

РОЗДІЛ II. КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352.01 (477)

ОСНОВНІ ЕТАПИ ІНСТИТУЦІОНАЛІЗАЦІЇ МУНІЦИПАЛЬНОЇ ВЛАДИ ТА ПРОБЛЕМИ СТАНОВЛЕННЯ СУЧАСНОГО МУНІЦИПАЛІЗМУ В УКРАЇНІ

Батанов О.В., к.ю.н., ст. наук. співробітник

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

У статті аналізуються основні етапи інституціоналізації муніципальної влади, процес еволюції місцевого самоврядування та проблеми, що виникають в процесі становлення муніципалізму на сучасному етапі розвитку української державності.

Ключові слова: муніципальна влада, місцеве самоврядування, муніципальна демократія, територіальна громада, механізм муніципальної влади, полісна демократія, громадівське самоврядування.

Батанов А.В. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ПРОБЛЕМЫ СТАНОВЛЕНИЯ СОВРЕМЕННОГО МУНИЦИПАЛИЗМА В УКРАИНЕ / Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, Украина
В статье анализируются основные этапы институционализации муниципальной власти, процесс эволюции местного самоуправления и проблемы, возникающие в процессе становления муниципализма на современном этапе развития украинской государственности.

Ключевые слова: муниципальная власть, местное самоуправление, муниципальная демократия, территориальное общество, механизм муниципальной власти, полисная демократия, общественное самоуправление.

Batanov A.V. BASIC STAGES OF MUNICIPAL POWER INSTITUTIONALIZATION AND PROBLEM OF MODERN MUNICIPALIZATION BECOMING IN UKRAINE / V.M.Koretsky Institute of state and law of National Academy of Sciences of Ukraine

The basic stages of municipal power institutionalization are analyzed in the article, evolution process of local self-government and problem, arising up in the making municipalize on the modern stage of development of the Ukrainian state system.

Key words: municipal power, local self-government, municipal democracy, territorial society, mechanism of municipal power, policy democracy, public self-government.

Формування місцевого самоврядування виявилось одним із найбільш складних та суперечливих завдань становлення сучасної державності України. На шляху демократичних процесів постав цілий комплекс політичних, економічних, соціальних, кадрових, психологічних та інших перепон. Адже реальна, дієздатна муніципальна влада передбачає не лише конституційно-правове визнання прав територіальних громад, декларування самостійності місцевого самоврядування у вирішенні питань місцевого значення, не тільки закріплення правових, соціальних та інших гарантій цієї самостійності, встановлення функцій та компетенції місцевого самоврядування, а й створення правових, організаційних, економічних, соціальних, кадрових та інших умов для реалізації її завдань та функцій.

Системний характер муніципальної влади, її взаємозв'язків із державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно вимагає аналізу еволюції інститутів місцевого самоврядування та виявлення чинників та умов

становлення муніципальної влади в Україні. Місцеве самоврядування виникає не відразу як система, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов.

Використання історико-правового підходу щодо місцевого самоврядування в контексті розгляду муніципальної влади як самостійного виду публічної влади має важливе теоретико-методологічне значення. Адже маючи перед собою моделі організації публічної влади, які впроваджувалися протягом історії української держави, дослідивши злети та кризи державності, розглянувши характер стосунків муніципальної влади з іншими суб'єктами та інститутами політичної організації суспільства, усвідомлюючи причини трансформації цих взаємовідносин, можна зрозуміти причини та наслідки різновекторного політико-правового ставлення державно-організованого суспільства до місцевого самоврядування та муніципальної влади.

Це дозволяє, по-перше, розглядати еволюцію муніципальної влади як єдиний процес її виникнення, визнання, формування, становлення і розвитку, далекий від монотонності і прямолінійності. По-друге, аналіз еволюції муніципальної влади дає можливість виділити в загальному історичному русі інститутів публічної влади ряд якісно різних етапів з дуже неоднаковими політико-правовими і соціально-економічними параметрами. По-третє, незважаючи на те, що розвиток інститутів публічної самоврядної влади в Україні характеризується радикальними змінами парадигм (від найпростіших вічових зборів Київської Русі до інститутів козацької демократії; від природно-правових вітчизняних форм громадівського устрою до рецепованої з Заходу політичної моделі магдебурзького права; від самоврядування вільної Української держави до уніфікованої системи земського управління за часів Російської імперії; від нетривалого функціонування самоврядних структур під час правління Центральної Ради через терни радянського тоталітаризму з його відкиданням класичних форм муніципальної демократії до визнання конституційної концепції прав територіальних громад на самостійне вирішення питань місцевого значення в умовах незалежної української держави), яка відповідає світовим стандартам місцевого самоврядування і, що принцип історизму вимагає оцінювати розвиток публічної (державної та муніципальної) влади на кожному етапі за законами тієї епохи, а не за критеріями більш пізніми, ретроспективний аналіз змісту, функціонування муніципальної влади дозволяє не лише простежити певну наступність протягом століть історії вітчизняного місцевого самоврядування, а й виявити чинники становлення класичного муніципалізму в сучасній Україні.

Особливістю муніципальної влади як відкритої та самостійної системи, яка породжена громадянським суспільством та пов'язана з його політичною системою мережею безкінечних прямих та зворотних зв'язків, є циклічно-хвильовий характер її існування та розвитку. Незамкнутість (відкритість) системи місцевого самоврядування у поєднанні з її універсальною адаптацією та об'ємною, багатоаспектною сферою прояву значною мірою ускладнюють процес її вивчення. За даних обставин муніципальна влада є органічною частиною оточуючого середовища та втілює в собі всю її багатогранність. Властивість відкритості забезпечує розвиток муніципальної влади як системного явища в умовах, які зумовлюють високий ступінь її життєздатності та керованості. Разом із тим дані позитивні моменти відкритості системи місцевого самоврядування поєднуються з її нестійкістю в момент розвитку системи. Як вказується в літературі, такі стани нестійкості, вибору прийнято називати точками біфуркацій. Вони неодмінні за будь-якої ситуації народження нової якості та характеризують межу між новим та старим. Значущість точок біфуркації ще й у тому, що тільки в них можна несиловим, інформаційним способом, тобто навіть найслабкішими впливами, змінювати поведінку системи, впливати на її долю [1, 297].

Так, наприклад, якщо вважати систему місцевого самоврядування правонаступницею системи місцевих рад народних депутатів, про що свідчить еволюційний шлях оновлення чинного в цій сфері законодавства, то точкою біфуркації в розвитку муніципальної влади є ст.7 Конституції України, яка закріпила, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування.

Історичний рух муніципальної влади – це тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності історичних етапів, які змінюють один одного. Хронологічні рамки цих етапів значною мірою носять умовний характер. Між тим критеріями дискретизації слугували різкі, переломні моменти в розвитку інститутів публічної влади, які були викликані сукупністю загальнодержавних та регіональних, внутрішніх та зовнішніх, політичних, економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших тенденцій і процесів, які детермінували можливість виникнення, визнання та розвитку місцевого самоврядування в Україні. Глибина, розмах та частота перетворень у місцевому самоврядуванні загалом синхронні процесам зростання та кризи державності, змінам у системі публічної влади та соціально-економічній сфері країни, враховуючи, що в територіальній громаді, – низовій ланці суспільства, – тією чи іншою мірою віддзеркалюються та діють загальні суспільні закони.

У кожній країні ці закони формуються та діють по-своєму. По-своєму конструюються система та механізм муніципальної влади. Особливості політичного, економічного або соціального розвитку країни, її демократичні традиції, форма правління та державний устрій визначають розмаїття систем місцевого самоврядування, організаційних та функціональних проявів муніципальної влади. Тим не менш кожна з цих систем базується на ряді демократичних начал, тією чи іншою мірою притаманних їм усім. Склалася сукупність вихідних умов і чинників, що необхідні для становлення в цих країнах муніципальної влади. Вони визначають її характер і окремі риси, утворюють у сукупності рушійну силу, формують ті основи – своєрідний механізм, під впливом якого відбуваються становлення, функціонування і розвиток інститутів місцевого самоврядування. При цьому вплив кожного з них окремо втрачає свою однозначність, перестає бути лінійним [2, 14].

Передусім для цілісного, всебічного та об'єктивного пізнання муніципальної влади необхідно враховувати історичний чинник. І хоча умови генезису, історичного становлення і еволюції даного виду публічної влади були відмінними в різних країнах, у цілому їх політико-правова сутність та функції по суті однакові повсюдно. Наприклад, історична роль німецького місцевого самоврядування в політичній системі країни принципово відрізняється від впливу англійського місцевого самоврядування на формування конституційної монархії в Об'єднаному Королівстві Великобританії та Північної Ірландії. У Німеччині місцеве самоврядування завжди знаходилося під жорстким контролем державних чиновників, суверенних князів, курфюрстів та королів, будучи водночас їх матеріально-фінансовою опорою у вирішенні питань загальнодержавного характеру. В Англії сформувалася система муніципального управління принципово іншого характеру, яка стала складовою частиною парламентського правління країни. Але в даний час, незважаючи на явні організаційно-правові відмінності між політичними системами цих держав та їх муніципальними системами (у Великобританії відсутні урядові чиновники, які здійснюють адміністративний нагляд за місцевим самоврядуванням, а в Німеччині вони є), ці органи мають однакові функції та вирішують однакові завдання, забезпечуючи життєдіяльність територіальних громад на основі законів та інших нормативних актів органів державної влади та власних юридичних рішень, які приймаються ними в межах своєї компетенції [3, 4].

Значну роль у процесах формування публічної (державної та муніципальної) влади на усіх етапах її еволюції відіграють економічні передумови, які, на сучасному етапі

припускають формування приватної і комунальної форм власності, становлення ринкових структур і відносин, заміну адміністративно-командних методів управління економічними. У даному випадку мова йде про визнання того, що кожна територіальна громада (від великого міста до невеликого сільського населеного пункту) зобов'язана мати сферу самостійного регулювання економічних відносин, повинна самостійно розпоряджатися, володіти і користуватися своєю (комунальною) власністю, фінансово-економічними і природними ресурсами, а також самостійно приймати під свою відповідальність рішення. Усі територіальні громади рівні в праві здійснювати відповідну регулюючу діяльність, у тому числі й у сфері підприємництва.

Політичні чинники становлення муніципальної влади в будь-якій державі вимагають визнання необхідності застосування загальноновизнаних і зрозумілих критеріїв, відкритих (гласних) процедур, єдиних підходів до перерозподілу функцій, повноважень і компетенції між усіма галузями публічної влади по вертикалі і горизонталі в системі конституціоналізму.

Важливу роль серед політичних чинників еволюції муніципальної влади відіграють кризи державності. Природа системних криз, особливо політичних, є різною. Деякі з них є наслідком еволюції системи, та в цьому процесі кризи необхідно розглядати як передумову переходу системи в нову якість. Інші кризи є наслідком впливу внутрішніх та зовнішніх негативних чинників, які спрямовані на звуження простору стійкого існування системи або ступеня її свободи, що неодмінно детермінує необхідність оновлення системи. Якщо вихід на нову якість розвитку внаслідок будь-яких причин є неможливим, то система знищується повністю. Ці загальні закономірності життєвого циклу систем повною мірою відносяться до державної та муніципальної влади.

Однією з особливостей таких кризових явищ є їх слабкий зовнішній прояв, тобто, наприклад, з моменту прийняття „невірних” державних рішень до реального прояву кризи може пройти значний час. Так, і досі йдуть спори про сутність та реальні наслідки для подальшого розвитку вітчизняної державності та муніципальної влади магдебурзького права, козаччини або земщини, діяльності гетьманів Б. Хмельницького, І. Мазепи або П. Орлика та імператорів Петра I або Миколи II.

Правові умови вимагають створення юридичної бази, у якій визнаються та закріплюються права і гарантії місцевого самоврядування, що визначає відповідальність органів представницької і виконавчої влади в законодавчо прийнятій сфері їх діяльності, що встановлює систему норм, процедур і механізмів регулювання і регламентації територіально-економічних відносин з урахуванням місцевих інтересів.

Не останню роль відіграють й організаційні чинники і можливості: орієнтація на широке включення місцевих жителів у процес здійснення муніципальної влади через різноманітні інститути безпосередньої демократії (місцеві референдуми, збори, сходи тощо), а також організаційні форми самоврядування (об'єднання, асоціації, союзи, партії, клуби, фонди тощо). Так, наприклад, квазідемократична форма громадського самоврядування, яка виникла при соціалізмі, велика кількість жорстко централізованих громадських організацій (профспілки, природоохоронні, спортивні об'єднання) припускали обов'язкове, примусове членство, яким неодноразово були охоплені всі працюючі й учні. Незабаром після краху авторитарного режиму частина населення від дисидентства і форм відкритого протесту перейшла до участі в суспільно-політичних рухах, але це була лише частина населення. Що стосується інших, то зі зняттям подібного примусу в 1990-і рр. зовсім явним стало їхнє небажання брати участь у будь-якій громадській роботі взагалі. Не дивно, що особливістю становлення громадянського суспільства та муніципалізму в сучасній Україні є те, що широка соціальна участь, як і багато чого іншого, ініціюється “зверху”. Але в умовах, коли люди не довіряють нікому, крім родичів і найближчих друзів, коли сумнівною

представляється будь-яка спроба прикладати спільні зусилля, добровільні об'єднання вкрай хитливі, недовговічні і слабкі.

Варто згадати й соціально-психологічні умови: уявлення про територіальну громаду як про територіальну спільність, що володіє властивостями відносної завершеності, цілісності якого-небудь відтворювального процесу, що характеризується високим рівнем взаємоузгодження позицій, єдиними інтересами населення, соціальних груп у різних областях життя, здатністю адаптації жителів до мінливих умов середовища проживання. Різноманітні ідеологічні передумови передбачають оволодіння ідеями самоврядування як керівниками всіх рівнів, депутатами, посадовими особами, так і самим населенням – місцевими жителями, яке відмовляється від пасивного очікування рішень і санкцій вищих інстанцій і свідомо активно підключається до управління місцевими справами, до рішення проблем життєдіяльності села, селища, міста.

Просторово-географічний чинник в еволюції місцевого самоврядування також відіграє не останню роль у формуванні муніципальної влади в сучасній Україні. Саме він детермінував нерівномірність здійснення в часі економічних, соціальних, політичних і інших процесів у різних частинах країни. Найбільш чітко просторово-географічний чинник проявився в динаміці поширення місцевого самоврядування в західноєвропейській, що знаходилася тривалий час під юрисдикцією Польщі й Австро-Угорщини, і східній, яка протягом століть входила до складу Росії, частинах території сучасної України.

Усі розглянуті чинники й умови тільки в сукупності утворюють те повноцінне життєве середовище, у якому відбувається процес становлення та розвитку муніципальної влади як самостійного виду публічної політичної влади. Вивчення походження і сутності муніципальної влади, як і будь-якої складної системи, доцільно починати з визначення та аналізу тієї початкової стадії, коли вона виникає та проявляє свої потенційні можливості, а в подальшому й визначальні атрибути.

На думку більшості дослідників проблем муніципальної влади, інститут місцевого самоврядування тісно пов'язаний з стародавнім громадським самоврядуванням та по суті генетично сходить до нього. У своєму історичному розвитку інститут місцевого самоврядування на європейському континенті пройшов наступні етапи:

1. Етап полісної демократії (від VI ст. до н.е. – до I ст. до н.е.);
2. Римський етап (I ст. до н.е. – IV ст. н.е.);
3. Етап самоорганізації (IV ст. – кінець XVIII ст.);
4. Сучасний етап (кінець XVIII ст. – XXI ст.).

Так, характеризуючи перший етап еволюції європейського муніципалізму, зазначимо, що сама ідея місцевого самоврядування зародилася в часи античності та реалізовувалася в рамках особливої форми організації політичної влади – полісної демократії. Античний поліс являв собою форму самоврядування міст-держав, яка в умовах превалювання в ньому демократичних елементів давала можливість широким масам населення брати активну участь в управлінні державою та суспільними справами. По суті такі політичні утворення являли собою ідеальну форму безпосередньої демократії, за якої на порівняно невеликій території публічна влада здійснювалася безпосередньо більшістю населення або за його участю. За відсутності єдиної загальнонаціональної влади кожний незалежний поліс поєднував у собі як місцеву, так і державну владу, причому сама форма міста-держави не передбачала колізій між цими двома системами функцій. У цілому ж антична полісна демократія, незважаючи не лише на її плюси, а мінуси, стала для Європи демократією взагалі та місцевого самоврядування зокрема.

Аналізуючи римський етап розвитку місцевого самоврядування, зазначимо, що у вказаний період у процесі утворення та територіального розширення Римської імперії був сформульований та здійснений на практиці новий підхід до місцевого самоврядування. Саме поняття „муніципальний” виникло та використовувалося у відношенні до раніше самостійних громад, які підпали під владу Риму та обтяжувалися різними повинностями (*munera*) на його користь, від назви яких, власне кажучи, й походить сам термін „муніципальний” (такі громади називалися *municipia*). Так, на думку І.О. Покровського, В.Б. Єльяшевича та інших учених створення муніципії як потенційного учасника публічних та цивільних правовідносин почалося ще у IV ст. до н.е. у результаті реформування правового статусу колишніх самостійних міст-держав (*civitates*), які в цей час фактично втратили свою державницьку самостійність та опинилися під владою Стародавнього Риму. Внутрішня автономія цих громад серйозно обмежувалася, а для управління ними з Риму надсилалися спеціальні чиновники – префекти. Після того як влада Риму розповсюдилася на всю Італію, був прийнятий загальний муніципальний закон – Закон Юлія Цезаря про муніципії (*Lex Julia municipalis*) 45 р. до н.е. [4, 116-117], який уніфікував правила міського устрою та суттєво розширив автономію органів самоврядування в місцевих справах. На рівні місцевих громад існували як представницькі органи – народні збори, так і виконавчі – сенати. Контроль за неіталійськими громадами здійснювали спеціальні контролери – куратори, до функцій яких входив лише фіскальний контроль, а потім, з розширенням їх компетенції, загалом урядовий контроль. Здійснювалися спроби використовувати даний інститут і для захисту інтересів населення у відношенні муніципальної верхівки.

Отже, у цей період відбувається активне становлення муніципій не лише як суб'єктів публічних, а й приватних відносин, що в цілому відповідає сучасному розумінню місцевого самоврядування та муніципального права як конгломерату публічно-приватних відносин і норм, у результаті дії яких власне й відбувається перманентне становлення муніципальної влади. Незважаючи на те, що староримська юриспруденція так і не визнала *persona* за будь-яким іншим явищем, окрім людини, саме за часів активного розвитку муніципій за останніми почала визнаватися здатність мати окремі права: одержувати майно у спадок, укладати угоди, шукати та відповідати у суді тощо, а самі муніципії вже розглядалися не як сукупність членів, а як певна єдність, котра має здатність як така брати участь у цивільних правовідносинах. У подальшому ідея залучення до участі в цивільних правовідносинах штучних суб'єктів (на відміну від природних – людей) з інституту муніципії була поширена на різноманітні союзи, колегіуми тощо [5, 43-45].

Виділення етапу самоорганізації обумовлено тим, що громадівське самоврядування, як і сама громада, займала в соціально-політичній структурі середньовічної Європи підпорядковане становище, оскільки у переважній більшості випадків являло собою форму об'єднання „неблагородних” станів. Бурхливий розвиток міст, посилення їх ролі в громадському та державному житті, особливо після звільнення міст від васальної залежності у відношенні до феодалів та набуття багатьма з них статусу вільного міста, надали новий імпульс розвитку місцевого самоврядування, орієнтованого на республіканські ідеали античної полісної демократії. У результаті цього городяни стали серйозною політичною силою, яка спочатку слугувала надійною опорою королівської влади, а потім перетворилася в рушійну силу буржуазних революцій – локомотив „третього становища”. Багатьом містам вдалося здобути значні права. Так, наприклад, в Англії ряд міст мали право направляти до парламенту певну кількість своїх представників, пропорційно їх значенню та кількості населення.

Характеризуючи виділений нами сучасний етап розвитку місцевого самоврядування, зазначимо те, що формування та зміцнення національних держав викликало до життя загальну тенденцію раціоналізації устрою та діяльності як суспільства, так і держави в

цілому, так і окремих державних інститутів, включаючи організацію місцевих спільнот та здійснення публічного управління на місцях. Місцеві громади повинні були набути новий уніфікований статус, який би визначався та встановлювався законом, а не дарованими верховною владою „преференціями”. Зворотним пунктом в юридичному оформленні нового підходу до місцевого самоврядування стала доповідь французького юриста Туре по законопроекту про реформу місцевого самоврядування, яку він зробив у 1790 р. на Національних зборах Франції. У цій доповіді було висловлено принципову позицію з питання компетенції місцевих органів влади. Згідно з цією позицією до складу компетенції територіальних громад входять як власні громадівські справи, притаманні за своєю природою муніципальній владі, так і справи державні, які держава передає місцевому самоврядуванню. Дана концепція продовжує застосовуватися й у даний час, в тому числі й у вітчизняному законодавстві.

Новий підхід до місцевого самоврядування знайшов своє вираження у французьких конституціях XVIII ст., а також у бельгійській Конституції 1831 р., яка містила спеціальну статтю, присвячену громадському самоврядуванню, а також поряд з трьома традиційними „владами” – законодавчою, виконавчою і судовою – визнала й наявність особливої четвертої влади – муніципальної. Німецька Конституція 1849 р., розроблена франкфуртськими Національними зборами, містила статті про основні права громад. І хоча вона так і не стала реально діючим юридичним документом, тим не менш мала важливе історичне значення. У цілому ж закріплення місцевого самоврядування на конституційному рівні сприяло більш активній концептуальній розробці даного конституційно-правового інституту, що ставало особливо актуальним в умовах проведення необхідних муніципальних реформ.

Із певними особливостями українська історія місцевого самоврядування також пройшла етапи самоорганізації, легітимізації та становлення, активного поступального розвитку, радянській та сучасній періоди. Українське суспільство пережило багато моделей організації публічної влади, які часто-густо мали протилежне забарвлення. І хоча на перший погляд здається, що значна частина з них не мають відношення до сучасної моделі публічної влади в Україні, тим не менш таке судження є досить помилковим: ніщо не зникає безслідно. В Україні протягом її новітньої історії взаємовплив різних моделей організації публічної політичної влади більш чи менш помітний.

Мабуть не викликає сумнівів, що протягом століть на терені сучасної України методом спроб та помилок складалася сучасна система місцевого самоврядування, яка акумулювала в собі все те позитивне, що накопичилося в періоди злетів демократії та її інститутів, а також те негативне, що залишили після себе століття імперського правління та десятиліття радянського тоталітаризму. Місцеве самоврядування було одним з найважливіших чинників розвитку української державності, збереження її як єдиного цілого.

Однак місцеве самоврядування – „матерія” чутлива, рухлива, можна навіть сказати реактивна. У ній мають свій прояв особливості історичного моменту, типу та стану політичної системи, суспільного та державного буття кожної конкретної країни або групи країн, національних традицій, правової культури та політичної волі народу. Сучасний український досвід формування муніципальної влади засвідчує можливість синтетичного поєднання елементів радянської та нової національної демократичної моделі місцевого самоврядування. В Україні поступово відбувається процес трансформації нової муніципальної системи з політичною орієнтацією на класичні європейські зразки. Водночас не можна не помітити й певних фактичних труднощів із запровадженням європейської моделі місцевого самоврядування в Україні [6, 564].

Причиною тому є відсутність континуїтету державності та публічної влади, циклічно-хвильовий характер їх розвитку. В основі цього – серія постійних державних криз, передусім пов'язаних із порушенням балансу інтересів між державою та територіальною громадою. Визначальними параметрами кризи в даному випадку є критичний обсяг функцій та повноважень (максимальний та мінімальний), який територіальна громада здатна реалізувати добровільно та самостійно в ініціативному порядку під власну відповідальність діючи в інтересах місцевих жителів.

Сучасні територіальні громади в цілому потенційно здатні реалізувати визначений обсяг повноважень – обсяг, який забезпечено ресурсами (матеріальними та соціальними). У випадку перевищення цього обсягу повноважень частина суспільно значущих справ у державі не виконуватиметься, тобто держава в цілому не зможе забезпечувати вирішення державних завдань та виконання соціальних обов'язків. У випадку, якщо частину місцевих повноважень перебирає на себе держава, територіальні громади, по суті, усуваються від вирішення власних питань, тому, очевидно, дії держави не будуть оптимальними з точки зору задоволення потреб територіальної громади.

Такий стан, як правило, швидко набуває крайніх форм централізації влади (у вигляді тоталітаризму, авторитаризму, воєнної диктатури тощо). Через деякий час така незадоволеність населення може досягнути певного критичного стану та спродувати соціальний вибух, що призводитиме до певної кризи в державі. Розмаїття причин виникнення та форм протікання державних криз, які пов'язані з трансформацією відносин централізації, децентралізації, деконцентрації та пригніченням або визнанням самоврядування територіальних громад, свідчить, що головним “синдромом” порушення балансу інтересів суспільства та держави є штучне створення перепон для розвитку самостійності територіальних громад. Прикладами такого дисбалансу можуть бути зовнішньополітична експансія за сприянням держави принципів магдебурзького права або доведена до абсурду абсолютизація влади за часів Петра I, невизнання принципів поділу влади та ігнорування будь-яких природно-правових форм самоорганізації громадянського суспільства за радянських часів, демонстрація “сили” держави під час мукачівських подій в сучасній Україні тощо.

Якщо держава в будь-якій формі, у будь-які часи, з тих чи інших причин створює перепони розвитку самодіяльності територіальних громад або, інакше, перешкоджає проявам самоорганізації у формі територіальних соціальних систем, то самоорганізація як невід'ємна (об'єктивна) властивість соціуму може знайти “вихід” в утворенні „тіньових” (позаконних) спільностей, люмпенізації суспільства та поширенню революційних або інших деструктивних настроїв. Як наслідок – вигнання вічем або вбивство князів, пугачовщина, народництво, розвал СРСР, походи до столиці студентів та шахтарів, ностальгія за минулим, соціально-політична апатія, криміналізація „муніципального господарства” та всього державного апарату.

Якщо, наприклад, криміналізація економічного життя досягає критичних розмірів, вона неодмінно розповсюджується й на політичну сферу, у тому числі і насамперед на локальному рівні, після чого стрімко зростає вірогідність прийняття рішень (як на рівні законів, так і в самих територіальних громадах), які несумісні з інтересами місцевих жителів. Звідси довіра до публічно-владних структур із боку населення знижується, що призводить до зростання соціальної напруги, громадської непокори та, у крайніх випадках, зміни державного ладу. Очікуваною реакцією центральних влад на розвиток подій в ідеальному випадку може бути прагнення до самообмеження та визнання вимог громадянського суспільства, у протилежному – ще більша централізація повноважень в органів державної влади, що об'єктивно утворює сприятливий клімат для формування тоталітарного режиму правління.

Як справедливо зазначається в науковій літературі, державність має тенденцію набувати ті форми та той характер, які відповідають рівню розвитку та характеру громадянського суспільства. Держава обслуговує громадянське суспільство, а не навпаки. Спроби йти всупереч цим природним співвідношенням призводять громадянське суспільство у відповідність із веліннями державної влади, що у кінцевому рахунку незмінно має руйнівні наслідки та не дає бажаного результату [7, 120].

Українська історія пережила всі означені “синдроми” та кризові стани, які були значною мірою обумовлені пригніченням самостійності територіальних громад. Не треба наводити багато аргументів на користь того, що виникнення кризи (з позитивним або негативним для держави результатом) неодмінно настає, якщо держава не розуміє та не враховує історичних уроків. Можливість виникнення кризи державності на певній стадії соціального розвитку пов’язана з відсутністю або ігноруванням демократичних традицій, а також ефективних політичних, економічних, соціальних, духовних, правових та інших механізмів, які гарантують територіальним громадам статус первинних суб’єктів публічної влади на місцях та створюють умови їхнього соціально-економічного розвитку.

З цього абсолютно логічно робиться висновок: розвиток місцевого самоврядування та муніципальної влади в інтересах самозбереження та суверенності держави вкрай необхідний. Одним із головних чинників, який привів нашу державність до кризового стану та не дозволяє вже друге десятиріччя вибратись з нього, є абсолютна відсутність протягом тривалого часу за радянських часів та фактичне небажання сучасної держави в повному обсязі визнати та гарантувати муніципальну владу. Історія людської цивілізації показує, що місцеве самоврядування надає додаткової стійкості державному ладу. Держава, яка, одночасно, не обмежена і не посилена місцевим самоврядуванням, є нестабільною та непередбачуваною. Відсутність самостійності в територіальних громадах та невизнання муніципальної влади неодмінно призводитиме до постійних державних криз із можливою зміною державного ладу.

На завершення зазначимо, що діалектика українського варіанта місцевого самоврядування свідчить, що виникнення інститутів муніципальної демократії та самоврядування, як неодмінних атрибутів громадянського суспільства, поступове формування міського права, а також збереження тривалий час безпосередньої демократії та самоврядування значною мірою детермінувало виникнення державності в українських землях та формування своєрідної моделі вітчизняного конституціоналізму та муніципалізму. Водночас детонувавши виникнення державності, місцеве самоврядування завжди носило конкурентний, іноді опозиційний або навіть протестний характер у відношенні державних структур. В умовах політичної реакції та державної кризи, як свідчать, наприклад, петровські реформи в Російській імперії, досвід радянської Росії, місцеве самоврядування, як незалежний від держави інститут, завжди насильно трансформувалося в різновид державного управління. Тенденції такої трансформації спостерігаються й в сучасній Україні.

Еволюція вітчизняного муніципалізму вказує, що муніципальна влада в Україні так і не досягла своєї зрілості, не спромоглася повною мірою реалізувати закладені в неї внутрішні потенційні можливості. Громадські та державні структури – основні інститути політичної системи суспільства, – не встигли, не змогли або іноді свідомо не побажали мобілізувати ресурси та прикласти зусилля для стримування та подолання негативних явищ та сторін розвитку місцевого самоврядування. Однак безспірним фактом залишається те, що вирішенню багатьох політичних, економічних, соціальних та інших проблем буття сучасної України сприятиме конституювання побудованої на демократичних засадах міцної муніципальної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Буданов В.Г. Трансдисциплінарне образование, технології і принципи синергетики / У кн.: Синергетическа парадигма. Многообразіе поісков і підходів. – М., 2000. – С.297.
2. Аніміца Е.Г., Тертышний А.Т. Основы местного самоуправления. – М., 2000. – С. 14.
3. Баранчиков В.А. Муниципальное право: Учебн. для вузов. – М., 2000. – С. 4.
4. Покровский И.А. История римского права. – СПб., 1999. – С. 116-117.
5. Первомайський О.О. Становлення цивільної правосуб'єктності *municirium* у праві Стародавнього Риму // Актуальні проблеми формування правової держави в Україні (до 50-ї річниці Конвенції про захист прав людини та основних свобод): Тези доп. та наук. повідомлень всеукр. наук.-практ. конф. молодих учених / За ред. проф. М.І. Панова. – Х., 2000. – С. 43-45.
6. Кампо В.М. Політичні моделі розвитку місцевого самоврядування в Україні: історія, проблеми, перспективи // Правова держава: Щорічн. наук. праць. – К., 2003. – Вип. 14. – С. 564.
7. Шабров О.Ф. Политическая система: демократия и управление обществом // Государство и право. – 1994. – № 5. – С. 120.

УДК 342.4 (4/7)

ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВ ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ ТА ЛАТИНСЬКОЇ АМЕРИКИ

Губрієнко О.М., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті розглядаються особливості політико-правового розвитку держав Центрально-Східної Європи та Латинської Америки у 80-90 рр. ХХ ст. Увагу зосереджено на передумовах, основних етапах, змісті та наслідках конституційних реформ у цих регіонах планети. Досліджується спільне та відмінне в реформуванні політичних і правових систем у ЦСЕ і Латинській Америці, а також сучасний стан конституційного розвитку цих регіонів.

Ключові слова: Конституція, конституційна реформа, політико-правовий розвиток, демократія, авторитаризм, Центрально-Східна Європа, Латинська Америка.

Губриенко Е.Н. ОСОБЕННОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВ ЦЕНТРАЛЬНО-ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ И ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье рассматриваются особенности политико-правового развития государств Центрально-Восточной Европы и Латинской Америки в 80-90 годы ХХ в. Внимание сосредоточено на предпосылках, основных этапах, содержании и последствиях конституционных реформ в этих регионах планеты. Исследуется общее и особенное в реформировании политических и правовых систем в ЦВЕ и Латинской Америке, а также современное состояние конституционного развития этих регионов.

Ключевые слова: Конституция, конституционная реформа, политико-правовое развитие, демократия, авторитаризм, Центрально-Восточная Европа, Латинская Америка.

Gubrienko E.N. FEATURES OF CONSTITUTIONAL DEVELOPMENT OF THE STATES OF CENTRALLY-EAST EUROPE AND LATIN AMERICA / Zaporizhzhya national university, Ukraine

In the article the features of political and law development of the states of Centrally-east Europe