**Міжнародний юридичний вісник:
актуальні проблеми сучасності
(теорія та практика). Вип. 2–3 (6–7) 2017**

УДК 342.2

Т. Я. Цимбал,
*кандидат юридичних наук,
доцент, заслужений
працівник освіти України,
доцент кафедри
міжнародного права
та порівняльного
правознавства
Університету
державної фіскальної
служби України*

ФЕДЕРАЛІЗМ ТА СЕПАРАТИЗМ В ІСТОРІЇ УКРАЇНИ

У статті розглянуто питання федералізму та сепаратизму на території України, починаючи з Київської Русі до сьогодення. Наведено аргументи проти федералізації України.

Ключові слова: *федералізм, сепаратизм, автономія.*

В статье рассмотрены вопросы федерализма и сепаратизма на территории Украины, начиная с Киевской Руси до современности. Приведены аргументы против федерализации Украины.

Ключевые слова: *федерализм, сепаратизм, автономия.*

The questions of federalism and separatism in Ukraine since Kievan Rus to the present. An argument against the federalization of Ukraine.

Keywords: *federalism, separatism, autonomy.*

Україною бродить привид федералізації, який на Донбасі матеріалізувався у цілком реальних людей із російською зброєю, які захоплюють українські міста, вбивають українців і розвішують російські триколори.

Федералізм став синонімом сепаратизму та дезінтеграції України.

Федералізм – система основних ознак і принципів певної форми державного устрою, сукупність структур, норм і методів державного управління, які встановлюють взаємодію центру та суб'єктів і забезпечують раціональне й ефективне функціонування держави в інтересах як федерації в цілому, так і її суб'єктів.

Держави з федеративною формою державного устрою почали виникати разом із появою в XVII–XVIII стст. 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.

© Цимбал Т. Я., 2017

Аналіз історичного розвитку України надає право стверджувати, що проблема визначення територіального устрою була чи не найактуальнішою у всі епохи, а її вирішення, як правило, супроводжувалося боротьбою прихильників федералістських та унітаристських підходів.

На перший погляд, може видатися, що федералістські тенденції помічаються у більш пізній період української історії, у так звану імперську добу, коли українські етнічні землі остаточно втратили свою автономію, опинившись у складі Австрійської та Російської імперій. Однак проблема федералізму має більш глибоке коріння. На думку Р. М. Лащенка, «федеративні тенденції помічаються ще у процесі народження Київської (Руської) держави» [3, с. 146].

Загальновідомо, що Київська Русь від початку свого існування (кінець IX ст.) була складним конгломератом племінних і територіальних одиниць, тому центральній владі Києва необхідно було долати племінний сепаратизм. Таким чином, прагнення центру подолати роздробленість і прагнення князівств набути самостійності були основним руслом політико-правового життя Київської Русі у X–XI століттях.

Однак у кінці XI століття Київська Русь як державне утворення починає зазнавати феодальної роздробленості в силу багатьох внутрішніх і зовнішніх чинників, що спричинює кризу управління та необхідність зміни тенденцій у відносинах з централізованих на децентралізовані. Одним з перших в українській історії прикладів спроби встановлення відносин федеративного типу було рішення першого князівського з'їзду в Любечі (1097 р.), яке полягало у договірному розподілі владних повноважень між центральною владою та удільними князями. Це можна розглядати як фактичне зародження нового державно-політичного устрою, яке ґрунтувалося на позиціях децентралізації, тобто мало яскраво виражені федералістські тенденції.

У середині XIV ст. Київська Русь була вже не єдиною державою, а сукупністю напівсуверенних державних утворень, формально об'єднаних за територіальними та етнічними ознаками.

Феодальна роздробленість і монголо-татарська навала призвели до політичного занепаду Південно-Західної Русі (України). Вона стала об'єктом зазіхань з боку кількох сусідніх держав із різним рівнем розвитку і типом державного ладу [7, с. 42].

Більша частина території етнічних українських земель опинилась під владою Польщі та Великого князівства Литовського. І якщо Польща поводила себе доволі агресивно, активно впроваджуючи політику соціального та політичного пригноблення українського населення, зокрема й боярської знаті, то литовська експансія в Україні не була настільки насильницькою. Це було скоріше «поєднання елементів завоювання руських територій з подальшим юридичним закріпленням відносин» [7, с. 43].

Козацька Україна залишила своїм нащадкам ясний національно-політичний ідеал, що хитався між державною самостійністю й автономією в рамках сусідніх держав чи у федеративній сполуці з ними [5, с. 1].

Закріплення козацької державності пройшло декілька етапів, які розпочав Зборівський мирний договір (1649 р.). Однак найбільш цікавим з точки зору тенденцій федералізму можна вважати Гадяцький договір 1658 року, яким у межах Речі Посполитої було задекларовано створення князівства Руського. «У політичному аспекті за Гадяцьким трактатом козацька Україна як Руське князівство поверталося на правах чи то автономії, чи то федеративної частини до складу Речі Посполитої» [8, с. 90].

Автор Гадяцького договору Ю. Немирич був яскравим прихильником республіканської форми правління та федеративного устрою держави.

Укладення переяславського договору, а потім на його основі «Березневих статей» трактується неоднозначно, і тут ще є багато «білих плям». «На підставі «Березневих статей» Україна відійшла під протекторат Москви, отримавши так зване «підданство» [6, с. 58].

Проте основна ідея юридичного оформлення протекторату все-таки полягала у васальній залежності Війська Запорозького від московського царя.

Можна, однак, констатувати, що на підставі договору 1654 року тодішня українська козацька держава «зберігала свій державний устрій і свою територію» [4, с. 39].

У свою чергу, Московська держава робила все від неї можливе, щоб обмежити права і вольності, якими користувалось козацтво, не говорячи вже про збереження статусу широкої автономії Гетьманщини. Федералістських тенденцій уникали, поза як Московська держава була абсолютною монархією, що категорично не припускала надання широких повноважень своїм васальним землям і територіям.

Концептуальні ідеї федералізму в Росії та Україні почали формуватися на початку XIX століття, але свій широкий розмах отримали лише наприкінці XIX – на початку XX століття.

Після розпаду Російської імперії у жовтні 1917 року в Україні відроджується питання федералізму.

Одним із прихильників федералізації був видатний український історик, вчений М. Грушевський.

Ідея федералізму залишилася домінуючою протягом усього періоду наукової та громадсько-політичної діяльності вченого. В окремі моменти вона відступала на задній план під тиском більш популярної ідеї повної незалежності України, але й тоді продовжувала впливати на його світоглядні позиції.

У квітні 1917 р. М. Грушевський пише теоретичну працю «Якої ми хочемо автономії й федерації», в якій надає чіткий образ майбутньої автономної України у федеративній Російській Республіці. Така автономія, на думку вченого, «більш-менш наближається до державної самостійності» [2, с. 133]. М. Грушевський пропонував організувати політичну владу на засадах широкої місцевої самоуправи. Законодавча влада – Сойм, мала складатися з представників від усіх партій, течій і національних груп. Сойм мав би «порядкувати справами всієї України в її етнографічних межах».

Отже, у федеральні органи Україна мала б делегувати: «Справи війни і миру», міжнародні трактати, завідування воєнними силами республіки, пильнування одностайної монети, міри, ваги, оплат митових… нагляд за поштами, телеграфами й залізницями держави, надавання певної одностайності карному… цивільному праву країв, стеження за додержуванням певних принципів охорони прав національних меншостей у краєвім законодавстві» [2, с. 133].

Уся ж решта мала перейти, відповідно, до компетенції «краєвої влади».

Подальший розвиток українсько-російських взаємин вніс значні корективи в політичну програму Грушевського. Він піддає різкій критиці політику радянської Росії в Україні, оскільки вважає, що вона фактично продовжує стару царську політику. Вчений писав з цього приводу, що більшовицькі керівники, які своїм завданням поставили федеральне об’єднання великоруської та української демократії, під своїм федералізмом приховують найгірший терористичний централізм. Тому Грушевський змушений був визнати, що для українців, очевидно, неможливий «повний поворот від незалежної України до федеративної Росії» [2, с. 149]. В історичних умовах, що склалися після проголошення незалежності УНР, Грушевський вважав, що питання взаємовідносин України з Росією найкраще вирішаться за умови входження обох республік як рівноправних членів до складу світової європейської федерації.

«У відносинах до Росії, – зазначає вчений, – Українська республіка мусить бути самостійною і незалежною – вони можуть об'єднатися тільки у вищій організації як дві рівнорядні одиниці» [2, с. 149].

Ідею федералізації продовжив і гетьман П. Скоропадський.

Симптоматичним підсумком розвитку Української Держави П. Скоропадського як українсько-російської державності було проголошення гетьманом федераційної грамоти, в якій зазначалося: «Нині перед нами нове державне завдання. Держави Згоди (Антанта) здавна були приятелями колишньої єдиної Російської Держави. Тепер після пережитих Росією великих заворушень умови її майбутнього існування повинні, безумовно, змінитися. На інших принципах, принципах федеративних, повинна бути відновлена давня могутність і сила всеросійської держави. У цій федерації Україні належить зайняти одне з перших місць» [9, с. 43]. У документі наголошувалося на особливій об'єднувальній місії України, якій належало відіграти вирішальну роль у справі утворення всеросійської федерації та, нарешті, відновлення Великої Росії. Цей політичний крок глави Української Держави, детермінований рядом складних факторів, був природним і закономірним. У Першій світовій війні стався злам на користь країн Антанти. Не маючи власної армії, гетьманський режим виявився беззахисним перед російськими більшовиками, оскільки Раднарком анулював Брестський мир. Сучасний історик Р. Пиріг доводить, що, видаючи грамоту, П. Скоропадський планував подати чіткий сигнал Антанті про можливість використання потенціалу України для відродження Росії та намагався зіпертися на потужне всеросійське лобі в Україні. Слід підкреслити, що інтелектуальний вплив на це рішення мав український федералізм рубежу століть, який пов'язував історичні перспективи з Росією. П. Скоропадський був «сином своєї епохи», світогляд якого формувався на українській етнічній та російській імперській основах. У жовтні 1920 р. колишній гетьман заявив кореспондентові «Газетт де Лозанн»: «Союзні місії ставили мені умови, які зводилися до вимоги федерації з Росією. Я досить добре розумів небезпеку, що виникла з подібного політичного домагання, але, змагаючи перш за все до вищої мети – утримання ладу в Державі, яку я збудував, я мусив усупереч власній волі схилитися перед вимогою союзників і проголосити федерацію з Росією» [9, с. 48].

Проросійська суть федераційної грамоти гетьмана П. Скоропадського була логічним продовженням суперечливого процесу пошуку історичної перспективи. Вибір між Німеччиною й Росією визначав майбутній розвиток Української Держави.

У радянський період уперше пропозицію федеративної України у 1989 році висловив В'ячеслав Чорновіл, балотуючись у народні депутати.

Він акцентував на тому, що Україна мусить відкинути московський централізм – але також має відмовитися від київського диктату. «Вважаю, що натерпівшись від тоталітаризму й імперського централізму, вільна Україна здобуде стійкий імунітет проти будь-яких диктатур, однопартійних режимів, непогрішимих вождів, партій і вчень. І не захоче мій народ змінювати накинутий ззовні московський централізм на рідний київський, а піде шляхом традиційного ще з князівських і козацьких часів демократичного самоврядування», – зазначено в чернетці виборчої програми кандидата в народні депутати Верховної Ради УРСР Чорновола, датованій серпнем 1989 року (вибори відбулися у березні 1990-го).

Чорновіл виступав за глибоку федералізацію зі створенням земельних урядів та загальнодержавного двопалатного парламенту. «Я уявляю майбутню Україну федеративною державою – союзом земель, які склалися історично й несуть на собі природно-кліматичні, культурно-етнографічні, мовно-діалектні, побутово-господарчі та інші відмінності, що творять

неповторне різнолике обличчя єдиного народу. Бачу в складі Української Народної Республіки такі землі, як Київщина, Поділля, Волинь, Галичина, Буковина, Закарпаття, Гетьманщина, Слобожанщина, Запоріжжя, Донеччина, Таврія (Чорноморія), а Крим – як незалежного сусіда, або автономну республіку в союзі з Україною», – писав Чорновіл [10, с. 579–587]. Далі Чорновіл виклав бачення інституційного оформлення федерації. «Кожна із земель матиме свій парламент (Донецьку раду, Галицьку раду та ін.) і свій земельний уряд, а двопалатна (з пропорційним представництвом від усього населення і порівним – від земель) Центральна Рада України відатиме і берегтиме гарантії демократичних прав (на опозицію, вільні вибори, свободу слова і друку, приватну чи колективну власність, недоторканість і гідність особи)», – пропонував Чорновіл.

Політик вважав, що єдиною державною мовою у федерації має бути українська, однак у ряді земель місцева влада могла б запровадити двомовність (нині б сказали, що він пропонував надавати статус регіональних мов). «Федеральний устрій України надасть можливість урядам таких найбільш етнічно неоднорідних земель, як Донбас чи Крим, при обов'язковому визнанні української мови єдиною державною в республіканському масштабі вводити на тривалий період дво- чи й тримовність у своїх федеральних землях».

З набуттям Україною незалежності та прийняття Конституції України, де закріплювався унітарний державний устрій, питання федералізації зійшло з політичної арени аж до початку XXI ст.

Питання федералізму в Україні постало знову на порядку денному, коли загострилися відносини між політичними елітами після початку Помаранчевої революції, а особливо після подій січня-лютого 2014 року.

Фактично процес дискредитації федералізму розпочався набагато раніше етнополітичного конфлікту, гібридної війни України з Росією та її маріонетковими терористичними формуваннями на території Донецької та Луганської областей. Попередня влада багато років готувала ґрунт для федералізації України. Представники Партії регіонів, як зауважує К. Вітман, не були налаштовані на пошук компромісів у межах етнополітики [1].

Сьогодні поняття «федералізація» слугує винятково 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, 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.

Проаналізувавши питання виникнення і розвитку ідей федералізму та сепаратизму в Україні, можна зробити висновок, що федералізація України суперечить цілісності держави і неможлива у принципі. Хто виступає за федералізацію – виступає за розвал України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Вітман К. Суперечності загальнонаціональної та регіональної етнополітики в Україні / К. Вітман // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 9. – С. 56.

2. Грушевський М. С. Якої ми хочемо автономії і федерації. Твори у 50 т. / М. С. Грушевський; редкол.: П. Сохань (голов. ред.), Я. Дашкевич, І. Гирич та ін. – Львів : Видавництво «Світ», 2007. – Т. 4, кн. 1. – С. 137–150.

3. Лащенко Р. М. Лекції по історії українського права / Р. М. Лащенко. – К. : Україна, 1998. – 254 с.

4. Лепісевич П. М. Козацька держава і право : навч. посібник з історії держави і права України / П. М. Лепісевич, І. Я. Терлюк. – Львів, 2005. – 136 с.

5. Охримович Юліян. Розвиток української національно-політичної думки (від початку XIX століття до Михайла Драгоманова) / Юліян Охримович. – Нью-Йорк : Вид-во Чарторийських, 1965. – 120 с.

6. Прокопович В. Вічне підданство / В. Прокопович. – Париж, 1976. – 134 с.

7. Терлюк І. Я. Держава і право в Україні: сторінки історії / І. Я. Терлюк. – Львів : Сполом, 2008. – 354 с.

8. Терлюк І. Я. Політико-правова доктрина козацького державотворення: нарис історії української державної ідеї / І. Я. Терлюк. – Львів : Вид-во Тараса Сороки, 2008. – 300 с.

9. Хрестоматія з історії держави і права України / за ред. О. О. Шевченка. – К., 1996.

10. Чорновіл В. Твори у десяти томах / В. Чорновіл. – Том 6. – Львів : Видавництво «Світ», 2001.