7. Кутафин О. Е. Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин. – М. : Юрист, 2004. – 559 с.

8. Неф Р. Да здравствует нонцентрализм! (Библиотека либерального чтения) / Р. Неф. Пер. с нем. – М. : Фонд Фридриха Науманна. – 2002. – Вып.12. – 93 с.

9. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы / О. Оффердал // Полис. – 1999. – №2. – С. 155-167.

10. Туровский Р. Ф. Местное самоуправление: к организации эффективной власти / Р. Ф. Туровский // Общественные науки и современность. – 2005. – № 6. – С. 68-79.

11. Черкасов А. И. *Сравнительное местное управление : теория и практика / А. И. Черкасов.* – Ин-т гос-ва и права РАН. – М.: ФОРУМ-ИНФРА-М, 1998. – 160 с.

Гордієнко Михайло Григорович, *к. політ. н., доцент,*
Національний університет державної податкової служби України
(м. Ірпінь, Київська обл.)

АНОМАЛІЇ ФЕДЕРАЛІЗМУ В УМОВАХ ПОВЗУЧОГО СЕПАРАТИЗМУ

Вже стало закономірністю українського політогенезу, що в умовах тотальної кризи суспільства постають радикальні інтерпретації фундаментальних засад буття нації. Політики різного масштабу ініціюють прийняття нової Конституції, розпуск парламенту, зміни форми державного устрою тощо. Це традиційний набір популістських гасел, які розраховані на покращення рейтингів політичних акторів, але ігнорують національні інтереси держави. Цинічний популізм не підкріплений об’єктивними потребами суспільства й позбавлений науково-методологічної аргументації. Якщо раніше, до російської агресії і втрати частини території України, держава могла дозволити собі бавитися й експериментувати з такими речами, як створення Південно-Східної Української Автономної Республіки зі столицею у Харкові, широко обговорювати ініціативи Президента Л. Кучми щодо запровадження двопалатного парламенту, проводити всеукраїнський референдум щодо федералізації держави, то тепер, після лицарських втрат Небесної Сотні та героїчних жертв українських воїнів на Донбасі, наша влада не має моральних підстав легковажно здійснювати процес державотворення. **Зараз територіальна цілісність і недоторканість української землі, за яку пролита кров наших героїв, набувають сакрального змісту.** Святий обов’язок кожного громадянина, й особливо тих, хто має владні повноваження, зробити все необхідне, щоб жертви українських патріотів не були марними. Недолугі дії влади, які ідуть врозріз із цим імперативом, є категорично неприйнятними.

Питання федералізму відноситься до контроверсійних. Його можна й треба обговорювати у мирний час. Але в умовах війни федералізм не повинен

виноситися на порядок денний українського політикуму. Ми вважаємо, що доки не буде відновлено легітимний кордон української держави, доти на федеративну модель політичного устрою повинне існувати табу. В іншому разі виникає абсурдна ситуація: щоб утверджувати федералізм в регіонах, треба мати над ними контроль з боку центральної влади. **Метою** нашого дослідження є **обґрунтування недоцільності федералізації держави, що веде війну за свій суверенітет. Погодитись на федеративний устрій – означає прийняти умови московського колоніалізму** й підтримати місцевий сепаратизм, що веде до руйнування й асиміляції української держави.

Заперечення федералізму на даному етапі українського державотворення не означає його ігнорування у стратегічній перспективі. Більше того, за умови консолідованої підтримки світового співтовариства війну можна швидко завершити. А у поствійськовий етап концепт федералізації набуває нової актуальності. Ми переконані, що **виграти війну, спираючись на аргументи федералізації, неможливо.** Але як засіб оптимізації державного устрою в умовах політичної стабільності ідея федералізму має потенціал. Головне, щоб цей формат був легітимізований українською спільнотою. Федералізація не повинна створювати регіональні зони, анклави, вотчини, які приватизуються олігархічними угрупуваннями. Олігархи ніколи не зможуть поділити між собою привабливі регіони країни і суспільство знову буде приречене на перманентні конфлікти. У такому разі федералізація виступає як джерело громадянської війни. Коли Донбас був відданий у лізинг впливовим олігархам, вони з допомогою російської підтримки перетворили його в зону перманентної війни. Тепер **зона неконтрольованої території – це плацдарм російського імперіалізму, з якого буде диктуватися алгоритм політичної системи України.** Захопивши частину української землі, путінський режим матиме змогу експортувати федералізм, блокувати наш європейський вектор розвитку, становлення свободи і демократії. **Росія підтримує ідею федералізації як спосіб розчленування держави.** Тому в нинішніх умовах **федералізація тотожна феодалізації й підпорядкуванню путінському неоімперіалізму**.

Перетворення України з унітарної держави на федеративну цинічно використовується одіозними політиками як популістське гасло. Ідея федералізму подається ними як універсальний спосіб розв’язання нагальних проблем сьогодення, розширення дружніх зв’язків з сусідніми державами тощо. Абстрагуючись від політичного контенту цього поняття, треба погодитися з твердженням М. Мельника, який зазначає: «В пропозиції щодо впровадження федералізму в Україні немає нічого спільного з посиленням української державності і розв’язанням проблем звичайних українців. Через зміну державного устрою відбудеться послаблення суверенітету України з подальшим «вмонтовуванням» її в іншу державу (держави). Тобто федералізація може призвести Україну до втрати власної державності і перетворення її у складову іншої держави (держав)» [6, с. 5]. Насправді для поліпшення життя українського народу треба вирішувати системні проблеми, такі як подолання корупції, проведення люстрації, реформування суду,

прокуратури, ЖКГ тощо. **Сьогодні треба не змінювати Конституцію чи форму державного устрою, а руйнувати зрощення великого бізнесу з владою,** ліквідовувати олігархічні схеми грабунку народу, притягати до відповідальності ідеологів сепаратизму та їх виконавців.

Путінський режим разом із маріонетковими лідерами самопроголошеної ДНР і ЛНР наполягають на тому, що ці території можуть перебувати у складі України лише за умови надання їм особливого конституційного статусу, який дозволить самостійно формувати легітимну владу шляхом проведення місцевих виборів за своїми правилами. Російські найманці, що чинять свавілля на Донбасі, вимагають широкої автономії та право вето на ключові рішення київської влади, мати змогу самостійно здійснювати внутрішню і зовнішню політику, хоча справжнім їх куратором буде Москва. Російська пропаганда навіює стереотип про те, що унітарна держава не спроможна вирішувати місцеві проблеми регіонів. Єдиним способом забезпечити права російськомовного населення, говорять московські ідеологи, є федеративний устрій, який гарантує захист південно-східних регіонів України від бандерівських націоналістів. У цьому полягає **путінський механізм сепарації української території і приєднання її до Росії.** Таку схему автономії регіонів у Кремлі називають федералізмом. А що насправді означає термін «федералізм» необхідно з'ясувати детальніше.

Сучасний федералізм – багатовимірне явище, що має такі структурні характеристики:

- наявність урядів двох рівнів – центрального і суб'єктів федерації, що реалізують владу різного обсягу повноважень;
- розподіл матеріальних доходів на двох рівнях, що дозволяє їм бути самостійними в межах повноважень, що закріплені конституцією;
- представництво інтересів складових частин федерації у владних структурах (друга палата парламенту);
- писана конституція, яку не можна змінити в односторонньому порядку (зміни мають схвалюватися більшістю суб'єктів федерації);
- незалежні суди або інститут референдуму, що виносять рішення з приводу конфліктів між центральною владою і урядами суб'єктів федерації.

Узагальнюючи названі позиції, можна відзначити характерні для федералізму ознаки. Існує широке і вузьке розуміння федералізму. Широкий формат включає в себе поняття федералізму як союзного об'єднання держав і територіальних утворень. У вузькому сенсі федералізм визначає форму державного устрою. Для федерації характерні такі відносини між центром і територіями, коли **система управління на різних рівнях наділена власними джерелами легітимації влади і повноважень.** Розподіл повноважень зводиться до того, що федеративна держава наділяється контрольним пакетом управління, а суб'єкти федерації мають тільки деякі атрибути внутрішнього суверенітету. Федералізм передбачає такі форми управління, в яких влада конституційно розділена між різними структурами таким чином, що кожна із них відповідає за власний набір функцій і будує свої інститути для їх

виконання. У федеральній системі кожна влада має суверенітет у власній сфері відповідальності. Федеративні держави відрізняються за такими ознаками: за кількістю населення, за розміром території, за національним і релігійним складом, за мовною диференціацією, за рівнем централізації тощо.

Політичний режим, як система методів здійснення влади, забезпечення свободи і прав людини, корелює з формою державного устрою. Треба наголосити, що «федералізм розпорошує владу. Широке розподілення владних повноважень, як правило, розглядається як додатковий засіб від тиранії» [1, с. 373]. Еволюція федерацій показує, що федеральний центр постійно прагне розширити коло своїх прерогатив за рахунок прав суб'єктів. Можна сказати так: якщо унітарні держави тяжіють до децентралізації, то у федеративних державах підвищується ступінь централізації, хоча вона має конституційні межі. Названа кореляція опосередковується персональними носіями влади. Досконала модель федерації (наприклад, Швейцарія) надає своїм суб'єктам широкий спектр самодостатності: вагомі владні повноваження, можливість розвитку ідентичності, здійснення економічних перетворень тощо. Цього не можна сказати про путінську федеративну імперію. Сьогодні Росія лише офіційно є федеративною, а в реальності диктатура Путіна має міцну і непорушну вертикаль влади. Посилення цієї вертикалі здійснюється за рахунок вихолощення владних повноважень федеративних суб'єктів. Зайнявши крісло Президента у 2000 році, В. Путін швидко згортає ті процеси децентралізації, які здійснював Б. Єльцин. На великій території Росії путінський режим створює сім федеральних округів. Трохи пізніше, за президентства Д. Медведєва, додали ще один. Важливо наголосити, що в ці округи призначають постійних представників Президента, які стежать за роботою федеральних органів. **Путінська деспотія демонструє класичний приклад підміни федеративної моделі державного устрою жорсткою вертикаллю диктаторської влади.** Тому реальне втілення федералізму у вирішальній мірі залежить від політичного режиму, який може репрезентувати диктатуру.

Досвід Росії засвідчує, що **федералізм може бути гарним прикриттям для узурпації влади.** Щоб уникнути російського сценарію, треба вчасно усвідомити, що «федералізувати Україну, – пише академік П. Вольвач, – означало б створити над кожними двома-трьома областями ще по одній Верховній Раді та Раді міністрів, наплодити дармоїдів-чиновників, які будуть декларувати свою незалежність від Києва. Насправді це значить безпідставно, в угоду вимогам Росії, порвати Україну на шматки, які б вона могла легше проковтнути, ніж усю державу. Крім того, ці ініціатори забувають, що жодна нормальна федерація не утворюється шматуванням унітарної держави, а лише шляхом поступового об'єднання на певних умовах автономізму раніше незалежних, але споріднених квазідержавних утворень. Федерація – перший крок до єдиної унітарної держави, а не навпаки. Унітарна держава – це утворення вище і досконаліше, ніж федерація. Україна шлях об'єднання часткових територій пройшла ще на початку XX століття, а тому нам немає жодного сенсу ламати цілісне тіло держави» [7, с. 4]. Однак сьогодні його

руйнує кремлівський тиран, який реалізує централізоване правління в Росії, але нам нав'язує протилежне. У цьому випадку **путінська шизофренія дійшла крайньої межі: московський диктатор пропонує нам федеративний устрій, який сам спотворив і дискредитував.**

Під час виборчих перегонів, які стали перманентним процесом для України, ідея **федералізації набуває спекулятивного й технологічного характеру.** Динаміка популізму наших політиків дозволяє для одного електорального сегменту вихваляти федералізм, а в іншому електоральному просторі знаходити протилежні аргументи. Головне сподобатися виборцям, а думки фахівців лишаються на маргінесі. Експерти ж закликають політиків не «гратися з вогнем», оскільки за умов глибокої економічної і фінансової кризи, серйозного конфлікту між владою і активною частиною суспільства федералізм є згубним для цілісності держави. Зокрема, фахівець з проблем місцевого самоврядування Р. Безсмертний вважає, що «на сьогодні тема федерації може дискутуватись, але те, що вона безпредметна з точки зору застосування у сучасних умовах для мене очевидно. Адже немає значення, на якому рівні сконцентровані надпотужні повноваження – на рівні унітарної держави, як це нині є у Києві і у президента держави, чи на рівні федерального округу чи регіону. Радянська система, поділивши територію України на сільські ради, зробила їх не податкоспроможними, не бюджетно забезпечуючими і, фактично, це і послужило поштовхом до подальшої централізації влади» [4]. Отже, спочатку потрібно викорінити в українському політичному полі патерналістські стереотипи, а потім говорити про федералізацію держави.

Представник іншої генерації українського істеблішменту С. Хмара також скептично ставиться до цієї теми. Він упевнений, що **проект федералізації України розроблений у Кремлі.** «Сценарій написаний у Москві, – каже він. – Зараз задіяна вся «5 колона» в Україні для того, щоб цю тему розкручувати. Москва чудово розуміє, що Україну буде непросто поглинути, і якщо не вдасться її поглинути зразу й цілу, – то треба спробувати по фрагментах. Це одна сторона медалі, а друга та, що частина владної номенклатури України для того, щоб забезпечити й закріпити своє владне панування, хотіла би відгородитись великим парканом. Ці люди також хочуть зупинити внутрішню українську інтеграцію» [4]. На користь цих роздумів можна додати, що жодна демократична країна світу добровільно не здійснювала трансформації від унітаризму до федеративного устрою. Федерації виникали переважно шляхом об'єднання політично самостійних утворень (США) або ж на основі попереднього досвіду державотворення (ФРН). Єдиний виняток – Бельгія, котра під впливом міжетнічних протистоянь змушена була перейти від унітаризму до федеративного устрою. Але це не допомогло Бельгії розв'язати комплекс соціальних проблем. Логіка здорового глузду, яку формулює І. Лосєв, полягає в тому, що «децентралізація без викорінення корупції означає лише перерозподіл можливостей між кримінально-олігархічними кланами» [5, с. 20]. До цього потрібно прислухатися нашим політикам.

Якщо розглянути науково-академічний підхід до цієї проблеми, то заслуговує на увагу концепт доктора історичних наук Л. Залізняка, який вважає, що федералізація послаблює українську державу і тому вона вигідна нашим ворогам. «Історія свідчить, – пише професор, – що кожна федералізація України супроводжується тривалим кровопролиттям і закінчується черговим поневоленням нашої країни. Так, феодальна роздробленість Київської Русі у XII ст. супроводжувалася князівськими міжусобицями і закінчилася крахом давньоукраїнської державності через навалу Батия. Розчленування України за Андрусівським договором значною мірою спричинило Руїну кінця XVII ст. та загибель козацької держави. Федералізація України на початку XX ст. призвела до загибелі УНР від більшовицької навали. Кривава нацистська агресія також супроводжувалася федералізацією українців. Безкровний вихід України зі складу УРСР значною мірою пояснюється провалом чергової спроби федералізувати нас на зорі української незалежності. Вочевидь, цей сумний історичний досвід нічого не навчив наших керманичів, і вони за порадою кремлівських технологів у черговий раз готові наступити на історичні граблі чергової федералізації України. Саме це постколоніальне чиновництво винне у тривалій стагнації, тотальному розграбуванні державного майна, втягуванні України у неоколоніальну залежність від Москви. Заради збереження своєї злочинної влади вони погрожують Україні черговою федералізацією» [2, с. 14]. Перед тим як реалізовувати ідею федералізму, варто врахувати історичний досвід. Сьогодні знову **«примара федералізації» України постає як альтернатива європейському вибору.** Адекватні відповіді на виклики сепаратизму здатний дати не путінський федералізм, а досвід європейської демократії.

Ми переконані, що удосконалювати державний устрій треба не федералізацією, а децентралізацією влади, регіональною автономією, повноваження якої делегуються центральним урядом. У цьому контексті має рацію А. Колодій: «Децентралізація і федералізм – каже вона, – це такі механізми, які сповільнюють політичний процес. Якщо потрібно швидко проводити реформи, взагалі якнайменше часу витрачати на ті чи інші політичні акти, на прийняття законів тощо, то федералізм якраз не сприяє, а навпаки, перешкоджає, оскільки збільшується кількість політичних арен, осередків дискусії. Відтак постає потреба у випрацюванні певних механізмів узгодження… А ще потрібні еліти, здатні до компромісів. Якщо кожен буде казати – як щось не так, як я кажу, то я виходжу із цієї федерації, або щось у цьому дусі, то це, звичайно, стане добрячим гальмом. Отож, для перехідного суспільства федералізм є чималим клопотом, оскільки він має виразний консервативний ефект щодо політичного процесу» [3]. Автор поділяє не лише думку А. Колодій, а й універсальну формулу професора Ярослава Дашкевича, який каже: «Федералізм суперечить соборності України – і тому неприйнятний».

Узагальнюючи викладений матеріал, треба сказати, що в сучасній Україні немає серйозного запиту на федералізм у силу об’єктивних обставин. У нас

немає великих етнічних груп, щоб створювати національну автономію, відсутні неосяжні території, якими складно управляти. Сьогоднішні пріоритети української політики пов'язані не зі зміною державного устрою, а з мобілізацією зусиль на нейтралізацію путінської експансії, подолання корупції, проведення ефективних реформ для поліпшення життя громадян, що забезпечувало б консолідацію суспільства. Місію інтеграції та збереження України забезпечує сьогодні не форма державного устрою чи деградована квазіеліта, а **сумлінна верства українських патріотів, які за покликом душі пішли на Майдан виборювати свободу і гідність нації, а потім вирушили на Донбас захищати свою Вітчизну.** Щоб утримати суверенітет нації треба посилювати унітарну державу, яка культивує не авторитарний тип управління, а спирається на плюралістичну демократію, рекрутує до влади нову генерацію, забезпечує децентралізацію і розвиток регіонів. Децентралізація передбачає розширення прав місцевого самоврядування і забезпечення комфортних умов ведення бізнесу, розвитку середнього класу. А федералізація в умовах розгулу сепаратизму й корупції – це концентрація олігархічного капіталу, що створюється за межами правого поля держави. **Аномальність федералізму для організації державної форми правління пострадянської України полягає в тому, що він камуфлює латентні процеси дезінтеграції суспільства і посилює небезпеки ерозії державного суверенітету.** Отже, лише кваліфіковано проведена адміністративно-територіальна реформа, що спрямована на делегування повноважень місцевому самоврядуванню створює умови для демократичного розвитку українського суспільства.

Список використаних джерел

1. Дай Томас Р. Основи державної політики / Т. Р. Дай: Пер. з англ. Г. Є Краснокутського; наук ред. З. В. Балабаєва. – Одеса: АО Бахва, 2005. – 468 с.

2. Залізняк Л. Примара федералізації / Л. Залізняк // Україна молода. – 2005. – 21 січня. – С. 14.

3. Колодій А. Український федералізм: політичні аспекти / А. Колодій // Незалежний культурологічний часопис «Ї», Семінар 9 листопада 2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ji-magazine.lviv.ua/seminary/2001/sem09-11.htm.

4. Костюк Б. Федералізація – сценарій розриву України, написаний у Кремлі – експерти [Електронний ресурс] / Б. Костюк. – Режим доступу : http://www.radiosvoboda.org/articleprintview/25267212.html.

5. Лосєв І. «Децентралізація». Вона ж дезінтеграція… [Електронний ресурс] / І. Лосєв // Український тиждень. – 2015. – № 29. – 28 липня. – Режим доступу : http://tyzhden.ua/Politics/141642.

6. Мельник М. Федералізація України: зміцнення чи знищення держави? / М. Мельник // День. – 2012. – № 167. – 12 вересня. – С. 6.

7. Семена М. «Унітарна держава — утворення вище і досконаліше, ніж федерація» : Академік Петро Вольвач – про те, чому влада помиляється, «не

помічаючи» 60-річчя входження Криму до складу України / М. Семена // День. – 2014. – № 25. – 12 лютого. – С. 6.

Дмитренко Оксана Сергіївна, *к. політ. н., доцент,*
Національний педагогічний університет імені М. П. Драгоманова

МІСЦЕВІ РЕФЕРЕНДУМИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД І УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

Адміністративно-територіальна реформа, яка розпочата в Україні, є однією із найсерйозніших і найважливіших реформ, що надасть нового поштовху у розвитку демократії. Важливим завданням цієї реформи є децентралізація влади та розвиток місцевого самоуправління. Як свідчать численні дослідження, найбільш активними і дієвими формами участі населення в управлінні справами громади є місцеві референдуми. Проведення референдумів на місцевому рівні закріплено законами більшості демократичних європейських країн.

Вважається, що батьківщиною референдуму є Швейцарія. У цій країні інститут референдуму базувався на традиціях народного законодавства, яке затвердилось наприкінці XIII ст., за часів становлення Швейцарського Союзу. Основною формою прийняття найважливіших рішень були мирові сходи. Найдавніше подібне зібрання у Швейцарії відбулося у 1294 р. в кантоні Швец. Основне питання, яке на ньому розглядалося, стосувалося захисту громадян кантону від свавілля аристократії та духовенства. Мирові сходи проходили у вигляді зборів, на яких обговорювалися нагальні проблеми суспільного життя та місцевого самоврядування. Збори проходили в урочистій обстановці та тривали 2-3 дні. Участь у них брали особи чоловічої статі, які досягли 14 років і постійно проживали в межах кантону. Перший достовірно відомий референдум було проведено в 1439 р. у Швейцарському кантоні Берн. На ньому вирішувалася проблема фінансового становища цього кантону, а саме затвердження збору в розмірі 1 ангетера на тиждень для погашення військового боргу кантону. А перший загальнодержавний референдум було проведено у Швейцарії 1802 р. Його предметом було затвердження другої Конституції Гальветичної республіки [4, с. 19-22]. Сьогодні місцеві референдуми у Швейцарії не втратили своєї актуальності. Про їх популярність свідчить той факт, що в кантоні Во, наприклад, протягом року проводиться в середньому десяток референдумів, а то й більше [3, с. 89].

У XVII ст. позитивний швейцарський досвід проведення місцевих референдумів був запозичений американцями. Перший референдум на Американському континенті було проведено 1640 р. в колонії Масачусетської затоки, але широке застосування ця форма безпосередньої демократії знайшла лише два століття потому. Так, уперше в США інститут референдуму був закріплений у Конституції Південної Дакоти в 1896 р. Того ж року статут міста Сан-Франциско закріпив порядок проведення референдумів для вирішення