перше, воно не встановлює, який саме ступінь децентралізації здатен слугувати характерною ознакою цього устрою. По-друге, в ньому не оговорено, які релевантні сфери мають бути піддані децентралізації. Отже, при використанні даного критерію будь-яка система може виявитися «федеративною», бо кожній системі притаманна певна частка децентралізації в усіх сферах [Див.: 6].

Поряд із існуванням великої кількості часто непорівнянних типів централізації/децентралізації, існують й інші критерії класифікації урядів, які не мають жодного відношення до ступеня централізації. До найрозповсюджених критеріїв класифікації урядів належать: представництво, сприйнятливість до суспільних настроїв, якість або величина керівного елемента, ефективність, повага до «правил гри», тип економіки, розміри території, соціальні характеристики населення тощо. Поєднання загального неприйняття абсолютизму зі спрощеним уявленням, на чейому абсолютизму можна звести до певного рівня

централізації, призвело до того, що федерація, яка сприймається як ступінь децентралізації, стала асоціюватися з іншими критеріями – скажімо, зі «сприйнятливістю до волі народу», – котрі жодним чином не корелюють з першим.

Прінстон Кінг звертає особливу увагу на те, що в нас немає жодних підстав вважати, ніби то федеративні держави (на відміну від не федеративних) є сильними чи, навпаки, слабкими, добре чи погано пристосованими, гнучкими чи жорсткими, консервативними чи прогресивними, орієнтованими на букву закону чи політичними (при розв'язанні конфлікту), ефективними чи неефективними, такими, що сприяють чи перешкоджають свободі, централістськими чи децентралістськими в плані управління тощо [див.: 1].

Вади у/к/ф-типології сягають корінням у класичну теорію суверенітету. Лише посилення на уявну «унітарну» державу дійсно має на увазі адаптацію до даної теорії. Проте в наслідок такої адаптації вся концепція стає зайвою. Спрошуючи, можна сказати, що «...спочатку були тільки суверенні держави й ліги. Згодом з'явилися федерації. Враховуючи те, що їх було, безумовно, складно підігнати під категорію цілком суверенних держав, такі утворення віднесли до третьої категорії. Недоліки останньої ми вже відзначали – на шляху зведення її до положення «ні... ні» – категорії вона набула невизначеної і, крім того, кількісного характеру. Настільки ж серйозна проблема виникла і стосовно нової (чи перейменованої) «унітарної» категорії. Очевидно, що будь-який уряд, як організаційна одиниця [unity], є «унітарним» [unitary]. Тому названа категорія виявляється по суті справи всеосяжною; будучи менш визначеною, аніж категорія «суверенності», вона має лише одну перевагу (причому сумнівну) – виключає зі сфери свого охоплення новостворені федерації» [1].

Беззмістовність унітарної категорії непокоїть навіть деякого з найпалкіших прихильників у/к/ф-типології. Прикладом може бути наступне зауваження К. Віара: «Клас унітарних конституцій є таким широким і різноманітним, ступінь і методи практично здійснюваної в їхніх рамках децентралізації настільки різняться між собою, що нам доведеться дізнатися набагато більше про конституцію, котра описується як «унітарна», перш ніж ми відчуємо, що досить добре уявляємо собі, як вона виглядає». Реальність є такою: коли хтось каже, ніби конституція є «унітарною», він навряд чи має на увазі щось більше, ніж те, що вона не називає себе «федеративною». В результаті Віар був змушений констатувати, що користь такого розрізнення «обмежена» [Цит. по: 1].

Під державою «унітарною» просто розуміється «суверенна» держава, де влада лишається неподіленою, де досягнуто найвищого ступеня централізації. Але ми не можемо знати, яким саме цей «найвищий ступінь» має бути. Більше того, немає такої суверенної держави, чия влада не була б якимось чином – де-факто чи де-юре – поділеною.

Релевантний вибір полягає не у відмові від федеративної категорії, а в тому, щоб натомість позбутися категорії «унітарний». Поняття «унітарна держава» є тривіальним – у тому сенсі, що будь-яку державу в якомусь аспекті слід вважа-

ти унітарною. Більше того, дане поняття стає абсурдним, позаяк воно гіпотетично виключає федерації. Ми просто не в стані сказати, що ж таке являє собою унітарна держава, не впадаючи при цьому в банальність або непослідовність. Однак, якщо ми забудемо про критерії централізації/децентралізації, то зможемо дати досить зручне й точне визначення держави федеративної.

Федерація – це держава, яка конституційно є поділеною на один центральний і два чи більше територіальні (регіональні) уряди. Сфера відповідальності центру охоплює всю націю загалом, тоді як повноваження територій (регіонів) мають переважно місцевий характер. Центральний уряд не є сувереном того зразка, який не припускає залучення в процес прийняття владних рішень регіональних одиниць. Це зумовлено тим, що регіональні одиниці конституційно інкорпоровані у центр для виконання певних цілей – наприклад, для вирішення питань, пов'язаних із принципами формування федерального законодавчого органу й призначення центральної виконавчої влади, або ж із процедурою прийняття поправок до конституції. Відповідно, у федерації суверенний елемент складається, як мінімум, із трьох компонентів: центру і двох чи більше територіальних одиниць (регіонів, кантонів, провінцій чи штатів).

На регіональному рівні політична участь людей, що мешкають у цих територіальних одиницях, може бути як обмеженою і прихованою, так і репрезентативною і широкою. Хоча цілком імовірно, що якісь регіональні одиниці або, навіть, усі вони будуть на місцевому рівні управлятися деспотично, уряд загальнонаціонального рівня, якщо врахувати його щонайменше троїсту структуру, неминуче передбачає консультації – між тими агентами, які утворюють його суверенний елемент. Така заява зовсім не виключає можливості того, що центральний уряд федерації буде авторитарним чином владарювати над її зовнішніми частинами, такими, як, наприклад, колонії, а також здійснювати (або ж дозволяти) таке владарювання над внутрішніми колоніями, як би ми їх не назвали – «менщинами», «національностями» чи якимось інше.

Федерація передбачає певну частку поділу праці між центром і периферією. Але ж те саме стосується й інших форм державного устрою. Можна було б сказати, що ступінь такого поділу праці у федераціях більший, ніж у деяких демократіях. Та виділення якогось одного ступеня при виключенні решти завжди виявляється необґрунтованим. Тому ми повинні орієнтуватися на пошук відмінностей того ж плану, що й між федераціями та іншими демократіями. Домагаючись остаточності рішень, федерація бере до уваги не лише індивідуальних громадян, але й деякі з територіальних областей, що її утворюють, наділяючи їх особливим представництвом у процедурі прийняття таких рішень.

Цього досягають або шляхом заснування окремої регіональної палати у двопалатному законодавчому органі, або через закріплення за кожним регіоном однакової кількості додаткових місць в однопалатному законодавчому органі, або встановленням правила, згідно з яким для внесення поправок до конституції вимагається чітко виражена згода всіх або більшості регіонів; ана-

логічний результат можна, ймовірно, отримати і за допомогою якихось інших механізмів.

Необхідність наділення регіонів, які утворюють федерацію, спеціальним представництвом для забезпечення остаточності рішення – характерна риса даного устрою. Більш ґрунтовно про такі механізми мова буде йти в наступних підрозділах роботи. Отже, федерацію зручно визначити як конституційну систему, яка є прикладом поділу повноважень між центральним і регіональними урядами та в якій регіонам даровано особливе, або розширене, представництво у процедурах ухвалення рішень на центральному рівні [Див.: 6].

Відмінність між федерацією і конфедерацією – так само як і між федеративною та корпоративною державами – найкраще розглядати не як питання про ступінь децентралізації, а з точки зору несхожості їхніх організаційних, юридичних чи конституційних принципів. У випадку федерації/конфедерації йдеться про розрізнення двох поліархій, у першій з яких у кінцевому підсумку використовується мажоритарна процедура прийняття рішень, тоді як друга діє здебільшого за принципом одностайності.

З юридичної точки зору, федералізм означає конституційно зафіксований поділ функцій між центром і територіальними одиницями. Відповідно, федерація трактується як особливий тип організації державної влади, який протиставляється, з одного боку, унітарній, а з іншого – конфедеративній моделі. Однак, федералізм доцільніше розглядати скоріше не як форму, а як певний принцип державного устрою, що передбачає численні види гнучких зв'язків між центральною владою та регіонами в різних сферах суспільного життя. Інакше кажучи, під федерацією розуміється не лише конкретний тип державного устрою, але й спосіб організації суспільства, форми реалізації якого залежать від конкретних обставин.

Сучасні дослідники федералізму схильні виділяти дві хвилі в розвитку федералізму: традиційний (до ХХ ст.) та новий (сучасний) федералізм [Див.: 6]. В ситуації активного пошуку національної та етнічної ідентичності, характерного для суспільної свідомості на схилі ХХ сторіччя, федералізм перетворився на єдино можливу альтернативу повсюдному дробленню існуючих держав. Однак виявилось, що це вже не колишній федералізм, який виступав і сприймався як проміжна сходинка на шляху до об'єднання частин у цілісний державний організм. Новий федералізм покликаний забезпечити гнучку систему відносин, яка б дозволила органічно поєднувати збереження основ державності з реалізацією прагнення національних та етнічних спільнот до зміцнення і розвитку своєї ідентичності.

Оскільки новий федералізм має стати бар'єром на шляху дезінтеграції й розпаду існуючих держав, він повинен орієнтуватися не лише на ефективне управління державною системою, але й на задоволення ідентифікаційних потреб (незалежно від ступеню їх виправданості) національних та етнічних меншин. Раціональність такого підходу визначається не поточними, кон'юнктурними наслідками ухвалених рішень, а довгостроковими, стратегічними результатами. В цих умовах правила утворення і функціонування федерації

не можуть бути встановлені настільки жорстко, як це вважалося за необхідне раніше. Державні системи, що базуються на новому федералізмі, повинні мати більш плюралістичну форму, аніж при федералізмі традиційному [Див.: 1].

Для державних утворень, заснованих на новому федералізмі, домінуючою є широка самостійність територіальних одиниць у нематеріальній сфері. При реалізації цього принципу багато проблем в інших сферах можуть відійти на другий план. При старому федералізмі регіональні еліти зазвичай орієнтувалися на інтеграцію до складу еліти центральної. В нових умовах для них не менш важливою є самореалізація в національних (етнічних) рамках. Тому їхнє ставлення до центральної влади, як правило, більш відсторонене, ніж у традиційних федераціях.

Ще одна особливість, властива саме для горизонтів нового федералізму, – його адаптація до специфіки нинішньої зовнішньополітичної ситуації. Коли дивитися на це поверхово, її можна сприйняти як своєрідне повернення до функцій, характерних для традиційного федералізму. Насправді ж, ідеться про перехід на вищий виток розвитку, до нової якості [Див.: 6].

Новий федералізм починає виступати не лише як засіб попередження розпаду існуючих державних утворень, але і як форма реакції на потребу інтеграції на міждержавному рівні. Джерело цієї потреби – щораз більша глобалізація деяких сфер суспільного життя.

Спершу така інтеграція має обмежений характер. Та вже на перших етапах виникає об'єктивна необхідність у створенні структур, які б дозволили впорядкувати процеси, що відбуваються. В міру розвитку інтеграції значення таких структур постійно зростає. Структурування економічних взаємозв'язків переростає у структурування політичних взаємовідносин, поступово охоплюючи галузі права, культури тощо. Тим самим закладаються основи федеративних відносин, які підносяться над уже сформованими державами.

За певних обставин виникнення нових протифедеративних може стати засобом вирішення конфліктних ситуацій, які виникають на етнічному ґрунті. Інтеграційні процеси, які роблять такий поділ менш болісним, якщо й не усувають такі конфлікти, то принаймні значно їх послаблюють.

Вказані відмінності, звісно, не перекреслюють принципової подібності між старим і новим федералізмом, що дозволяє відносити їх до одного класу явищ. Головне полягає в тому, що у рамках федеративної системи як одного, так і іншого типу територіальні одиниці мають певний обсяг суверенних або квазісуверенних повноважень та власну виконавчу, а нерідко й судову владу [Див.: 3]. Очевидно також, що новий федералізм не міг не успадкувати від старого і цілу низку його «родимих плям». Якщо їх ігнорувати, це може привести до ідеалізації даного державного устрою, після якої зазвичай настає глибоке розчарування.

Загальновизнаним є те, що стійкість демократії в розвинених країнах багато в чому визначається нормальною взаємодією між політичною системою і громадянським суспільством. У державах,

побудованих за федеративним принципом, останнє взаємодіє не лише з федеральною владою, але і з владними органами суб'єктів федерації й отримує управлінські імпульси як з федерального, так і з регіонального рівня. Ця обставина може позначатися на функціонуванні громадянського суспільства двоюко. З одного боку, скорочення дистанції між регіональними органами політичної влади і громадянським суспільством здатне посилити результативність його тиску на політичну владу, ефективність його інститутів. З іншого – регіональна влада отримує можливість, ігноруючи загальнодержавні інтереси, не рахуватися з місцевими інститутами громадянського суспільства і, навіть, позбавляти їх законного статусу. В цьому випадку з'являються своєрідні територіальні лагуни, де вплив громадянського суспільства, по суті, зведений до нуля [Див.: 5].

Відомо, що на регіональному рівні громадянське суспільство часто буває слабкіше, ніж на федеральному. Відповідно, його здатність протистояти політичній (адміністративній) владі значно нижча, ніж у країні в цілому. Для того, щоб подолати це негативне явище, необхідна розгалужена система місцевого самоврядування. Будучи осередком не лише владних, а й громадянських відносин, органи місцевого самоврядування здатні слугувати перепорою для самовладних устремлінь регіональних властей, більше того – вони можуть стати своєрідною школою, де формується актив інших структур громадянського суспільства.

Щоб запобігти цьому, політологи і пропонують аналізувати вертикальні стосунки в межах теорії регіоналістики, яка не розмежовує поняття регіон (територіальна одиниця) в межах федеративних, унітарних чи будь-яких інших державних утворень. «Регіоналізм, – вважає російський дослідник федералізму М. Столяров, – чине радикальний вплив на процеси децентралізації. Проблеми регіонів унітарних держав настільки близькі до проблем суб'єктів федерації, що для їх вирішення в межах міжнародних організацій використовується, як правило, однотипна нормативно-правова база» [5, с. 39].

Висновки. Проведене дослідження впливу форм державного устрою на зміст регіональної політики дозволяє стверджувати, що сучасна практика здійснення влади в різних за формою державного устрою країнах, а також програмні документи міжнародних організацій не проводять різниці при роботі з регіонами різних за формою державного устрою країн, а застосовує єдині правила для всіх без винятку регіональних одиниць тих держав, що входять до їх складу. Все це знаходить відображення в вигляді так званого «нового федералізму». Саме за такого підходу, як здається, можна досягти гармонії при розподілі владних повноважень і балансу інтересів сторін. В такому випадку, набагато цікавішим з точки зору політології виявляються ті механізми, які забезпечують рівновагу владних сторін, регулюють взаємодію між ними та запобігають перекосу влади з боку будь-якого з суб'єктів регіональної політики.

Список літератури:

1. Кінг П. Класифікування федерацій [Електронний ресурс] / Престон Кінг. – Режим доступу: <http://www.ji.lviv.ua/n23texts/king.htm>
2. Матвієнко А. С. Політико-правові засади територіальної організації держави: світовий досвід і Україна: монографія / А. С. Матвієнко. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2015. – 376 с.
3. Музиченко Г. В. Концептуалізація державної політики країн пострадянського простору в умовах глобалізаційних змін: Монографія [Текст] / Г. В. Музиченко. – Одеса: Друкарський дім, 2012. – 394 с.
4. Музиченко Г. В. Державна політика просторового розвитку: можливості застосування кластерного підходу в регіональній політиці // Перспективи. Соціально-політичний журнал. – Філософія, політологія, соціологія. – Одеса, 2011. – Вип. 2(48). – С. 116-121.
5. Столяров М. В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа. Сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в Российской федерации и странах Западной Европы / М. В. Столяров. – Казань: Фэн, 1998. – 304 с.
6. Walker David B. The rebirth of Federalism: slouching toward Washington / David B.Walker. – Second edition. – NY: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press, 2000. – 396 p.

Челак О.П.

Южноукраинский национальный педагогический университет
имени К.Д. Ушинского

ВЛИЯНИЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УСТРОЙСТВА НА СОДЕРЖАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВ

Аннотация

В статье утверждается, что современная практика организации пространственного развития государства не проводит различий при работе с регионами разных по форме государственного устройства стран, а применяет единые правила для всех без исключения региональных единиц, входящих в их состав. Все это находит отражение в концепции «нового федерализма».

Ключевые слова: региональная политика, пространственное развитие, форма государственного устройства, федерация, конфедерация, унитарное государство.

Chelak O.P.

South Ukrainian National Pedagogical University named after K.D. Ushinsky

POLITICAL SYSTEM INFLUENCE ON THE NATURE OF REGIONAL POLICY OF MODERN STATES

Summary

The article states that the current practice of territory development of the country does not make a difference when working with regions in the countries with different forms of government, and apply common rules for all without exception regional units within their structure. All this is reflected in the concept of «new federalism».

Keywords: regional policy, territory development, form of government, federation, confederation, unitary state.