

РОЗДІЛ 2

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО, МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 35.072.1

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЧИ ФЕДЕРАЛІЗАЦІЯ – ОПТИМАЛЬНИЙ ШЛЯХ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

DECENTRALIZATION OR FEDERALIZATION – THE BEST WAYS OF REFORMING PUBLIC POWER IN UKRAINE

Остапенко О.Г.,
к.ю.н., доцент, доцент кафедри економічної теорії і права
Харківський національний автомобільно-дорожній університет

У статті розглядаються сутність та ознаки децентралізації та федералізації. Аналіз наукових досліджень із цих питань та політико-правових умов функціонування Української держави дозволяють зробити висновки про позитивні й негативні аспекти пошуку оптимального напрямку реформування територіального устрою та публічної влади в країні. Окрема увага приділяється проблемам підґрунтя й сутності сепаратизму. За результатами дослідження робиться висновок про доцільність децентралізації публічного управління в межах політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України на сучасну європейську країну.

Ключові слова: децентралізація, федералізація, федерація, форма територіального устрою, місцеве самоврядування.

В статье рассматриваются сущность и признаки децентрализации и федерализации. Анализ научных исследований по данным вопросам и политико-правовые условия функционирования Украинского государства позволяют сделать выводы о позитивных и негативных аспектах поиска оптимального направления реформирования территориального устройства и публичной власти в стране. Отдельное внимание уделяется проблемам основ и сущности сепаратизма. В результате исследования делается вывод о целесообразности децентрализации публичного управления в пределах политических, экономических, социальных реформ, направленных на преобразование Украины в современное европейское государство.

Ключевые слова: децентрализация, федерализация, федерация, форма территориального устройства, местное самоуправление.

The article examines the nature and characteristics of decentralization and federalization. Analysis of research on these issues and political and legal conditions for the functioning of the Ukrainian state can make conclusions about positive and negative aspects of finding the optimal reforming of the territorial structure and public authority in the country.

The positive features of decentralization, serving its essential characteristics, are: independence from state form, a clear legal separation of functions between different levels of government, focused development of an extensive system of local government, non-interference in the sphere of sovereignty of lands, regions, overcoming the principles of paternalism by introducing the principles of dialogue and cooperation at various levels of social governance, independence of local authorities in the financial sector, financial support of local governments from the state, legislative strengthening horizontal and vertical relationships in social governance.

Among the positive aspects of federalization scientists determinate: the formation of regional elites, increasing the power of local communities in relation to the center and mutual control of two branches of government (federal subjects and the federal power), the choice of the ways and mechanisms for the development of specific regions, the redistribution of financial flows (careful and efficient circulation funds), reducing contradictions in society.

It is difficult to agree with authors who are considering separatism as a negative feature of federalization. As its basis may be: 1) heterogeneity of diversity (national, religious, social) populations; 2) the uneven social, economic, environmental, cultural, linguistic particular, the development of certain regions; 3) errors, mistakes, abuses the central government, worsening the situation of certain ethnic or religious communities; 4) the impact of certain overseas countries and sometimes – and international terrorist organizations, to the subordination of resources people isolated regions. The study concludes feasibility of decentralization of public administration within the political, economic and social reforms aimed at transforming Ukraine into a modern European country. First, it's necessary to determine the administrative and territorial structure, establish a rational relationship between local authorities and local governments, and clearly delineate powers between local governments at different levels based on the principle of subsidiarity.

Key words: decentralization, federalization, federation, form of territorial division, local government.

У процесі реформування України в умовах інтеграції до Європейського співтовариства, подальшого загострення політичної кризи все активніше виникає питання обрання оптимальної моделі побудови територіального устрою та організації публічної влади. На законодавчому рівні обрано шлях децентралізації (так, у парламенті тривають дебати навколо проекту змін до Конституції України щодо децентралізації влади), однак політичні процеси зумовлюють обговорення вченими, політиками та представниками громадськості і питання можливої федералізації України.

Загострення політичного конфлікту, зокрема, як вказує Р. Колишко, розвиток «різновекторності» внутрішньої орієнтації регіонів та «відцентрових» тенденцій, посилення економічних, соціальних та етнічно-національних протиріч між регіонами та відповідним населенням; спекулювання міжконфесійними питаннями на ре-

гіональному та центральному рівнях; ескалація проблем етнічно-національної та політичної автономії АРК; невідповідність регіональної політики (у будь-якому її вигляді) європейським вимогам, закладеним у ст. 70 Угоди про партнерство і співробітництво [1, с. 340], економічний занепад, існування корупції, підвищення проявів активності населення у вирішенні загальнодержавних і місцевих справ, зменшення довіри громадян до органів влади та місцевого самоврядування зумовлюють необхідність розробки і впровадження виваженої державної політики розвитку територіальних громад й оптимальної організації публічної влади.

Ефективність місцевого самоврядування, утворення й функціонування дійсно спроможних територіальних громад є неможливими без децентралізації влади із забезпеченням необхідної єдності державної влади з одночасною

самостійністю громад, як це проголошено у ст. 132 Конституції України [2].

Вітчизняні й зарубіжні вчені, зокрема, М. Баймуратов, О. Батанов, О. Бориславська, В. Борденюк, В. Вакуленко, І. Заверуха, В. Князєв, В. Куйбіда, В. Кравченко, М. Мельник, Ю. Панейко, М. Пітчик, В. Погорілко, Ф. Пухтинський, А. Ткачук, О. Фрицький, А. Школик та інші досліджували питання реформування державного устрою та організації публічної влади. Однак саме сьогодні продовжує залишатися актуальним розуміння сутності та співвідношення децентралізації та федералізації.

Метою статті є визначення оптимального напрямку побудови територіального устрою та організації публічної влади в Україні шляхом аналізу сутності децентралізації й федералізації, а також визначення можливості впровадження в Україні.

На думку О. Кутафіна, місцеве самоврядування – це спосіб не тільки децентралізації управління, а й організації та здійснення влади на місцях, який забезпечує самостійне вирішення громадянами питань місцевого життя, організаційне уособлення управління місцевими справами в системі управління суспільством і державою [4, с. 358]. У будь-якій державі саме місцеве самоврядування є засобом досягнення трьох основних цілей: а) забезпечення децентралізації у державному управлінні; б) розвитку демократичних засад у вирішенні питань місцевого значення; в) підвищення ефективності ведення місцевих справ. Отже, децентралізація передбачає визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічних органів з подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам.

Децентралізація є процесом розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-територіальних одиниць або нижчих органів та організації при одночасному звуженні прав і повноважень відповідного центру. Вона, як правило, здійснюється цілеспрямовано з метою оптимізації практичного вирішення питань загальнонаціональної ваги, а також втілення у життя специфічних регіонально-локальних програм [5].

Розподіл повноважень між державним та місцевим рівнями влади обумовлений здатністю держави покращувати надання послуг населенню, допомогою у формуванні належного середовища для регіонального економічного розвитку, що є можливим як шляхом децентралізації, так і деконцентрації або завдяки їх поєднанню. Як зазначає Т. Костюк, за системою деконцентрації повноваження місцевого рівня передаються органам державного управління, які виконують їх у межах окремих територіальних одиниць, а контроль здійснюється шляхом запровадження фінансових і дисциплінарних заходів. У поєднанні з парламентським управлінням, деконцентрація зазвичай має важливий централізуючий вплив, адже саме прем'єр, у разі, необхідності, приймає рішення щодо політики управління та децентралізації. Натомість децентралізація передбачає передачу повноважень уряду чи його органів представникам місцевих територіальних колективів, причому останні не мають прямої відповідальності ані перед урядом, ані перед його органами. На відміну від федеральної системи, у моделі децентралізації унітарної держави існують місцеві органи влади, які утворюються центральною владою, і це означає, що вони наділені лише тими повноваженнями, які делеговані їм урядом. На думку автора, адміністративна децентралізація в Польщі сприяла самостійному розвитку місцевого самоврядування, покращенню якості життя її громадян і, насамкінець, після вступу країни до ЄС дала можливість новоствореним адміністративним одиницям виступати рівноправними партнерами у міжнародному співробітництві. Вивчення зарубіжного досвіду впровадження реформ децентралізації влади може сприяти уникненню деяких упереджених і неправильних

підходів, характерних для сучасної української практики управління «з центру», тому передовий досвід децентралізації має для України на етапі зміцнення державності передусім змістове значення [6].

Перші кроки процесу децентралізації було закладено Концепцією реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, схваленою у квітні 2014 року Кабінетом Міністрів України, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Концепція передбачає, що доступність та належна якість публічних послуг забезпечується шляхом оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації; повноваження органів місцевого самоврядування та виконавчої влади поділені за предметами відання. Повноваження передаються державою органам місцевого самоврядування, що діють на тому рівні адміністративно-територіального устрою, на якому можливо і доцільно їх здійснювати з огляду на кадровий, фінансовий, інфраструктурний потенціал та ресурси, необхідні для реалізації повноважень на такому рівні.

Реалізацію Концепції пропонується здійснити у два етапи. На першому етапі (протягом 2014 року) передбачається завершити формування всієї необхідної законодавчої бази діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з визначенням повноважень, включаючи питання їх ресурсного забезпечення; на другому – проведення інституційної реорганізації органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також проведення місцевих виборів з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [6].

Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу», прийнятому у грудні 2014 року, передбачено бюджетну децентралізацію: до місцевих бюджетів буде надходити 100% плати за адміністративні послуги, державні мита, додаткові 10% податку на прибуток, від 2% до 5% податку на підакцизні товари, який буде встановлюватися на місцевому рівні, податок на нерухомість від 0 до 24 грн. за квадратний метр; передбачено збільшення надходжень екологічного податку з 35% до 80%, а також дотації на вирівнювання фіскальної платоспроможності.

Поступовим впровадженням моделі децентралізації є прийняття у першому слуханні у серпні 2015 року проекту Закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», яким передбачено, що адміністративно-територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади (в тексті чинної Конституції передбачено поєднання принципів централізації та децентралізації у здійсненні державної влади), повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій [7].

За цим Проектом систему адміністративно-територіального устрою України складають адміністративно-територіальні одиниці: громади, райони, регіони. Територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад становлять район. АРК та об-

ласті є регіонами України. При цьому необхідно звернути увагу на «термінологічну проблемність», оскільки громадою буде і найменша адміністративно-територіальна одиниця, і первинний суб'єкт самоврядування.

Проектом запропоновані такі новели. У громадах органами місцевого самоврядування буде обрано ради громад (сільські, селищні, міські ради, відповідно до статусу поселення – центру громади), утворено їх виконавчі органи, обрано голову громади (сільського, селищного, міського голову). У поселеннях, що входять до складу громади (сільської, селищної, міської ради) і не є її адміністративним центром, обирається староста села та може утворюватись орган самоорганізації населення. У містах можуть створюватись органи самоорганізації, а для міст з районним поділом – відокремлені підрозділи виконавчого органу ради громади. На рівні областей, міст Києва та Севастополя, району діятимуть префекти, які наділяються повноваженнями нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування. При цьому передбачається, що дію активів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України зупиняє префект з одночасним зверненням до суду.

Не зважаючи на проголошений курс на децентралізацію, цей процес не набирає свого розвитку, зокрема, через побоювання узурпації влади місцевими головами.

У науковій літературі переважно визначають три моделі децентралізації: перша – формально децентралізовані системи органів місцевого самоврядування, у яких законодавство передбачає створення різних організаційних моделей місцевого самоврядування, фінансово автономних певною мірою; друга – є комбінацією централізації й децентралізації, де представницькі органи влади мають відносну автономію, проте залишаються під патронатом держави; і фактично така практика унеможливує можливість виявлення ініціативи й заважає незалежній адміністративній діяльності; третя – має риси адміністративної децентралізації; це т. зв. «ієрархічна піраміда компетенцій», що базується на принципі підпорядкування найвищому органу [7, с. 25; 8, с. 18]. Отже, сьогодні чинна Конституція України передбачає другий варіант здійснення децентралізації, однак зазначені зміни до Основного Закону відбивають тенденцію руху до першої моделі.

Позитивними рисами децентралізації, що виступають її сутнісними ознаками, є: незалежність від форми держави, чітке законодавче розмежування функцій між різними рівнями управління, цілеспрямований розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування, невтручання держави у сферу суверенних прав земель, областей, регіонів, подолання принципів патерналізму через запровадження принципів діалогу та співпраці на різних рівнях соціального правління, самостійність місцевих органів влади у фінансовій сфері, фінансова підтримка органів місцевого самоврядування з боку держави, законодавче закріплення горизонтальних і вертикальних взаємовідносин у сфері соціального правління [3].

Як вказують В. Завгородній, М. Романов, європейська наука оптимізації публічної адміністрації в загальних рисах сформулювала такі недоліки децентралізації управління: автономізація цілей (ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити); реалізація одиничних амбіцій; загроза монолітності політики держави у відповідних сферах; дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг і прийняття управлінських рішень; ускладнення координації, труднощі узгодження цілей; зростання ризиків впливу на прийняття рішень неналежної кваліфікації посадовців, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою (в окремих випадках відповідальність вищих посадових осіб може бути обумовлена некваліфікованими чи невідповідними

діями навіть інших суб'єктів відповідної галузі (сфери), хоча вплив таких суб'єктів на вищих посадовців є суттєво обмеженим) [8].

Однак слід зазначити, що період 2004 року характеризується активізацією ідей тотальної регіоналізації та можливої федералізації України. Поштовхом ініціювання такого роду трансформацій були як політичні амбіції деяких регіональних еліт, які підтримували одного з кандидатів на виборах, так і наявні приклади регіоналізації, яка, значною мірою, властива Європі на межі ХХ–ХХІ ст.ст. Федералізм (франц. «federalisme», від лат. «foedus» – «союз, договір») у юридичній енциклопедії визначений як принцип політичного і національно-територіального устрою держави, її політико-правова ідеологія. Відповідно, держави, які мають такий устрій (і це закріплено у конституціях), є федеративними (федераціями). Остання визначається як держава, яка є об'єднанням відносно самостійних (автономних) регіонів, державних утворень; форма державного устрою, союзна держава, що складається з окремих суб'єктів об'єднання (автономних республік, країв, земель, штатів, кантонів, провінцій, губерній, еміратів тощо).

На думку відомого вченого-конституціоналіста В. Шаповала, виникнення федералізму як політико-правової ідеології зумовлено особливостями державного розвитку деяких країн у 18–19 ст.ст. В основу відповідних ідей було покладено різні концепції державного суверенітету. При цьому вчений наголошує, що проблема суверенітету реально постає в окремих федераціях лише у випадках проявів політичного сепаратизму.

Практика міждержавних відносин засвідчує, що реально суверенною є федерація, а не суб'єкти. Сама ж федеративна держава характеризується складною політико-територіальною організацією. Виокремлені частини її території (суб'єкти федерації) мають загальний юридичний титул державних утворень. Їх ключовою ознакою є те, що вони не наділені якістю суверенітету. Вони не можуть формулювати і здійснювати зовнішню політику й обмежені федеральною конституцією у вирішенні питань внутрішньої політики. Водночас у конституціях деяких федерацій (Мексика, ОАЕ, Швейцарія) застережено наявність суверенітету у суб'єктів федерації. Однак відповідні положення лише засвідчують віднесеність до сфери відання суб'єктів певних питань внутрішнього значення і, по суті, є конституційними фікціями. З відсутністю у суб'єктів якості суверенітету пов'язане й те, що за ними майже завжди не визнається право виходу зі складу федерації (право сепаратизму).

Ознаками суб'єктів федерації, притаманним державі, є: 1) наявність конституцій суб'єктів федерацій (що за загальним правилом мають відповідати основному закону федерації); 2) державний механізм складається з федеральних органів і органів її суб'єктів (конституції федерацій встановлюють принципи розмежування предмету відання між федерацією та суб'єктами або розмежування повноважень відповідних органів). Федеративні держави іноді класифікуються як децентралізовані та централізовані залежно від обсягу повноважень органів суб'єктів. Така класифікація є умовною, адже порівняно з унітарною державою федеративній об'єктивно притаманна децентралізація влади [3].

На підставі викладеного видається не зовсім коректно думка окремих науковців та політиків, які вважають децентралізацію та федералізацію різними напрямками реформування держави. В цьому аспекті можна говорити про те, що децентралізація може слугувати передумовою для подальшої федералізації країни.

Досліджуючи федералізацію в аспекті її можливого впровадження в Україні В. Завгородній та М. Романов як позитивні її аспекти визначають: формування регіональних еліт, збільшення повноважень територіальних

громад у відносинах з центром і взаємний контроль двох гілок влади (суб'єктів федерації та загальнофедеральної), вибір шляхів і механізмів розвитку конкретних регіонів, перерозподіл фінансових потоків (ретельніший та ефективніший обіг коштів), зниження рівня суперечностей у суспільстві. До негативних наслідків федералізації автори відносять такі: а) вона може посилити розкол країни, а внаслідок цього і її розпад; б) якщо федералізація викоринить культурні суперечності (немає жодної гарантії, що це можливо, тим паче в короткий термін), вона не зможе допомогти у зовнішній політиці (зокрема, вирішити питання вступу до НАТО чи до ЄС); в) є небезпечною через різний економічний потенціал регіонів України (захід – аграрний, схід – індустріальний), тому у федеративній державі відмінності в економічному розвитку регіонів будуть загострюватися; г) призведе до збільшення рівня бюрократії в регіонах, а в сучасних умовах повальної корупції – до розкрадання коштів на регіональному рівні; д) питання федералізації за своєю суттю хитке й незбалансоване: як і сепаратизм, воно виникає через низький соціально-економічний рівень громадян, недостатню увагу центру до регіональних проблем, розхитування суспільно-політичних терезів представниками малозабезпечених шарів населення під час різких змін влади, політичного курсу країни (2004 рік, 2010 рік), економічних або інших потрясінь (2008 рік, 2011 рік) [8].

Важко погодитися з такими висновками вказаних науковців, які майже ставлять знак рівняння між федералізацією і сепаратизмом. В Україні немає законодавчого визначення цієї категорії, однак у юридичній енциклопедії вчені наголошують, що він породжується суперечностями

між центральною владою держави та носіями ідей сепаратизму, якими здебільшого є політичні партії, громадські та релігійні організації етнічних або конфесійних меншин, іноді – окремі регіон, політичні структури. Підґрунтям для сепаратизму є, по-перше, неоднорідність, строкатість складу (національного, релігійного, соціального) населення країни; по-друге, нерівномірність соціального, економічного, екологічного, культурного, зокрема мовного, розвитку окремих регіонів, що породжує сподівання тих чи інших спільнот на самозбереження та поліпшення умов існування або, навпаки, прагнення монополізувати привілейоване становище, щоб не поділяти його з іншими спільнотами (спроби відокремлення «Республіки Біафри» від Нігерії у 1967 році); по-третє, помилки, прорахунки, зловживання центральною владою, які погіршують становище окремих етнічних або конфесійних спільнот (непоодинокі випадки, коли роль цього фактора з пропагандистською метою штучно перебільшується лідерами сепаратизму); по-четверте, вплив з-за кордону певних держав, а подеколи – й міжнародних терористичних організацій, з метою підпорядкування та експлуатації ресурсів і населення відокремлених регіонів.

Таким чином, обраний курс децентралізації публічного управління має здійснюватися в межах політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на реформування України на сучасну європейську країну. Перш за все, необхідне встановлення раціональних відносин між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, та чітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів на основі принципу субсидіарності.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колишко Р. Проблеми регіональної політики в країнах світу : загальне й особливе / Р. Колишко // Новий етап розвитку місцевого самоврядування, реформування житлово-комунального господарства в Україні : Матеріали ІХ Всеукраїнських муніципальних слухань «Житлово-комунальна реформа – першочергове завдання місцевого та регіонального розвитку» (м. Київ, 22–26 вересня 2003 року) / Наук. ред. : М. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2004.
2. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Кутафин О. Е. Предмет конституционного права / О. Е. Кутафин. – М. : Юристъ, 2001. – 448 с.
4. Юридична енциклопедія : В 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : «Укр. енцикл.», 2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://leksika.com.ua/19320925/legal/detsentralizatsiya>; http://leksika.com.ua/13851225/legal/federativna_derzhava; <http://leksika.com.ua/15460225/legal/separatizm>
5. Костюк Т. С. Децентралізація влади : модель для України / Т. С. Костюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://kds.org.ua/blog/kostyuk-ts-tvorcha-robota-detsentralizatsiya-vladi-model-dlya-ukraini>
6. Концепція реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) : Проект Закону України від 01 липня 2015 року № 2217а [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812
8. Побочний І. А. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті реформ в Україні / І. А. Побочний // Правова держава : історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції : Матеріали Українсько-польської науково-практичної конференції (м. Дніпропетровськ, 15 листопада 2013 року). – Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2013. – С. 24–25.
9. Завгородній В. А. Децентралізація та федералізація : порівняльний аналіз і можливості впровадження в Україні / В. А. Завгородній, М. Ю. Романов // Вісник Запорізького національного університету – 2015. – № 1 (І). Юридичні науки. – С. 16–23.
10. Федеративна форма політико-територіального устрою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://textbooks.net.ua/content/view/3301/20/>