

**ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У ФЕДЕРАЦІЯХ:
ПРОБЛЕМИ КРИТЕРІЇВ ТА ОЦІНЮВАННЯ.**

У статті розглядається проблеми децентралізації у федераціях. Аналізуються можливі критерії визначення ступеня централізації та децентралізації. В якості таких критеріїв використовуються: законодавча децентралізація, адміністративна децентралізація, фінансова децентралізація і конституційні обмеження. Розглядаються обов'язкові повноваження федерального уряду.

В статтє рассматриваются проблемы децентрализации в федерациях. Анализируются возможные критерии определения степени централизации и децентрализации. В качестве таких критериев используются: административная децентрализация, финансовая децентрализация и конституционные ограничения. Рассматриваются обязательные полномочия федерального правительства.

The problems of decentralization in federations are considered in this article. The possible criteria of the extent's definition of decentralization and centralization are analysed. In the capacity of such criteria administrative decentralization, financial decentralization and constitutional limitations are used. The compulsory powers of the federal government are discussed.

Згідно статті 2 Конституції Україна є унітарною державою, але стаття 132 гарантує поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної політики, Розділ X Конституції України присвячений Автономній Республіці Крим [1]. Така форма державного устрою спричиняє актуальність дослідження федералізму як методу, за допомогою якого країни з культурним і регіональним розмаїттям ефективно вирішують проблеми, що викликає таке розмаїття. Досвід федеративних країн може стати підґрунтям для розподілу повноважень між рівнями влади в унітарних країнах з різним ступенем централізації, адже характерною рисою сучасного федералізму є величезна кількість форм його втілення і регулярна поява все нових інноваційних варіантів. Для української політичної науки актуальним є дослідження принципів взаємодії різних рівнів влади, розподіл їхніх повноважень, тобто проблеми децентралізації.

Зважаючи на актуальність проблеми федералізму активно досліджуються закордонними та вітчизняними вченими. Створена Міжнародна асоціація центрів досліджень федералізму, президентом якої є Рональд Л.Уоттс. У праці цього вченого надано детальну бібліографію дослідження федералізму, але відзначається відсутність ґрунтовних праць з проблем визначення критеріїв та оцінювання децентралізації федеративних систем [2]. В сучасній українській політології проблемам федералізму приділяють значну увагу наступні автори: О.Картунов, І.Курас, О.Куць, В.Лісничий, О.Майборода, Ю.Римаренко. Але комплексних досліджень з проблеми децентралізації у федеративних державах поки що не має.

Децентралізація є важливою проблемою для країн з унітарним і федеративним державним устроєм, а також для унітарних з елементами федералізації. Але емпіричний матеріал для аналізу даної проблеми здатні надати федеративні держави, адже саме вони мають більший досвід децентралізації, що дає можливість досліджувати принципи та наслідки децентралізації в різних сферах суспільного життя. Їхній досвід з реалізації децентралізації може використовуватися країнами з іншими формами державного устрою та наддержавними утвореннями. Метою даного дослідження є визначення критеріїв та оцінювання ступеня централізації та децентралізації для різних федеративних систем.

Одразу слід зазначити, що деякі іноземні автори віддають перевагу вживанню стосовно федерацій терміна “нецентралізація”, оскільки “децентралізація”, на їхній погляд, передбачає певну ієрархію влади згори донизу, тоді як “нецентралізація” означає конституційно структурований розподіл владних повноважень [2, с.111]. Але оскільки у вітчизняній науці більш поширеним є саме термін децентралізація, будемо використовувати його. Порівняльна оцінка різних ступенів децентралізації у федераціях виявляється непростим завданням. Існують принаймні чотири проблеми, що заважають її здійсненню: по-перше, як визначити, чого саме стосується концепція децентралізації; по-друге, як її оцінити; по-третє, як узгодити різні результати; по-четверте, як порівняти між собою результати, одержані в різні часи і для різних країн. Перш за все необхідно відокремити одне від одного поняття децентралізації юрисдикції, тобто сфер компетенції кожного з рівнів державного управління, і децентралізації процесу ухвалення рішень на федеральному рівні, тобто яку роль у ньому відіграють суб’єкти-складові. Перша з форм децентралізації сама по собі має два окремих аспекти: обсяги юрисдикції кожного з рівнів влади та ступінь автономії, чи свободу від контролю з боку інших рівнів влади, якими окремий рівень влади користується під час виконання покладених на нього завдань. Наприклад, Японія, децентралізована унітарна держава, є високодецентралізованою з погляду адміністративних завдань, що покладаються на префектури та місцеву владу, а з іншого боку, вона є досить централізованою державою, якщо взяти до уваги ступінь контролю центрального уряду над підлеглими йому рівнями державного управління [3, с.557]. У деяких федераціях за суб’єктами-складовими закріплено мало повноважень, проте в процесі їх виконання вони мають більшу свободу.

Головною проблемою будь-якої порівняльної оцінки є відсутність єдиного кількісного критерію, за яким можна було б адекватно оцінити ступінь децентралізації юрисдикції, а також ступінь автономії суб’єктів у процесі децентралізованого ухвалення рішень у межах політичної системи. В якості критеріїв (не всі з яких, втім, мають однакову вагу) у процесі оцінки ми візьмемо до уваги ступінь законодавчої та адміністративно-виконавчої децентралізації, ступінь фінансової децентралізації, конституційні обмеження і характер системи ухвалення рішень на федеральному рівні. Розглянемо кожен із запропонованих критеріїв окремо.

Законодавча децентралізація. Певним індикатором ступеня децентралізації може слугувати формальний розподіл законодавчих повноважень згідно з конституцією країни. Порівнюючи системи розподілу влади в різних федераціях, слід враховувати, що довжина переліку повноважень федеральних чи провінційних органів сама по собі не дає повної картини, оскільки окремі пункти в цьому переліку можуть мати різне значення. Крім того, слід зважати на те, якою мірою повноваження, які визначено згідно з конституцією, використовують на практиці органи влади, за якими їх закріплено. Проте у будь-якому разі конституційний розподіл повноважень у законодавчій сфері є одним з важливих індикаторів ступеня децентралізації юрисдикції в країні. Також слід брати до уваги ступінь автономії, якою користується уряд у процесі виконання функцій, що закріплено за ним конституцією. Важливу роль у його визначенні відіграє обсяг ексклюзивних і спільних повноважень, що закріплюються за різними рівнями влади згідно з конституцією.

Ще один аспект законодавчої децентралізації полягає в тому, якою мірою на автономію суб’єктів-складових у сферах, що належать до їхньої юрисдикції, впливають міжнародні угоди, які укладає федеральний уряд. У деяких країнах (наприклад, у США, Швейцарії та Австралії) такі угоди обмежують автономію суб’єктів, тоді як в інших дія міжнародних угод не повинна суперечити законам суб’єктів, а для їх укладання потрібна згода уряду відповідного суб’єкта (Канада, Німеччина, Австрія) або принаймні федеральний уряд має провести консультації з відповідним урядом штату, результати

яких, щоправда, ні до чого федеральний уряд не зобов'язують (Індія, Малайзія). Найбільш далеко справа з наданням автономії суб'єктам-складовим пішла у Бельгії. Тут регіональні уряди самі мають право укладати міжнародні угоди у сферах, що належать до їхньої компетенції.

Адміністративна децентралізація. Ще одним важливим показником масштабів децентралізації юрисдикції є розподіл адміністративних повноважень, що склався згідно з конституцією і внаслідок делегування повноважень чи укладання міжурядових угод. Хоча в багатьох федераціях конституційний розподіл адміністративних повноважень в основному збігається з розподілом сфер законодавчої юрисдикції, існує й чимало винятків. Наприклад, у більшості федерацій Європи, згідно з вимогами конституцій, адмініструванням значної частини федерального законодавства займаються уряди суб'єктів-складових. Таким чином, згадані федерації в адміністративній сфері є більш децентралізованими, аніж у законодавчій. Аналогічну систему розподілу прийнято також у Європейському Союзі [4, с.33]. Одним з показників рівня децентралізації системи ухвалення рішень, особливо стосовно адміністративних повноважень, може слугувати обсяг суспільних послуг, що надаються на кожному з рівнів влади. Хоча з погляду оцінки рівня автономії цей показник мало про що говорить. Оцінюючи рівень автономії, якою користуються суб'єкти-складові у сфері своєї адміністративної юрисдикції, слід ураховувати, якою мірою уряди залежать один від одного з погляду впровадження розробленої ними політики (особливо це стосується тих країн, де федеральний уряд у цьому питанні залежить від урядів суб'єктів), а також те, якою мірою той рівень влади, що має законодавчі повноваження в тій чи іншій сфері, може спрямовувати дії того уряду, що відповідає за виконання створеного ним законодавства. Це досить важливий момент. Наприклад, у Швейцарії кантони користуються значною автономією під час вирішення питань, пов'язаних із впровадженням федеральних законів, адміністрування яких закріплено за ними згідно з конституцією. У такий спосіб наголошується на децентралізованому характері цієї федерації. В інших федераціях, де функції адміністрування федеральних законів делеговано суб'єктам-складовим не згідно з конституцією, а за рішенням федерального уряду, умови підтримки цього рішення, зокрема фінансові, та директиви федерального уряду можуть істотно обмежувати ступінь автономії, якою користуються суб'єкти.

Фінансова децентралізація. Про рівень фінансової централізації (децентралізації) свідчить частка фінансових надходжень федерального уряду (до відрахування фінансових трансфертів) у загальному обсязі бюджетних надходжень. Оскільки розрахунок цього параметра здійснюється виходячи з надходжень, безпосередньо одержуваних кожним із рівнів влади, і не враховує фінансові трансферти, він може слугувати певним критерієм ступені фінансової автономії (Таблиця 1)[2, с.79]. Частка витрат федерального уряду після відрахування всіх трансфертів у загальному обсязі бюджетних витрат усіх рівнів влади (федерального – регіонального - місцевого) ілюструє рівень централізації витрат (Таблиця 2)[2, с.80]. Деяку інформацію щодо рівня залежності чи автономії під час виконання функцій різними урядами можна дістати на підставі аналізу обсягів і характеру міжурядових фінансових трансфертів (Таблиця 3)[2, с.81]. Країни у цих таблицях подано в порядку спадання рівня фінансової централізації – від найцентралізованіших до більш децентралізованих.

Таблиця 1.

Надходження до федерального бюджету до здійснення міжурядових трансфертів порівняно з консолідованими (федеральний рівень –рівень суб'єкта федерації – місцевий рівень) бюджетними надходженнями, у відсотках



	1986	1996
Малайзія	87,2	89,9
Австрія	71,6	72,8
Австралія	74,4	69,1
США	64,7	65,8
Індія	68,2	64,6
Німеччина	64,5	64,5
Канада	48,4	47,7
Швейцарія	48,1	44,7
Європейський Союз	0,9	1,2

Таблиця 2.

**Витрати федерального уряду без урахування
міжурядових трансфертів порівняно з консолідованими
(федеральний рівень – рівень суб'єкта федерації – місцевий рівень)
бюджетними витратами, у відсотках**

	1986	1996
Малайзія	82,4	85,6
Австрія	70,5	68,8
США	56,0	61,2
Австралія	52,7	53,0
Індія	47,3	54,8
Німеччина	35,7	41,2
Канада	41,4	40,6
Швейцарія	35,0	36,7
Європейський Союз	2,1	2,5

Таблиця 3.

**Частка федеральних трансфертів у загальному обсязі надходжень
до бюджетів суб'єктів, у відсотках**

	1986	1996
Австрія	31,9	43,6
Австралія	54,4	40,7
Індія	44,0	39,41
США	20,5	29,6
Канада	20,1	19,79
Швейцарія	21,7	18,9
Німеччина	15,5	18,3
Малайзія	29,5	17,9

Оцінюючи ступінь децентралізації й автономії в межах тієї чи іншої політичної системи, слід обов'язково враховувати, якою мірою уряд одного рівня може впливати і фактично впливає на процеси, що належать до компетенції інших рівнів влади згідно конституції. Важливим критерієм рівня фінансової автономії є доступ суб'єктів до джерел державних позик. Автономія суб'єктів суттєво підвищується, якщо вони мають можливість прямо і без перешкод одержувати позики. Формальні і реальні можливості урядів суб'єктів одержувати позики у різних федераціях суттєво різняться. У деяких з них (Австрія, Індія, Малайзія) федеральна конституція обмежує можливості одержання закордонних позик усіма іншими рівнями влади, окрім федерального. У США в багатьох штатах передбачено збалансування бюджетних вимог. В Австралії, згідно з конституцією, створюється спеціальна міжурядова Рада з питань позик, рішення якої є обов'язковими

для обох рівнів державного управління. Обидва згадані випадки різко контрастують з іншими федераціями і, зокрема, Канадою, де провінції мають можливість прямо і без перешкод одержувати як внутрішні, так і зовнішні позики[5, с.9].

Конституційні обмеження. Оцінюючи рівень децентралізації, слід враховувати також положення конституції, що накладають певні обмеження на деякі види діяльності того чи іншого рівня влади. У деяких федераціях ступінь автономії обох рівнів влади (як, наприклад, у Швейцарії) або лише регіональної влади (як у деяких американських штатах) може бути суб'єктом дії механізмів контролю та збалансування у формі референдумів, які проводять з ініціативи громадян.

Подані вище критерії забезпечують оцінку рівня децентралізації з погляду обсягів і автономії юрисдикції різних рівнів державної влади. Крім них, рівень децентралізації у федераціях може оцінюватися також за ступенем децентралізації процесів ухвалення політичних рішень, тобто за тим, якою мірою до процесу ухвалення рішень на федеральному рівні залучаються інші рівні державної влади (як це зроблено в німецькому бундесраті). З цим критерієм пов'язаний ще один – структура політичних партій та ступінь залежності чи незалежності федеральних партій від своїх регіональних структур. Оцінка ступеня децентралізації в політичних системах ускладнюється також неможливістю точної кількісної оцінки таких понять, як влада, ступінь залежності та автономії, відносна роль того чи іншого рівня влади у сферах перекриття повноважень, а також взаємозалежність і взаємний вплив різних рівнів влади. У багатьох федераціях, там, де розподіл повноважень і відповідальності між різними суб'єктами є несиметричним, слід враховувати відмінності (асиметрію) в обсязі повноважень, закріплених за різними суб'єктами, а також їх витратами і доступними їм ресурсами[7, с.107].

Порівняльна оцінка ступеня децентралізації в різних федераціях вимагає широких і ретельних досліджень відповідно до зазначених вище критеріїв. Більшість з таких досліджень поки перебуває лише на стадії проєктів. Але вже зараз можна зробити два загальних висновки. По-перше, децентралізація чи централізація окремих сфер законодавчої юрисдикції істотно різняться залежно від конкретних економічних, демографічних і соціальних умов. Наприклад, Канада – менш децентралізована, ніж Швейцарія, у питаннях мовної політики, культури і громадянства, проте більш децентралізована в усіх інших сферах. З іншого боку, порівняно з Німеччиною Канада менш децентралізована у банківській сфері та сфері телебачення і радіомовлення, однак більш децентралізована в багатьох інших сферах. Порівняно зі США Канада має менш децентралізовану банківську сферу і кримінальне законодавство, але є більш децентралізованою в інших сферах юрисдикції. Крім того, хоча Канада у багатьох сферах є державою з більшим ступенем децентралізації, ніж більшість федерацій, у питаннях участі провінційних урядів у процесі ухвалення рішень на федеральному рівні її конституція містить набагато менше положень, аніж конституції інших федерацій[3, с.335]. На прикладі Канади видно, як істотно федерації відрізняються одна від одної за сферами і формами децентралізації державної влади[5, с.10]. Другий висновок полягає у тому, що хоча класифікувати федерації за рівнем загальної децентралізації практично неможливо, проте деякі загальні оцінки зробити можна. На підставі даних про витрати на федеральному, регіональному та місцевому рівнях, можна отримати загальне уявлення про відносну вартість функцій, що здійснюються органами державного управління на кожному з рівнів у різних федераціях. У порядку зменшення рівня централізації можна розташувати їх наступним чином: Малайзія, Австрія, Сполучені Штати, Індія, Австралія, Німеччина, Канада, Швейцарія. Закриває цей перелік найбільш децентралізоване утворення – Європейський Союз.

У різних федераціях існує широкий спектр варіацій ступеня централізації (децентралізації) як окремих функцій, так і державного устрою в цілому. При цьому

виникає питання, чи можна на підставі світового досвіду виокремити той мінімальний перелік повноважень федерального уряду, що необхідний для забезпечення тривалого ефективного функціонування держави. Атрибутивною рисою федерацій є забезпечення єдності й різноманітності в межах єдиної політичної системи шляхом закріплення суверенних повноважень з певних питань за суб'єктами, а з інших – за федеральним урядом таким чином, щоб кожен рівень влади відповідав за свою роботу безпосередньо перед своїм електоратом. Отже, аналізуючи пропозиції щодо надання додаткових повноважень урядам суб'єктів, слід урахувати обсяг повноважень, необхідний центральному урядові для виконання закріплених за ним функцій у цілому по федерації [6, с.102]. Децентралізація повноважень, які, можливо, є корисними для узгодження мовних, культурних, історичних і економічних відмінностей та підвищення адміністративної ефективності, сама по собі не здатна забезпечити функціонування федерації як єдиного цілого. Усі федерації для забезпечення свого існування і збереження лояльності своїх громадян на тривалий час повинні мати сильний центр, здатний ефективно вирішувати питання, що становлять спільний інтерес. Як демонструє досвід різних федерацій, за федеральними урядами зазвичай закріплюють головну відповідальність у таких сферах: оборона, міжнародні відносини, функціонування національної валюти і державні борги, переважні (хоча і не ексклюзивні) повноваження у сфері управління економікою.

За суб'єктами, як правило, закріплюють переважні повноваження в таких сферах: освіта, охорона здоров'я, природні ресурси, муніципальні справи та соціальна політика. Такі сфери, як сільське господарство, захист довкілля, імміграція, мова та культура, зазвичай належать до спільної юрисдикції. У цих сферах уряди обох рівнів можуть діяти паралельно, делегувати свої повноваження один одному або укладати міжурядові угоди [2, с.170-179]. Проте в деяких багатокультурних федераціях (Швейцарія, Бельгія) уряди суб'єктів у таких сферах як мовна політика та культура, мають переважні повноваження. Варто зазначити, що низка федерацій (Бельгія, Малайзія, Індія, Росія) забезпечує асиметрію повноважень урядів суб'єктів [7, с.108]. Крім того, прикладом такої асиметрії можуть бути відносини Великобританії і Данії з Європейським Союзом.

Таким чином, можна зробити висновок, що оцінка децентралізації федерацій є складним і комплексним завданням і вимагає використання численних критеріїв (законодавча децентралізація, адміністративна децентралізація, фінансова децентралізація і конституційні обмеження) з одночасним визначенням їхньої важливості.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. – Харків: “Ксилон” інформаційно-правовий центр, 2007. – 48с.
2. Уоттс Рональд Л. Федеративні системи/ Перекл. з англ. – Харків: Центр Освітніх Ініціатив, 2002. – 192с.
3. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира/ Под общ. ред В.С.Бакирова, Н.И.Сазонова. – Х.: ХНУ імені В.Н.Каразіна, 2005. – 592с.
4. Сандро Гоці. Урядування в об'єднаній Європі / Пер. з італійської. – К.: К.І.С., 2003. – 286с.
5. Florentina Harbo. Federalism as a solution for multicultural societies problems in Europe? Some aspects of modern development/ Інноваційний розвиток суспільства за умов крос-культурних взаємодій / Матеріали Міжнар. Наук. конф. для студентів, аспірантів, науковців. У 6. Ч. – Суми: РВВ СОШПО, 2008. – ч.1. – 214с., С.9-17.
6. Панченко Т.В. Субсидіарність як доктринальний принцип: витоки, сутність, особливості застосування // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна “Питання політології”. – 2007. - №785. – 196с., С. 98-105.
7. Стогова О.В. Проблеми асиметрії у сучасних федеративних системах// Вісник Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна “Питання політології”. – 2007. - №785. – 196с., С. 105-110.

Стогова, О.В. Децентралізація у федераціях: проблеми критеріїв та оцінювання [Текст] / О.В. Стогова // Вісник Харківського національного університету ім. В.Н. Каразіна. Серія Питання політології. – 2008. – №8(10). – С. 99-105.