

ФЕДЕРАЛІЗАЦІЯ ЧИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ. ВИКЛИКИ ЧАСУ

Ф.І. Сербан

*доцент кафедри загальноюридичних дисциплін
Київського університету туризму, економіки та права*

Постановка проблеми. Питання державного устрою та організації публічної влади, функціональний підхід до розуміння поняття державної влади завжди були предметом дослідження вчених конституціоналістів та правників-практиків у сфері державного устрою і управління, організації місцевого самоврядування. В умовах сьогодення політичні та соціально-економічні орієнтири розвитку української держави вимагають нових взаємовідносин у стосунках людина-суспільство-держава. Конституція України започаткувала нову ідеологію – служіння держави інтересам людини і переходу від ідеології владарювання держави над людиною. Ця ідеологія повинна бути визначальною у взаємовідносинах органів виконавчої влади і громадян, а ст. 3 Конституції України зазначає: «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність...». Проголошений Конституцією України принципово новий підхід до ролі держави у відносинах з людиною являється основним, хоча і не є єдиним, викликом часу в умовах нинішньої політичної ситуації в державі. Власне це питання і породжує пошук оптимальних рішень щодо державного устрою, способу державного управління, реалізації громадянами свого права на достойний рівень участі в управлінні з метою досягнення високого та гідного рівня життя у своїй країні. Ст. 132 Конституції України визначає однією із засад державного устрою України «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», а ст. 7 Конституції зазначає «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування».

Тому питання федералізації як форми державного устрою і децентралізації як принципу реалізації державної влади і управління є на сьогодні досить актуальними для розвитку української держави.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питання державного устрою, форм організації публічної влади завжди були і залишаються предметом наукових досліджень багатьох вітчизняних і зарубіжних вчених. Вагомий внесок зробили вітчизняні вчені: О.Ф. Фрицький, Ю.М. Тодика, В.Ф. Погорілка,

В.М. Шахован, А.Є. Шевченко, Н.Т. Шукліна, О.В. Совгіря, Ю.С. Шемшученко, О.У. Ющик, В.В. Міщук, О.В. Батанов, Н.К. Усаєва, П.М. Рабінович, В.Ф. Сиренко, В.П. Горбатенко, М.У. Козюбра, В.В. Цветков, В.М. Селіванов, Т.О. Мурашин, А.З. Георгіца, Р.Ф. Тринюк, С.М. Тимченко, К.О. Закоморна, В.О. Ріяка, В.У. Орленко, О.Я. Лапка, О.М. Євтушенко; а також зарубіжні вчені: В.Є. Чиркін, Ю.А. Тихоміров, І.А. Умнова, М.Х. Фарушкін, К.Т. Курашвілі, А.М. Карапетян, А.І. Ковлер, А.М. Салмін, Р.В. Екгібарян, І.А. Алгебастрова, Г.М. Андрєєва, К.В. Арановський, С.К. Бостан, Л.А. Окуньков, Д.А. Ковачов, В.В. Моклаков, М.І. Зріашвілі, М.В. Баглай, Ю.І. Лестбо, Л.М. Ентіка, Н.В. Варламова, В.А. Савицький, С.А. Авак'ян, Б.М. Топорнін, Н.Ф. Чудаков, А.В. Якушев.

Мета статті. На основі аналізу теоретичного, наукового та практичного досвіду вітчизняних та зарубіжних авторів: дати характеристику історичного та теоретико-наукового розуміння федерації як форми державного устрою і управління; федерації як державно-правової ідеології; децентралізації як способу (принципу) організації публічної влади у федеративних та унітарних державах; визначити оптимальних шлях реформування публічної влади української держави на сучасному етапі.

Основні результати дослідження. Україна як самостійна держава існує недавно і так склалося історично, що вона складається з різних гетерогенних частин. Яскравим прикладом є Автономна Республіка Крим (нині анексована територія Російською Федерацією). Звичайно, питання федералізації, які часто чути як заклики до зміни устрою держави у зв'язку з політичними подіями, зокрема на сході України мають мати серйозні обговорення у суспільстві, особливо в інформаційному просторі, де потрібно досить ефективно враховуючи історію розвитку українського державотворення, національно-етнічних особливостей та культурологічних традицій окремих її частин проводити роз'яснювальну та навіть просвітницьку роботу.

Чи може федералізм бути державним принципом розвитку України?

Федералізм можна розглядати як принцип політичного, адміністративного, національного та територіального устрою держави, а також як політико-правову ідеологію такого устрою. Отже, «федерація – 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)» [1]. Федерацію можна розглядати як політичну організацію державної влади (федеративної держави) в якій її частини (окремі державні утворення) мають ознаки державної організації публічної влади і наділені певними владними державно-правовими повноваженнями. Зазвичай, кожний член (складова частина) федеративної держави може мати свою конституцію чи інший правовий акт (статут), а звідси «свої» органи держави: органи влади, правоохоронні і судові органи. Встановлені межі компетенції федеративних органів розповсюджуються на всю територію країни. Як правило, суб'єкти федерації не наділені державним суверенітетом, мають умовні кордони, не мають власних збройних сил, грошової одиниці, не є

суб'єктами публічних міжнародних відносин. обов'язковим елементом федерації є двопалатний парламент, де нижня палата формується з представників всієї держави, а верхня з представників суб'єктів федерації. Зазвичай федерації формуються на мовній, територіальній, національній або змішаній основі. В залежності від правової форми утворення федерації поділяються на конституційні, договірні та конституційно-договірні; на централізовані та децентралізовані; на симетричні та асиметричні.

Історія виникнення федералізму як політико-правової ідеології була зумовленою особливостями державного розвитку країн. В основу ідеології федералізму були покладені різні концепції державного суверенітету. Подальший історичний розвиток призвів до втрати практичного значення для федеративних держав питання суверенітету. Натомість все більшого значення набуває концепція співробітництва між федеративними органами і суб'єктами федерації, а також між самими суб'єктами. Виникає питання пов'язане з колом повноважень (компетенцією) суб'єктів федерації, що свідчить про централізацію чи децентралізацію держави, а так само про принцип рівності суб'єктів федерації, тобто симетричності чи асиметричності федерації. Важливим для характеристики федерації є організація її території що склалася в результаті впливу історичних, географічних та етно-національних чинників.

Слід зауважити, що федеративні держави мають різні форми і способи утворення (виникнення), такі як добровільні об'єднання частин з ознаками держави в одну державу (федерацію), або коли держава дає право утворення окремих частин з ознаками держави, які залишаються складовими федеративної держави. В обох цих випадках є ключове питання – розподіл повноважень (компетенції) серед суб'єктів (частин) федерації, а саме визначальне – між суб'єктами федерації і самою федерацією, іншими словами між «центром» і окремими «регіонами».

Визначальним на думку автора є те, що на сьогоднішній день потрібно розрізняти федерацію як форму державного устрою та децентралізацію як спосіб (принцип) здійснення (реалізації) державної влади (управління), адже децентралізація характерна для федеративних і унітарних держав однаково.

Децентралізація згадується в Україні вперше в Конституції Української Народної Республіки (УНР) від 29 квітня 1918 року: «не порушуючи єдиної своєї влади, УНР надає своїм землям, волостям і громадянам права широкого самоврядування, дотримуючись принципу децентралізації» [2].

В юриспруденції домінує думка, що унітарні держави за ступенем своєї демократизації значно поступаються федеративним, оскільки останні є більш децентралізованими [3].

Конституція України (ст. 1) встановлює: «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава», а далі (ч. II ст. 5): «Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює свою владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [4].

Надмірна централізація влади, неефективна організація влади на регіональному рівні, недієздатність місцевого самоврядування і досі залишаються проблемою українського суспільства [5].

Централізація є історично домінуючою тенденцією в політиці упродовж тривалого цивілізаційного процесу. Це пояснюється соціальною природою самої влади з її об'єктивними централізаторськими прагненнями до єдиновладдя і підпорядкування. Централізація – це зосередження і концентрація керівництва і управління, прав і повноважень, функції соціального і державного управління у єдиному центрі і ґрунтується на постійно діючому, безперервному і стійкому зв'язку підпорядкованості кожної складової управлінської системи – принципі субординації.

Централізація відіграє позитивну роль у справі забезпечення цілісності і збереження політичним систем, а з іншого боку «жорсткий» (в крайніх межах) централізм негативно вплинув на світовий розвиток, адже постійно провокував протистояння влади і народу, держави і суспільства. Така ситуація породжувала узурпацію влади і права діяти від імені народу, що приводить до поширення корупції у верхніх ешелонах влади та має наслідком значне перевантаження центральних органів влади, а відповідно послаблення її ефективності. Одночасно відбувається звуження повноважень і обмеження функцій нижніх складових у системі соціального управління.

Демократія приводить до органічного поєднання централізації з децентралізацією, що означає концентрацію на центральному рівні лише самих основних функцій керівництва і управління та значне розширення повноважень нижчих складових у системі соціального управління.

Децентралізація – процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень людей або речей від центрального управління [6], а за тлумаченням Великого тлумачного словника сучасної української мови – це система управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації [7].

Відповідно до Європейської Хартії Місцевого Самоврядування від 15.10.1985 р., зміст місцевого самоврядування полягає у праві громадян на участь в управлінні державними справами і що це право може найбільш безпосередньо здійснюватися саме на місцевому рівні та самостійно забезпечити ефективно і близьке до громадянина управління на демократичних принципах і під свою відповідальність вирішувати частину суспільних справ маючи широку автономію щодо своїх функцій та необхідні ресурси для їх виконання, діючи в межах конституції та законів відповідної держави. Органи місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму.

В залежності від розподілу чи перерозподілу владних повноважень між центром і нижчими ланками розрізняють два типи децентралізації: адміністративна і демократична. Перший тип характеризується розширенням повноважень місцевих адміністративних органів, які діють незалежно і самостійно в межах своєї компетенції. Для другого типу характерним є створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, в якій управління місцевими спра-

вами в межах встановленої законом компетенції вирішується органами і посадовими особами, обраними населенням відповідної місцевої території.

Характерним для обох типів децентралізації попри їх відмінності є спільні сутнісні ознаки: законодавче розмежування функцій і повноважень між різними рівнями управління, невтручання держави у сферу суверенних прав органів місцевого самоврядування; самостійність у фінансовій сфері; розвиток розгалуженої системи місцевого самоврядування.

В залежності від форми державного устрою у сучасному світі поєднуються окремі елементи адміністративної і демократичної децентралізації, оскільки сенс децентралізації може здійснюватися в частині різних способів її застосування, а ступінь децентралізації залежить від ступеня її функціональної здатності (ефективності).

Україні у спадок від колишнього СРСР дісталася така система адміністративно-територіального устрою, яка характеризується високим ступенем централізації влади по вертикалі. Органи місцевого самоврядування не стали провідниками ефективної політики в інтересах людини і забезпечення захисту нагальних потреб територіальних громад [8].

Метою децентралізації повинно стати надання громадянами та їх представницьким органам вагомого впливу у реалізації політики та розробки законів. Для цього необхідно провести конституційні реформи, які повинні підвищити ефективність діяльності як центральних, так і місцевих органів влади, створення сприятливих умов для економічного розвитку.

Децентралізація повинна передбачати її впровадження у всі сфери життєдіяльності громадян, суспільства і держави, тобто має відбутися децентралізація управління у всіх сферах, як то: політичній, адміністративній, фінансовій, фіскальній, економічній, ринковій тощо.

Дуже високий ступінь децентралізації спостерігається у Швеції, Данії; на належному рівні у Польщі, Франції тощо.

Враховуючи досвід багатьох держав треба обережно його використовувати. Слід враховувати специфіку українського досвіду державотворення, історичну та генетичну пам'ять поколінь на землях території України, національні традиції, етнокультуру, релігійні вподобання, мовне питання, регіональні особливості соціально-економічного стану тощо.

Особливу увагу слід приділити фінансовій децентралізації, оскільки вона відображає фінансові повноваження органів місцевого самоврядування, а це в свою чергу являється фундаментальною умовою життєдіяльності та спроможності органів місцевого самоврядування.

Фіскальна децентралізація сприяє ефективному забезпеченню суспільними послугами шляхом ретельнішого узгодження видатків органів влади з найнеобхіднішими місцевими потребами [9]. Обов'язковою умовою існування дієвого інституту самоврядування є формування більшої частини доходів місцевих бюджетів за рахунок місцевих податків і зборів, які самостійно встановлюються органами самоврядування [10]. Реалізація законодавчого закріпленого права кожного адміністративного утворення на економічну самостійність неможливе без наявності в кожного органу влади власного бюджету і права

його складання, затвердження і виконання без втручання ззовні [11]. Децентралізація сприяє створенню сприятливого клімату для місцевого бізнесу.

Висновки. Щоб приєднатися до Європейського Союзу Україна повинна провести велику кількість різноманітних реформ, включаючи і фінансову децентралізацію, оскільки без фінансового забезпечення неможливо досягти значних і вагомих результатів в інших сферах реформування.

Якщо розглядати реформу державного управління і місцевого самоврядування без політичного підґрунтя, то децентралізація є дуже важливою умовою подальшого розвитку української держави. Децентралізація не тільки послабить, а й зміцнить центральну владу оскільки у її компетенції залишаться тільки важливі повноваження національного рівня, що дасть можливість зосередити (зконцентрувати) увагу на їх вирішенні. Поточні питання досить ефективно можуть вирішуватися на регіональному чи місцевому рівнях.

Децентралізація – фундаментальний, хоча і не єдиний, принцип системи державного управління розвинених країн. Не варто доводити постулат про те, що мінімізація завдань призводить до ефективнішого і якіснішого їх виконання і досягнення значно кращих кінцевих результатів.

Історичний досвід багатьох країн, які провели реальну децентралізацію власне в унітарних державах (країни ЄС) засвідчує, що децентралізація приносить досить ефективні позитивні результати оскільки:

– по-перше, значно зросте значення і роль місцевої управлінської еліти, а відповідно якість, ефективність та результативність її роботи;

– по-друге, децентралізація влади і перезавантаження бюджетної системи в бік відповідного розподілу коштів для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування призводить до підвищення ефективного і раціонального використання бюджетних коштів в цілому;

– по-третє, значне підвищення якості та ефективності управління на центральному (державному) рівні оскільки відпадає необхідність вирішення безлічі поточних проблем місцевого рівня, не завжди правильно їх розуміючи і оцінюючи, а зосередившись на системних проблемах державного (національного) масштабу.

Україна має свій досвід і повинна визначити свій шлях проведення реформи децентралізації. Якнайшвидше прийняття до реалізації концепції реформ щодо децентралізації влади дозволить вирішити багато насущних питань сьогодення і прискорити вхід України до Європейського Союзу. Це одне з найважливіших завдань держави і суспільства, всього українського народу.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Юридична енциклопедія: В 6 т. / [редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.] – К.: «Укр. енцикл.», 1998. – Т. 6 – С. 258.
2. Конституція Української Народної Республіки (статут про державний устрій, права і вільності УНР), ст. 5 від 29 квітня 1918 року / Конституційні акти України 1917-1920. Невідомі Конституції України. - К.: Філософська і соціологічна думка. – 1992.

3. *Шевченко А.Є., Мищук В.В.* Шляхи оптимізації унітарної форми державного устрою України на прикладі Італії / Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Збірник наукових праць. – 2012. – №3.

4. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року / Відомості Верховної Ради України – 1996. - №30. – Ст. 141 (Про визнання такими, що є чинними на території України положень Конституції України, прийнятої на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними Законами України від 8 грудня 2004 року №2222-IV, від 1 лютого 2011 року №2952-VI, від 19 вересня 2013 року №586-VII, див. Постанову ВР №750-VII від 22.02.2014).

5. *Євтушенко О.Н.* Проблеми децентралізації державної влади і місцеве самоврядування в Україні / Гілея: науковий вісник. Збірник наукових праць. – 2009. – №29.

6. Definition of decentralization Herrian-Webster Dictionary, accessed February 4, 2013.

7. Децентралізація / Великий тлумачний словник сучасної української мови на Lingvo.ua / www.lingvo.ua/ru

8. *Верещук І.А.* Особливості територіальної організації влади Львівської області / Економічний часопис – XXI. Науковий журнал – XXI. – 2011. – №9-10.

9. *Хамініч С.Ю., Климова В.М.* Особливості фіскальної децентралізації в умовах розвитку національного господарства України / Вісник Дніпропетровського університету. Науковий журнал. – 2011. – №10/1.

10. *Макаренко О.Є.* Шляхи розвитку фінансової незалежності місцевого самоврядування / Державне будівництво. Електронне наукове фахове видання. – 2008. – №1.

11. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року / Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, №50-51, ст. 572.

Сербан Ф.І. Федералізація чи децентралізація. Виклики часу

У статті проаналізовані питання державного устрою та організації публічної влади, подана характеристика федералізації як державно-правової ідеології, федерації як форми державного устрою та децентралізації як принципу організації публічної влади у федеративних і унітарних державах з метою визначення оптимального шляху реформування публічної влади української держави на сучасному етапі.

Ключові слова: федерація, федералізм, повноваження, компетенція, централізація, децентралізація, демократизація, суверенітет, соціальне управління, центральна влада, місцеве самоврядування, автономія, фінансова сфера.

Сербан Ф.И. Федерация или децентрализация. Вызовы времени

В статье проанализированы вопросы государственного устройства и организации публичной власти, представлена характеристика федерализации как государственно-правовой идеологии, федерации как формы государственного устройства и децентрализации как принципа организации публичной власти у федеративных и унитарных государствах с целью определения оптимального пути реформирования публичной власти украинского государства на современном этапе.

Ключевые слова: федерация, федерализм, полномочия, компетенция, централизация, децентрализация, демократизация, суверенитет, социальное управление, центральная власть, местное самоуправление, автономия, финансовая сфера.

Serban F.I. Federalization or decentralization. Challenges

The paper analyzes the issues of state and organization of public authority, as the characteristic of the federalization of state-legal ideology, the federation as a form of government and decentralization as a principle of organization of public authority in federal and unitary states in order to determine the optimal path of reforming the public authorities of the Ukrainian state at the present stage.

Key words: *federation, federalism, powers, responsibilities, centralization, decentralization, democratization, sovereignty, social management, the central government, local government, autonomy, financial sphere.*

Стаття надійшла до редакції 10.12.2014.