

ІДЕЯ ФЕДЕРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ НАЦІОНАЛЬНО-ЕТНІЧНОГО ЧИННИКА: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД ТА СУЧАСНІ ВИКЛИКИ



В. КОЛІСНИК

*доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент НАПрН України,
професор кафедри конституційного права України
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)*

Питання про перетворення України на федерацію як можливий напрям подальшого удосконалення її державно-територіальної організації неодноразово порушувалося в суспільстві. При цьому сутність федералізму, головні риси та особливості його запровадження у різних державах зазвичай залишалися поза увагою. За пропозиціями та гаслами щодо федералізації України досить часто приховувалося доволі спрощене бачення як самого феномену федералізму, так і процесу федералізації, тобто можливого переходу від унітаризму до федеративного державно-територіального устрою. Українські науковці та експертне середовище зазвичай ставилися до проблеми федералізації досить обережно та стримано, оскільки домінувало переконання, що унітаризм має бути визначальним принципом державно-територіальної організації на довготривалу перспективу. Разом з тим деякі українські вчені зверталися до з'ясування окремих аспектів федералізму або в історично-муплані (як, наприклад, М. Костомаров,

М. Драгоманов, О. Ейхельман, М. Грушевський, М. Палієнко, О. Андрощук, А. Артеменко, Я. Артеменко, О. Копиленко, Г. Корольов, Л. Крутова, К. Лемещенко, О. Скакун, В. Рибалко, А. Рогожин, В. Рум'янцев), або з метою визначення певних особливостей федералізму у зарубіжних державах (В. Бушанський, С. Гречана, С. Єсаулов, В. Качур, Б. Кліяненко, В. Степанов, О. Чернеженко). Одні вітчизняні дослідники вказують на окремі небезпеки, котрі може спричинити перехід до федералізму (М. Іжа, І. Коліушко, Д. Осечков), інші — ще й дотепер обстоюють потребу федеративної трансформації України як перспективний напрям розвитку українського державотворення (П. Толочко, В. Медведчук, Д. Табачник). Однак недостатньо дослідженими все ще залишаються роль національно-етнічного чинника як одного з критеріїв побудови федеративних держав та потенційні вади можливої федеративної трансформації унітарної держави.

На конституційному рівні федерація вперше набула правового закріп-

лення та логічно довершеного вигляду у Конституції США. Проаналізувавши досвід федеративного устрою США, в основу якого було покладено територіальний принцип, А. де Токвіль переконливо довів окремі переваги федералізму у своїй відомій праці «Про демократію в Америці» [1, 139–143]. Разом з тим він застерігав, що «система федеративного устрою не може бути впроваджена в усіх народів» [1, 143]. На його думку, «жителі Мексики, бажаючи запровадити в себе федералізм, взяли як модель федеральний устрій своїх англо-американських сусідів, практично цілком скопіювали його. Однак, перенісши до себе букву закону, вони не змогли водночас перенести й той його дух, який поживає її. У підсумку ми бачимо, як вони без перестану плутаються у механізмі свого подвійного управління. Верховна влада штатів та верховна влада Союзу, виходячи на ті межі, що їх окреслила їм їхня конституція, день у день взаємно проникають одна в одну. Досі Мексика постійно переходить від анархії до військового деспотизму та від військового деспотизму до анархії» [1, 144].

Саме під впливом досвіду США ідеї федералізму набули поширення у світі, у тому числі й на теренах України. Зокрема, прихильниками федералізації були учасники Кирило-Мефодіївського товариства. Згідно з конституційним проектом Г. Андрузького 1850 р. пропонувалося створення федеративної слов'янської держави, яка мала складатися із семи штатів: 1) України з Чорномор'ям, Галичиною та Кримом; 2) Польщі з Познанню, Литвою та Жмуддю; 3) Бесарабії з Молдавією і Валахією; 4) Остзеї; 5) Сербії; 6) Болгарії; 7) Дону [2, 45]. Конституційний проект М. Драгоманова 1884 р. містив правову модель звільнення й розвитку українського народу шляхом перетворення Росії в демократичну федеративну державу.

Зокрема, передбачалося визнати широкий спектр громадянських та політичних прав громадян, запровадити право на судовий захист, новий (обласний) територіальний поділ і місцеве самоврядування на всіх рівнях, створити Державну Думу та Союзну Думу тощо [2, 52–60].

У 1905 р. М. Грушевський виклав своє бачення конституційних перетворень, наголосивши при цьому: «Кожний народ і кожний край має свої потреби, свої звичаї, свої справи на місці, до котрих трудно приладиться уряду чи Думі цілої республіки. Трудно zarazом порадкувати нашими хліборобськими краями і якими-небудь північними коло Білого моря або Тихого океану. Українці через те хочуть, щоб головний парламент республіки і уряд її завідували тільки такими справами, які не можна роздати на місця. Небагато таких справ — як од ведення війни чи миру, складання трактатів з іншими державами, завідування військом усієї республіки, устанлення однакових грошей, міри та віри, і інші такі справи. А все інше, щоб порадкували у себе в краю виборні думи чи сейми та виборні міністерства, які вибере собі людність...» [3, 185].

Ідею перетворення Російської імперії в федеративну республіку підтримували й деякі представники російської інтелігенції, зокрема, С. Фортунатов, М. Ковалевський, С. Корф. Останній писав у 1917 р., що «кожний народ, кожна національність, природно, прагнуть до найбільш повної самостійності; коли кілька народностей об'єднані в одне ціле (наприклад, держава старого режиму), кожна з них виявляє центробіжні або сепаратистські ідеали та схильності, але як тільки їм забезпечується внутрішня самостійність, можливість для правотворчості та гарантія власного культурного розвитку, так центробіжні сили змінюються центростремічними й починається

процес об'єднання на основі федералізму» [4, 59].

Проте на практиці надмірне захоплення ідеями федералізму серед українських політиків призвело до негативних наслідків, оскільки спричинило виникнення певних ілюзій та необґрунтованих очікувань серед керівництва Української Народної Республіки (УНР) щодо подальших перспектив української державності. Й саме через ці безпідставні ілюзії самостійність України було проголошено зі значним запізненням та й то лише під тиском зовнішніх обставин [5, 243], що, врешті-решт, потягло за собою втрату і дорогоцінного часу, і динаміки державотворчого процесу, і боєздатного війська, і власне української державності. Разом з тим слід наголосити, що посилення на відомі історичні постаті як прихильників федералізму в контексті обґрунтування необхідності сучасного переходу від унітаризму до федерації є не зовсім коректним та неприйнятним із двох причин. По-перше, тоді йшлося передусім про Україну як суб'єкт нової демократичної федерації, котра мала постати на теренах колишньої Російської імперії. Тобто перетворення України з фактичної колонії на рівноправний суб'єкт демократичної федерації, заміна колоніальних відносин на рівноправні федеративні відносини, безумовно, сприймалося багатьма як суттєвий крок вперед, як істотний прогрес, здатний забезпечити подальший демократичний поступ українського суспільства, спроможний вивільнити його потужний творчий потенціал. Для початку ХХ ст. ідея федералізації саме в такому контексті мала доволі привабливий вигляд та, безперечно, становила перспективний напрям подальшого процесу українського державотворення. По-друге, в основу майбутньої федерації пропонувалося покласти національно-етніч-

ний чинник і саме в цьому передусім полягала головна її відмінність від американської моделі федералізму, яка ґрунтувалася винятково на територіальному принципі. Але ж добре відомо, що практично усі федерації, засновані на використанні чи врахуванні національно-етнічного чинника як головного критерію створення суб'єктів федерації, або ж припинили своє існування, або ж ще й дотепер продовжують стикатися з новими викликами та загрозами і залишаються нестабільними державами.

УСРР, як така собі квазідержава, зовсім недовго залишалася формально незалежною й уже наприкінці 1922 р., незважаючи на істотний спротив значної частини української політичної еліти, шляхом інтриг була втягнута до складу Союзу РСР [6], який за Конституцією визнавався федерацією. Однак насправді жорстка централізація звела нанівець відповідні конституційні приписи, принцип федералізму та потужний економічний потенціал. Практично відразу ж після утворення СРСР почалося поступове згорання федеративних відносин. М. Деєв наголошує, що «радянський національно-державний устрій протягом десятиліть панування адміністративно-командної системи являв собою фактичний унітаризм, одягнений у декларативно-федеральні конституційні та ідеологічні форми» [7, 37]. Більше того, реальні втрати від так званого «соціалістичного експерименту» у формі радянської федерації виглядають настільки глибокими, трагічними та згубними, що будь-яке їх співставлення з так званими «здобутками» виглядають як мінімум блюзнірством. Значною мірою саме в результаті масштабного соціального експерименту, започаткованого Союзним договором 1922 р., більшість народів колишнього СРСР були значною мірою знесилені та виснажені (перш за

все морально, демографічно та економічно), опинилися на узбіччі цивілізаційних процесів та виявилися безпорадними в нових умовах, пов'язаних із викликами глобалізації, жорсткою конкуренцією на світових ринках, міжнародним розподілом ринків праці, товарів та послуг.

Досвід використання національно-етнічного чинника для формування федерацій було накопичено і в деяких зарубіжних державах. За національно-територіальною ознакою були побудовані югославська та чехословацька федерації, проте й вони не витримали перевірки часом. Незважаючи на досить детальне конституційне регулювання, подолати національні образи та досягти міжнародного примирення і злагоди в югославській федерації так і не вдалося. С. Жижек вважає, що «розпад Югославії спричинила аж ніяк не словенська «сецесія», що викликала ефект доміно (спершу Хорватія, потім Боснія, за нею Македонія...), а конституційні реформи Мілошевича 1987 р., що скасували автономію Косова і Воєводини. Відтоді Югославія існувала лише тому, що не помічала власної смерті» [8, 9]. Чехословацька федерація також припинила своє існування, а на її теренах були створені дві нові унітарні держави — Чеська й Словацька республіки. В. Чиркін вважає, що «у розпаді більшості федерацій, заснованих на союзі держав, окрім тоталітарної, недемократичної структури держави важливим фактором було й те, що вони створювалися за національною (національно-територіальною) ознакою, націоналістичні тенденції отримали гору над інтеграційними процесами й економічною необхідністю. Національний фактор набув відцентрового значення, став обставиною, що спричинила дезінтеграцію» [9, 140].

У Канадській федерації історично склалося так, що одна з її сучасних

десяти провінцій (Квебек) створена саме з урахуванням національно-етнічного (у тому числі й лінгвістичного) чинника. Протягом майже ста років франкомовні канадці обіймали в уряді країни лише другорядні посади, що сприймалося багатьма з них як пряма дискримінація. Криза федеративних відносин 60–70-х років поставила на порядок денний здійснення певних перетворень. За прем'єр-міністра П. Трюдо франкомовні канадці почали більш широко залучатися до державної діяльності, стали набагато частіше обіймати важливі політичні й адміністративні посади. Незнання англійської мови перестало бути перешкодою на шляху кар'єри політика чи державного службовця, а офіційними мовами було визнано одночасно і англійську, і французьку. Федеральне законодавство закріпило їх рівний статус у системі здійснення державної влади, збройних силах, державному підприємстві, шкільній освіті. Французька мова вперше стала рівноправною з англійською й саме таким чином, тобто юридичними засобами, були закладені «передумови вирівнювання фактичної нерівноправності франкомовних канадців, що сприяло збереженню їх національної самосвідомості» [10, 95–96]. Однак значна частина громадян франкомовного Квебеку підтримує ідею перетворення цієї провінції на самостійну державу і на референдумах висловлюється за вихід із федерації. Так, якщо на референдумі 1980 р. за незалежність Квебеку проголосувало 40 % виборців, то у 1992 р. — 45 %, а в 1995 р. — 49 % [10, 111–112].

Заслужовує на увагу й досвід Бельгії, яка тривалий час існувала як унітарна держава. Конституційні реформи 1893 р. і 1921 р., пов'язані із запровадженням системи пропорційного представництва, фактично посилили роль фламандського населення у політичній сфері. Проте одночасно не відбуло-

ся жодних змін у сфері мови та культури, у якій воно було дещо обмежене. Соціально-економічний розвиток Фландрії супроводжувався поступовим зростанням національної свідомості фламандців. У 1898 р. фламандська мова стала другою офіційною мовою держави, але лише у 1932 р. вона стала обов'язковою у початкових школах Північної Бельгії. Такі повільні зміни спричиняли зростання невдоволення з боку фламандського населення [11, 103]. Правовою основою вирішення міжнаціональних проблем та прикладом використання національно-етнічного чинника у територіальній організації держави на сучасному етапі стали конституційні реформи 1970 р., 1980 р., 1988 р., 1993 р., які визначили поступовий перехід Бельгії від унітаризму до федерації. Тепер до складу Бельгійської федерації входять три співтовариства: французьке, фламандське та німецькомовне. Вона поділена на три регіони: Валлонський, Фламандський і Брюссельський та на чотири лінгвістичні регіони: французької мови, нідерландської мови, двомовний регіон Брюсселя та регіон німецької мови. Причому зміна чи уточнення меж чотирьох лінгвістичних регіонів допускається лише законом, який має бути ухвалений більшістю голосів у кожній лінгвістичній групі кожної з палат парламенту, за умови, що присутніми є більшість кожної групи і загальна кількість поданих голосів в обох лінгвістичних групах становитиме не менше двох третин тих, хто взяв участь у голосуванні [11, 109].

В основу побудови сучасної Російської Федерації також було покладено разом з іншими й національно-територіальний критерій. На думку Е. Тадевосяна, у розвитку російського федералізму «переважали централістські тенденції... Ця тенденція переважно була реакцією на колишній реальний надцентралізм радянського федералізму»

[12, 24]. Н. Варламова вважає, що «неоднозначність та суперечливість конституційного регулювання федеративних відносин навмисна... "Розмитість" конституційних положень забезпечує легальний простір для подальших пошуків, котрі продовжуються й сьогодні» [13, 65]. Саме тому можна вважати, що процес формування Російської Федерації все ще продовжується, її розвиток відбувається за різними напрямками, а пошук оптимальних моделей регулювання федеративних відносин триває, однак надмірний та жорсткий централізм як визначальна тенденція російського сьогодення знову починає домінувати. Тому говорити про ефективність сучасної Російської Федерації, в основу побудови якої також покладено національно-етнічний чинник, ще занадто рано.

У сучасній Україні одним із головних аргументів на користь запровадження федеративного державно-територіального устрою так само виступає, хоча й дещо завуальовано, національно-етнічний чинник, котрий досить часто прямо чи опосередковано подається як визначальний. 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 частини нашої держави, хоча й тут виникає забагато політичних спекуляцій та міфів. Так, наприклад, у Харківській області за офіційними даними мешкає 2 млн 48 тис. громадян, котрі визнають себе українцями, і 742 тис. росіян (при цьому у Харкові українців — понад 800 тисяч, а росіян — близько 400 тисяч). Проте Харків (а разом з ним і всю Слобожанщину) досить часто безапеляційно називають

російськомовним та навіть «російським» регіоном. При цьому забуваючи про численні спроби в буквальному розумінні знищити прихильників збереження українського духу на Харківщині. Так, у 30-х роках ХХ ст. у Харківській області склалася ситуація, коли викладати українську мову в школах було нікому, оскільки майже усіх учителів української мови та літератури зарахували до чергової міфічної антирадянської терористичної організації й відправили до виправно-трудових таборів. Красномовним є й інший факт: 22 травня 1951 р. майже 800 студентів Харківського університету звернулися до ректора з заявою дозволити складати екзамени українською мовою, а вже наступного дня 33 з них були заарештовані та згодом засуджені до розстрілу [14]. Ці та багато інших фактів переконливо свідчать про те, що і на Слобожанщині, і в багатьох інших регіонах України тривалий час існувала така напружена соціально-політична атмосфера, коли спілкуватися українською мовою було або неprestижно, або неприйнятно, або навіть небезпечно. Така атмосфера була створена штучно саме як результат тривалих переслідувань. Тобто змусивши кілька поколінь українців відмовлятися від рідної мови та переходити на російську заради виживання (як, наприклад, під час Голодомору), провідники «удаваного інтернаціоналізму» та їх нащадки тепер намагаються розколоти Україну на підставі національно-етнічного чинника, котрий пропонується покласти в основу федералізації. При цьому наголошується на особливому менталітеті та специфічній спорідненості населення Донбасу або навіть мешканців усіх південно-східних регіонів України.

Але ж досвід федерацій, заснованих на національно-етнічному чиннику, переконливо доводить, що вони є нежиттєздатними та неефективними й

саме тому переважно припинили своє існування. Винятки у вигляді Бельгії, Боснії-Герцеговини та Росії лише підтверджують загальну закономірність, оскільки проблеми у згаданих федераціях продовжують наростати. До того ж Росія навряд чи може вважатися справжньою федерацією, оскільки жорстка централізація, так звана «керована» демократія та орієнтація винятково на одноосібного лідера фактично звели нанівець усі переваги класичного федералізму. Саме тому українському суспільству не варто експериментувати з побудовою федерації, суб'єкти якої позиціонуватимуть себе або як прихильники української державності, або як представники так званого «російського світу». Таке завальоване використання національно-етнічного чинника у процесі федеративної трансформації може закласти підвалини подальшої руйнації української державності. До чого призводять спекуляції на тему «федералізації» українське суспільство вже мало змогу переконатися на прикладах Слов'янська, Краматорська, Маріуполя, Донецька, Луганська та інших міст і містечок Донбасу. У деяких із них дійшло навіть до того, що їх самопроголошені керівники наказують затримувати та «прискіпливо перевіряти» будь-яку особу, котра спілкується українською мовою.

Разом з тим в Україні деякі політики та науковці все ще продовжують наполягати на перспективності федеративного устрою та його перевагах. Так, В. Медведчук вважає перспективним для України «запровадження федеративних основ її організації і функціонування», наголошує на потенційних перевагах, які «несе в собі ідея федералізації та модель федеративного конституційного державно-територіального устрою» [15, 106]. У зв'язку з цим варто нагадати, що сучасні демократичні держави майже не здійсню-

вали добровільного переходу від унітаризму до федералізму. Ті федерації, що нині існують у світі, утворилися переважно або ж історично шляхом об'єднання політично самостійних держав чи державних утворень (як, наприклад, США), або ж мали попередній досвід такого об'єднання державних утворень (наприклад, ФРН). Єдиним винятком серед розвинених держав може бути приклад Бельгії, котра лише під тиском складних обставин, пов'язаних перш за все із тривалим міжетнічним напруженням, змушена 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 періодично лихоманить. Так само під тиском складних обставин федеративний устрій було нав'язано Боснії-Герцеговині, але проблеми у цій державі лише поглибилися.

По-друге, варто наголосити, що федерація — це складна, як правило, об'єднана держава, до якої входять державні утворення, що мають певну юридично визначену, політичну самостійність та окремі ознаки державності. Для федеративної держави притаманними є такі головні ознаки: 1) територія федерації складається із територій суб'єктів федерації; 2) суб'єкти федерації мають установчу владу, тобто мають право ухвалювати власну конституцію; 3) наявність багаторівневої та надто складної системи організації публічної влади (органи держави, органи влади суб'єктів федерації, органи кількох рівнів місцевого самоврядування); 4) суб'єкти федерації мають власні законодавчі органи, а отже, й право видавати закони та інші законодавчі акти (на відміну від адміністративно-територіальних одиниць); 5) суб'єкти федерації мають власну систему права; 6) суб'єкти федерації мають власну судову систему; 7) ускладнена

багаторівнева податкова система (загальнодержавні податки; податки суб'єктів федерації; місцеві податки); 8) багаторівнева бюджетна система (загальнодержавний бюджет; бюджети суб'єктів федерації; місцеві бюджети кількох рівнів) тощо.

Саме тому можливий перехід до федеративного устрою обов'язково висуває проблему визначення оптимальної кількості суб'єктів федерації та їх територіальних меж. Виникає низка надзвичайно складних питань: як визначити оптимальну кількість суб'єктів федерації, які критерії слід покласти в основу їх побудови та виокремлення їх меж? Вирішення зазначеної проблеми потребує тривалих і складних розрахунків. Теоретично суб'єктами федерації могли б стати: або адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня, передбачені ч. 2 ст. 133 Конституції України (тоді суб'єктів можливої української федерації могло бути 27 чи 25), або об'єднання кількох вказаних адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня, передбачених ч. 2 ст. 133 Конституції України (тоді суб'єктів федерації могло би бути, наприклад, шістнадцять, десять, дев'ять чи сім), або й взагалі три суб'єкти федерації (Схід, Захід, Південь). Але тоді обов'язково виникне істотна протидія з боку місцевих еліт, оскільки це означатиме втрату їх влади та впливу у відповідному регіоні. Наприклад, якщо одним із майбутніх суб'єктів української федерації буде визнано Слобожанщину, тоді логічно буде включити до неї Харківську область, а також частину Сумської та Луганської областей. Зрозуміло, що така логіка може викликати шалену протидію з боку луганської та сумської регіональних еліт. До того ж за розрахунками фахівців економічно спроможними та самодостатніми протягом останніх років були лише три з-поміж 24 областей України.

Проте визначившись із суб'єктами федерації (навіть якщо це відбудеться на основі політичних компромісів та загального консенсусу еліт, що є мало ймовірним), українське суспільство не лише не вирішить жодної проблеми, а й навпаки зіткнеться з низкою ще більш складних і заплутаних питань. Відразу ж виникає проблема двох рівнів конституційного регулювання. Численні спроби реформувати Конституцію України здійснювалися неодноразово, а екскурс до сучасної історії українського конституційного процесу свідчить про те, що українське суспільство виявилось не готовим знаходити політичний компроміс та досягати його юридичного закріплення у вигляді оновленого конституційного тексту навіть попри численні загрози, що постають перед ним, незважаючи на виклики й небезпеки, які нависли над Україною через глибоку політичну кризу й сучасні глобалізаційні процеси. Зрозуміло, що розробка та ухвалення конституцій окремих суб'єктів федерації саме як правових актів установчої влади, тобто створення другого рівня конституційного регулювання, вимагатиме набагато більше часу та інтелектуальних зусиль, ніж розробка й ухвалення оновленої загальнодержавної конституції. Доволі складним є й завдання узгодження двох рівнів конституційного регулювання (вищий рівень — загальнодержавний, нижчий рівень — конституції суб'єктів федерації).

Відразу ж виникає ще одна, насправді найскладніша, проблема — оптимального співвідношення та розмежування компетенції федеральних (тобто загальнодержавних) органів публічної влади та органів влади суб'єктів федерації. Для багатьох федерацій ця проблема залишається актуальною й сьогодні, оскільки доволі часто органам влади федерації видається, що суб'єкти федерації мають забагато

повноважень і вони постійно втручаються у прерогативи федерації, а органам влади суб'єктів федерації зазвичай здається, що повноважень у них занадто мало. В Індії спробували дуже детально розмежувати виняткову компетенцію федерації (97 повноважень), виняткову компетенцію суб'єктів федерації (66 повноважень) та спільну компетенцію (47 повноважень). Але проблем після цього у взаєминах між органами влади, в політиці, в економіці, в суспільстві та в повсякденній практиці державотворення не стало менше, а навіть побільшало. До того ж проблема розмежування повноважень та їх уточнення переслідує практично кожен федерацію до останнього дня її функціонування, включаючи й такі, загалом успішні, як США.

Окрім того, паралельно виникає проблема забезпечення відповідності законодавства суб'єктів федерації одночасно і загальнодержавному законодавству, і конституції відповідного суб'єкта федерації. Як же можна за таких умов забезпечити належну якість законодавчого регулювання на рівні суб'єктів федерації, якщо навіть зараз на загальнодержавному рівні, використовуючи могутній потенціал наукових установ і провідних вищих навчальних закладів, в Україні рідко вдається збалансувати належним чином законодавство та запровадити оптимальні моделі законодавчого (та й конституційного) регулювання? А значна частина сфер життєдіяльності суспільства все ще залишається або ж нерегульованою, або ж містить численні прогалини й суперечності. Одночасно виникає й проблема надмірного правового регулювання, що інколи перетворюється на справжнє гальмо соціально-економічного розвитку окремих сфер та галузей (як, наприклад, податкове законодавство, ускладнена звітність тощо). Виходить, що залучаючи провідні наукові уста-

нови, відомих фахівців та експертів, ґрунтуючись на одній (єдиній) Конституції українському парламенту поки що не вдалося створити ефективну, дієву та узгоджену систему законодавства. А що ж тоді отримаємо, коли у кожному суб'єкті федерації буде створено «власний» парламент, «власний» уряд, «власні» міністерства та «власне законодавство»? Напевно можна стверджувати, що значно зросте бюрократичний апарат та витрати на його утримання. А це обов'язково призведе до розбалансування усієї правової системи України. І захистити своє право в суді чи в іншій установі стане набагато складніше. Тобто прихильники федералізації фактично штовхають Україну до нової хвилі бюрократизації та штучного поширення сфери надмірного адміністрування й сваволі посадовців. Саме до таких наслідків призвела штучно нав'язана Боснії-Герцеговині федералізація, де на три з половиною мільйони мешканців зараз три президенти, тринадцять прем'єр-міністрів та понад 130 міністерств.

А ще у разі спроби запровадити федералізм в Україні обов'язково виникне проблема перевірки колосального масиву підзаконних актів суб'єктів федерації на відповідність законам двох різних рівнів (як загальнодержавним законам, так і законам суб'єктів федерації). Виникає також 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).

Отже, початок процедури федералізації, тобто переходу від унітаризму до можливого федеративного державно-територіального устрою, загрожує втягнути Українську державу і все наше суспільство у кращому випадку в безодню безкінечних і тривалих диспутів, дискусій та узгоджень норма-

тивно-правових актів. При цьому політики, численні фахівці та експерти будуть відволікатися від конкретних проблем сьогодення у сфері економіки, політики, соціально-культурного життя, занурюючись в абстракції, окреслюючи штучні проблеми та моделюючи механізми їх подолання, все більше провалюючись у трясовину чергового кола бюрократизації та надмірного адміністрування. І виборсатися з отих дискусій, нарад, форумів, симпозіумів, круглих столів, покликаних зарадити штучно створеним проблемам, пов'язаним із федералізацією, скоріше за все, вдасться не дуже скоро. Особливо з огляду на масову міфологізацію свідомості та спотворені уявлення про конституціоналізм, конституційні цінності, демократію та власну історію, що продовжується на тлі тотальної втрати довіри громадян до владних інституцій і політичних еліт та в умовах відсутності так званого «соціального капіталу», котрий Ф. Фукуяма пов'язує перш за все із взаємною довірою в суспільстві. Саме тому набагато продуктивнішим та більш перспективним за так звану федералізацію є відновлення справжнього унітаризму на засадах широкої децентралізації. Приклади Італії та Польщі переконують, що повернення до ефективного сучасного унітаризму є можливим та досить реалістичним стратегічним напрямом демократичного поступу. При цьому держава може залишатися унітарною, і одночасно — стати децентралізованою.

Таким чином, обґрунтування федералізації посиленням 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. Звернення до національно-етнічного чинника як одного з критеріїв формування феде-

рації є небезпечним з огляду на негативний досвід більшості держав, побудованих за національно-етнічною чи національно-територіальною ознакою. Але найголовніший висновок полягає в тому, що процес федеративної трансформації неодмінно надмірно ускладнить і заплутає систему конституційного і поточного законодавчого врегулювання, спричинить надмірне зростання підзаконної правотворчості,

значне розширення кількості посадовців, посилення бюрократизації та адміністрування, а отже, може збільшити ймовірність розростання корупції. Окрім того, відразу ж виникає проблема розмежування повноважень різних підсистем публічної влади (загальнодержавний рівень, рівень суб'єктів федерації та рівень органів місцевого самоврядування), яку багатьом федераціям так і не вдалося розв'язати.

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Токвіль А.* Про демократію в Америці : у 2 т. / пер. з фр. Г. Філіпчука, М. Москаленка. — К., 1999. — 590 с.
2. *Слюсаренко А. Г., Томенко М. В.* Історія української конституції. — К., 1993. — 192 с.
3. *Грушевський М.* Хто такі українці і чого вони хочуть? // Політологія. Кінець XIX — перша половина XX ст. : хрестоматія / за ред. О. І. Семківа. — Л., 1996. — С. 178–189.
4. *Корф С.* E pluribus unum! // Новое время. — 1992. — № 2. — С. 57–59.
5. *Винниченко В.* Відродження нації. (Історія української революції). — К., 1990. — Ч. II. — 328 с.
6. *Старовойтова Г., Свобода В.* Остання імперія: народження і розпад // Літературна Україна. — 1991. — № 44. — 31 жовт.
7. *Деев Н. Н.* К вопросу о путях возрождения советского федерализма // Политическая реформа: цели, противоречия, этапы. — М., 1990. — С. 33–43.
8. *Жижек С.* Війна в Косово // І. Незалежний культурологічний часопис. — 1999. — № 15. — С. 9–13.
9. *Чиркин В. Е.* Основы сравнительного правоведения. — М., 1997. — 352 с.
10. *Данилов С. Ю.* Канадский вариант федерализма: опыт и перспективы // Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) : учеб. пособие / отв. ред. М. Н. Марченко. — М., 2000. — С. 79–115.
11. *Конституции государств Европейского Союза* / под общ. ред. Л. А. Окунькова. — М., 1999. — 816 с.
12. *Тадевосян Э. В.* К вопросу о характере государственной власти субъекта федерации // Государство и право. — 2002. — № 3. — С. 17–26.
13. *Варламова Н.* Конституционная модель российского федерализма // Российский федерализм: конституционные предпосылки и политическая реальность : сб. докладов / под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. — М., 2000. — С. 49–66.
14. *Голос України.* — 2014. — № 97. — 22 трав.
15. *Медведчук В.* Державотворчий потенціал федеративної трансформації України: конституційно-правові аспекти // Вісник Національної Академії правових наук України. — 2013. — № 2 (73). — С. 98–107.

REFERENCES

1. Tocqueville A. Pro demokraciiu v Amerytsi [Democracy in America], Kyiv, 1999, 590 p.
2. Sliusarenko A. H., Tomenko M. V. Istoriia ukrainskoi konstytutsii [History of Ukrainian Constitution], Kyiv, 1993, 192 p.
3. Hrushevskiy M. Khto taki ukraintsi i choho vony khochut? [Who are the Ukrainians and What Do They Want?] Politolohiia. Kinets XIX — persha polovyna XX st., Lviv, 1996, pp. 178–189.
4. Korf S. E pluribus unum! Noveoe vremya, 1992, no. 2, pp. 57–59.
5. Vynnychenko V. Vidrozhennia natsii. (Istoriia ukrainskoi revoliutsii) [The Revival of the Nation (History of the Ukrainian Revolution)], Kyiv, 1990, Part II, 328 p.
6. Starovoitova H., Svoboda V. Ostanntia imperiia: narodzhennia i rozpad [The Last Empire: Birth and Collapse], *Literaturna Ukraina*, 1991, 31 zhovtnia, no. 44.
7. Deev N. N. K voprosu o putyakh vozrozhdeniya sovetskogo federalizma [To the Ways for Revival of the Soviet Federalism], *Politicheskaya reforma: tseli, protivorechiya, etapy*, Moscow, 1990, pp. 33–43.
8. Zhyzhhek S. Viina v Kosovo [The War in Kosovo], *I. Nezaleznyi kulturolohichnyi chasopys*, 1999, no. 15, pp. 9–13.

9. Chirkin V. E. *Osnovy sravnitel'nogo pravovedeniya* [Foundations of Comparative Law], Moscow, 1997, 352 p.
10. Danilov S. Yu. *Kanadskiy variant federalizma: opyt i perspektivy* [The Canadian Variant of Federalism: Experience and Prospects], *Federalizm: teoriya i istoriya razvitiya (sravnitel'no-pravovoy analiz)*, Moscow, 2000, pp. 79–115.
11. *Konstitutsii gosudarstv Evropeyskogo Soyuz* [Constitutions of the European Union Countries], Moscow, 1999, 816 p.
12. Tadevosyan E. V. *K voprosu o kharaktere gosudarstvennoy vlasti subekta federatsii* [On the Nature of State Power of a Subject of Federation], *Gosudarstvo i pravo*, 2002, no. 3, pp. 17–26.
13. Varlamova N. *Konstitutsionnaya model rossiyskogo federalizma* [Constitutional Model of Russian Federalism], *Rossiyskiy federalizm: konstitutsionnye predposylki i politicheskaya realnost*, Moscow, 2000, pp. 49–66.
14. *Holos Ukrainy*, 2014, no. 97, 22 travnia.
15. Medvedchuk V. *Derzhavotvorchyi potentsial federatyvnoi transformatsii Ukrainy: konstytutsiino-pravovi aspekty* [State-Forming Potential of Ukrainian Federal Transformation: Constitutional and Legal Aspects], *Visnyk Natsionalnoi Akademii pravovykh nauk Ukrainy*, 2013, no. 2 (73), pp. 98–107.

Колісник В. П. Ідея федералізації в Україні у контексті національно-етнічного чинника: історичний досвід та сучасні виклики

Анотація. У статті досліджується історичний досвід функціонування федерацій, створених на основі національно-етнічного чинника, визначено основні вади, котрі може спричинити процес можливого перетворення України на федерацію. Подається визначення федерації та її головні ознаки, з'ясовано головні проблеми, котрі зазвичай постають в процесі федералізації, тобто переходу від унітаризму до федералізму: визначення оптимальної кількості суб'єктів федерації та їх територіальних меж, розмежування компетенції федеральних органів публічної влади та органів влади суб'єктів федерації, дворівневого конституційного регулювання, дворівневого законодавчого регулювання, взаємного узгодження між конституціями різних рівнів, між конституціями і законами, між законами двох рівнів і підзаконними актами – загальнодержавними та суб'єктів федерації.

Ключові слова: форма правління, федерація, федеративний устрій, ідея федералізації, національно-етнічний чинник, вади федеративної трансформації.

Колесник В. П. Идея федерализации в Украине в контексте национально-этнического фактора: исторический опыт и современные вызовы

Аннотация. В статье исследуется исторический опыт функционирования федераций, созданных на базе национально-этнического признака, установлены основные недостатки, которые могут сопровождать процесс возможного превращения Украины в федерацию. Указано определение федерации и разработаны ее основные признаки, установлены главные проблемы, которые обычно возникают в процессе федерализации, то есть в процессе перехода от унитаризма к федерализму: определение оптимального количества субъектов федерации и их территориальных пределов, разграничение компетенции федеральных органов публичной власти и органов власти субъектов федерации, двухуровневого конституционного регулирования, двухуровневого законодательного регулирования, взаимного согласования между конституциями разных уровней, между законами двух уровней и подзаконными актами – общегосударственными и субъектов федерации.

Ключевые слова: федерация, федеративное устройство, идея федерализации, национально-этнический фактор, недостатки федеративной трансформации.

Kolisnyk V. The Idea of Federalization of Ukraine in the Context of National and Ethnical Factor: Historical Experience and Modern Challenges

Annotation. The historical experience of federations functioning created on the basis of national and ethnical factor has been researched in the article, the main problems which could appear during the transformation of the Ukraine into a federation have been outlined. The author suggests the definition of the federation and its main features. Covered are the key issues arising in the federalization process, i.e. in the transition process from unitary to federalism: determination of the optimal number of federal subjects and their territorial limits; differentiation between competence federal public authorities and authorities of the Federation; constitutional regulation in two stages; two-level legislative wording of a common agreement between the constitutions of various levels, between the laws of two levels and regulations – national and federal subjects.

Key words: federalization, federative structure, idea of federalization, national and ethnical factor, federative transformations problems.