

РЕГІОНАЛІЗАЦІЯ ТА АВТОНОМІЗАЦІЯ ЯК ОСНОВНІ ФОРМИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ: ПОСТАНОВКА КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ПРОБЛЕМИ

Кушніренко О. Г.,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків

Анотація На підставі конституційного законодавства аналізується можливість проведення в Україні децентралізації державної влади. Розглядаються такі її форми як автономізація та регіоналізація, вказується на проблеми в їх реалізації.

Ключові слова: децентралізація державної влади, регіоналізація, автономізація, державна влада, місцеве самоврядування.

Анотация На основе конституционного законодательства анализируется возможность осуществления в Украине децентрализации государственной власти. Рассматриваются такие ее формы как автономизация и регионализация, указывается на проблемы в их реализации.

Ключевые слова: децентрализация государственной власти, регионализация, автономизация, государственная власть, местное самоуправление.

Annotation On the basis of constitutional law examines the possibility of Ukraine in the decentralization of state power. We consider such forms as the autonomy and regionalization, points to problems in their implementation.

Key words: decentralization of state power, regionalization, autonomy, state authorities, local self-government.

Децентралізація державної влади полягає у праві обмеженої самостійності певної адміністративно-територіальної одиниці в здійсненні своїх повноважень, передачі певних функцій центральних органів виконавчої влади місцевим органам державної влади та органам місцевого самоврядування.

Децентралізація, в залежності від форми територіального устрою, може бути двох видів: у складі федеративної держави та у складі унітарної держави. Виходячи з того, що децентралізація у складі федерації є умовою існування самої федерації, було б доцільним окрему увагу приділяти саме автономним утворенням у складі унітарних держав.

В Україні цією проблемою займались: Г.В. Атаманчук, І.П. Бутко, В.М. Вакулєнко, О.С. Ігнатенко, А.П. Засць, В.І. Кравченко, А.В. Крусян, І.В. Розпугенко. Серед закордонних науковців слід зазначити Д. Гібсон, Б. Гурне, Ж-Ф. Девемі, Т. Вюртенбергер, Я. Гоціаж, В.І. Кампо, Г. Райт, Д. Рондінеллі, М. Тернер, Т. Хорват, Д. Халмер.

Актуальність цієї проблеми полягає в тому, що після проголошення Україною незалежності стало питання про державний устрій та напрям розвитку України. Особливо актуальним було визначення форми територіального устрою. На той момент

законодавець вирішив це питання на користь унітарної держави, але з кожним роком, а особливо впродовж останніх приблизно 10 років, науковці почали висловлювати нові аргументи на користь того, що слід вже відмовитись від жорсткої централізації державної влади. Зокрема, такої позиції схильні Д. Стефанович, А. Матвієнко, А. Афоніна, В. Тихонов [9; 10; 13; 15]. На сьогодні у нашій країні триває жвава дискусія як стосовно реалізації конституційного принципу поєднання централізації та децентралізації в здійсненні державної влади, так і на предмет запровадження федеративного устрою.

Метою написання даної статті є дослідження проблеми децентралізації державної влади, визначення основних та найбільш сприятливих форм децентралізації, а також пошук відповіді на питання щодо доцільності впровадження однієї із систем децентралізації в Україні. Метою статті можна вважати і пошук організаційних засад та принципів, шляхів здійснення децентралізації державної влади.

Взагалі децентралізація державної влади в унітарних державах є достатньо незвичним явищем. Винятковість цього явища полягає ще й в тому, що унітарна держава характеризується перш за все цілісністю (централізованістю) державної влади. Однак на сучасному етапі розвитку держави (у широкому розумінні, держави як явища загального, характерного для більшості народів) унітарні держави поступово переходять до часткової

децентралізації державної влади, в результаті чого виникають так звані змішані унітарні держави. Управління здійснюється з єдиного центра, але між центром та місцевою владою виникає певний посередник, який на особливих умовах взаємодіє з центральною владою в інтересах місцевої, або безпосередньо місцеві органи взаємодіють з центром, але теж на особливих умовах та порядку. За таких умов повноваження місцевих органів і повноваження центральної влади щодо цих одиниць теоретично не мають певних загальних стандартів та меж. Через це повноваження таких територіальних одиниць можуть суттєво відрізнятись від повноважень аналогічних утворень, навіть в одній державі. Це ставить перед кожною державою питання щодо визначення необхідного кола повноважень. Необхідно зазначити, що при вирішенні цієї проблеми в основу повинен бути закладений принцип інтересу місцевої влади, тобто коло повноважень повинне бути розроблене з урахуванням тих потреб і цілей, задля досягнення яких певна адміністративно-територіальна одиниця або одиниці претендують на спеціальний (децентралізований) статус.

На жаль, в Україні не достатню увагу приділяють саме цьому питанню. Як вже зазначалось, дуже невелика кількість науковців займалась і продовжує займатись теоретичним вирішенням цієї проблеми. При цьому, слід відмітити, що на теренах України увагу приділяли зазвичай розвитку Автономної Республіки Крим, при цьому залишаючи невирішеним більш загальне питання. Тобто не досліджується фундаментальна проблема автономії місцевого самоврядування та місцевої влади в цілому. Це породжує певні протиріччя щодо справедливості існування такої системи. У той же час тривала і дискусія щодо доцільності існування й самої автономії в Криму (наразі це питання в зв'язку з анексією Автономної республіки Крим РФ не є актуальним).

Повертаючись до проблеми децентралізації, слід звернутись до досвіду закордонних правників, які вже однозначно дійшли висновку, що прогресивне та справедливе регулювання цих відносин між центром та адміністративно-територіальними одиницями можливе лише тоді, коли воно йде від загального до одиничного. Тобто існує загальне положення, на основі якого кожна адміністративно-територіальна одиниця може вимагати для себе, за наявності достатніх підстав, надання автономного (особливого) статусу. В Україні ця проблема залишається невирішеною, оскільки не маючи загальних положень щодо питань утворення частково децентралізованих одиниць, держава вже надала одній одиниці такий статус. Проблема не тільки в тому, що такий статус було надано до розробки загальних положень, а в тому, що навіть після його надання такі положення не були розроблені, і навіть однозначно не стоїть питання про можливість їх розроблення та введення в дію в майбутньому. В той же час, деякі правники стверджують, що ця проблема остаточно врегульована у Конституції України, а законодавець спеціально не вказує загальних положень та причин, які надають можливість отримати цей спеціалізований (автономний) статус, оскільки Автономна Республіка Крим є винятком із загальних

правил державного устрою України [11]. Таким чином, законодавець вказує на неможливість продовження децентралізації державної влади в площині створення нових автономій. Крім того, цю точку зору підкріплюють і факти щодо умов, в яких приймалось це рішення. Як відомо, 90-ті роки були досить складним періодом розбудови української держави, перш за все, через політичні чинники та проблеми зовнішньополітичної орієнтації. Ми погоджуємось із тим, що це рішення дійсно є певною поступкою історії і було прийняте в умовах вимушеності, а не через конструктивні розрахунки.

Отже, питання щодо децентралізації державної влади в Україні не є таким вже однозначним і не врегульованим із законодавчої точки зору, як це може здаватись на перший погляд. Крім того, аргументи прихильників децентралізації мають більше теоретичну, ніж практичну основу, адже досі не розроблена навіть уявна система такої реформи. Але проблема стосовно цього питання дійсно існує, хоч і неочевидною є необхідність здійснення децентралізації саме у вигляді автономізації. Ця проблема полягає в тому, що Україна ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, що зобов'язує її дотримуватись цих стандартів. Хартія направляє державу на створення такої моделі місцевого самоврядування, яка б встановлювала реальну владу цих органів на місцях. Для більшості європейських країн вже давно відомий факт, що децентралізація місцевих та регіональних органів влади дає змогу не тільки прогресивно, а ще й оперативно забезпечувати потреби громадян і суспільства. За наявності достатньо широкого кола повноважень місцева та регіональна влади сприяють не тільки розвитку цього регіону, а й держави в цілому. В.Н.Тихонов у своїй статті, присвяченій необхідності децентралізації державної влади на нижніх рівнях, пише, що той конфлікт, який виникає внаслідок бажання громади реально користуватися правом на самоврядування (саме як право самостійного управління) та відсутність гарантій та механізму захисту цього права, не можна вирішити шляхом жорсткого декларування з центру, оскільки тоді все самоврядування буде зведене до простого виконання рішень вищої влади і все [15, с. 2].

Переходячи до причин цього явища, слід зауважити, що досить дивним є те, що за всі роки української незалежності, не дивлячись на те, які політичні сили приходили до влади та яку вони мали ідеологію, майже всі політики, які тим чи іншим чином були пов'язані з виконанням державно-владних повноважень, використовують одні й ті самі аргументи. По-перше, вони вважають, що надання децентралізації скоріш за все може призвести до порушення адміністративно-територіального устрою України і навіть до втрати певних одиниць. Тобто, існує така позиція, яка підкреслює можливість розпаду держави внаслідок децентралізації. Отримавши широкі повноваження, регіони через деякий час можуть висловитись за відокремлення та створення нової держави. Тому політики, що належать до «старого» покоління та схильні до продовження перехідного періоду в Україні, намагаються висвітлити дослідження процесу децентралізації та необхідності його впровадження як

сепаратизм. Через недостатній рівень правової культури, значна частина українського населення не здатна аналізувати такі складні питання, тому коли політики з такою наполегливістю намагаються висвітлити це явище в негативному світлі, населення прислуховується до цього.

У зв'язку із цим слід зауважити, що в світі останніх подій, які відбуваються в державі, особливо у східних та південних її регіонах, питання децентралізації державної влади становляться особливо актуальними. Звертає на себе увагу і позиція Президента України П. Порошенка, який у зверненні до Українського народу, після інавгурації у Верховній Раді України заявив: «Саме європейський досвід підказує нам, що значну частину повноважень уже зараз можна делегувати із центра місцевим органам влади. Реформа децентралізації розпочнеться вже в цьому році змінами в Конституцію. Нові повноваження отримають новообрані місцеві ради, але Україна була, є і буде унітарною державою. Марення про федералізацію не має ґрунту для України» [16].

Досліджуючи досвід інших країн з питань децентралізації, наприклад, тієї ж Італії, не слід сліпо копіювати відповідні норми, включаючи їх до національного законодавства. При такому дослідженні необхідний комплексний підхід, дослідити необхідно досвід кожної країни, навіть якщо цей досвід є негативним. Лише на основі повних та всебічних даних можна робити висновок щодо оптимальної моделі децентралізації влади в Україні. При чому, особливу увагу слід звернути саме на негативний досвід при проведенні аналогічних реформ. Важливим будуть такі факти як умови, в яких проводилась реформа, підтримка реформи суспільством, мета реформи, здатність держави забезпечити її фактичне виконання, шлях реформування, які саме наслідки настали в результаті проведення реформи, можливість попередження настання таких негативних наслідків та їх відвернення тощо. Аналіз негативних наслідків дає додаткову можливість розробити і провести реформу таким чином, щоб це не призвело до негативних наслідків, а якщо такі наслідки все одно виникнуть, то можна використати досвід інших країн щодо їх усунення.

Що ж стосується позитивного досвіду, то тут теж слід звернути увагу на досить велику кількість фактів та обставин. Деякі аспекти реформування саме державної влади, а особливо коли йдеться про її децентралізацію, можливі лише за наявності певних умов. Як правило це економічні або політичні умови. Таким чином, якщо проведена в інших державах реформа має позитивні наслідки, то це ще не означає, що нам слід використовувати саме цю модель для відповідного реформування в Україні. Тому для вирішення цього питання Україні однозначно не можна використовувати механічне запозичення норм, яке має місце в деяких галузях права.

Кажучи про певний закордонний досвід, в той же час необхідно зазначити, що приклади деяких країн можуть бути орієнтиром і для України. Напевно, найбільш важливим для нас є досвід Італії, яка є однією з перших в Європі унітарних держав, що активно впроваджує децентралізацію державної

влади, а також Польщі. Територіальному устрою Італії присвячена глава 5 Конституції Італії. Відповідно до ст. 115 цієї Конституції встановлено, що області утворюються як автономні одиниці і мають власні повноваження і функції. На жаль, Конституція України не встановлює конституційно-правовий статус регіонів. Певного роду недоліком є і те, що в українській конституції не встановлений базовий перелік повноважень регіональної влади. Це б забезпечило виконання принципу автономії місцевої влади і могло бути використане як основа для проведення децентралізації. Гарантією діяльності регіональної влади в Італії є ще й те, що в ст. 117 вказано, що області вправі видавати законодавчі норми в межах, встановлених законом. Про введення такого положення казав ще у 1992 році І.С. Плюц у своєму виступі, присвяченому проблемам місцевого самоврядування. Зокрема він сказав наступне: «Місцева адміністративна автономія є важливішою формою децентралізації державної влади в унітарній державі і передбачає делегування законодавчих і виконавчих функцій на місця... і така автономія не порушує цілісності України... Введення адміністративної автономії зніме значну кількість проблем економічного, соціального і політичного характеру, відкриє простір для ефективного використання інтелектуального та іншого потенціалу регіонів, включить їх в активний процес державного будівництва, здійснення економічних реформ» [15, с. 3]. Він вважав, що саме закріплення на конституційному рівні положень щодо делегування таких повноважень встановить гарантії ефективності місцевого самоврядування та допоможе вирішити значну кількість проблем. І ми бачимо, що на практиці такий принцип був реалізований у Конституції Італії. Таке положення унеможливило спекуляцію повноваженнями вищих органів, яке має місце в Україні. Тобто, якщо регіональна влада може приймати нормативний акт (закон), то це виключає можливість зацікавленого посадовця касувати це рішення на підставі того, що це коло суспільних відносин нібито не може регулюватись, наприклад, постановою. З цього приводу німецький професор Томас Вюртенбергер зазначав, що регіоналізація як форма децентралізації ні в якому разі не являє загрози територіальній цілісності, а, навпаки, сприяє ефективній інтеграції держави в цілому [15, с. 3]. В його розумінні саме регіональна і місцева влада виступає протиположною до всесильної влади центру. У цьому значенні така організація влади якнайкраще забезпечить рівень захисту та реалізації прав людини. Монтеск'є в своїх працях вказував, що саме за такої системи громадянські права і свободи досягають свого апогею. І в цьому розумінні йдеться не тільки про розширення самого кола прав і свобод, а й про підвищення рівня їх використання, забезпечення їх повноцінного захисту та інше [15, с. 3].

На сьогодні в Україні вкрай необхідно забезпечити фактичне реформування системи влади. Регіональна влада повинна мати право не тільки регулювати економічні відносини в межах єдиної державної концепції економіки, а й самостійно вирішувати, яка саме економіка буде будуватися у найближчі роки. Так, наприклад, регіони зможуть самостійно за відповідним референдумом обирати

між ринковою чи плановою економікою або обрати змішаний тип економіки з відхиленням в бік ринку чи плану. Яскравим прикладом такої системи є Китай з його вільними економічними зонами, в межах яких забезпечується право регулювати направленість економіки. Цей приклад доводить дієвість такої реформи, адже в деяких регіонах України залишилися непогані умови для побудови та розвитку змішаної економіки, які в межах ринку майже не використовуються або не повноцінно використовуються їх властивості. Загальнодержавне процвітання економіки неможливе без підвищення економічного рівня регіонів. Однак зазвичай для правильної роботи такого механізму влади необхідне значне початкове фінансування. На сьогодні в державі склалися в цьому сенсі досить непогані умови для реформування всієї економіки. Запорукою цього є кредити, що повинні надійти від міжнародних фінансових установ, так і ті реформи, що проводяться в державі Урядом України.

На теренах України проблема проведення такої комплексної реформи є не теоретичною, а скоріш за все практичною. Адже проблема полягає в тому, що посадовці не бажають «ділитися» своєю владою. Неодноразово це питання підіймали різні об'єднання громадян, в тому числі і Асоціація органів місцевого самоврядування, але на сьогоднішній день питання залишається відкритим [15, с. 4]. Хоча ст. 132 Конституції України встановлює, що: «Територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади, збалансованості і соціально-економічного розвитку регіонів, з урахуванням їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій». У реальності ці принципи поки що залишаються юридичною фікцією. Децентралізація державної влади в країні фактично відсутня, автономії регіонам залежно від їх «історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» не надаються. Конституція України не закріплює положень щодо можливості отримання такого статусу, гарантії реалізації громадою такого права не встановлені. Отже, якщо регіональна громада вирішить отримати автономний статус, то вона не зможе цього зробити внаслідок лише того, що в державі фактично не передбачений конкретний шлях та процедура автономізації регіонів, та й Конституція України прямо цього не передбачає. Виникає питання, як тоді бути, коли у громадян нібито і є таке право, але в той же час через відсутність його регулювання його неможливо реалізувати.

На наш погляд, на конституційному рівні слід закріпити основні положення щодо децентралізації державної влади. Розділ конституції про територіальний устрій має бути доповнений значною кількістю норм, оскільки в ній не тільки не вказано право певного суб'єкта на отримання автономії, а й інші основоположні моменти.

Саме шлях децентралізації державної влади для України є найбільш дієвим для вирішення проблем діяльності державної влади та встановлення

реального самоврядування. Побудова децентралізованої унітарної держави є найголовнішим пріоритетом для нас на найближче десятиліття. Економічний розвиток цілком залежить проведення такої реформи. Вона не тільки допоможе поставити на ноги вітчизняну економіку, а й забезпечить повноцінний розвиток права в Україні. Завдяки цьому набагато зросте рівень соціального захисту, гарантування прав і свобод людини та громадянина, забезпечення соціальних прав. Регіональна та місцева влади, як показує світовий досвід, здатні дуже оперативно та дієво реагувати на всі внутрішні проблеми. При цьому, реформування слід проводити лише як єдиний комплекс всебічних змін. Перш за все, регіонам мають бути надані законодавчі та адміністративні повноваження. Важливе ще й усунення тиску центральної влади на справи регіонів. Регіональна влада фактично виступить протипагою до центральної всеохоплюючої влади та забезпечить панування демократії в суспільстві. До речі така реформа скоріш за все повинна проводитись в комплексі з деякими іншими, наприклад з реформою законодавчої влади. Однак реформування державної влади слід розпочинати тільки тоді, коли будуть досягнуті всі необхідні умови, зокрема:

1. Буде розроблена єдина зважена наукова концепція реформування, яка б чітко визначала шляхи, спосіб, строки, а також органи, що будуть його здійснювати, порядок взаємодії між органами влади, діяльність та коло повноважень місцевих та регіональних органів тощо;

2. В державі буде достатньо фінансів для впровадження концепції в життя та для забезпечення її функціонування;

3. Погодженість із народом, тобто необхідно провести референдум для вирішення необхідності такого реформування взагалі.

Розбудова децентралізованої держави повинна відбутися найближчим часом і це буде основа державної політики. При проведенні реформи не слід прямо протиставляти місцеву та регіональну владу владі центру. При вирішенні питання щодо кола повноважень таких утворень, слід розподілити ці повноваження в необхідних частках, так щоб місцеві органи отримали фактичну владу, а центральні органи могли б здійснювати контроль і нагляд за місцевими органами. Доцільним було б, щоб центральна влада мала повноваження щодо загальнодержавних справ, визначення загальних концепцій і пріоритетів, здійснювала контроль за станом законності, вирішувала найбільш загальні справи. Проведення такої, безумовно, масштабної реформи приведе до якісно нової стадії в розвитку України та приблизить її до європейських стандартів. З огляду на ту ситуацію, яка склалася в деяких регіонах України, сепаратистський настрої певної групи людей, їх вимоги стосовно федералізації та децентралізації влади, остання повинна бути здійснена негайно.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України редакція від 04.02.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>
2. Європейська рамкова конвенція про

Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна
Серія «ПРАВО». Випуск 21, 2016 рік

транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

3. Європейська хартія місцевого самоврядування, Страсбург. – 15 жовтня. – 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

4. Про асоціації органів місцевого самоврядування: Закон України від 16 квітня 2009 року №1275-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

5. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3 липня 1991 року №1286-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

6. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

7. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

8. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 липня 2001 року №2625-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

9. Стефанович Д. Органи самоорганізації населення «бідні родичі» місцевих рад чи їхні партнери?: Місцеве самоврядування / Д. Стефанович // Столиця. – 2005. – 2-8 грудня. – (№48). – С. 6.

10. Матвієнко А. Розумна регіональна політика та місцеве самоврядування – запорука гідного майбутнього / А. Матвієнко // Голос України. – 2003. – 15 квітня (№72). – С. 10.

11. Конституційно-правові засади становлення української державності / В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, О.Г. Данилюк (2003).

12. Ганущак Ю. Суспільний договір між державою та самоврядуванням: Пробл. реформування адм.-терит. устрою: світ. досвід та Україна // Дзеркало тижня. – 2005. – 6-12 серпня – С. 7.

13. Афоніна А. «Час великих надій»: Як зробити територіальні громади самодостатніми, а систему владних відносин ефективною, вирішували учасники перших Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування / А. Афоніна // Хрещатик. – 2005. – 28 квітня (№62). – С. 4-5.

14. Довідник «Орієнтири виборця 2002» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parlament.org.ua>

15. Тихонов В.Н. Концептуальные проблемы децентрализации государственной власти в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.lg.ua> – 18/07/2005

16. Звернення Президента до Українського народу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/30488.html>