

## ДО ПИТАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ФЕДЕРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

## TO THE QUESTION OF DECENTRALIZATION AND FEDERALIZATION IN UKRAINE

Ременяк О.В.,

*старший викладач кафедри історії України, політології та права  
Національного лісотехнічного університету України*

У статті розглянуто особливості моделей децентралізації публічної влади. Визначено поняття та сутність й основні ознаки федералізації. Проведено аналіз наукових досліджень з цієї проблематики та зроблено висновки щодо доцільності впровадження децентралізації публічної влади в Україні.

**Ключові слова:** децентралізація, федералізація, публічна влада, федерація, державотворення.

В статье рассмотрены особенности моделей децентрализации публичной власти. Определено понятие, сущность и основные признаки федерализации. Проведено анализ научных исследований по этой проблематике и сделаны выводы о целесообразности внедрения децентрализации публичной власти в Украине.

**Ключевые слова:** децентрализация, федерализация, публичная власть, федерация, государство.

In the article features of models of decentralization of public power are considered. The concept and essence and main signs of federalization are defined. The analysis of scientific researches on this issue was made and conclusions were made on the feasibility of introducing decentralization of public authority in Ukraine.

**Key words:** decentralization, federalization, public authority, federation, state formation.

**Постановка проблеми.** У часи сьогодення в політико-правовій сфері доволі часто переплітаються поняття децентралізації та федералізації. Хоча в унітарних державах, зокрема й в Україні, поняття децентралізації, по суті, є відмінним від концепції федералізму. Водночас, федералізм є однією з форм децентралізації, особливо на рівні регіонів, штатів або провінцій, проте федеративна система відрізняється від унітарної, децентралізованої системи за двома основними критеріями. По-перше, це структурна відмінність, де федеративна система передбачає децентралізацію відповідальності і повноважень від центральних органів влади на регіональні або місцеві органи публічної влади. По-друге, у децентралізації, з одного боку, і у федералізації в унітарній державі постановлені різні цілі. Це зумовлює необхідність аналізу особливостей децентралізації та федералізації в унітарних державах, зокрема в Україні.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Переосмислення підходу до оптимізації публічної влади, відмова від обраного принципу централізації влади, що застосовувався з часів незалежності України, має свої передумови. Революція Гідності, провадження антитерористичної операції в окремих регіонах України, окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим, зневіра населення у діях влади – стали першопричинами для кардинальної зміни завдань центральної влади завдяки задоволенню потреб громадянського суспільства через владу на місцях. Однак означена проблематика набула дискусійного характеру серед вчених-правників, політологів, причім одні з них вбачали вирішення цих проблем завдяки децентралізації влади, а інші – федералізації. Так, питанню дослідження різних моделей децентралізації присвячували свої праці такі вчені, як О. Амосов, В. Борденюк, О. Бориславська, Л. Лозовська, В. Матвієнко, Д. Хрипливець та ін. Водночас, вивчення державотворчих проце-

сів у контексті впровадження тієї чи іншої моделі децентралізації в Україні здійснювалося поверхнево. На цій підставі виникає необхідність у дослідженні існуючих моделей децентралізації через призму їх застосування в державотворчій практиці України.

Натомість, інша група вчених вивчала доцільність впровадження в Україні процесу федералізації, відхиляючи децентралізацію як негативний процес для України. Цю позицію розглядали В. Завгородній, Ю. Лукшиц, В. Литвин, М. Мельник, В. Пальчук та ін. Детальний аналіз наукових праць щодо доцільності запровадження децентралізації чи федералізації дасть підстави визначити позитивні й негативні риси цих правових явищ, враховуючи право державотворчі процеси в Україні.

**Метою** цієї статті є з'ясування особливостей запровадження децентралізації чи федералізації публічної влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Сталій моделі децентралізації, як показує практика, не існує. Адже децентралізація, за своєю сутністю, полягає в передачі частини повноважень органам центральної влади місцевого самоврядування, тобто тим, що обираються громадою. Саме від методів, способів передачі, обсягу повноважень, розподілу завдань і функцій залежить обрана модель децентралізації. О. Овчар і Т. Сьомова за сферами впливу виокремлюють вертикальну та горизонтальну модель децентралізації публічної влади. За вертикальної моделі, розподіл функцій і завдань здійснюється керівними органами ієрархічної влади. Для горизонтальної моделі децентралізації публічної влади характерним є розподіл повноважень між всіма органами влади, окрім центральної [1, с. 173].

О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко виокремлюють, залежно від суб'єктів децентралізації, територіальну, функціональну та предметну моделі децентралізації публічної влади [2, с. 71]. Характер-

ними рисами територіальної моделі децентралізації є здійснення публічної влади на місцях органами місцевого самоврядування, що обираються громадою і не підпорядковані центральним органам влади. Територіальна модель децентралізації успішно була реалізована у Франції, Польщі, Італії й застосовується на практиці найчастіше. Функціональна модель децентралізації характеризується наділенням спеціалізованих організацій владними повноваженнями публічного характеру. Ця модель у чистому вигляді не знайшла свого практичного застосування. Третя – предметна модель децентралізації, полягає в професійному самоврядуванні, що характеризується через представницьку організацію, нагляд за діяльністю якої здійснюється органами центральної публічної влади. Означена модель має локальне застосування у певних напрямках розвитку держави і не завжди характеризується ефективністю.

Розроблені науковцями моделі децентралізації публічної влади мають право на існування, однак, досліджуючи проблематику децентралізації публічної влади в Україні, необхідно звернути увагу й на державотворчу практику. Це дасть можливість визначити та обрати модель децентралізації публічної влади в Україні як найефективніший спосіб для оптимізації державної влади. У Конституції України (ст. 132), на відміну від конституцій зарубіжних держав, принцип децентралізації влади задекларовано на рівні з принципом централізації, що становлять основу територіального устрою держави. Означена норма вказує на специфіку моделі децентралізації влади в Україні.

Аналізуючи моделі децентралізації публічної влади, І. Побочний виокремив їх три види: формально децентралізована, комбінована, адміністративна. Перша конституційна модель децентралізації публічної влади, що іменується формально децентралізованою, характеризується закріпленням на законодавчому рівні різних видів місцевого врядування, що наділені фінансовою автономією. Друга, комбінована модель, полягає в синергетичному поєднанні централізації та децентралізації. Сутність її полягає у відносній автономії органів місцевого врядування, однак останні здійснюють свою діяльність під наглядом центральних органів вдали. Адміністративна модель децентралізації публічної влади, за своїм змістом, полягає у структурованому розподілі функцій і компетенції між органами влади на основі принципу підпорядкування [3, с. 25].

Оскільки в Україні на конституційному рівні задекларовано положення про те, що територіальний устрій нашої держави ґрунтується на поєднанні централізації та децентралізації у здійсненні державної влади, то, відповідно, Україні притаманна друга – комбінована модель децентралізації публічної влади. З часів незалежності Україна функціонувала саме за принципом централізації органів державної влади. Проте проведений аналіз законотворчої діяльності органів публічної влади в період 2014–2017 рр. дає підстави стверджувати про відхід України від застосування лише принципу централізації в організації

публічної влади, а функціонування влади завдяки поєднанню централізації і децентралізації з акцентом саме на децентралізації, що має характерні ознаки для формально децентралізованої моделі децентралізації публічної влади. На підтвердження висловленої позиції варто навести правові приписи Проекту Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 р. [4]. Цей законопроект знаходиться на стадії доопрацювання з метою усунення прогалин та недопущення конституційної кризи, ускладнення пошуку політичного компромісу і суспільного консенсусу чи політичної нестабільності, яка в умовах внутрішнього збройного конфлікту є вкрай небезпечною для України.

Децентралізація публічної влади в Україні сприяє розвитку демократії. Це можливо лише завдяки розширенню функцій органів місцевого врядування. І оскільки Україна є демократичною державою, то децентралізація є оптимальним способом організації публічної влади. В Україні децентралізацію публічної влади слід ґрунтувати на посиленні конституційно-правового статусу місцевого самоврядування.

Наведені моделі децентралізації вказують на плюралізм стратегій децентралізації. Це, насамперед, залежить від наступних критеріїв: державний устрій країни, адміністративно-територіальний поділ країни, правова система, організація державної влади, нормативне забезпечення, розвиток громадянського суспільства, історія державності, народні традиції та звичаї і т. ін.

Поряд з децентралізацією публічної влади в науковій царині розглядають також й федералізацію як правове явище, що зумовлене потребами державотворчої практики в Україні [5, с. 19; 6, с. 27; 7, с. 56]. В. Бакуменко федералізм ототожнює з поняттям федералізації, вказуючи, що за своїм змістом федералізм є формою державного устрою, за якої держава утворюється як об'єднання певних територій (республік, штатів, земель, областей), що володіють певною юридичною та політичною самостійністю. Для федералізму є характерним розподіл сфер компетенції між центральними органами влади і органами влади її територіальних утворень [8, с. 737]. З думкою цього вченого важко погодитися, адже поняття федералізація, що є поступовим об'єднанням на засадах федералізму, і поняття федералізм, що є принципом організації публічної влади, слід розмежовувати. Так, федералізм в Україні може мати місце лише тоді, коли відбудеться зміна територіального устрою держави шляхом внесення змін до Конституції України і чинного законодавства, та зумовлений соціально-економічними та етнокультурними передумовами. У цьому контексті, влучною є позиція Ю. Сурміна про те, що федералізація передбачає доцільність федеративного устрою держави, який характеризується різноманітністю національної, територіальної та соціальної організації суспільства. При цьому, на думку вченого, впровадження федералізації дасть змогу провести децентралізацію і деконцентрацію державної влади, розвивати і зміцнювати місцеве самоврядування, залучаючи громадян [9, с. 575 с.].

У Станфордському філософському словнику під федералізацією розуміють об'єднання на принципах федералізму певних територій з метою розподілу повноважень та компетенцій між центральними органами влади і членами федерації. Причому, на відміну від унітарних держав, повноваження між органами влади на місцях та центральними органами влади розподіляють рівномірно й однорідно. Здебільшого, за центральними органами влади залишаються повноваження у сферах зовнішньої політики та обори країни [10].

Визначаючи термін «федералізація», окремі науковці виокремили специфічні риси та ознаки цього явища. Зокрема, Т. Бистрицька сутність федералізації вбачає у створенні єдиної центральної влади, у межах якої її суб'єкти отримують право на самоуправління поряд зі співучастю у загальному управлінні державою [11, с. 12]. Це твердження не може бути підтримане у науковій сфері, оскільки у ньому має місце підміна понять федералізації та федерації.

На цій підставі під федерацією слід розуміти державу, що є об'єднанням відносно самостійних державних утворень і є формою державного устрою. Характерними її рисами є: наявність двох рівнів органів влади; конституційне закріплення розподілу влади; наявність державних інституцій, що забезпечують процес взаємодії між органами влади; передумови утворення: національно-етнічні, історичні, географічні (територіальні), мовні, географічні або змішані.

Залежно від розподілу компетенції між органами влади федерації бувають як централізованими, так і децентралізованими. На цій підставі, слід зауважити, що децентралізація як засада організації публічної влади є притаманною для держав з різними формами територіального устрою, тобто характерна як для унітарних держав, так і для федерацій.

В Україні у правовій царині немає однозначного підходу до доцільності запровадження процесу федералізації в нашій державі. Здебільшого, федералізацію розуміють як політико-правове явище, насамперед, спрямоване на зміну територіального устрою держави [6, с. 20]. З позицією вчених важко погодитися, адже здійснюється підміна понять. У цьому аспекті варто зауважити, що відповідно до ст. 2 Основного закону Україна є унітарною державою. До її складу входять 24 області та Автономна республіка Крим. Правом ініціювати зміни до Конституції України наділений Президент України або не менше двох третин від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення ж приймається конституційною більшістю Верховної Ради України і затверджується на всеукраїнському референдумі, який призначає Президент України (ст. 156 Конституції України). Прихильники федералізації в Україні обґрунтовують свою позицію наступними доводами. По-перше, це історична схильність України до федеративної форми правління, як показує аналіз наукових праць М. Грушевського, М. Драгоманова, С. Дністрянського та ін. Основна мета у працях цих науковців-правників полягала у закріпленні прав

національних меншин. Так, на думку Л. Комзюка, ідеї федералізації, запропоновані М. Драгомановим та М. Грушевським, мають вагомe значення в умовах сучасного державотворення і можуть бути використані в процесі розробки нової Конституції України, зокрема, з питань вдосконалення таких правових інститутів України, як форма держави, форма державного устрою, місцеве самоврядування та ін. [12, с. 153]. Однак ця позиція не є зовсім коректною. Оскільки означені наукові доробки мали місце не в умовах сучасного право-державотворення в Україні, а зовсім в інший історичний період та за інших політико-правових подій.

По-друге, національно-етнічний чинник є основою для федералізації України. Науковці, зокрема, обґрунтовуючи свою позицію, спираються на досвід зарубіжних країн. Так, наприклад, у Канадській федерації, один з її 10 суб'єктів, а саме – провінція Квебек, сформована на етно-національних передумовах [7, с. 56]. Хоча, дійсно, етно-національний чинник у наведеному випадку й був основним, однак на сьогоднішній день громада провінції Квебек підтримує ідею виходу з федерації та перетворення на самостійну державу. Національно-етнічний чинник був одним з основних для зміни форми державного устрою у Бельгії. Остання поступово завдяки конституційним реформам територіальної організації держави у 1970 р., 1980 р., 1988 р., 1993 р. здійснила зміну форми державного устрою країни з унітарної держави на федерацію. У цьому випадку, метою федералізації Бельгії було врегулювання внутрішньодержавного мовного конфлікту між населенням цієї країни. Процес федералізації у Бельгії й на сьогоднішній день ще не є завершеним і полягає у: запровадженні рівноправного правового статусу для всіх етно-національних меншин; проведення реформ поетапно, демократичним шляхом; вирішення мовного питання на законодавчому рівні. Разом з тим, аналіз праць науковців-теоретиків, зокрема В. Завгороднього, В. Колісника, О. Орлинської, Ж. Ормонбекова, дає підстави для висновку про те, що хоч і федералізація має місце у право-державотворчих процесах Бельгії, проте є низка негативних чинників (зовнішній політичний вплив інших країн; відсутність єдиної нації; панування монархічних цінностей у державі; протиріччя внутрішніх та міжнародних норм права), що зумовлюють зміну й майбутньому федеративної форми державного устрою на іншу. Причём децентралізаційні процеси у федеративній республіці Бельгія є підґрунтям для її існування у сучасній формі державного устрою.

В. Колісником було проведене дослідження щодо зміни унітарного устрою України на федеративний, взявши за основу етно-національний чинник. Обґрунтування цієї позиції полягає у істотній специфіці південно-східних регіонів, яких штучно у політичній сфері відмежовують від інших областей України як російськомовну територію нашої держави. Застосовуючи історичний та ціннісний підходи, слід констатувати той факт, що на означених територіях України впродовж багатьох століть проводилися політико-



правові переслідування носіїв української мови. Тож хоча й окремі науковці й продовжують стверджувати про доцільність ідеї федералізації та впровадження моделі федеративного устрою держави [13, с. 106], проте, як показує практика державотворення зарубіжних країн, сучасні демократичні держави, у яких мала місце децентралізація публічної влади, не здійснювали зміни державного устрою з унітарного на федеративний. Історично федерації утворювалися, здебільшого, шляхом об'єднання державних утворень або ж самостійних держав (США, ФРН).

Застосовуючи ціннісний підхід, слід зробити наступний висновок. Запровадження федералізації України є недоцільним з наступних причин.

По-перше, переважна більшість населення України пишаються тим, що є громадянами України. Так, згідно з результатами опитування, проведеного Інститутом соціології НАН України у співпраці з благодійним фондом «Інтелектуальні перспективи» у 2017 році, відсоток населення, що вважає себе громадянами України і не вбачають проблеми у мовному питанні, становить 63%, тобто переважна більшість [14];

По-друге, федералізація для України несе ризик розпаду її як цілісної держави на окремі частини, оскільки на нашій території відсутні передумови для федеративного устрою. І це з тих причин, що федерації є цілісними тоді, коли відбулося об'єднання різних частин (державних утворень, самостійних держав), що інтегруються між собою.

По-третє, доцільність запровадження саме федералізації в Україні слід дослідити з позиції державотворчої практики. Так, у юридичному словнику Ю. Шемчушенка під державотворенням розуміють безперервний історичний процес побудови держави, створення і розвитку її правових, політичних, економічних, ідеологічних, військових, фінансових та інших інститутів і забезпечення їх функціонування. Сучасні ж правознавці дещо доповнили визначення державотворення, зазначаючи, що державотворчий процес включає в себе не лише побудову держави, а й створення, вдосконалення, модернізацію системи публічної влади, який мав місце в минулому або ж в часи сьогодення [15, с. 132].

У теорії держави і права на сьогоденній день серед науковців не існує єдиного підходу до розуміння сутності державотворчої практики. Аналіз визначень поняття державотворення дає підстави для висновку про те, що під державотворенням слід розуміти багатогранний і безперервний процес, що здійснюється на основі чітко постанов-

лених цілей і розробленій відповідній стратегії розвитку держави, який включає в себе також і визначення ролі та місця органів публічної влади в цьому процесі. Державотворча ж практика є специфічною формою людського буття та становить основи пізнання об'єктивної дійсності і є єдиним об'єктивним критерієм істини. Державотворча практика на рівні з правотворчою впливають на формування й вибір ідеології в країні, на створення умов для здійснення реформування та оновлення українського суспільства, прогнозування розвитку держави на засадах незалежності, єдності, суверенності та демократизму.

Наведене дає підстави для умовиводу про те, що під федералізацією в Україні слід розуміти процес переходу від унітаризму до федеративного державного територіального устрою. Аналіз основних ознак федерації та право-державотворчих процесів на території сучасної незалежної України вказує на те, що у випадку запровадження федералізації в нашій країні матиме місце поглиблення бюрократичних явищ та процесів, ускладнення організації публічної влади, надмірне адміністрування та формалізація системи права.

Досліджуючи формування й розвиток публічної влади в Україні на засадах децентралізації та федералізації, слід зазначити, що прототипом федералізації і ефективним способом побудови держави на організації публічної влади є унітаризм з демократичним напрямом розвитку держави. Так, згідно зі змістом Розділу 1 Конституції України, Україна є суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою і унітарною державою. Причём територія України в межах існуючого кордону є цілісною і недоторканою. З цих причин, децентралізація є найбільш дієвим принципом розвитку України в умовах глобалізму, враховуючи історичні, національно-етнічні, адміністративно-територіальні, політико-правові та право-державотворчі чинники. Децентралізація, порівняно з федералізацією, є оптимальним шляхом реформування публічної влади в Україні.

Викладене вище дає підстави дійти висновку про те, що визначена державою певна модель децентралізації обґрунтована право-державотворчими передумовами і своєю метою має прийняття та реалізацію частини керівних рішень шляхом передачі основних функцій врядування на місця громадам та органам і посадовим особам, що обрані членами цих громад. Обрана модель децентралізації публічної влади є підґрунтям для становлення та розвитку ефективної системи місцевого врядування.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Овчар О. Моделі децентралізації влади в Європі: досвід для України / О. Овчар, Т. Сьомова // Актуальні проблеми державного управління. – 2013. – Вип. 2. – С. 172–176.
2. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / [О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К.: Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
3. Побочний І. Політико-правові засади децентралізації влади і конституційних реформ в Україні / І. Побочний // Правова держава: історія, сучасність та перспективи формування в умовах євроінтеграції: матеріали Українсько-польської наук.-практ. конф., (Дніпропетровськ, 15 листопада 2013 р.). – Дніпропетровськ: Дн. держ. ун-т внутр. справ. – 2013. – С. 24–25.
4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) № 2217а від 01.07.2015 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812).

5. Бушанський В. Чи потрібна країні федералізація? / В. Башуцький // Віче. – 2006. – № 3. – С. 18–23.
6. Остапенко О. Децентралізація чи федералізація – оптимальний шлях реформування публічної влади в Україні / О. Остапенко // Юридичний науковий електронний журнал. – № 4. – 2016. – С. 26–29.
7. Колісник В. Ідея федералізації в Україні у контексті національно-етнічного чинника: історичний досвід та сучасні виклики / В. Колісник // Право України. – 2014. – № 9. – С. 53–63.
8. Бакуменко В. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. Сурмін; В. Бакуменко; А. Михненко та ін.; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трошинського, Ю. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
9. Сурмін Ю. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. Сурмін; В. Бакуменко; А. Михненко та ін.: за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трошинського, Ю. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
10. Stanford Encyclopedia of Philosophy [Електронний ресурс] / Anfreas Gellesdal – Stanford, 2016. – Режим доступу: <http://plato.stanford.edu/entries/federalised/>.
11. Бистрицька Т. Федералізація України: «за» та «проти» / Т. Бистрицька // Правове регулювання суспільних відносин в умовах демократизації Української держави: Міжнародна науково-практична конференція (2014 р., м. Київ) / уклад.: І. Голосніченко, Т. Чепульченко, В. Пряміцин. – К., 2014. – 172 с.
12. Комзюк Л. Порівняльний аналіз конституційних проектів М. Драгоманова і М. Грушевського 1884–1905 рр. у контексті еволюції концепції самостійності України кінця XIX – поч. XX ст. / Л. Комзюк // Порівняльно-правові дослідження: українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал. – 2009. – № 1. – С. 148–154.
13. Медведчук В. Державотворчий потенціал федеративної трансформації України: конституційно-правові аспекти / В. Медведчук // Вісник Національної академії правових наук України. – 2013. – № 2(73). – С. 98–107.
14. Інформаційне агентство УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unian.ua/society/2094406-63-ukrajintsiv-pishayutsya-svojim-gromadyanstvom-opituvannya.html>.
15. Семенов В. Сучасні аспекти змістовного наповнення категорії «державотворення» / В. Семенов // Теорія та практика державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХаРІ НАДУ «Магістр», 2008. – Вип. 1. – С. 128–133.