

2 Andrew M. Isseman. Lost in Space? On the History, Status, and Future of Regional Science // The Review of Regional Studies. Vol. 23.1. — Summer 1993. — P. 5–6.

3 Christopher Harvie. The Rise of Regional Europe. — London and New York: Routledge, 1994. — P. 5.

4 Globalization and Territorial Identities. (Ed. by Z. Mlinar. Avebury). — England, 1992. — P. 62.

5 Joseph Camilleri. Rethinking Sovereignty // Contending Sovereignities. Redefining Political Community / Ed. by R.B.J. Walker and Saul H. Mendlevitz. — Lynne Rienner Publishers. Boulder London, 1999. — P. 35.

6 Territorial Politics in Industrial Nations / Ed. by Sidney Tarrow, Peter J. Katzenstein, Luigi Graziano. — New York, London: Praeger Publishers, 1998. — P. 98.

7 G. Marcou. Regionalization in Europe. Situation, Development and Outlook in the Member States of the European Union and the Central and Eastern European Applicant States. — Luxemburg, European Parliament, REGI 108a EN, 2000. — P. 27.

8. Нагорна Л. Регіональні ідентичності: український контекст / Л. Нагорна. — К., 2009. — С. 272.

Хмелько Ірина, д. політології,

Університет штату Тенесі Чаттануга (США)

АМЕРИКАНСЬКИЙ ФЕДЕРАЛІЗМ: ЕТАПИ СТАНОВЛЕННЯ, СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ

На думку керівників Росії, вихід України з нинішньої кризи знаходиться лише на рейках федералізації. Проте політичні сили самої України рішуче відкидають ці плани, які прагне нав'язати РФ. Останнє стосується не лише тих політиків, хто прийшов до влади у 2014 р., а й багатьох членів колишньої Партії регіонів. Не користується гасло федералізації популярністю й серед більшості громадян. Отже, навряд чи найближчим часом слід очікувати федералізації України. Водночас не можна наперед відкидати, що в майбутньому проблема федералізації не постане перед Україною і отримує більшу популярність, ніж зараз, як й того, що окремі елементи федералізму можуть впроваджуватись й без формального проголошення федерації, наприклад, в контексті реформи з децентралізації, яку нині дискутують в Україні.

Тому, на наш погляд, Україні слід знайомитись з досвідом державного будівництва не лише унітарних, а й федеративних держав. У світі існує багато таких держав, але одним з найбільш продуктивних та повчальних може бути досвід федеративного будівництва у США. Як вважав професор Д. Елазар, «саме створення стійкої та міцної федеративної системи правління вірогідно є найбільш унікальним внеском Сполучених Штатів до скарбниці світового політичного мистецтва» [4, с. 338].

За свідченням Е. Катца [5], є три найпотужніші наукові напрями, в рамках яких досліджують американський федералізм. Перший напрям він пов'язує з професором Дж. Кінкейдом [6], його представники вважають, що американський федералізм ґрунтується на засадах конкурентної боротьби, активності суб'єктів федеративних відносин. Другий напрям сформувався навколо Центру з вивчення федералізму Темплського університету Філадельфії, на чолі якого тривалий час був провідний дослідник федералізму Д. Елазар [3]. На противагу першому напрямку, Центр висуває ідеї соціальної підтримки, партнерства та співробітництва як основи федералізму. Третій напрям, представлений Д. Уолкером [10], розробляє зміни, яких потребує філософія управління в умовах поширення федеративних відносин на усі сфери суспільного життя. Попри досягнення вчених, не усі проблеми американського федералізму нині розв'язані. Свідченням цього є й неспівпадаючі, а часом протилежні оцінки державного устрою США. Так, одні твердять про те, що Сполучені Штати є в цілому децентралізованою федерацією, інші, навпаки, кажуть про надмірну централізацію.

США включає 50 штатів – суб'єктів федерації, а також території, які не є її суб'єктами – федеральний (столичний) округ Колумбія, Вірджинські острови та Східне Самоа, «держави, які вільно приєднались» Пуерто-Ріко та Гуам та «асоційовані держави» Республіка Маршалових островів, Сполучені Штати Мікронезії та Палау. Штати не мають державного суверенітету, зокрема права виходу зі складу США. Вони мають власні конституції, громадянство, законодавство, законодавчі органи, судові системи тощо. Водночас конституції штатів мають відповідати Конституції США [1], а закони федерації мають вищу силу порівняно з законами штатів. Виконавчу владу штатів очолюють виборні губернатори. Також обирають деяких інших посадових осіб штатів – казначея, прокурора тощо. У більшості штатів під головуванням губернаторів функціонують кабінети. Поправка X Конституції відносить до повноважень штатів питання адміністративно-територіального поділу. Штати мають досить широкі повноваження у таких сферах як внутрішня політика, податки, охорона здоров'я, освіта, вибори тощо.

Водночас реальне співвідношення повноважень штатів та федеральної влади сильно змінилось з часів проголошення незалежності [7, с. 18]. Тому, щоб оцінити американський федералізм, слід хоча б коротко проаналізувати його історію.

Американські Штати проголосили незалежність у 1776 р. Наступного року була укладена «Вічна Унія» та ухвалені Статті Конфедерації. Вони обмежували спільну компетенцію штатів переважно військовою та зовнішньополітичною сферою. Тому після війни їх союз був дуже нестабільним. Союзна влада фактично не мала власних надходжень. З метою створення більш досконалого союзу у 1787 р. у Філадельфії був скликаний Конвент, який ухвалив Конституцію США. Обрана модель правління ґрунтувалася на федералізмі, ідеологами якого виступали Д. Вашингтон, А. Гамільтон, Д. Медісон та ін. Суверенними Конституція проголосила не

США або окремі штати, а народ, який делегував певні повноваження федерації та уповноважував штати розробляти політику з решти питань. Це дуже важливий момент, який, на нашу думку, може бути ефективним, зокрема, в умовах України. Завдяки йому американський мешканець ставав водночас громадянином й країни, й штату.

Розділ 8 Конституції детально регламентував повноваження федерального Конгресу, до яких (з урахуванням поправок) належать: регулювання зовнішньої торгівлі та торгівлі між штатами (цей пункт, метою якого було забезпечення свободи торгівлі, відіграв значну роль надалі), встановлення податків для забезпечення оборони та спільного добробуту, чеканка монети та визначення її вартості, встановлення мір та вагів, заснування федеральних органів влади, утримання армії та військово-морського флоту, зовнішні зносини (оголошення війни, залучення кредитів тощо), організація пошти, регламентація авторського права, натуралізація, управління територіальними володіннями, стимулювання науки, придушення повстань та скликання для цього ополчення.

Була також визначена спільна компетенція федерації та штатів, яка включає законотворчість та правозастосування у сфері громадянських прав, оподаткування, регламентацію діяльності корпорацій, екологічну безпеку.

Конституція не регламентує повноважень штатів. Мається на увазі, що усі повноваження, крім вказаних, належать штатам. Відтак останні є самостійними у питаннях цивільного та кримінального законодавства, освіти, охорони здоров'я, громадського порядку, будівництва доріг, контролю за використанням землі та природних ресурсів тощо.

Явище чіткого розподілу повноважень між центром та регіонами отримало назву «дуалістичного федералізму». Його позитивну роль засновники держави вбачали також в убезпеченні від загроз, які містилися у відносинах органів влади федерації. Відомо, що США мають одну з найефективніших систем «стримувань і противаг», розподілу влади в центрі, але саме це не ліквідує загроз. Негативний вплив відносин центральних органів влади на країну й мав убезпечити розподіл влади як по горизонталі, так й по вертикалі. Арбітром у відносинах центру та штатів було оголошено Верховний Суд США.

Водночас Конституція США дозволяла Конгресу видавати «необхідні і доречні» закони. Це створювало підстави для майбутнього втручання центру у «залишкову компетенцію» штатів. Після ухвалення Конституції відбувались події, які призвели до еволюції федералізму. Загальною тенденцією була централізація управління. Ключову роль у цьому відіграв Верховний Суд. Вище зазначалось, що забезпечення свободи торгівлі було віднесене до компетенції федерації. У 1825 р. Верховний Суд підкреслив, що торгівля – це «більше, ніж торгівля. Це – рух товарів та відносини». Саме положення про свободу торгівлі стало правовим підґрунтям скасування рабства, ухвалення низки поправок до Конституції, які обмежили повноваження штатів у сфері забезпечення громадянських прав та забезпечили верховенство федерального законодавства над законами штатів. Інші повноваження федерації також сприяли розширенню

влади центру. Так, повноваження з придушення повстань сприяли створенню на початку ХХ ст. національної поліції, хоча до того існували лише місцеві міліцейські формування як реалізація повноважень штатів у сфері громадського порядку.

Наступний етап розвитку американського федералізму пов'язаний з президентством Ф. Д. Рузвельта. Як відомо, його «Новий курс» був спрямований на подолання негативних наслідків «вільного капіталізму», впровадження економічного та соціального регулювання. Виникли системи соціального забезпечення, колективних договорів з профспілками, програми стабілізації цін, громадських робіт тощо. Раніше ці сфери входили до виключної компетенції штатів. Тепер вказані програми фінансувались з федерального бюджету через систему грантів. Верховний Суд у 1937 р. фактично дозволив федеральному уряду самому визначати межі своєї влади [5]. Одним з важливих елементів нової політики стало й створення Федерального бюро розслідувань. Хоча злочинність продовжувала визнаватися місцевою проблемою, було зазначено, що її обсяг створює загрози на національному рівні.

Хоча федеральні програми фінансувались центром, реалізовувати їх мали органи влади штатів. Відтак від часів «Нового курсу» відбувається перехід від концепції «дуалістичного федералізму» до «кооперативного федералізму», під яким розуміли систему, в якій федеральна влада та штати спільно вирішували соціальні та економічні проблеми, які вони спільно визнавали важливими. Ця концепція акцентувала не на чіткому розподілі повноважень федерації та її суб'єктів, а на їх співробітництві, взаємодії, взаємозалежності. З цією метою створювали різноманітні органи, які об'єднували представників федеральних органів та органів влади штатів.

У 1950-60-тих роках сталися події, які призвели до подальшого зростання ролі центру. Йдеться про розширення громадянських прав та свобод, ліквідацію дискримінації за расовими та статевими ознаками. Ліквідувавши расову сегрегацію, скасувавши закони штатів щодо дискримінації жінок, Верховний Суд США посилив свою роль під час вирішення конфліктів між громадянами та штатами.

Проте від середини 1960-тих років у розвитку американського федералізму все чіткіше проглядаються нові явища, які призвели до нового етапу розвитку федерації. Зокрема, було змінено систему федеральних субсидій, які були основним механізмом реалізації концепції «кооперативного федералізму». Субсидії, які до цього призначалися лише штатам, починають надавати органам місцевого самоврядування. Крім того, в рамках програми Президента Л. Джонсона «Велике суспільство» значно розширюється коло сфер суспільного життя, під які надавались субсидії (так, з 1965 р. починають виділяти кошти усім шкільним районам). Внаслідок цих явищ коло суб'єктів управлінської діяльності зросло з кількох десятків до кількох десятків тисяч, що викликало значні управлінські проблеми (координації, звітності тощо).

З 1970-тих років починається процес, який пізніше назвали «відродженням штатів». Послаблюється централізація, посилюються зворотні тенденції. Зміни значною мірою були пов'язані з розвитком нових технологій та високотехнологічних галузей економіки. Зростає роль регіонів як центрів розробки реформаторських ідей та нововведень. Це не скорочувало залежності штатів від нормотворчої діяльності центру та федерального фінансування, оскільки на місцевому рівні зростали потреби у якісних адміністративних послугах, але у федерального бюджету, дефіцит якого зростав, було все менше ресурсів для задоволення потреб регіонів. Цьому сприяли необхідність заради розвитку нових галузей скорочувати податки, зростаючі оборонні потреби тощо. З'явилась тенденція ухвалення федеральною владою актів, які покладали на штати соціальні програми, які не були забезпечені фінансово. Ситуація дещо змінилася у 1990-ті роки, коли спостерігався профіцит бюджету, і врешті Конгрес у 1995 р. ухвалив закон, що забороняв уряду встановлювати нові вимоги до штатів та місцевого самоврядування без фінансового забезпечення. Проте від початку 2000-тих років бюджет знову вступив в епоху дефіциту.

Вказані явища зумовили відхід від концепції «кооперативного федералізму» та появу концепцій «нового федералізму», з якими виступають президенти Р. Ніксон, Р. Рейган, Б. Клінтон. Властивістю ери «нового федеративного порядку» став перерозподіл повноважень між різними рівнями влади на користь штатів [9, с. 2]. Цей процес був ініційований губернаторами штатів ще у 1980-ті роки, проте тоді він не отримав належного розв'язання. Але у 1996 р. уряд проголосив «Революцію – Деволюцію», що спричинило розширення повноважень штатів та місцевого самоврядування у сферах соціального забезпечення, транспорту, екології, освіти тощо.

Крім того, наприкінці 1990-тих років в американському федералізмі починають домінувати проблеми глобалізації та високих технологій, які частково потіснили проблеми соціального забезпечення, охорони здоров'я тощо [11, с. 19]. Цим питанням була присвячена перша після створення її у 1908 р. зустріч членів Національної асоціації губернаторів з сенаторами, яка відбулась у 2000 р. На ній голова асоціації, губернатор Юти М. Лівітт зауважував: «Понад двохсот років штати та національний уряд сповідували практику повільного, поступового поділу повноважень та сфер юрисдикції, як раптом ми опинились у світі, де час змінюється темпами інтернету, тобто зміни відбуваються упродовж тижнів, а не років» [8].

Зростання попиту на адміністративні послуги на місцевому рівні та обмеженість ресурсів центру для їх задоволення змушує органи місцевого самоврядування проявляти більше ініціативи. Місцева влада виходить на ринки, намагається конкурувати з приватними підприємствами за клієнтів, вдається до приватизації систем надання адміністративних послуг.

Зростає й зовнішня активність штатів. Хоча Конституція США, як було сказано, відносить зовнішні зносини до виключної компетенції федеральних органів, в останні десятиліття штати «явочним порядком» змінюють ситуацію у цій сфері. Вашингтон закриває очі на міжнародну активність штатів, тобто

фактично її підтримує. Протягом останніх 30 років ХХ ст. кількість штатів, які мають представництва за кордоном, зростає з 4 до 42, а кількість самих представництв – до 180. Низка міжнародних угод, які уклали США, передбачають роль штатів у їх функціонуванні. Зокрема, договір про Північноамериканську асоціацію вільної торгівлі (NAFTA) надає американським штатам право дорадчого голосу з питань дотримання договору.

Проте ми не можемо констатувати не лише те, що у нинішньому розвитку американського федералізму розв'язані усі проблеми, а й що вектор цього розвитку має однозначне спрямування. Реформування в останні роки системи медичного страхування свідчить про збереження вагомості ролі центру навіть у тих галузях, які батьками-засновниками були визначені як виключна компетенція федерації. Також характер заходів з подолання фінансово-економічної кризи 2007-2008 рр. продемонстрував, що, попри активність штатів та місцевого самоврядування, поки що лише центральний уряд має достатній обсяг ресурсів для подолання катастроф.

Підсумовуючи вищесказане, слід зробити висновки, які можуть бути корисними й для подальшого обговорення можливих форм державного устрою України.

По-перше, американський федералізм є гнучкою системою, здатною до самоналаштування залежно від проблем, які є актуальними для суспільства. Він створює діапазон, в якому коливається співвідношення повноважень центру, регіонів, локальних співтовариств. Він не виключає можливості суперечностей та навіть конфліктів, але надає інструменти для їх розв'язання.

По-друге, останнє значною мірою забезпечується наділенням суверенітету не певним територіальним утворенням або органам влади, а американському народу, який наділяє ці утворення та органи певною компетенцією. Як зазначають дослідники, федералізм – це «територіальний вираз внутрішнього кредо демократії» [2].

По-третє, запорукою американського федералізму є економічна єдність країни. Те, що свого часу центр наділили виключними повноваженнями зі сприяння свободи торгівлі, а також точка зору, що торгівля – це насамперед відносини, забезпечило за останні понад два століття розв'язання багатьох проблем суспільного розвитку, які відносились до різних сфер, включно дотримання громадянських прав та свобод. Відтак федералізм не розділяє, а, навпаки, з'єднує завдяки своїй спроможності вирішувати проблеми.

Це дуже важливо для сучасної ситуації в Україні. Це означає, що політики, які виступають проти федералізації, але водночас сприяють виникненню митних кордонів з певними регіонами (можливо, через певні фінансові інтереси), мають розуміти те, що їх дії не лише суперечать деклараціям, а й несуть загрози єдності країни.

По-четверте, в сучасних умовах американський федералізм забезпечує залучення регіонів до суспільного управління, сприяє активізації громадськості та місцевих органів влади у розв'язанні проблем суспільного розвитку.

По-п'яте, федералізм – це не лише набір юридичних формул, це певна культура, спосіб існування. Цей спосіб можливий за наявності кількох політичних культур, які врівноважують одна іншу. Федералізм можливий лише на засадах громадянського консенсусу. Відтак передумовою його є розвинуте громадянське суспільство.

По-шосте, небезпеку для федералізму становить етнічний націоналізм, причому в широкому сенсі, як домінуючої соціальної групи, так і меншин. Відтак федеративна система в разі свого впровадження має бути поширена на всю територію держави. Якщо якимсь територіям, населеним меншинами, надається автономія, а контроль над іншими залишається у центрального уряду, можлива периферизація регіонів.

Усе вищесказане не означає не лише виключно позитивного погляду на розвиток федералізму, який також несе низку загроз, серед іншого бюрократизацію, ризики нестабільності, схильність регіональних еліт до порушення прав та свобод тощо, а й рекомендації щодо його негайного впровадження, адже він має спиратися на громадянський консенсус. Але вирішення цього питання в той чи інший бік має бути прерогативою суспільства, а не вузького кола високопосадовців.

Список використаної літератури

1. Constitution of the United States [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm.
2. Duchacek I. Comparative Federalism : the Territorial Dimension of Politics / I. Duchacek. – Lanam ; London : University Press of America, 1987. – 370 p.
3. Elazar D. B. American Federalism / D. B. Elazar. 3rd ed. – New York : Harper and Row, 1984. – Pp. XV, 270.
4. Elazar D. B. The American Partnership: Intergovernmental Cooperation In the Nineteenth-Century United States / D. B. Elazar. – Chicago : : University of Chicago Press, 1962. – Pp. XVI, 349.
5. Katz E. American Federalism, Past, Present and Future / E. Katz // USIA Electronic Journal. – Vol. 2. – No. 2, April 1997. – P. 9–14.
6. Kincaid J. From Cooperative to Coercive Federalism / J. Kincaid // Annals of the American Academy of Politics. – 1990. – Vol. 509. - Pp. 139–152.; Kincaid J. From Cooperation to Coercion in American Federalism : Housing, Fragmentation and Preemption, 1780-1992 / J. Kincaid // Journal of Law and Politics. – Winter 1993. – Pp. 333–430.
7. Leavitt M. Rebalancing the American Republic / M. Leavitt // USIA Electronic Journal. – Vol. 2. – No. 2, April 1997. – P. 15–19.
8. National Governors' Association. Historic Meeting Between Nation's Governors and U.S. Senators Launches the Debate over Federalism in the 21st Century. February 29, 2000. <http://www.nga.org/Releases/PR-29Feb2000Senate>.
9. Schram S. F. The State of American Federalism, 1996-1997 / S. F. Schram, C. S. Weissert // Publius. The Journal of Federalism. – 1997. – Vol. 27. – No. 2. – Pp. 1–31.

10. Walker D. B. The Rebirth of Federalism : Slouching toward Washington / D. B. Walker. – Chatham, N.J. : Chatham House Publishers, 1995. – Pp. 384.

11. Weissert C. S. The State of U.S. Federalism, 1999-2000 / C. S. Weissert, S. F. Schram // Publius : The Journal of Federalism. – 2000. – Vol. 30. – No 1. – Pp. 1–20.

*Цвих Володимир Федорович, д. політ. н., професор,
Київський національний університет імені Тараса Шевченка*
**РЕФОРМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК
ІНСТРУМЕНТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Урядом ще 1 квітня 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ №333-р – далі Концепція) [4] та затверджено План заходів з її реалізації (розпорядження КМУ №591-р від 18.06.2014) [5].

Відповідно до цього плану було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України, якими здійснено перший етап бюджетної децентралізації. Так, зміни до Бюджетного кодексу фактично є основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. У разі об'єднання такі громади наділяються повноваженнями та ресурсами, як у міст обласного значення.

Натомість територіальні громади, які не візьмуть участь у об'єднанні, залишаються осторонь цього процесу та позбавляються права на виконання делегованих державою повноважень органів місцевого самоврядування в селах, селищах, містах районного значення, що не об'єдналися. Отже, об'єднання територіальних громад є запорукою переходу місцевого самоврядування на якісно новий рівень.

Парламентом ухвалено Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад (№157-VIII від 05.02.2015 – далі Закон №157) [2]. Саме ці акти визначають, яким чином має відбуватись об'єднання громад для того, щоб вони стали спроможними.

За Європейською хартією місцевого самоврядування [1], яка є частиною законодавства України, місцеве самоврядування – це «право і спроможність органів місцевого самоврядування ... здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення».

На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації.

Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином – не утримуються приміщення шкіл і лікарень та інші будівлі