

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ЯК ГОЛОВНИЙ ФАКТОР ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ: ПОШУК СПІЛЬНИХ ВЕКТОРІВ

Пінчук І. В.

магістр соціальної роботи,

Чернігівський національний технологічний університет

Здійснено пошук спільних векторів наукового дискурсу проблеми децентралізації та федералізації як головного фактору забезпечення сталого розвитку України. Висвітлюється досвід європейських країн, що успішно вирішили цю проблему.

Осуществлен поиск общих векторов научного дискурса проблемы децентрализации и федерализации как главного фактора обеспечения устойчивого развития Украины. Освещается опыт европейских стран, которые успешно решили эту проблему.

Common vectors of scientific discourse of the problem of decentralization and federalization as a main factor of providing the development of Ukraine. The experience of European countries that solved this problem successfully has been reviewed.

Ключові слова: децентралізація, федералізація, делегування повноважень, місцеве самоврядування, адміністративно – територіальний устрій, територіальні громади, унітарна держава, сталий розвиток.

Постановка проблеми. Україна проголосила курс на євроінтеграцію. Одним із головних факторів високорозвиненої європейської держави є ефективна влада та правильно побудований адміністративний устрій з метою досягнення рівноваги у розвитку регіонів. Україна після розпаду Радянського Союзу отримала в спадок систему управління, в якій вся повнота влади і повноважень зосереджувалася в центрі, а влада громад була цілком обмеженою, залишаючись в тіні місцевих державних адміністрацій. Надмірний централізм адміністративного устрою України, консервативне відношення до вирішення проблем державного та місцевого характеру призвели до стагнації економічного розвитку регіонів та високий рівень корупції влади на місцях. Провідні країни Європи, де прогресивна система адміністративного устрою, не стоять на місці, а перебувають у постійному русі змін, які призводять до розвитку цих держав. Україна, відстаючи від країн-членів Європейського Союзу у вищевказаних аспектах, не здатна йти в одну ногу з ними.

Актуальність проблеми. Нині Україна опинилася в тяжкій геополітичній ситуації, пов'язаної з Кримом, воєнним конфліктом на Донбасі та складними відносинами з Росією. Проблеми з Кримом та Донбасом, економічна криза є свідченням того, що Україні конче необхідно проводити реформування адміністративної системи управління. Тому постає питання проведення в Україні децентралізації або федералізації публічної влади. Який метод реформації адміністративної системи управління є ефективним, а який ні, є формальним питанням на фоні головних завдань щодо змін в системі влади – розподіл повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, підвищення значущості органів місцевого самоврядування, які будуть захищати інтереси та потреби територіальних громад – муніципалітету, та найголовніше – збереження територіальної цілісності України. Адже через незахищеність інтересів територіальних громад, обмеженість повноважень органів місцевого самоврядування, ігнорування проблем регіонального характеру, неврахування етнічних особливостей, ідеологічних переконань, які були в Криму та Донбасі, стало можливим посягання на територіальну цілісність України. Саме тому дослідження теоретико – методологічних аспектів децентралізації та федералізації є актуальним.

Аналіз публікацій і досліджень даної проблеми свідчить про її складність, неоднозначність, суперечливість і, як це завжди відбувається в Україні, заполітизованість. Так юристи-науковці О.М. Бориславська, А.М. Школик, І.Б. Заверуха досліджували та визначили поняття децентралізації. Науковці І.А. Грицьак, В.В. Говоруха, В.Ю. Стрельцов, В. Борденюк акцентували увагу на відмінностях децентралізації від федералізації та децентралізації від делегування. Науковці В.М. Хвостов, В.Ф. Погорілко та французький науковець Б. Гурне досліджували децентралізацію та визначили кілька її видів. Цінним матеріалом щодо дослідження проблем децентралізації та федералізації європейських країн є їх відповідна законодавча база.

Децентралізація – це процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень людей або речей від центрального управління. У науковій літературі децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно - територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [1,13]. У загальноєвропейському середовищі децентралізацію розуміють як «процес широкого перерозподілу ролей та відповідальності з метою створення сприятливих умов для участі нових гравців (органи місцевого самоврядування, недержавні організації) в процесі вироблення, здійснення та застосування законодавства і політики Європейського Союзу» [2, 562]

Децентралізацію від централізації відрізняє те, що в останньому випадку значна частина владних повноважень в адміністративній системі переходить центральним органам, а відносно децентралізації частина повноважень переходить на нижчий рівень. Тому відповідно до розподілу повноважень між суб'єктами державної влади децентралізація поділяється на вертикальну та горизонтальну. Вертикальна децентралізація означає чітке визначення порядку прийняття рішень керівними органами різного рівня. Горизонтальна означає розподіл та визначення функцій і компетенцій всіх інших елементів структури органів державної адміністрації, крім керівного органу [1,15]. Залежно від форми державного устрою децентралізація може поділятися на адміністративну (характерну для унітарних держав) та політичну (відповідно для федеративних держав). Якщо в унітарних державах децентралізація відображає спосіб розподілу функцій та повноважень між центральними та місцевими органами державної влади здебільшого по лінії виконавчої влади (хоча не виключається децентралізація окремих повноважень по здійсненню законодавчої функції), то у федеративних державах децентралізація відображає спосіб розподілу функцій і повноважень по здійсненню державної влади спочатку між відповідними федеральними органами та органами суб'єктів федерації по лінії законодавчої, виконавчої та судової влади, а потім між органами суб'єктів федерації і місцевими органами публічної влади [3, 22].

Адміністративна децентралізація складається з чотирьох основних форм:

1) Деконцентрація, як слабка форма децентралізації перекладає відповідальність за прийняття рішень, фінанси та реалізацію певних суспільних функцій з посадових осіб центральних урядів на тих, котрі працюють у районах, або, за необхідності, на новопризначених під прямим урядовим контролем. Поняття «деконцентрація влади» не змінилося за своєю суттю від часів появи й передбачає законодавчу передачу повноважень центральних органів державної виконавчої влади передусім представникам центральної виконавчої влади на місцях. Деконцентрація влади не поширюється безпосередньо на представницькі органи місцевої влади, тобто на органи місцевого самоврядування. Інакше вихолощуватиметься природний характер прав і обов'язків суб'єктів місцевого самоврядування, якими є спільноти об'єднаного територіально й побутово у громади населення, що компактно проживає.

2) Делегування означає підпорядкування передачі відповідальності за прийняття рішень, фінанси й реалізацію певних державних функцій у напіваавтономних установах, котрі не контролюються повністю центральним урядом, але в кінцевому підсумку підзвітні йому. Делегування передбачає створення державно приватних підприємств чи корпорацій, або «органів влади», спеціальних проектів чи районів обслуговування, які матимуть досить велику свободу дій при ухваленні рішень, можуть бути звільнені від вимог державної служби і їм може бути дозволено брати з користувачів плату за послуги.

3) Деволуція – передача всіх повноважень у сфері управління, використання коштів та реалізації соціальної політики на субнаціональному рівні до регіонального або місцевого уряду, чи уряду штату.

4) Відчуження - може означати лише контракти на послуги приватних компаній, а також цілковиту відмову від усієї відповідальності за прийняття рішень, фінанси та реалізацію певних державних функцій. В умовах відчуження передбачається продаж послуг, переведення чи звільнення працівників, а надання послуг дозволяється приватним компаніям або некомерційним організаціям. Багато з цього спочатку здійснюють приватні особи, компанії, асоціації, але з часом ці справи переходять до уряду безпосередньо чи через регулювання діяльності господарюючих суб'єктів, які конкурують з новоствореними державними програмами [4].

Також розрізняють два типи територіальної децентралізації: децентралізація бюрократична та децентралізація демократична. Суть першої полягає в тому, що держава наділяє відповідними повноваженнями по здійсненню завдань і функцій державного управління на місцях місцеві органи державної влади. Ці органи є підпорядкованими, підзвітними і підконтрольними, відповідальними перед органами державної влади вищого рівня, які

сформували їх. Автор книги «Державне управління», французький науковець Бернан Гурне називає бюрократичну децентралізацію «деконцентрацією» [5,88], а у підручнику «Конституційне право України» за редакцією В.Ф. Погорілка «адміністративною децентралізацією» [6, 641]. Суть демократичної децентралізації полягає в тому, що держава наділяє відповідними повноваженнями по здійсненню завдань і функцій державного управління місцеві органи, що формуються у демократичний спосіб населенням відповідних адміністративно – територіальних одиниць.

Форми децентралізації можуть бути відмінними залежно від рівня територіальних громад та обраних ними органів, на які передаються повноваження по здійсненню державного управління. Якщо функції передаються на рівень територіальних громад, об'єднаних спільним проживанням у межах села, селища, міста, то така децентралізація матиме форму місцевого самоврядування. А у випадку надання повноважень територіальним колективам, які об'єднані проживанням у межах області чи певного регіону, то ця децентралізація матиме форму регіонального самоврядування, яка нерідко може виступати у формі територіальної (регіональної чи обласної) автономії. Регіональне самоврядування та регіональна (обласна) автономія відрізняються за ступенем децентралізації державної влади. Якщо у першому випадку відбувається децентралізація лише виконавчої влади, то у другому – децентралізація виконавчої та окремих аспектів законодавчої влади. За переконанням кандидата юридичних наук В. Борденюка, децентралізацію слід відрізняти від делегування. При децентралізації владні повноваження належать державі за законом, а делеговані повноваження закріплені за законом або певним нормативним актом, можуть бути передані менш повноваженим органам. Якщо для делегування повноважень потрібна згода органу, кому ці повноваження передаються, то при децентралізації такої згоди не потрібно [3, 24].

Ідея децентралізації в історії України не є новою. Вперше децентралізація згадується в Конституції Української Народної Республіки від 29 квітня 1918 року. Зокрема, у пункті 5 розділу I зазначалося, що: «Не порушуючи єдиної своєї власті, УНР надає своїм землям, волостям і громадам права широкого самоврядування, додержуючи принципу децентралізації» за роки незалежності можна відмітити такі спроби щодо децентралізації 15 липня 1997 року було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування».

У 2005 році була створена робоча група з адміністративно-територіальної реформи та була введена посада віце – прем'єр – міністра України з питань адміністративно-територіальної реформи. Обговорювалася ідея запровадження трирівневого територіального устрою: громада – район – регіон. Головними ідеями цієї реформи були наближення влади до громадян, забезпечення принципу «чим більше повноважень, тим більша відповідальність», що сприятиме прозорості прийняття рішень. Реформа передбачала зміну розподілу повноважень між регіональними, районними рівнями та рівнями громад.

У 2009 році була ще одна спроба проведення адміністративно – територіальної реформи. Однак даний законопроект не дістав належної підтримки Верховної Ради та був відхилений.

31 серпня 2015 року було попередньо схвалено законопроект «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Ініціатором законопроекту є президент України Петро Порошенко.

В цьому законопроекті запропоновано зміни щодо децентралізації державної влади в Україні та посилення ролі місцевого самоврядування. Будуть змінені окремі положення Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою. Зокрема, закріплено, що територія України поділена на громади. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Передбачається, що адміністративно-територіальний устрій України буде ґрунтуватися на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій. Законопроектом також передбачено, що розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування, яку Україна ратифікувала 15 липня 1997 року.[7] Якщо докладніше розглянути систему влади на обласному та районному рівнях, то картина виходить таким чином: на обох рівнях обираються депутати у відповідні ради. Депутати рад обирають голів, ті в свою чергу очолюють виконавчі комітети. Щодо голови міської, селищної, сільської, районної в місті ради, який обирається прямим голосуванням мешканцями відповідного населеного пункту, очолює виконавчий комітет відповідної ради.

Законопроектом передбачено запровадження інституту префекта, якого призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект зупиняє дію актів місцевого самоврядування з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. У разі ухвалення головою громади, радою

громади, районною, обласною радою акта, що не відповідає Конституції України, створює загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці, Президент України зупиняє дію відповідного акта з одночасним зверненням до Конституційного Суду України, тимчасово зупиняє повноваження голови громади, складу ради громади, районної, обласної ради та призначає тимчасового державного уповноваженого. У разі визнання Конституційним Судом України акта голови громади, ради громади, районної, обласної ради таким, що не відповідає Конституції України, Верховна Рада України за поданням Президента України достроково припиняє повноваження голови громади, ради громади, районної, обласної ради та призначає позачергові вибори у визначеному законом порядку [7].

Україна згідно статті 2 Конституції України є унітарною державою [8]. А унітарною є та держава, в якій територія розподілена на адміністративно – територіальні одиниці та відсутні елементи суб'єктності та суверенітет прав цього суб'єкта, якими не можуть бути при унітарній державі ці одиниці. Унітарні держави поділяються на: децентралізовані, відносно децентралізовані та централізовані. В. Борденюк так описує види унітарних держав:

- до децентралізованих відносять, як правило, такі держави, де територіальне самоврядування реально функціонує на всіх рівнях адміністративно – територіального поділу, включаючи адміністративно – територіальні одиниці найвищого рівня. Сюди належать насамперед держави, де функціонує так звана англосаксонська система місцевого самоврядування;

- відносно децентралізованими визнаються держави, в яких місцеве самоврядування функціонує лише на, так званому, первинному рівні адміністративно – територіального поділу, тобто на рівні громад, комун, общин, муніципалітетів тощо. Відносно територіальних колективів адміністративно – територіальних одиниць вищого, аніж громада, рівня, то вони або не визнаються суб'єктами самоврядування, або якщо й визнаються, то управління в таких територіальних одиницях здійснюється на основі поєднання демократичної та адміністративної децентралізації (деконцентрації) владних повноважень. На рівні таких територіальних одиниць паралельно функціонують органи місцевого самоврядування та органи виконавчої влади; У децентралізованій унітарній державі місцеві органи формуються шляхом виборів місцевим населенням, тобто незалежно від центральних органів влади. Місцеві органи мають значні повноваження у вирішенні питань на місцях;

- централізованими вважаються держави, в яких місцеве самоврядування взагалі відсутнє. В таких державах управлінські функції на місцях здійснюються через розгалужену систему організаційно підпорядкованих по вертикалі органів державної виконавчої влади, у формуванні яких населення відповідних адміністративно – територіальних одиниць участі не бере. Така система управління на місцях характерна за умов надзвичайного стану або для держав з недемократичним політичним режимом [3, 23].

Україна на даний момент є відносно децентралізованою унітарною державою. Адже на обласному рівні функціонують обласні державні адміністрації та обласні ради. Районні та міські державні адміністрації діють в містах м. Києві та Севастополі. Відсутність органів виконавчої влади в інших містах, а також в районах в містах, селах і селищах можуть вказувати на те, що владні повноваження та вирішення питань місцевого значення належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Однак тут має місце делегування повноважень органами виконавчої влади до органів місцевого самоврядування. Делеговані повноваження закріплені в статті 1 Закону України «Про місцеве самоврядування»[9]. Однак, враховуючи те, що органи місцевого самоврядування вирішують власні проблемні питання, пов'язані із забезпеченням прав та інтересів територіальних громад, вони ще отримують додаткове навантаження у вигляді «делегованих повноважень».

Україна згідно до статті 1 Конституції України є демократичною державою. Тому їй варто проводити демократичну децентралізацію, тобто передачу значних повноважень органам місцевого самоврядування. Україна повинна зробити перехід від відносно децентралізованої до децентралізованої унітарної держави, для того, щоб повнота влади на місцях була в руках територіальних громад.

Основною умовою ефективної діяльності місцевого самоврядування є її фінансова складова. Фінанси є уособленням можливостей. А повноваження та можливості - дві головні складові, які стосуються діяльності місцевого самоврядування. Місцева влада може мати кошти і бути обмеженою у своїх повноваженнях, прийнятті рішень, а може навпаки, мати достатньо повноважень, але при фінансовому обмеженні ці повноваження втрачають сенс. Тому поруч із децентралізацією влади потрібно проводити і бюджетну (фіскальну) децентралізацію. Вона потрібна для наявності в органах місцевого самоврядування власного бюджету. Не фінанси, зібрані в результаті трансфертів, субсидій або дотацій, а саме повноцінний бюджет органів місцевого самоврядування.

Для підтримання децентралізації влади було ухвалено та прийнято «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1

квітня 2014 року, Закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року.

Децентралізація має проводитися на таких принципах:

- послідовності й поетапності передачі функцій від центральної до місцевої влади;
- взаємозв'язку всіх етапів децентралізації;
- комплексності всіх заходів на кожному етапі, проведення реформ пакетом заходів, що пов'язані єдиною метою ті стратегією;
- втягнення у процес децентралізації широких верств населення і громадянського суспільства.

В цілому в Україні варто пройти 5 кроків для децентралізації влади:

Крок 1 -Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. Створити трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою в Україні: регіони – райони - громади.

Крок 2 -Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Необхідно найбільш важливі для людей повноваження передати на найближчий до людей рівень влади. Наприклад:

повноваження громади:

- дошкільна та шкільна освіта;
- первинна медицина та швидка допомога;
- комунальне господарство;
- охорона правопорядку;
- пожежна охорона;
- соціальний захист;

повноваження району:

- спеціалізована шкільна освіта;
- спортивні школи, школи-інтернати тощо;
- вторинна медицина, стаціонари загального профілю;

повноваження регіону:

- професійно-технічна освіта;
- спеціалізована медична допомога, онкоцентри, кардіоцентри та ін.;
- планування регіонального розвитку;
- збереження природних ресурсів [10].

Крок 3 - Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування. Виконавчій владі залишити тільки право контролю.

Крок 4 - Визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні. Потрібно повністю оновити бюджетну систему. Коли розмір громади чи району збільшаться - з'являться додаткові ресурси на місцях, їх можна буде раціонально використовувати. Адже саме на цьому рівні потрібні гроші, наприклад, на благоустрій: ремонт доріг, охорону правопорядку, роботу початкової школи, тощо. Усі місцеві бюджети отримують прямі стосунки з державним, кошти до місцевої громади надходять стабільно, витрати можна буде прогнозувати. Місцеві податки стають основою місцевого бюджету, а вже він прямо залежить від громади та її влади. Це мотивує владу громади до збору податків, а мешканців - до їх сплати. У місцевих бюджетах збільшуються можливості.

Крок 5 - Зробити органи місцевого самоврядування підзвітними перед виборцями і державою. Люди почнуть розуміти, що від їхнього голосування залежить, чи добре працюватиме для них місцева влада. А отже, від самих мешканців залежить якість життя [10].

Прикладом унітарної країни, в якій проходила децентралізація, для України може послужити Італія. Коли Італія ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування, головними принципами стали: місцева автономія та широка децентралізація в межах єдиної, унітарної та неподільної республіки [11,119-120]. Основи децентралізації були закладені в Конституції. Вона закріпила два принципи: принцип політичної децентралізації та принцип територіальних колективів у межах єдиної держави. Це означало надання самостійності, певних адміністративних повноважень усім територіальним колективам: областям, провінціям, комунам [12].

Найбільшими одиницями є 20 областей, наділені широкою автономією. Вони володіють законодавчою, адміністративною та фінансовою самостійністю. З цих областей 5 мають особливий статус спеціальної.

Нижню ланку адміністративної системи складають провінції. Вони приймають власні багаторічні програми і плани розвитку території. На підставі таких програм провінції координують діяльність комун (найнижчий орган влади) в сфері туризму, комерційній, соціальній та економічній сферах. Області, провінції та комуни мають виборні органи й органи виконавчої влади.

В усіх територіальних одиницях Італії є представницькі органи влади. В областях – урядовий комісар; у провінції – префект; у комунах – керуючий, що інформує префекта про стан справ в усіх сферах життя населеного пункту.

Іншим варіантом удосконалення адміністративного устрою України є проведення федералізації. Федералізація - адміністративно-політичний процес та конституційна реформа, які спрямовані на перехід від унітарного державного устрою до федеративного.

Від децентралізації федералізація відрізняється тим, що при першій частина повноважень покладається на органи місцевого самоврядування, а при останній – на рівень регіонів з правом на статус суб'єкта влади вищого рівня.

Як і у випадку з децентралізацією, ідея федералізації в історії України пролунала не вперше.

Відомим теоретиком федералізму в Україні був М. Драгоманов, який вбачав у ньому найкращу (найповнішу) форму демократії. 1891 року Братство тарасівців стало першою політичною організацією, що виступила за вільну соборну федеративну Україну, окресливши у своїй програмі майбутню українську державу як федерацію Лівобережної, Правобережної, Степової України, Кубані й Галичини. А вже у вересні 1905 року Микола Міхновський розвинув цю ідею в запропонованому проекті Конституції, опублікованій у Львові в першому номері часопису «Самостійна Україна» [13]. В цій Конституції Україна позиціонувалася як вільна, соборна федеративна держава. Міхновський вважав, що влада в Україні має належати Всеукраїнській Спільноті в особі українського народу. Ця Спільнота має об'єднати дев'ять українських земель: Чорноморська Україна, Степова Україна, Слобідська Україна, Лівобережна (Гетьманщина), Північна Україна, Гайова Україна (Полісся), Підгірська Україна, Горова Україна та Понадморська Україна. Кожна із перерахованих земель є спільнотою «вільних і самоврядних громад» [14].

Однак, навряд чи цю форму держави можна назвати федерацією, адже за твердженням Міхновського український народ є обличчям Спільноти, яку варто відрізнити від громади. Дане твердження вказує на унітарну форму держави. Можливо така відмінність Спільноти від громади є досить умовним, або напочатку ХХ століття поняття та уявлення про Федеративну Україну були зовсім іншими, ніж зараз.

Прихильником федеративної України був і В'ячеслав Чорновіл, який мріяв, щоб кожна її земля мала б власний парламент і власний уряд, а на федеральному рівні запрацювала б двопалатна Центральна Рада України. У своєму начерку «Моя виборча програма», будучи кандидатом у народні депутати УРСР на виборах 1990, він зазначав: «Я уявляю майбутню Україну федеративною державою — союзом земель, які склалися історично й несуть на собі природно-кліматичні, культурно - етнографічні, мовно-діалектні, побутово - господарчі та інші відмінності, що творять неповторне різноманітне обличчя єдиного народу. Бачу в складі Української Федеративної Народної Республіки такі землі, як Київщина, Поділля, Волинь, Галичина, Буковина, Закарпаття, Гетьманщина, Слобожанщина, Запоріжжя, Донеччина, Таврія (Чорноморія), а Крим — як незалежного сусіда або автономну республіку в союзі з Україною» [13].

Зараз деякі наукові діячі вбачають у федералізації альтернативу децентралізації. Політичний аналітик Данило Коптін запропонував свою модель адміністративно – територіального устрою, який може сформуватися в результаті федералізації в, так званій, «Федеративній Республіці Україна».

Українська Федерація складатиметься не з областей, а з більш великих утворень - земель. До її складу мають входити федеральні землі і федеральні міста. До федеральних земель відносяться: Волинська Земля (Рівненська, Житомирська, Волинська області; столиця - Рівне); Галицька Земля (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська, Чернівецька області; столиця - Львів); Донецька Земля (Донецька, Луганська області; столиця - Донецьк); Закарпатська Земля (Закарпатська область; столиця - Ужгород); Запорізька Земля (Запорізька, Дніпропетровська, столиця - Дніпропетровськ); Київська Земля (Київська, Чернігівська, Полтавська, Кіровоградська області, столиця - Чернігів); Кримська Земля (АР Крим Включає Севастополь; столиця - Сімферополь); Подільська Земля (Вінницька, Хмельницька, Черкаська області; столиця - Вінниця); Придністровська Земля (колишня Молдавська АРСР: столиця - Тирасполь); Слобідська Земля (Сумська, Харківська області; столиця - Харків); Чорноморська Земля (Одеська, Миколаївська, Херсонська області; столиця - Миколаїв) [15].

До федеральних міст відносяться міста Київ (столиця Федерації) і Одеса (вільне місто). Федеральні землі і федеральні міста є рівноправними учасниками Федерації. Землі є самоврядними, при цьому федеральним властям належать виключні повноваження щодо здійснення зовнішньої політики, оборони, безпеки, контроль за фінансовою політикою. Центральна влада представлена двопалатним парламентом: нижня палата-Центральна Рада і верхня - Федеральний Сенат. Центральна Рада вибирається за пропорційно-мажоритарною системою: половина за партійними списками, половина - по одномандатних округах.

Федеральний Сенат формується Федеральними Землями: вони делегують по 3 представника з числа депутатів кожної Земельної Ради. Крім того, довічними сенаторами стають колишні президенти і прем'єр-міністри, що пробули на посаді не менше півроку - року. Центральна Рада формує зі своїх членів Федеральний уряд, який і є головним виконавчим органом на території України. Президент України також вибирається Центральною Радою, рішення якої схвалюється Федеральним Сенатом. Президент як глава держави здійснює представницькі функції, а також є верховним головнокомандувачем. Фактично головна фігура федерального рівня - Прем'єр-Міністр. Він очолює виконавчу владу, керує роботою уряду, здійснює реалізацію межземельних і федеральних програм. Якщо продовжити аналогію з Німеччиною, то він - український канцлер. Федеральний Сенат призначає голову Федерального Банку та суддів Федеральних судів - Конституційного, Верховного та Арбітражного. Сенат вирішує проблеми міжземельних відносин, приймає остаточне рішення про оголошення воєнного чи надзвичайного стану. Головну роль в регіонах грають Земельні Ради. Вони володіють всією повнотою влади на території Землі, за винятком повноважень Федерації. Вони формують Земельні уряди, вони делегують своїх представників до Федерального Сенату. Податкова система будується на основі бюджетного федералізму - в Землях повинно залишатися не менше 50 відсотків зібраних там податків. Землі безпосередньо взаємодіють між собою при здійсненні спільних проєктів[15].

Стосовно фінансових ресурсів, федералізація такої унітарної держави, як Україна потребує посилення субнаціонального та місцевого рівнів управління, так як основна частина коштів у місцевих бюджетах у вигляді зібраних податків і зборів повинна використовуватися органами місцевої влади на власний розсуд.

Гарним прикладом федеративної держави для України є Швейцарія. Хоча офіційна назва країни - Швейцарська Конфедерація, за державним устроєм вона є Федерацією. В історії Швейцарія існувала як «Вічний союз» для протистояння зовнішній загрозі, потім як «Швейцарське присяжне товариство», а у 1848 році остаточно утвердилася як федерація.

Швейцарія складається з 23 кантонів, три з яких поділяються на напівкантони. Перелік кантонів та напівкантонів закріплений в статті 1 Союдної конституції Швейцарської Конфедерації [16].

В статті 3 Конституції зберігаються норми про суверенітет кантонів, однак це може бути пов'язано з даниною традиції. Кантони мають ознаки державності, можуть мати свою Конституцію, громадянство, законодавство, але у статті 49 закріплюється "примат і дотримання федерального права". Кантони не мають право сецесії (виходу зі складу федерації). Питання розмежування повноважень закріплені в третьому відділі Конституції, главі 1-"Відносини між Конфедерацією і кантонами" [16]. Компетенції розмежовані між Швейцарською Конфедерацією та кантонами. До компетенцій Конфедерації відносять оборону, митні справи, міжнародні справи, грошова емісія та ін. До компетенцій кантонів відносять регулювання відносин між церквою та державою, комунальне господарство, судочинство по кримінальним та цивільним справам.

Законодавчу владу здійснює парламент - Федеральні збори, який складається з 2 палат - Національної ради і Ради кантонів, які очолюють Президенти відповідних рад.

Для будь-якої федерації, в тому числі і для Швейцарії, важливе значення мають відносини між центральною владою та суб'єктами в сфері фінансів. Держава фінансується в основному через систему оподаткування, а податки виступають в цих умовах як основний засіб фінансування її діяльності.

У Швейцарії регіональна влада володіє практично повною автономією у виборі податків, бази оподаткування та податкових ставок. Громади мають також високий рівень фінансової автономії. Існують спільні принципи та рекомендації до звітності, які затверджуються міністрами фінансів кантонів, але кантони розглядають їх по-різному. Кантони можуть самі затверджувати фінансові інструкції для громад.

Отже, враховуючи вищевикладене попри особливості децентралізації та федералізації, варто виділити їх позитивні та негативні сторони.

Серед позитивних моментів децентралізації можна виділити: об'єднання громад, наявність власного бюджету, і вихід на прямі стосунки з державним бюджетом. Враховуючи велику кількість адміністративно-територіальних одиниць в Україні має місце складний процес державного управління, тому громади треба підштовхувати до об'єднання. Перевагою є нові податки. Органи місцевого самоврядування матимуть реальні джерела надходжень, які будуть спрямовуватися на розвиток інфраструктури населених пунктів.

Недоліками у проведенні децентралізації є повільні темпи через високий рівень корупції в Україні. Також є ризик «фіктивного» проведення децентралізації. Адміністративно-територіальна реформа 2005 року так і не була реалізована через неієздатність організаційної структури, маючи при цьому продуману теоретичну основу.

Серед позитивних моментів федералізації можна виділити широкі повноваження регіонів у вирішенні економічних, культурних, етнічних та інших питань. Враховуючи ідеологічні

зіткнення, мовні проблеми між «заходом» та «сходом» України, процес федералізації міг би допомогти вирішити ці негаразди та створити необхідний баланс між регіонами у цих питаннях. Регіони матимуть широкі повноваження у законодавчій, виконавчій та судовій гілках влади та міцну фінансову базу. Прихильники федерації обґрунтовують її доцільність географічними, історичними, мовними, культурними особливостями різних українських територій та зовнішньополітичними поглядами їхніх мешканців.

Щодо недоліку, то більшість науковців бачать у федералізації «план по розколу» України. На їх думку, федералізація є посяганням на територіальну цілісність України та порушенням 2 статті другої Конституції України, що Україна є унітарною державою і ця унітарність є основою її цілісності та єдності.

Отже, в умовах функціонування застарілої системи публічної влади проведення децентралізації або федералізації необхідно. Будь – який з цих процесів реформування покликаний на покращення діяльності органів влади усіх рівнів; розмежування компетенцій між органами виконавчої влади загальнодержавного та місцевого рівнів; між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; посилення ролі громад у діяльності органів місцевого самоврядування, участь цих органів у захисті законних прав та інтересів громад; наявність власного бюджету в цих органах та право більш вільно ним розпоряджатися щодо розвитку регіону.

Найголовніше, щоб процес реформування йшов демократичним шляхом, адже варто повернути довіру громадян до влади. За таких умов буде змінюватися характер взаємовідносин між органами центральної державної влади та місцевого самоврядування. Розширення повноважень регіонів не означає зниження ролі центральних органів влади або взагалі їх ліквідацію на місцях. Централізм природньо притаманний будь-якій державі, так як він є гарантією цілісності та неподільності країни.

Література:

1. Бориславська О. М., Заверуха І.Б., Школик А.М., Захарченко Е.М., Курінний О.В., Топпервін Н. Децентралізація публічної влади: досвід Європейських країн та перспективи України / О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха, А.М. Школик, Е.М. Захарченко, О.В. Курінний, Н. Топпервін; Центр політико – правових реформ. – К., 2012. – 127 с.
2. Грицяк І.А., Говоруха В.В., Стрельцов В.Ю. Правова та інституційна основи Європейського Союзу: підруч. – Х., 2009. – 619 с.
3. Борденюк В. Децентралізація державної влади і місцевого самоврядування: поняття, суть, та форми (влади) [Текст] / В.Борденюк // Право України. 2005. – 1. – с. 21 – 25
4. Грицяк І. Децентралізований та регіональний унітаризм як нові форми державного устрою. [Текст] / І. Грицяк // Віче. – 2015 №14. с. – 5 -11
5. Гурне Б. Державне управління / Пер.з франц. В. Шовкуна. – К.: Основи, 1993. – 165 с.
6. Конституційне право України: Підручник / За ред. В.Ф. Погорілка. – К.: Наукова думка, 1999. – 735 с.
7. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Проект_Закону_про_внесення_змін_до_Конституції_України_щодо_децентралізації_влади
8. Конституція України. Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28.06.1996
9. Закон України Про місцеве самоврядування в Україні. Верховна Рада України; Закон від 21.05.1997. С.1.Р.І
- 10.5 необхідних кроків для проведення реформи. [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/5_steps
11. Падалко Г.В. Централізація та децентралізація в організації служби в органах місцевого самоврядування: муніципально – правовий аспект [Текст] / Г.В.Падалко // Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. НАН України. Держава і право. Юридичні і політичні науки. Збірник наукових праць. – 2012. - №5. С. – 117- 123.
12. Автономов С. А. Сивицький В. А., Черкасов А. І. Конституційне (державне) право зарубіжних країн: навчальний посібник. М.: АСТ ВІСН, 2003 - С. 323-324.
13. Федеративна Україна. Матеріал з Вікіпедії, вільної енциклопедії. [електронний ресурс]. Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Федеративна_Україна
14. Конституція Міхновського. Матеріал з Вікіпедії, вільної енциклопедії. [Електронний документ]. Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Конституція_Міхновського
15. Данило Коптів. Федеративна республіка Україна. [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.regnum.ru/news/576702.html>

16. Союзная конституция Швейцарской Конфедерации. [Електронний документ]. Режим доступу: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/swiss/swiss--r.htm
17. Децентралізація публічної влади: досвід європейських держав та пропозиції для України / А.М. Школик, О.М. Бориславська, І.Б. Заверуха [та ін.]. – К.: Центр політико-правових реформ, 2011. – 219 с.