

Регіоналізм як одна з форм децентралізації влади



Валерій КОЛЮХ,
кандидат політичних наук,
доцент кафедри політичних наук
філософського факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Розкривається сутність регіоналізму як однієї з форм децентралізації влади в унітарних державах. У контексті зарубіжного конституціоналізму та аналізу положень Декларації щодо регіоналізму в Європі (від 4 грудня 1996 року) розглядається успішний приклад впровадження регіоналізму в Італії та Іспанії. Формулюються пропозиції щодо запровадження регіоналізму в Україні як однієї з оптимальних форм децентралізації влади в умовах унітарної держави.
Ключові слова: регіоналізм, федералізм, унітаризм, самоврядування, децентралізація влади.

34

Під децентралізацією влади зазвичай розуміють передання функцій і повноважень щодо вирішення різних питань соціального управління від центральних органів держави до відання територіальних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Децентралізація влади як стан вважається необхідною ознакою демократичного політичного устрою, а як процес – важливою складовою процесу демократизації.

Децентралізація державної влади може здійснюватися у формі федералізації, автономізації або регіоналізації. Найбільш децентралізованою є федеративна держава, тобто така, територія якої складається з державних утворень, наділених юридичною і певною політичною самостійністю. Федеративні держави, своєю чергою, також можуть бути централізованими і децентралізованими, що визначається передусім способом конституційного розмежування сфер компетенції федерації та її суб'єктів. Найбільш децентралізованою вважається така федеративна держава, в Конституції якої визначено тільки сферу виключної компетенції федерації, тобто ті предмети відання, рішення щодо котрих можуть приймати лише федеральні органи державної влади (національна безпека, оборона, грошова система, загальнодержавні податки, міжнародні відносини тощо), а всі інші предмети відання (так звана залишкова компетенція) передано до компетенції суб'єктів федерації (приклад – США).

Унітарна держава, тобто така, територія якої складається з адміністративних або/та політико-адміні-

стративних одиниць (останні мають певні ознаки державності, наприклад, автономні утворення), також може бути централізованою та децентралізованою. У централізованих унітарних державах на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою створюються й діють тільки органи державної влади, автономні щодо них органи місцевого самоврядування відсутні (радянська модель). У децентралізованих – тільки органи місцевого самоврядування, а органи державної влади відсутні (англосаксонська модель). Виокремлюють також порівняно децентралізовані унітарні держави, в адміністративно-територіальних одиницях котрих створюються й діють як органи державної влади, так і органи місцевого самоврядування (романо-германська модель). При цьому в населених пунктах, за винятком великих міст, створюються й діють тільки органи місцевого самоврядування, в адміністративно-територіальних одиницях середнього (райони) і вищого (області) рівня – органи місцевого самоврядування та органи державної влади або тільки органи державної влади на вищому рівні.

Найбільш децентралізованою є така унітарна держава, де всі адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня (регіони) мають автономний статус. Така держава, найважливішою ознакою якої є конституційне розмежування сфер компетенції держави і регіонів, дістала назву регіоналізованої. За ступенем децентралізації влади регіоналізована унітарна держава може бути більш децентралізованою, ніж федеративна.

Згідно з Конституцією України [1] «Україна є унітарною державою» (ч. 2 ст. 2). «Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села» (ч. 1 ст. 133).

На всіх рівнях адміністративно-територіального устрою України створюються й діють органи місцевого самоврядування:

«Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи.

Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, є районні та обласні ради» (ч. 3, 4 ст. 140).

«Територіальні громади на основі загального, рівного, прямого виборчого права обирають шляхом таємного голосування відповідно сільського, селищного, міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на її засіданнях. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років» (ч. 2 ст. 141). «Голова районної та голова обласної ради обираються відповідною радою і очолюють виконавчий апарат ради» (ч. 5 ст. 141).

Районні та обласні ради власних виконавчих органів не мають. Конституція України встановила, що «виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі (згідно з Конституцією України ці міста мають спеціальний статус. –

В. К.) здійснюють місцеві державні адміністрації» (ч. 1 ст. 118).

Така модель організації публічної влади на місцях значно обмежує можливості місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях, віддаючи перевагу централізованому державному управлінню на цих рівнях через місцеві державні адміністрації, що характеризує Україну як порівняно децентралізовану унітарну державу.

У перші роки незалежності України деякі представники національно-демократичних сил (В. Чорновіл та ін.) виявляли прихильність ідеї федералізації України з метою урахування в державному управлінні особливостей різних регіонів країни, децентралізації влади. Проте невдовзі від неї відмовилися, вважаючи, що федералізація загрожуватиме соборності України й може призвести навіть до її розпаду як суверенної держави. Ідея децентралізації, а вже згодом і федералізації України актуалізувалася у зв'язку з масовими акціями протесту взимку 2013/2014 років і наступним поширенням сепаратистських настроїв на Сході України. Федералізація України стала головною вимогою сепаратистсько-терористичних сил у боротьбі проти центральної влади.

Однак проти федералізації України рішуче виступає її нинішнє політичне керівництво. Як заявив Президент України П. Порошенко, «є принципів речі, які не можуть бути предметом для жодного компромісу. По-перше, Україна не буде федеративною, а залишиться унітарною державою! По-друге, європейський вибір не підлягає дискусії! По-третє, єдиною державною мовою є і буде українська!» [2].

За такої позиції Президента та правлячих політичних сил, які він представляє, важко сподіватися на підтримку федералізації України на всеукраїнському референдумі, без проведення котрого змінити форму державного устрою в Україні неможливо. Адже унітарна форма державного устрою закріплена в статті 2 розділу I «Загальні засади» Конституції України, зміни до якого після прийняття їх Верховною Радою України затверджуються всеукраїнським референдумом.

Формою децентралізації влади в Україні без зміни унітарної форми державного устрою може бути регіоналізм, запровадження якого можливе шляхом внесення Верховною Радою змін до розділів IX «Територіальний устрій України», XI «Міське самоврядування» Конституції України, що не потребуватимуть затвердження всеукраїнським референдумом.

Регіоналізм іноді навіть науковцями сприймається як негативне явище, пов'язане із сепаратизмом, прагненням політичних сил, що

представляють інтереси окремих територіальних складових держави, до економічного та політичного відособлення чи навіть відокремлення. Водночас дедалі більше поширюється розуміння регіоналізму як способу розв'язання етнонаціональних і регіональних проблем у межах окремих держав та їхніх міжнародних об'єднань, у гносеологічному аспекті – як наукового підходу в пізнанні та розв'язанні таких проблем. Л. Нагорна, наприклад, зазначає, що полісемантичним терміном «регіоналізм» «найчастіше позначається підхід до проблем світоустрою і національного розвитку з позицій інтересів і потреб регіонів» [3, с. 629].

Зрештою, як синонім терміна «регіоналізм» певною мірою може використовуватися словосполучення «регіональне самоврядування», яке до прийняття нової Конституції України вживалося в українському законодавстві, зокрема в Законі «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року [4].

Останніми десятиліттями регіоналізм набув міжнародно-правового визнання, його ідеї та принципи дістали відображення в низці міжнародних правових актів і реалізовані у практиці окремих держав та міждержавних об'єднань. Основним таким актом є Декларація щодо регіоналізму в Європі, ухвалена 4 грудня 1996 року в місті Базелі Асамблеєю європейських регіонів – міжнародною організацією, яка представляє майже 300 європейських регіонів із населенням близько 400 мільйонів осіб [5].

У преамбулі зазначається, що Декларація «висловлює прагнення регіонів до подальшої регіоналізації в інституційних межах своїх держав, які мають федеративну, децентралізовану або автономну структуру».

Основні положення Декларації такі:

Регіон – це територіальне утворення, яке сформовано в законодавчому порядку на рівні, що є безпосередньо нижчим після загальнодержавного, та наділено політичним самоврядуванням. Регіон визнається національною Конституцією або законом, які гарантують його автономію, самобутність, владні повноваження та організаційний устрій. Регіон має власну Конституцію, статут автономії або інший закон, який є частиною загальнонаціональної правової системи на найвищому рівні й встановлює, щонайменше, його владні повноваження та устрій (ст. 1).

Регіон має повний юридичний статус. Базовий устрій регіону становлять представницька асамблея та виконавчий орган. Їхня організація є виключним правом регіону. Члени представницької асамблеї обираються прямим і таємним го-

лосуванням на підставі рівного та загального виборчого права. Виконавчий орган є політично підзвітним представницькій асамблеї. Члени представницької асамблеї і виконавчого органу не підконтрольні органам центральної влади (ст. 2).

Розмежування повноважень між державою та регіонами встановлюється національною Конституцією або законодавством відповідно до принципів політичної децентралізації та субсидіарності (згідно з принципом субсидіарності до вищих ланок управління передаються тільки функції, які не можуть виконувати нижчі ланки. – В. К.) (ст. 3).

Регіон має фінансову автономію, достатні ресурси для повного здійснення своїх повноважень (ст. 4). Фінансові ресурси регіону складаються переважно з податків, які частково чи повністю передаються державою, а також місцевих податків (ст. 5).

Відносини між державою і регіонами та між регіонами ґрунтуються на принципах взаємоповаги, співробітництва й солідарності. Там, де це існує, державний контроль над регіонами має регулюватися національною Конституцією або, якщо в Конституції нема таких положень, відповідним законодавством (ст. 8).

Європейськими державами, де найповніше втілено принципи регіоналізму, є Італія та Іспанія, тому їх називають іще регіоналізованими державами [6, с. 449].

У Конституції Італії 1947 року [7] виокремлено спеціальний розділ V «Області, провінції і комуни», в якому докладно визначається автономний статус усіх адміністративно-територіальних одиниць держави – комун, провінцій та областей, розмежовуються сфери законодавчої компетенції держави та областей, визначається система органів самоврядування областей та встановлюються форми державного контролю за їхньою діяльністю. Відповідні норми в Конституції Італії встановлено здебільшого Конституційним законом № 3 від 18 жовтня 2001 року, тобто вже після ухвалення Декларації щодо регіоналізму в Європі.

Конституція визначає, що «Республіка включає комуни, провінції, столичні міста, області й державу. Комуни, провінції, столичні міста та області є автономними утвореннями із власним статутом, повноваженнями та функціями відповідно до принципів, установлених Конституцією» (ч. 1, 2 ст. 114).

Стаття 117 Конституції встановлює, що законодавча влада належить державі та областям, і розмежує сфери їхньої компетенції. Держава має право виключного законодавства з таких питань: зовнішня політика й міжнародні відносини; імміграція; оборона та збройні сили; безпека держави; валютна система;



податкова система; органи держави і закони про вибори; устрій та адміністративна організація держави; громадський порядок і безпека; громадянство; юрисдикція й процесуальні норми; цивільна, кримінальна та адміністративна юстиція; загальні норми про освіту; соціальне забезпечення; законодавство про вибори, органи управління та основні функції комун, провінцій і столичних міст; митниці, охорона державного кордону; охорона навколишнього середовища та деяких інших.

Областям належить право законодавчої ініціативи в будь-якій сфері, спеціально не закріпленій за державою (віднесення сфери залишкової компетенції до відання суб'єктів, як уже зазначалося є ознакою децентралізованої федеративної держави). Виокремлено також сферу конкуруючого законодавства, що належить до законодавчої влади області, за винятком установлення основних принципів, які резервуються за законодавством держави.

Виконання адміністративних функцій належить до відання комун, за винятком тих, які (для забезпечення їх одноманітного виконання) надано провінціям, столичним містам, областям та державі, з дотриманням принципів субсидіарності, диференціації і пропорційності (ч. 1 ст. 118).

Комуни, провінції, столичні міста та області мають фінансову автономію щодо збирання й витрат коштів та власне майно (ч. 1, 6 ст. 119).

Органами області є обласна рада, джунта та її голова. Обласна рада здійснює законодавчу владу, якою наділена область, та інші функції, ввірені їй Конституцією та законами. Джунта є виконавчим органом області. Голова джунти представляє область; керує політикою джунти і несе за неї відповідальність; промульгує закони та видає регламентарні акти; керує здійсненням адміністративних функцій, делегованих державою області відповідно до інструкцій уряду Республіки (ст. 121).

Конституція встановлює загальний порядок формування органів області (ст. 122) та основні принципи їхніх взаємовідносин із державою, передбачаючи, зокрема, можливість заміщення урядом органів області, столичних міст, провінцій і комун за певних умов: «Уряд може замінювати органи областей, столичних міст, провінцій і комун у разі невиконання їхніми органами норм міжнародних договорів чи актів Європейського співтовариства або в разі серйозної загрози для державної безпеки...» (ч. 2 ст. 120) та розпуску обласної ради декретом президента Республіки в певних випадках:

«Обласна рада може бути розпущена, якщо вона вчиняє дії, що суперечать Конституції, або серйозні порушення закону чи не виконує пропозиції уряду усунути джунту або її голову, які вчинили аналогічні дії чи порушення.

Вона може бути розпущена, якщо внаслідок відставок або неможливос-

ті утворити більшість вона не в змозі функціонувати.

Вона може бути розпущена також з міркувань національної безпеки.

Розпуск приписується мотивованим декретом президента Республіки після того, як буде заслухана комісія депутатів і сенаторів з обласних питань, утворювана відповідно до правил, установлених законом Республіки» (ч. 1–4 ст. 126).

Крім того, «якщо уряд вважає, що обласні закони перевищують компетенцію області, то він може поставити питання про конституційну законність перед Конституційним судом протягом шістдесяти днів із часу їх опублікування» (ч. 1 ст. 127). З другого боку, «якщо область вважає, що якийсь закон або акт, що має силу закону держави або іншої області, заподіює шкоду її компетенції, [вона] може порушити питання про конституційну законність перед Конституційним судом протягом шістдесяти днів із часу опублікування закону або акта, що має силу закону» (ч. 2 ст. 127).

Децю по-іншому, ніж у республіканській Італії, але за своєю суттю однаково розв'язано проблему децентралізації влади в Іспанії, яка має монархічну форму правління. Згідно з Конституцією Іспанії 1978 року [8] всі адміністративно-територіальні одиниці держави мають автономний (самоврядний) статус: «Держава у своїй територіальній організації включає муніципалітети, провінції та автономні співтовариства. Всі ці одиниці мають автономію у веденні своїх справ» (ст. 137).

Під кутом зору децентралізації влади першорядне значення має статус адміністративно-територіальних одиниць вищого рівня – автономних співтовариств. Конституція встановлює, що «на здійснення права на автономію, яке визнається статтею 2 Конституції, суміжні провінції зі спільними історичними, культурними та економічними ознаками, острівні території і провінції, що становлять історичну регіональну одиницю, можуть отримати самоврядування та утворити автономні співтовариства згідно з положеннями цього розділу (розділу Конституції VIII «Про територіальну організацію держави». – В. К.) та відповідних статутів» (ч. 1 ст. 143).

Особливістю конституційного розмежування сфер компетенції держави й автономних співтовариств в Іспанії є докладне визначення окремої сфери компетенції автономних співтовариств (ст. 148) і сфери виключної компетенції держави (ст. 149) (як уже зазначалося, Конституція Італії докладно визначає тільки сферу виключної компетенції держави, відносячи залишкову компетенцію до відання областей). Держава може передавати або делегувати автономним співтовариствам шляхом видання органічного закону повноваження у сферах, що належать до її компетенції, які за своїм характером можуть під-

лягати переданню або делегуванню. Закон у кожному випадку передбачає передання відповідних фінансових коштів, а також форми контролю, який зберігається за державою» (ч. 2 ст. 150).

Стаття 151 Конституції Іспанії докладно визначає порядок розроблення проекту та прийняття статуту автономного співтовариства, а стаття 152 встановлює систему його органів: «У статутах, прийнятих у порядку, передбаченому попередньою статтею, інституційна автономна організація включатиме: Законодавчу асамблею, яка обирається шляхом загального голосування за системою пропорційного представництва, що, крім того, забезпечить представництво різних зон території; Урядову раду з виконавчими та адміністративними функціями та голову, який обирається асамблеєю з-поміж членів ради й призначається королем; голову керує Урядовою радою, здійснює верховне представництво відповідного автономного співтовариства й у ньому представляє державу. Голова та члени Урядової ради несуть політичну відповідальність перед асамблеєю...» (ч. 1).

Конституція особливу увагу приділяє фінансовому забезпеченню функціонування автономних співтовариств: «Автономне співтовариство має фінансову автономію з метою свого розвитку та для здійснення своєї компетенції, дотримуючись принципів координації з Державним казначейством та солідарності всіх іспанців» (ч. 1 ст. 156), докладно визначаючи джерела їхніх коштів (ст. 157–158).

Згідно з Конституцією контроль за діяльністю органів автономних співтовариств здійснюється:

- а) Конституційним судом щодо конституційності їхніх нормативних актів, що мають силу закону;
- б) урядом у разі отримання висновку Державної ради (вищого консультативного органу уряду. – В. К.) щодо здійснення делегованих повноважень;
- в) органами адміністративної юстиції щодо автономного управління та його регламентарних норм;
- г) Рахунковою палатою щодо економіки та бюджету (ст. 153).

Конституція передбачає призначення представника уряду в автономне співтовариство, але якимись контрольними чи наглядовими функціями щодо останнього він не наділяється: «Представник, призначуваний урядом, керує адміністрацією держави на території автономного співтовариства і, коли це потрібно, координує її діяльність із діяльністю адміністрації співтовариства» (ст. 154). У цьому полягає принципова відмінність між статусом такого представника й статусом «представників Президента України в регіонах та районах», інститут яких був передбачений внесеним Президентом України П. Порошенком до Верховної Ради проектом закону про внесення



змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування) від 26 червня 2014 року [9]. Згідно з ним представники Президента України на відповідній території, зокрема, «здійснюють нагляд за відповідністю Конституції та законам України актів органів місцевого самоврядування» (ч. 3 ст. 107').

Проаналізувавши положення Декларації щодо регіоналізму в Європі, конституцій Італії та Іспанії, доходимо висновку, що регіоналізм як самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою (місцева та регіональна автономія) може бути оптимальною формою децентралізації влади в Україні, запровадженою шляхом внесення Верховною Радою змін до Конституції України без затвердження їх всеукраїнським референдумом. Основними такими змінами мають бути: скасування інституту місцевих державних адміністрацій; наділення районних і обласних рад правом формувати власний виконавчий орган; чітке розмежування сфер компетенції

держави та областей; забезпечення фінансової автономії областей; встановлення гарантії забезпечення прав областей та форм державного контролю за діяльністю їхніх органів. Звісно, регіоналізм сам по собі не є гарантією від сепаратизму, але він може бути доволі ефективною формою децентралізації влади, засобом зняття напруженості у відносинах між регіонами та центром в Україні.

Список використаних джерел

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 2-го скликання 28 червня 1996 року. Із змінами, внесеними законами України № 2222-IV від 8 грудня 2004 року, № 2952-VI від 1 лютого 2011 року, № 586-VII від 19 вересня 2013 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141; Голос України. – 2014. – 1 березня.

2. Коваленко С. Ще ніколи День соборності не був таким великим, вистражданим і заслуженим святом... / Голос України. – 2015. – 23 січня.

3. Політична енциклопедія / редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. – К.: Парламентське видавництво, 2011. – 808 с.

4. Закон України «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 7 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 2. – С. 5.

5. Декларація щодо регіоналізму в Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.aer.eu>

6. Шляхтун П. П. Конституційне право: словник термінів / П. П. Шляхтун. – К.: Либідь, 2005. – 568 с.

7. Конституція Італійської Республіки // Конституції зарубіжних держав: учебное пособие / сост. В. В. Маклаков. – 4-е изд. – М.: Волтерс Клувер, 2003. – 624 с.

8. Конституція Королівства Іспанії // Там само.

9. Проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо повноважень органів державної влади та органів місцевого самоврядування) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51513

37

Реформа йде не так, як планувалося

Міста районного значення, за оцінками фахівців, завжди демонстрували найбільшу зацікавленість у проведенні реформи місцевого самоврядування й отриманні додаткових повноважень, маючи необхідну інфраструктуру й найбільшу вмотивованість до змін. Однак чергові зміни до бюджетного законодавства лише ускладнили ситуацію в таких містах, а їх в Україні налічується 272. Трансферти з районного бюджету стали виділятися за залишковим принципом, тенденція вказує на подальше зменшення загальних фондів та фондів розвитку міських бюджетів.

Ситуація може ще погіршитися з 1 січня 2016 року, коли міста районного значення ризикують втратити всі делеговані повноваження і, по суті, матимуть статус села. Тому учасники З'їзду міст районного значення, який недавно відбувся в приміщенні Київської міської ради, обговорюючи проблеми, що виникли внаслідок унесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів, а також Закону України «Про державний бюджет 2015 року», одноставно визнали, що «реформа йде не так, як планувалося».

За словами голови Асоціації малих міст України, **міського голови Українки Павла КОЗИРЕВА** та інших промовців, у вигідному становищі опинилися тільки міста об-

ласного значення. Тому для виправлення загрозливої ситуації потрібно надати такий самий статус і містам районного значення або, як зауважив один із міських голів, «не ділити взагалі міста на ранги, щоб усі йшли однією дорогою».

Мер міста Білозерське Донецької області Олександр РАЗУМЕНКО під час перерви розповів, що порівняно з минулим роком фінансування відчутно погіршилося – податки, які простіше адмініструються, у міста забрали, а додали такі, спрогнозувати надходження від котрих дуже складно. О. Разуменко вважає, що заробітна плата місцевих податківців і міліції має залежати від міського бюджету, інакше вони не дбатимуть про його наповнення.

Весною минулого року громада міста без будь-якої допомоги державних органів відбила спроби сепаратистів приєднати його до «ДНР». Але уваги центру мешканці Білозерського досі не відчувають і

починають розчаровуватися у новій владі. Якщо так триватиме й надалі, то, на думку О. Разуменка, не виключено, що регіонали зможуть узяти реванш.

Учасники форуму висловилися за те, щоб ліквідувати дублювання влади на місцях, замість рай- і облдержадміністрацій мають діяти виконкоми відповідних рад. Цю думку загалом підтримав у своєму виступі заступник керівника Апарату Верховної Ради України Володимир Яловий. Також було внесено пропозицію провести парламентські слухання з проблем міст районного значення, що виникають у ході реалізації реформи місцевого самоврядування.

Олександр МАЛІЄНКО.
Фото Миколи БІЛОКОПИТОВА.

