

УДК 342.55(477)

## ФЕДЕРАЛІЗАЦІЯ УКРАЇНИ: АРГУМЕНТИ ТА КОНТРАРГУМЕНТИ

Новіков О.В., Алгаш В.В.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Дана стаття присвячена розгляду можливості та доцільності зміни форми державного устрою України з унітарного на федеративний. Проаналізовані аргументи «за» прихильників даної ідеї. Розглянуто історичні, національно-етнічні та мовні підстави, на які посилаються «федералізатори». Висунуто контраргументи, які обґрунтовують неприйнятність такої форми державного устрою як федерація на теренах сучасної України. Авторами підтримується позиція збереження унітарного характеру української держави при децентралізації публічної влади через розвиток інституту місцевого самоврядування

**Ключові слова:** федерація, федералізація, децентралізація, демократія, сепаратизм, унітаризм, форма державного устрою, місцеве самоврядування.

**Постановка проблеми.** У останні роки все більше можна почути заклики, що пропагують федералізацію України. Деякі групи людей активно закликають підтримати дану ідею, деякі проти цього, а є такі, що взагалі не розуміють що це означає і чому так активно обговорюється. У сучасних соціально-політичних реаліях України не можна обійти питання оптимізації та демократизації державного устрою нашої держави. Федералізація, на думку її прихильників, вирішить весь спектр проблем, які називали роками. Крім того утвердження демократії та забезпечення ефективної діяльності органів публічної влади через наділення широким колом повноважень органів місцевого самоврядування не можливе без проведення федералізації. Хоча на законодавчому рівні нашою державою обраний шлях децентралізації та збереження і зміцнення позицій унітаризму, все одно політичні процеси та політична обстановка в країні зумовлюють обговорення можливості федералізації.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питання федералізації Української держави стало предметом дискусій як серед політичної еліти, так і вітчизняних вчених-практиків. Дослідженням всіх аспектів можливості зміни державного устрою з унітарного на федеративний займаються такі науковці як В. Колісник, В. Пальчук, Ф. Сербян, О. Романюк, В. Явір та інші.

**Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми.** Зазвичай проблему федералізму в Україні прийнято досліджувати в контексті ймовірних небезпек та загроз удосконалення системи територіального управління. Але більш ефективним видається розглянути федералізацію через виділення аргументів «за» та висунути об'єктивні аргументи «проти», спираючись на історичний досвід та врахувати сучасне соціально-політичне становище України. Тобто пропонується причини та проблеми, на які посилаються прихильники запровадження в Україні федеративної форми устрою, вирішити без відповідного процесу.

**Мета статті.** Головною метою цієї роботи є розгляд основних аргументів «за» прихильників ідеї федералізації України, а також висунення та обґрунтування контраргументів щодо недоцільності даної форми державного устрою.

**Виклад основного матеріалу.** У ст. 2 Конституції України прямо закріплено, що Україна

є унітарною державою. Але в останні роки поширюються думки з приводу того, що ідея федералізації України стане новим поштовхом для утвердження справжньої демократії, яка передбачає рівність всіх громадян, націй та народів, а також становлення широкого місцевого самоврядування.

Звичайно, питання федералізації, які часто чути як заклики до зміни устрою держави у зв'язку з політичними подіями, зокрема на сході України мають серйозні обговорення у суспільстві, особливо в інформаційному просторі, де потрібно досить ефективно враховуючи історію розвитку українського державотворення, національно-етнічних особливостей та культурологічних традицій окремих її частин проводити роз'яснювальну та навіть просвітницьку роботу. [1]

В. Колісник виділяє декілька підстав для переходу від унітаризму до федерального устрою. Економічне підґрунтя переходу до федералізму є доволі сумнівним, оскільки за оцінками фахівців лише три області України перераховують до державного бюджету більше, ніж отримують з нього (це Дніпропетровська, Полтавська та Черкаська області). Зрозуміло, що за таких умов федерація скоріше за все виявиться нежиттєздатною.

Так само важливо проаналізувати ряд суто правових аспектів, пов'язаних з порядком запровадження принципу федералізму та особливостями формування правової системи в умовах федеративної держави. По-перше, для глави держави перехід до федеративного устрою означатиме істотне звуження його повноважень, тобто реальних можливостей впливати на ситуацію в державі, на формування державної політики і зрештою на керованість суспільно-політичними, соціально-економічними, демографічними та іншими процесами. Разом із запровадженням парламентсько-президентської форми правління така зміна державно-територіального устрою означатиме, що посада Президента України втратить не лише привабливість, але й ознаки глави держави. Тобто ні глава держави, ні його оточення за великим рахунком не можуть бути зацікавлені в перетворенні України на федеративну республіку.

По-друге, ідея федералізації не є популярною ні серед громадян, ні серед народних обранців, й саме тому перспектива внесення такого законопроекту трьомастами народних депутатів до парламенту є доволі примарною. Більше того, слід

наголосити, що жодна з сучасних демократичних держав світу не здійснювала добровільний перехід від унітаризму до федералізму. Ті федерації, що на сьогодні існують у світі, утворилися переважно або ж історично шляхом об'єднання політично самостійних держав чи державоподібних утворень (як, наприклад, США), або ж мали попередній досвід такого об'єднання державних утворень (наприклад, ФРН). Єдиним винятком може слугувати приклад Бельгії, котра лише під тиском складних обставин, пов'язаних перш за все з тривалим міжетнічним напруженням, змуслена була дуже поступово та повільно перейти від унітаризму до федеративного устрою, але це не вирішило навіть частину проблем, що виникли перед бельгійським суспільством, і цю державу знову періодично лихоманить [2].

Отже, ні економічна, ні політично-правова підстави не є «живучими» та актуальними в сучасних умовах розвитку нашої держави.

Прихильники федералізації за основу своїх аргументів «за» беруть ідеї та політичні погляди відомих історичних постатей, видатних діячів свого часу.

Як приклад, свою концепцію федеративного устрою держави М.С. Грушевський сформулював ще в кінці XIX ст. У 1905–1910 рр., аналізуючи розвиток українського національного відродження, Грушевський лише більше утвердився в своїх поглядах. Саме тоді розвинув аргументи щодо перебудови Російської імперії на демократичних федеративних принципах із входженням України до складу Росії на правах національно-територіальної автономії. Михайло Грушевський вбачав у федерації об'єднання, що представляло собою союз країн, об'єднаних географічно, економічно та культурно на добровільних засадах, а не як федерацію утворену примусово.

Питання побудови національної незалежності українського народу та демократичних прав і свобод людини Михайло Грушевський розвивав через ідею автономно-федеративного устрою України. Цю концепцію підтримували члени Кирило-Мефодіївського товариства, члени Центральної Ради, українські діячі тих часів. Усі вони вбачали в цій ідеї свою надію на утвердження вільної та демократичної України в рівноправному союзі народів Російської держави. Але оскільки тогочасна Російська держава була імперією із засадами деспотії та централізації, потрібно було змінити політичний устрій в самій Росії, створити необхідне підґрунтя для встановлення та утвердження демократичного федералізму [3].

Непорушна демократично-федеративна структура російської республіки та беззастережне визнання і недоторканість автономного статусу її складових частин – ось запорука незалежності та самостійності українського та всіх інших народів, що входили б до складу Російської Федерації. Отже з цього випливає, що федералізація розглядалася Грушевським як засіб державотворення для України, оскільки незалежної Української держави тоді не існувало. Мова йшла саме про федералізацію Російської імперії, у якій Україна мала б отримати широкі права, як суб'єкт федерації.

Таким чином слушною видається думка В. Колісника, що обґрунтування федералізації

поширеним на відомих українських мислителів та політичних діячів другої половини XIX ст. – початку XX ст. є неприйнятним, оскільки їх позиція зазвичай формувалася за інших політичних обставин та в умовах зовсім іншої історичної епохи [4].

Значно серйозніший аргумент на користь федералізації – не апеляція до національних авторитетів, вихоплених з історичного контексту, і навіть не посилення на прецеденти інших країн (теж досить суперечливі й закорінені у специфічних політико-історичних контекстах), а визнання справді реальних регіональних, етнокультурних та ідентичнісних поділів, зумовлених різною історією, різним культурним і політичним досвідом регіонів [5].

При цьому зазвичай наголошується на окремішності та істотній специфіці передусім південно-східних регіонів. Тобто фактично здійснюється спроба штучно розмежувати, з одного боку, переважно україномовну (чи, можливо, навіть значною мірою двомовну) та, з другого боку, начебто переважно російськомовну частину нашої держави, хоча й тут виникає забагато політичних спекуляцій та міфів. Але якщо звернутися до історичних фактів, то можна побачити, що у багатьох регіонах України тривалий час існувала така напружена соціально-політична атмосфера, коли спілкуватися українською мовою було або неprestижно, або неприйнятно, або навіть небезпечно. Тобто, у минулому українців залякували та не давали вільно спілкуватися рідною мовою протягом тривалого відрізка часу, а тепер ідейні послідовники намагаються розколоти Україну на підставі національно-етнічного чинника, котрий пропонується покласти в основу федералізації.

Однак федералізацію в Україні як форму територіального устрою, яка враховує регіональні, культурні, історичні відмінності, було повністю дискредитовано протягом 2014–2015 років. Федералізм став синонімом сепаратизму та дезинтеграції України. Прояви сепаратизму, що спалахнули в Україні в 2014 році після Революції гідності й оформилися в анексію Автономної Республіки Крим, збройний етнополітичний конфлікт на Сході України, формування невизнаних квазідержавних утворень «ЛНР» та «ДНР», наразі стали реаліями етнополітичного процесу й великою мірою впливають на етнополітичний розвиток України [6].

Звернемося до юридичної енциклопедії, яка визначає сепаратизм як політичний рух, спрямований на відокремлення від держави частини її території та населення. Породжується сепаратизм суперечностями між центральною владою держави та виразниками ідей сепаратизму – політичними партіями, громадськими та релігійними організаціями етнічних меншин, політичними структурами окремих регіонів [7]. Сепаратизм здебільшого спрямований на набуття незалежності частинами території суверенної держави, рідше – на приєднання її до складу іншої держави. У науковій термінології дане явище має назву «іредентизм». Ідеологічно «ЛНР», «ДНР» схилилися до іредентизму, оскільки бажали приєднання територій Донецької та Луганської областей до Російської Федерації за аналогією з Автономною Республікою Крим.

Досить слушно видається думка В. Пальчука, котрий стверджує, що в деяких країнах поняття «федералізм» почало застосовуватися маніпулятивно, номінально, для позначення процесів, які за своєю суттю не мали нічого спільного з федеральним устроєм [8]. Україна належить саме до таких держав, де сепаратизм став маскуватися під федералізм. На жаль це й є однією із загроз на сучасному етапі розвитку української державності. Сьогодні як ніколи треба шукати те, що об'єднує, а федералізація – це шлях до роз'єднання, диктується ззовні.

Ще одним аргументом прихильників федералізації стає розвиток невід'ємної частини демократичного суспільства – місцевого самоврядування.

В юриспруденції домінує думка, що унітарні держави за ступенем своєї демократизації значно поступаються федеративним, оскільки останні є більш децентралізованими [1]. Тому абсолютно очевидно, що "федералізатори" не хочуть розвитку місцевого самоврядування в рамках децентралізованої України, а тяжіють до розвитку деяких елементів державності. Бо, якщо подивитися світову практику, буває, що суб'єкти федерації мають право видавати свої нормативно-правові акти установчого характеру (іноді навіть конституції), регіональні закони. У суб'єктів федерації нерідко є власний інститут громадянства, столиця, герб і інші елементи конституційно-правового статусу держави.

О. Ременяк посилаючись на енциклопедичний словник державного управління, зазначає, що федералізація передбачає доцільність федеративного устрою держави, який характеризується різноманітністю національної, територіальної та соціальної організації суспільства. При цьому, на думку вченого впровадження федералізації дасть змогу провести децентралізацію і деконцентрацію державної влади, розвивати і зміцнювати місцеве самоврядування, залучаючи громадян [9].

Але справа в тому, що федералізація та розвиток місцевого самоврядування – різні речі, вони практично не пов'язані між собою. На сьогоднішній день потрібно розрізняти федерацію як форму державного устрою та децентралізацію як спосіб (принцип) здійснення (реалізації) державної влади (управління). Адже децентралізація як засада організації публічної влади є притаманною для держав з різними формами територіального устрою. Тобто децентралізованою може бути як унітарна держава, так і федерація.

Беззаперечним є те, що децентралізація є однією з форм розвитку демократії, що дає змогу на збереження єдності держави та її інститутів, розширити місцеве самоврядування, активізувати населення для забезпечення власних потреб та інтересів, звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави й платників податків на утримання держапарату [10].

Країна може стати сильною лише тоді, коли буде сильне і дієдатне місцеве самоврядування. Зробити його таким покликана децентралізація влади – передача більшості повноважень держави органам місцевого самоврядування і ресурсів для реалізації цих повноважень. Результатом реформи з децентралізації влади в Україні має

стати формування нової демократичної моделі управління, зорієнтованої на посиленні ролі територіальних громад, що дасть змогу їм отримати значний об'єм владних повноважень та контролю над власними справами. Впровадження децентралізаційних процесів в свою чергу сприятиме посиленню демократії в державі та підвищенню її стабільності.

Отже, прототипом федералізації і ефективним способом побудови демократичної держави в аспекті організації публічної влади є унітаризм з розвиненою концепцією децентралізації. Роз'єднання України під «маскою» федералізації призведе до поглиблення існуючих як внутрішніх, так і зовнішніх проблем держави. Децентралізація є оптимальним шляхом реформування публічної влади в Україні, оскільки дана модель обґрунтована правовими та державотворчими передумовами і має на меті передачу основних функцій врядування на місця громадам та органам і посадовим особам, що обрані членами цих громад.

**Висновки і пропозиції.** Отже, можливість федералізації, тобто переходу від унітаризму до федеративного державно-територіального устрою, втягує українське суспільство у кращому випадку в безодню безкінечних дискусій, а також у «ідеологічне роз'єднання». Більш серйозною проблемою є те, що федералізація України призведе до «фактичного роз'єднання» уже й так ідеологічно неоднорідного суспільства. Запровадження федеративного устрою в Україні є неприйнятним явищем. Воно стане початком розколу нашої держави на велику кількість державних утворень, які будуть прагнути самостійності. До загроз федералізації також можна віднести:

- складність оптимального співвідношення та розмежування компетенції федеральних (тобто загальнодержавних) органів та органів влади суб'єктів федерації. Для багатьох федерацій ця проблема залишається актуальною й по сьогодні, оскільки доволі часто органам влади федерації видається, що суб'єкти федерації мають забагато повноважень, і федеральні органи постійно втручаються в прерогативи федерації, а органам влади суб'єктів федерації зазвичай здається, що повноважень у них занадто мало;

- паралельно виникає проблема забезпечення відповідності законодавства суб'єктів федерації одночасно і загальнодержавному законодавству, і конституції відповідного суб'єкта федерації. Виникає проблема їх взаємного узгодження (між конституціями різних рівнів, між конституціями і законами, між законами двох рівнів та підзаконними актами – загальнодержавними та суб'єктів федерації – і так далі); [2]

- якщо федералізація й викоринить культурні протиріччя (немає жодної гарантії, що це можливо, тим паче в короткій термін);

- федералізація не зможе допомогти у зовнішній політиці (зокрема, питання вступу до НАТО чи ЄС залишиться не вирішеним через тиск на парламент);

- проблемою є різний економічний потенціал регіонів України (захід – аграрний, схід – індустріальний). У федеративній державі відмінності в економічному розвитку регіонів будуть загострюватися;

– федералізація призведе до збільшення рівня бюрократії в регіонах, а в сучасних умовах повальної корупції – до розкрадання коштів на регіональному рівні;

– федеральний устрій потребує досить великого апарату службовців, але в сучасних економічних умовах бюджет України не витримає такого навантаження.

Ті проблеми, якими обґрунтовують причини необхідності федералізації її прихильники мо-

жуть бути вирішені без відповідного процесу. Для цього необхідним є консолідація суспільства, розробка та прийняття належного законодавства, яке забезпечить створення дієвих механізмів для забезпечення можливостей для економічного, соціального, культурного, етнічного розвитку регіонів України. У сучасних умовах розвитку України раціональною формою державного устрою є унітарна з розвиненою концепцією децентралізації публічної влади.

## Список літератури:

1. Сербан Ф.І. Федералізація чи децентралізація. Виклики часу / Ф.І. Сербан // Юридична наука. – 2015. – № 1. – С. 7–14.
2. Колісник В. Перспективи удосконалення державно-територіального устрою України: відновлення унітаризму чи перехід до федералізму? // Бюлетень «Права Людини». – 2014 р. – № 10.
3. Плазова Т. Федералізм та Україна в поглядах М.С. Грушевського // Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. – 2007. – Вип. 19. – С. 38–41.
4. Колісник В. Ідея федералізації в Україні у контексті національно-етнічного чинника: історичний досвід та сучасні виклики / В. Колісник // Право України. – 2014. – № 9. – С. 53–63.
5. Рябчук М.Ю. Страсті за федералізацією // Наукові записки [Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса]. – 2014. – Вип. 2. – С. 217–230.
6. Явір В. Федералізм як технологія сепаратизму в Україні / В. Явір // Віче. – 2015. – № 14. – С. 18–21.
7. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 2003. – Т. 5. – С. 469–470.
8. Пальчук В. Децентралізація vs федералізація: аспекти українського державотворення / В. Пальчук // Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти. – 2015. – № 3.
9. Ременяк О.В. До питання децентралізації та федералізації в Україні / О. Ременяк // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2017.
10. Гладка Т.І. Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності [Електронний ресурс] / Т.І. Гладка // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 12.

**Новиков А.В., Алгаш В.В.**

Национальный юридический университет имени Ярослава Мудрого

## ФЕДЕРАЛИЗАЦИЯ УКРАИНЫ: АРГУМЕНТЫ И КОНТРАРГУМЕНТЫ

### Аннотация

Данная статья посвящена рассмотрению возможности и целесообразности изменения формы государственного устройства Украины с унитарного на федеративное. Проанализированы аргументы «за» сторонников данной идеи. Рассмотрены исторические, национально-этнические и языковые основания, на которые ссылаются «федерализаторы». Выдвинуты контраргументы, которые обосновывают неприемлемость такой формы государственного устройства как федерация на территории современной Украины. Авторами поддерживается позиция сохранения унитарного характера украинского государства при децентрализации публичной власти через развитие института местного самоуправления. **Ключевые слова:** федерация, федерализация, децентрализация, демократия, сепаратизм, унитаризм, форма государственного устройства, местное самоуправление.

**Novikov A.V., Algash V.V.**

Yaroslav Mudryi National Law University

## FEDERALIZATION OF UKRAINE: ARGUMENTS AND CONTERARGUMENTS

### Summery

This article is dedicated to the consideration of the possibility and reasonability to change the form of the Ukrainian state structure from a unitary to a federal one. In the work were analyzed the arguments for the supporters of this idea. The historical, national, ethnic and linguistic foundations referenced by the "federalizers" are considered in the work. Counterarguments that justify the unacceptability of this form of state structure as a federation in the territory of modern Ukraine are put forward. The authors support the position of preserving the unitary character of the Ukrainian state in the decentralization of public authority through the development of the local self-government institution.

**Keywords:** federation, federalization, decentralization, democracy, separatism, unitarism, form of government, local self-government.