

ATELIERUL NR. II PROBLEME ACTUALE PRIVIND ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ АССИМЕТРИЧНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В КОНТЕКСТЕ РЕФОРМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ВЛАСТИ В УКРАИНЕ

*Андрей МАЕВ,
кандидат наук государственного управления,
доцент кафедры украинского и иностранных языков
Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

SUMMARY

The article contains a brief analysis of asymmetric decentralization used in some European countries. The possibility of this model implementation within the process of territorial organization reform in Ukraine is analyzed taking into account historical experience and modern geopolitical realities.

Keywords: *asymmetric decentralization, region, territorial organization of power.*

После восстановления независимости, Украина получила неэффективную, унаследованную от социалистических времён систему регионального управления, которая формировалась в условиях тоталитарного государства и не соответствовала новым реалиям. Промедление с её реформированием способствовало развёртыванию негативных тенденций в экономической и политической сферах. В дополнение к негативным явлениям экономического характера появились тенденции противопоставления региональных элит центральной власти, остро проявилась угроза сепаратизма.

В 2014 году в Украине был дан старт масштабным реформам, предусмотренным Президентской стратегией «Украина – 2020». Одной из приоритетных реформ стала децентрализация власти, основные направления которой были определены Концепцией реформирования местного самоуправления и территориальной организации власти, утверждённой распоряжением Кабинета Министров Украины 1 апреля 2014 года [7].

В отличие от некоторых других трансформаций, инициированных Евромайданом, данная реформа существует не только на бумаге. Она уже привела к видимым изменениям в жизни граждан. Так, значительные успехи были достигнуты в сфере финансовой децентрализации. Несмотря на вооружённый конфликт на Донбассе и сопутствующий экономический спад, правительство Украины не осуществило типичную для таких государственных кризисов децентрализацию публичных финансов. Совокупная доля местных бюджетов (т. е. включая трансферты) в сводном бюджете Украины выросла с 45,6% в 2015 г. до 51% в 2017 г. Такое необычное поведение государства во время войны является индикатором глубины общественных истоков и политического спроса на децентрализацию в Украине [1].

Децентрализацию власти осуществили многие европейские унитарные государства. В некоторых из них реализована модель ассиметричной децентрализации (asymmetric decentralization), которая предусматривает использование различных форм децентрализации (расширенная автономия, ограниченная автономия, специальная автономия) в отдельных регионах одной страны. Такая форма децентрализации является одной из составляющих распространённой в современном мире стратегии «разнообразия в единстве» или «единства в разнообразии» по развитию региональной культуры, в т. ч. и политической [2, с. 203].

Примером государства с асимметричной децентрализацией является Испания, где существует «особый режим финансирования» для некоторых автономных общин (*comunidades autnomas*) [13]. В течение длительного периода в XX веке Испания имела сильную, централизованную, авторитарную и бюрократическую административную систему под диктаторским управлением генерала Франко. Очень быстро страна перешла к модели, предусматривающей создание новых региональных органов власти, которые исполняли роль главных коллективных игроков в системе и имели собственные независимые исполнительные, законодательные и судебные органы. Сейчас страна разделена на 17 автономных общин, каждая из которых имеет собственные политические и ведомственные структуры.

Переход Испании конституционным путём от крайне централизованной унитарной системы к децентрализованной, основанной на множественности регионов с определённой степенью автономии, стал значимым событием в истории страны. Он ознаменовал признание на конституционном уровне культурного разнообразия Испании, а также предоставление права на автономию общинам, которые стремились к политическому выражению своей особой идентичности, но были лишены этого права [9].

В то же время, существует проблема сепаратизма в Каталонии, автономия которой была восстановлена после перехода Испании к демократии в 1979 году. Центральное правительство значительно расширило права местного самоуправления, предоставило Каталонии право распорядиться всеми местными налогами и половиной центральных налогов, собранных в провинции, а каталанский язык получил официальный статус. Тем не менее, часть каталонских граждан и политиков полагает, что этого недостаточно.

Следует отметить, что Каталония наиболее развитый в экономическом плане регион Испании, где производится около 20 процентов валового внутреннего продукта. Этот фактор также способствует росту числа сторонников независимости региона. В референдуме 1 октября 2017 года, как сообщают каталонские власти, приняли участие 2,2 млн. человек (всего было зарегистрировано 5,3 млн. избирателей). Более 90% от числа голосовавших высказались за независимость.

Страна басков в экономическом плане слабее Каталонии, но при этом пользуется льготами – особым режимом налогообложения. Она самостоятельно управляет налоговыми поступлениями и платит в бюджет Испании лишь небольшую сумму в отличие от каталонского региона. Теперь баскские националисты не считают задачу приобретения независимости приоритетной и добиваются лишь расширения прав автономии [5].

В Италии есть 5 регионов с особым статусом, которые имеют особые условия автономии и дополнительные (кроме итальянского) официальные языки. Такими регионами являются: Сицилия, Сардиния, Трентино-Альто-Адижде, Фриули-Венеция-Джулия и Валле д'Аоста. Особый статус закреплён в Конституции Италии, а уставы каждого региона определяются Конституционным законом. Упомянутые регионы обладают значительной автономией в законодательной, административной и финансовой сферах. Например, они самостоятельно организывают свои местные общины и оставляют большую часть взимаемых налогов в региональной казне. Так, Валле д'Аоста сохраняет более 90% всех налогов, а Сицилия – 100% [12].

Четыре автономных региона были созданы в 1948 году: Сардиния и Сицилия – как изолированные от континента, бедные с экономической точки зрения и имеющие сепаратистскую направленность; Трентино-Альто-Адижде – для защиты своего немецкоязычного меньшинства; Валле д'Аоста – для защиты франкоязычного населения после неудачной попытки генерала де Голля аннексировать этот регион. Регион Фриули-Венеция-Джулия был создан в 1963 году, после возвращения Италии Триеста. Регион находился на границе с коммунистическим блоком, а ключевым фактором предоставления ему особого статуса явилось наличие словенского этнического меньшинства [12].

Во Франции четыре заморских департамента (Мартиника, Гваделупа, Гвиана и Реюньон), а также Корсика являются территориями, которые пользуются особым статусом.

Корсика имеет статус, отличный от других французских регионов в соответствии с законом от 13 мая 1991 года, который даёт ей более широкую автономию. Для реализации всех своих полномочий Корсиканское территориальное сообщество располагает обычными ресурсами

регионов, за исключением налога на профессиональную деятельность, который заменяется в казне компенсационным пособием, выплачиваемым государством. Корсика получает доходы в основном от налогов на компании воздушного и морского транспорта и акцизов на алкоголь и табак. Кроме того, с 1976 года остров получает грант территориальной неделимости от государства [11].

Ещё одним примером асимметричной децентрализации среди децентрализованных унитарных государств является Великобритания. В Соединённом Королевстве избранные собрания Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии имеют разные законодательные полномочия, а в Англии представительская ассамблея вообще отсутствует.

Говоря о возможности использования вышеописанного европейского опыта в Украине, следует, прежде всего учитывать исторические факторы. Имея в своём составе Автономную Республику Крым, Украина уже является образцом асимметричного устройства. Кроме того, городам Киеву и Севастополю предоставлен особый статус.

В то же время исторический опыт свидетельствует о формировании Украины именно как унитарного государства. Только рассматривая территориальное устройство в период Киевской Руси, можно говорить о федеративном (или же конфедеративном) объединении сначала племенных союзов, а позднее княжеств [8, с. 92]. Украинская казацкая держава формировалась как унитарное государство, так же не шла речь о федеративном устройстве и в период Украинской Народной Республики (УНР), Гетьманата и Директории. В частности, Конституция УНР 1918 года, предоставляя «своим землям, волостям и общинам права широкого самоуправления, соблюдая принцип децентрализации» все же провозглашает УНР «неделимым государством» [3, ст. 1].

Идея децентрализации власти с середины XIX века является органической составляющей украинской общественно-политической и государственной мысли. Децентрализацию отечественные мыслители рассматривали вместе с принципами народовластия и местного самоуправления как действенную гарантию соблюдения демократических прав и свобод граждан. Ещё со времён Кирилло-Мефодиевского общества через «Свободный союз» М. Драгоманов идея децентрализации полагалась в основу политических проектов перестройки Российской империи, пока она не была реализована в государственном устройстве Украинской Народной Республики 1917-1920 годов. К сожалению, при существующих на тот момент условиях построить систему государственного управления на последовательно воплощённых принципах децентрализации не удалось [2, с. 92].

В современной Украине вопросы административно-территориального устройства постоянно находились в центре внимания политиков и учёных. Ещё во время первой президентской кампании 1991 года между двумя конкурирующими кандидатами от демократической оппозиции

В. Чорноволом и Л. Лукьяненко возникла полемика по поводу федерализации Украины. Первый тогда отстаивал принципиальную возможность перехода к федерализму в будущем, тогда как второй был категорически против [4].

В последующие годы в Украине периодически появлялись идеи относительно необходимости федерализации. В течение значительного времени украинские земли находились под властью других государств, и действительно сегодня различные регионы имеют свои национально-культурные особенности. Вместе с тем, руководящие круги России, которые не могут смириться с суверенной Украиной, продолжают использовать этнографические различия в отдельных регионах в качестве основы для нагнетания межнациональных противоречий. Украине навязывается идея превращения в федерацию, в которой некоторые регионы фактически имели бы право «вето» в вопросах внешних связей, обеспечения безопасности, культурной и языковой политики государства.

Опасность федерализации в Украине обусловлена скорее политическими факторами и внешним давлением, и не связана с самой концепцией федеративного государства. Основным принципом федерализации состоит в том, чтобы предоставить субнациональным единицам конституционно закреплённые права на общий суверенитет, а не гарантировать определённый уровень политического влияния на центральную власть. Россия рассматривает федерализацию Украины как средство обеспечения её «нейтралитета». При федерации внешняя полити-

ка, сфера безопасности и торговля остаются в руках центрального правительства. Желание же России состоит в том, чтобы восточные регионы Украины могли заключать собственные внешнеполитические альянсы [10].

Подобная норма содержится в Законе Украины «Про особый порядок местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей». Согласно документу, органы исполнительной власти способствуют развитию в отдельных районах Донецкой и Луганской областей трансграничного сотрудничества, направленного на решение общих проблем развития, усиление и углубление добрососедских отношений между территориальными общинами, органами местного самоуправления отдельных районов с административно-территориальными единицами Российской Федерации на основе соглашений о приграничном сотрудничестве [6, ст. 8].

В упомянутом законе есть и другие нормы, отличающиеся от применяемых для всех других административных единиц, как, например, порядок назначения руководителей органов прокуратуры и судов. Де факто, применение данного закона на практике будет означать асимметричную децентрализацию. Однако, следует отметить, что в Конституции Украины четко прописана форма организации органов местной власти, и она одинакова для всех регионов без исключения.

Подводя итоги следует отметить, что федеративное устройство, по нашему мнению, является неестественным для Украины, поскольку федерация с исторической точки зрения – это объединение территорий, которые были когда-то отдельными государствами. Федерализация Украины на нынешнем этапе, по нашему мнению, была бы явно деструктивным шагом, и создавала бы угрозу территориальной целостности страны.

В то же время, опыт асимметричной децентрализации, существующий в ряде европейских стран, является интересным. Он мог бы быть применён в отношении Автономной Республики Крым (АРК) после возвращения контроля над этой территорией. Применение асимметричной децентрализации по отношению к АРК обусловлено историческими факторами, поскольку Крым уже имеет в Украине автономный статус и является исторической родиной крымских татар.

В сложившихся сегодня условиях, очень важно не допустить центробежных тенденций и усиления сепаратизма. В этой связи, важнейшей задачей является успешное завершение полноценной децентрализации для всех регионов Украины с внесением соответствующих изменений в Конституцию страны и реформированием административно-территориального устройства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Децентрализация в Украине: устойчивые успехи или воздушные замки? Зеркало недели. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://zn.ua/internal/decentralizaciya-v-ukraine-ustoychivye-uspehi-ili-vozdushnye-zamki-295232_.html.

2. Забейворота Т. Модернізація системи державного управління в умовах децентралізації влади: дис. на здобуття наук. ступеня к-та наук з держ. управління: спец. 25.00.01 «Теорія та історія державного управління» / Т. Забейворота. – Харків, 2017, 276 с.

3. Конституція Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права і вільності УНР) від 29.04.1918. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://web.archive.org/web/20081206132214/http://vilegas.com.ua/content/view/1823/109/>.

4. Лісничук О., Сушко О. Децентралізація: ідея завтрашнього дня? / О. Лісничук, О. Сушко. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.fes.kiev.ua/Dokument/suschko-ua.pdf>

5. Не только Каталония: какие регионы в Западной Европе хотят независимости? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.dw.com/ru/%D0%BD%D0%B5>

6. Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей. Закон України від 05.10.2018 № 1680-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1680-18>

7. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної

організації влади в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

8. Саханенко С. Територіальні основи організації публічної влади в Україні: Конспект лекцій. / С. Саханенко – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2003, 194 с.

9. Чернеженко О. Демократичний розвиток та консолідація місцевої влади в Іспанії. [Електронний ресурс] / О. Чернеженко – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipch_2016_1_21

10. Decentralization: Ukraine's Rub. [Electronic resource] – Access mode: <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=55612>

11. La Corse et les quatre régions d'outre-mer bénéficient d'un statut spécial. [Electronic resource] – Access mode: https://www.lesechos.fr/06/03/1998/LesEchos/17600-223-ECH_la-corse-et-les-quatre-regions-d-outre-mer-beneficient-d-un-statut-special.htm

12. Région autonome à statut spécial. [Electronic resource] – Access mode: <http://dictionnaire.sensagent.leparisien.fr/R%C3%A9gion%20autonome%20%C3%A0%20statut%20sp%C3%A9cial/fr-fr/>

13. Watts R. A comparative perspective of asymmetry in federations. [Electronic resource] / R. Watts – Access mode: <https://www.queensu.ca/iigr/sites/webpublish.queensu.ca/iigrwww/files/files/WorkingPapers/asymmetricfederalism/Watts2005.pdf>