

залишається чимало проблем, не врегульованих законодавчо; особливо це стосується законодавства у бюджетній і податковій сферах, від чого прямо залежить фінансова ефективність місцевого самоврядування, що вимагає реформаційного вдосконалення. Представники ж вищих органів державної влади України до останнього часу перешкождали процесу децентралізації влади і деконцентрації ресурсів, зберігаючи у своєму розпорядженні найважливіші об'єкти власності. Держава має гарантувати органам місцевого самоврядування таку базу доходів, що забезпечує населення на рівні мінімальних потреб. Однак останніми роками частка місцевих податків і зборів у доходах місцевих бюджетів по Україні складала не більш як 4%, тому ці бюджети лишалися дотаційними. Світовий досвід свідчить, що в ряді країн місцеві бюджети дотаційні, але не у такій пропорції: так, у Японії за рахунок місцевих податків і зборів формується 35% доходу бюджету місцевого самоврядування, у Великій Британії — 37%, у Німеччині 46%, у США — 66%.

Процес подальшої децентралізації влади у межах конституційної реформи в Україні та розвитку місцевого самоврядування потребує розв'язання ще таких значних проблем, як формування цілісної законодавчої бази з регламентації місцевого самоврядування; більш чіткого розмежування сфер впливу і функцій органів державної влади і місцевої самоврядної; нагальне вдосконалення адміністративно-територіального устрою країни, за умов анексії Криму та військової агресії на Донбасі; оперативної взаємодії всіх рівнів влади з актуальних поточних проблем тощо.

*Т. В. Панченко, доктор політичних наук, доцент*

### **МОЖЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ «ОСОБЛИВОГО СТАТУСУ» ДЛЯ ТЕРИТОРІЙ ДОНБАСУ**

Категорія «території з особливим статусом» є маловивченою в сучасній політичній науці. Цей феномен є переважно об'єктом уваги міжнародних організацій, зокрема Ради Європи, яка з 1999 р. розробляє рекомендації з даного питання. Однією з останніх є Резолюція Конгресу регіональних та місцевих влад «Регіони і території з особливим статусом у Європі» від 30.10.2013 [1], де акцентується увага на їхніх можливостях як протизвазі сепаратизму.

Оскільки із впровадженням «території з особливим статусом» пов'язуються перспективи вирішення конфлікту на частині території Луганської і Донецької областей, ця проблематика заслуговує уваги. Восени 2014 р. відповідний закон було прийнято і скасовано, однак дебати про особливий

статус цих територій тривають. Зокрема, прийняття законів про особливий статус окремих районів Донбасу було одним із питань переговорів у Мінську у лютому 2015 р.

Слід звернути увагу, що категорія «території з особливим статусом» вживається для характеристики доволі різних суб'єктів. Наприклад, згідно з даним World Atlas станом на 2009 р. у світі існувало 14 територій з особливим статусом (*special status territories*), їх сукупне населення складало 18 млн чоловік, територія — 600 тис. кв. км [1]. Цей ресурс розрізняє статус цих територій: «у сецесії» — 9 територій, «автономія» — 3, «території збройного конфлікту» — 2. Усі ці території (включаючи ті, які названі автономіями) втратили контроль з боку «материнських» держав, але ще не набули реального суверенітету, а також є зонами чинних або «заморожених» конфліктів (*frozed conflicts*). Останній термін застосовується переважно стосовно колишніх території СРСР — Придністров'я, Нагорного Карабаху, Абхазії та Південної Осетії.

Згідно з документами Ради Європи території з особливим статусом є територіями у складі держав, чия політична, адміністративна та фінансова автономія визначається двостороннім нормативно-правовим документом (тобто документом, що утверджений населенням або представницьким органом цієї території та центральними органами влади держави) та відрізняється від решти території країни. Вони створюються з метою задоволення конкретних потреб окремих територій, що пов'язані з їх історичною спадщиною, географічним положенням, культурою або лінгвістичними особливостями [1].

Асиметричний розподіл повноважень є ключовою властивістю держав, які мають у своєму складі відповідні території. Надання особливого статусу передбачає процедуру утвердження статуту або регіональної конституції, яка узгоджується державою. Непідконтрольні державі колишні території, що перебувають у стані чинного або замороженого конфлікту (фактично всі території, згадувані у World Atlas), згідно з резолюціями Ради Європи не є територіями зі спеціальним статусом.

Документи Ради Європи не містять переліку територій з особливим статусом, однак окремі регіони згадуються в їх текстах: Аландські острови у Фінляндії, Гренландія в Данії, Південний Тіроль в Італії, Больцано, Валле-д'Аоста, Азорські острови і Мадейра в Іспанії, Гагаузія в Молдові, Нахічевань в Азербайджані та ін. Вони є або ареалами проживання відмінної від титульної нації етнічної групи, або відокремлені від «материнської» держави природними бар'єрами. Ні перше, ні друге невластиве для Донбасу. Однак не можна заперечувати, що окремі території Донбасу мають особливі потреби, що частково пов'язані з їх історичною спадщиною, географічним

положенням та лінгвістичними особливостями. Більшою мірою вони зумовлені подіями новітньої історії й особливостями масової свідомості, що формувалась як наслідок їх сприйняття. Утім це є перешкодою для утвердження особливого статусу: «немає й не може бути єдиної моделі територій з особливим статусом, оскільки в кожному випадку їх поява спрямована на вирішення своєрідних потреб» [1].

Головним фактором у вирішенні питання про утвердження особливо статусу для окремих територій Донбасу є політична воля учасників конфлікту, їхня готовність до компромісу. На жаль, серед них, так само як і в зонах «заморожених» конфліктів, з'явилися сили, зацікавлені у збереженні статус-кво.

Дані соціологічних досліджень кінця 2014 — початку 2015 р. демонструють, що ідею надання особливого статусу Донбасу потенційно готова прийняти значна частина населення України й переважна більшість населення підконтрольних Україні територій Донбасу (дані про настрої решти населення Донбасу, на жаль, відсутні). Однак затягування конфлікту спричиняє збільшення кількості тих, хто прагне відокремлення Донбасу (усередині регіону і поза його межами).

Рішення про особливий статус окремих територій Донбасу може бути прийнято лише після досягнення перемир'я за умови підтримки місцевим населенням. Це питання потребує публічного обговорення на території всієї країни, під час якого варто запобігати категорії «федералізація», використовуючи поняття «особливого статусу». Відповідне рішення може бути лише двостороннім рішенням населення регіону та вищих органів влади України.

Саме поняття «особливий статус» потребує чіткого визначення сфер політичної, адміністративної та фінансової автономії регіону, а також роз'яснення можливих приводів для втручання центральної влади, які мають бути визначені з урахуванням принципів субсидіарності та пропорційності. Усі положення, що характеризують особливий статус території, потребують закріплення у відповідному нормативно-правовому акті — регіональній конституції або статуті.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Regions and territories with special status in Europe: Resolution 261 Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe / 25th SESSION / 29 October 2013 / Bruno Marziano. —[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2107887&Site=COE#P128\\_6478](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2107887&Site=COE#P128_6478).
2. World Atlas – Special Status Territories in the world. —[http://www.euratlas.net/geography/world/special\\_status/index.html](http://www.euratlas.net/geography/world/special_status/index.html).