

основного закону державницького спрямування у основний закон громадянського суспільства, в якому права і свободи людини та інші загальнолюдські цінності не тільки проголошені, а й надійно захищені.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Селіванов А. Доктрина компетенції конституційного правосуддя / А. Селіванов // Віче. – 2011. – № 17 – С. 3336.
2. Конституційне право України / [за ред. проф. В. Ф. Погорілка]. – [Вид. 2ге]. – К.: Наукова думка; Прецедент, 2006. – 344 с.
3. Нерсисянц В. Перестройка и правовое мышление / В. Нерсисянц // Советское государство и право. – 1987. – № 9. – С. 40–44.
4. Стрижак А. А. Установча влада: основні критерії легітимності внесення змін до Конституції України: науковопопулярне видання / А. А. Стрижак. – К.: Логос, 2013. – 132 с.
5. Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) №2217 від 01.07.2015 р. [Електронний ресурс] Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511.
6. Яценюк А. Конституційна реформа має стати пріоритетом. [Електронний ресурс] Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish.
7. Полтавець С. Конституція України: настав час змін? // Конституційний процес в Україні : політико-правові аспекти. – 2014. - №4. – 122 с.
8. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) №2217 від 01.07.2015р. [Електронний ресурс] Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/web2/webproc4_1?pf3511.
9. Ганущак Ю. Нова конституція: що написано між рядків // Конституційний процес в Україні : політико-правові аспекти. – 2014. - №4. – 122 с.
10. Пальчук В. Конституційні зміни від Президента: децентралізація влади при збільшенні повноважень глави держави // Конституційний процес в Україні : політико-правові аспекти. – 2014. - №4. – 122 с.
11. Різник С. Сила Конституції, або як жити по-новому. [Електронний ресурс] Режим доступу : http://www.pravda.com.ua/articles/2014/06/28/7029970/view_print/?attempt=1.

Калінкін А. С.

аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Міжрегіональної академії управління персоналом (м. Київ)

ДО ПРОБЛЕМИ ОНТОЛОГІЧНОГО ТА ГНОСЕОЛОГІЧНОГО ВИЗНАЧЕННЯ КАТЕГОРІЇ „ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ”

За слушним визначенням видатного українського вченого, основоположника вітчизняного муніципального права М. О. Баймуратова, «децентралізація в рамках публічної влади – це спосіб переміщення влади, повноважень з центру керованої системи на її периферію і зміцнення політико-правової самостійності периферійних підсистем – у випадку унітарної України – місцевих органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування (муніципальних утворень)» [6, с. 272]. При цьому слід абсолютно погодитися з

концептуально-засадничим твердженням про те, що децентралізація є, по суті своїй, політичною ідеєю, яка означає, що субнаціональні органи влади отримують певну політичну автономію, разом з новими функціями і ресурсами, що обумовлює настання й відповідної економічної автономії. Децентралізація при цьому може бути регіональною або муніципальною [6, с. 141].

Представники управлінської доктрини вважають, що найбільш розвиненою формою регіоналізації є федералізм, коли влада спускається згори вниз на основі конституції країни.

При цьому багатопланова сутність федералізму як правового та соціально-політичного явища обумовлена різноманітністю визначень цього поняття, наявністю цілої низки теорій щодо конкретного втілення форми вказаної форми побудови децентралізованої держави, існуючих у світовій суспільній думці протягом послідовних етапів розвитку соціуму.

Перший підхід до розуміння федералізму криється в обумовленості останнього специфікою культури народу. Подібної думки додержувалися, наприклад, І. М. Бусигіна, Д. Дж. Елазар, А. О. Захаров. Так, на думку А. О. Захарова, «в останні роки у ньому (федералізмі. – Авт.) все частіше вбачають не просто політичну і правову доктрину, але і своєрідне вчення про людину... Це, означає, що схильність членів тієї чи іншої соціальної спільноти до певного типу взаємовідносин безпосередньо відображається на федералістських експериментах...» [7, с. 122]. Д. Дж. Елазар вважав, що саме відносини, які існують між людьми в тій чи іншій культурі, є визначальними стосовно конкретних конституцій, інститутів, структур та функцій [8, с. 107]. На погляд І. М. Бусигіної, «конкретне втілення (форму) федералізму можна пов'язувати з особливостями національного менталітету, що представляється перспективним у відношенні того, щоб приписувати різним народам не просто федералізм як такий, але конкретний федералізм, побудований на підставі реальних, прийнятих в даній культурі взаємин» [9, с. 114].

Натомість, У. Рікер у своїй відомій праці «Федералізм: походження, значення і дія» спростовує вищезазначений підхід, доводячи це тим, що різноманітні народи, які мешкають в різних геокультурних умовах, принесли до життя аналогічні політико-правові форми, в той час як деякі наближені один до одного культурні спільноти дійшли різних форм організації влади та суспільства [10, с. 148].

В рамках іншого підходу, «...федералізм являє собою певний тип взаємовідносин між політичними утвореннями різного рівня». Умовно кажучи, згідно цього підходу, федералізм – це правовий наслідок договору, укладеного між реально діючими політичними організаціями (політичний концепт федералізму як форми децентралізації публічної влади. – Авт.). Наприклад, І. О. Ільїн вважав, що «вихідним пунктом утворення федерації виступає угода різних держав, які прагнуть до об'єднання, тому неможливе виникнення федерації там, де цих вихідних держав не існує. Федералізм постає початком рукотворним; для його впровадження потрібно лише політична воля, а двигуном такої операції є державна влада» [11, с. 205]. Звідси витікає необхідність існування політичних суверенних воель на момент виникнення федеративної держави, адже, як вважає Л. М. Карапетян, «федерація, як більш демократична форма державного устрою, створюється на основі союзу, угоди або договору між зацікавленими державними та подібними утвореннями. Тільки на основі такого підходу до з'ясування природи федералізму можливо пояснити причини

прогресивного розвитку федеративних держав і недовговічності псевдофедерацій» [12, с. 21].

Недосконалість цього підходу, на нашу думку, полягає у виключенні народу з системи формування федеративних відносин, нівелюванні його ролі у створенні цього політичного феномену. Федералізм розуміється лише як випадковий збіг довільних воель, проміжний результат між унітаризмом та розпадом (у даному випадку прихильники подібного концептуального підходу, як вбачається, не виправдано змішують поняття та якості федерації і конфедерації, де остання дійсно є формою об'єднання суверенних, незалежних, створених окремим політичним, правовим, економічним, культурно-духовним шляхом держав. – Авт.). Тож, треба зауважити, що в історико-правовому розрізі реальний федералізм зазвичай поставав та діалектично розвивався у своїх формах та способах конституційно-правової реалізації не з поєднання незалежних держав. Таке поєднання відбувалося або унітарно, поглинанням однієї держави іншою, зазвичай насильницьким шляхом, або конфедеративно з подальшим внутрішнім перерозподілом повноважень.

Ще одна концепція розглядає федералізм як самоорганізацію громадян, механізм, за допомогою котрого вони намагаються узгодити свої індивідуальні інтереси. Подібний підхід характерний для країн англосаксонської сім'ї права, найбільш влучним прикладом серед яких є США. Як зазначається у політико-правовій літературі, в даній парадигмі федералістський експеримент в США вдався перш за все тому, що побудова принципово нової, нецентралізованої політики тут починалося з конкретної людини, яка володіла непорушними правами і свободами. Що ж стосується взаємовідносин між елементами державної системи, то вони були вторинними, «надбудованими» над особистісним виміром федералістської ідеї [7, с. 122].

Водночас, як здається, дана концепція не враховує те, що за стихійної самоорганізації результатом може з'явитися як розпад держави, так і виникнення в ньому досить дивних форм, які можуть суперечити всім загальноприйнятим нині нормам організації суспільства, а не лише встановлення достатньо розвинутої та врегульованої для ефективного здійснення публічного управління федералізованого державного устрою, як це має місце у наведеному прикладі побудови за принципом народної самоорганізації децентралізованої держави федералізованого типу в США.

Згідно наступній концепції, «...федералізм виступав лише зручним способом розподілу державної влади ...» [7, с. 123], тобто, іншими словами, федералізм виникає у зв'язку з прагненням центральної влади великої за масштабами та чисельністю держави розвантажити себе, перерозподіливши свої повноваження таким чином, щоб декотрі особливо важкі обов'язки, які не дають переважно влади, але пов'язані з великими матеріальними витратами, віддати нижчому рівню влади. В такій моделі суб'єкти федерації на перший погляд є самостійними, але це формальна самостійність, яка на практиці зводиться до місцевого самоврядування; на рівні суб'єктів федерації залишаються повноваження з керування господарською діяльністю, політичні ж функції зосереджено у центральній влади. Подібна концепція, на наш погляд, суперечить сучасній мотивації проведення конституційних перетворень, згідно загальноновизнаних парадигм яких основною метою децентралізації публічної влади є максимальне урахування прав, законних інтересів та реальних можливостей громадян, об'єднаних за критерієм спільного територіального

проживання у місцеві громади – основний суб'єкт передавання повноважень з центру на місця, зокрема, у державах-членах Європейського Союзу (далі – ЄС).

Виходячи з аналізу вказаних доктринальних позицій, Д. М. Замятін та Н. Ю. Замятіна вважають, що передумова виникнення федералізму криється в дуалізмі базових інтересів громадянина держави, оскільки «простір федералізму – двохплосковий. Він характеризується чітким поділом між двома вихідними складовими, перша з яких полягає в потребі в безпеці, а друга – у прагненні зберегти деяку спільність з її особливою локальною специфікою. Кожному з даних компонентів відповідає свій «рівень» простору країни: безпека співвідноситься з федеральним рівнем, місцева специфіка – з регіональним» [13, с. 105]. Інакше кажучи, група людей, що володіє достатнім рівнем єдності, досить мала, щоб забезпечити свою захищеність від зовнішніх погроз, тому такі групи об'єднуються, формують новий федеральний рівень центральної влади, переносячи на нього функцію захисту, а функція забезпечення власних інтересів у рамках групи залишається на регіональному рівні.

На наш погляд, як і в самоорганізаційній версії федералізму, в даному випадку ігнорується можливість створення федералізму на певному етапі розвитку держави, яка спочатку не була федеративною, що суперечить історичним фактам.

На тлі сучасного розвитку правової думки з'явилися концепції, які кодифікують феномен федералізму для відмежування та розуміння його сутності від інших форм державного устрою. Так, В. М. Лисенко розглядає федерацію як проміжний стан між унітарним та конфедеративним устроєм: «федеративна держава є «компромісним» варіантом державно-територіального устрою, компромісом між централізацією і децентралізацією державної влади, де повноваження і предмети ведення розмежовані між федерацією та її складовими частинами» [14, с. 4]. Таким чином, федералізм розглядається як результат зіткнення політичних інтересів різних владних суб'єктів. У зв'язку з економічною, історичною, культурною неоднорідністю єдина територія потребує дроблення на складові самоврядні частини. З точки зору центральної влади, найбільш вигідний такий перерозподіл влади, при якому регіони повністю залежать від центра; з точки зору регіональної влади найбільш вигідно, коли всі реальні повноваження – на регіональному рівні, а федеральний рівень існує лише для колективної безпеки об'єднаних регіонів. Тобто центр тяжіє до унітарного устрою, а регіони – до конфедеративного. І коли сили сторін відносно рівні, на погляд авторів вказаного концептуального підходу, і виникає федерація як форма децентралізованої держави.

З проведеного аналізу можна зробити загальний висновок про те, що децентралізація публічної влади може розвиватися у двох напрямках – регіоналізації, найглибшим варіантом якої є федералізація, та муніципалізації, причому для унітарної держави найбільш ефективною та внутрішньо притаманною формою децентралізації є саме муніципалізація як суттєве посилення місця та ролі органів місцевого самоврядування і територіальних громад в цілому у процесах життєдіяльності суспільства.

Водночас при проведенні децентралізації необхідно враховувати небезпеку виникнення тенденцій до сепаратизму та послаблення функцій, притаманних виключно центральній державній владі, а тому європейські стандарти децентралізації влади передбачають чітке розмежування повноважень між рівнями публічної влади з концентрацією регіональної та муніципальної влади

саме на реалізації тих повноважень, що мають безпосереднє відношення до функціонування відповідних локальних соціумів, а не держави і народу в цілому, а тому зрозуміло, що, наприклад, функції оборони, зовнішньої політики, зміни державного кордону, внесення змін до конституції та законів держави не можуть бути предметом повноважень регіональних чи місцевих органів публічної влади.

ДІТЕРАТУРА:

1. Словарь иностранных слов. – 18-е изд., стер. – М. : Рус. яз., 1989. – 624 с.
2. Новый иллюстрированный энциклопедический словарь / Ред. кол. : В. И. Бородулин, А. П. Горкин, А. А. Гусев, Н. М. Ланда и др. – М. : Большая Российская энцикл., 1999. – 912 с.
3. Скакун О. Ф. Теория государства и права : Учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум, 2000. – 691 с.
4. Оновлення Конституції як завершення революції : аналітична публікація / Кер. проекту С. Кіщенко; Міжнародний центр перспективних досліджень; Центр політико-правових реформ. – К. : МЦПД, 2015. – 72 с.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування : Документ Ради Європи від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / Переднє слово Голови Верховної Ради України В. Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.
7. Захаров А. А. «Исполнительный федерализм» в современной России / А. А. Захаров // Полис. – 2001. – № 3. – С. 122-130.
8. Элазар Д. Дж. Сравнительный федерализм / Д. Дж. Элазар // Полис. – 1995. – № 5. – С. 106-115.
9. Бусыгина И. М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования / И. М. Бусыгина // Полис. – 2000. – № 5. – С. 110-120.
10. Riker W. H. Federalism: Origin, Operation and Significance / W. H. Riker. – Boston, 1989. – 390 p.
11. Ильин И. А. О грядущей России : Избранные статьи / И. А. Ильин / Под ред. Н. П. Полторацкого. – М. : Воениздат, 1993. – 368 с.
12. Карапетян Л. М. Международная практика федерализма и проблемы Российской Федерации / Л. М. Карапетян // Федерализм: История. Теория. Практика. – 2001. – № 1. – С. 19-26.
13. Замятин Д. Н. Пространство российского федерализма / Д. Н. Замятин, Н. Ю. Замятина // Полис. – 2000. – № 5. – С. 104-108.
14. Лысенко В. Н. От Татарстана до Чечни: становление нового российского федерализма : Сборник / В. Н. Лысенко. – М. : Ин-т современной политики, 1995. – 298 с.