

ФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ ДЕРЖАВ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ РОЗВИТКУ

*Моїсеєнко Д.М.,
аспірант кафедри теорії та історії держави і права
Класичного приватного університету*

Актуальність заявленої теми зумовлена насамперед тими трансформаційними подіями, що відбуваються сьогодні в Україні. Особливо динамічним, за своїми темпами, навіть стрімким є процес змін у формі Української держави: до тих змін, що відбулися після усунення В. Януковича з посади, у формі політичного режиму (початок демократизації його змісту) та формі державного правління (повернення парламентсько-президентської її моделі), додалися проблеми у площині територіальної організації державної влади. Протириччя на ґрунті розмежування повноважень між державними та місцевими органами влади, розподілу грошових ресурсів між державним та місцевими бюджетами, національно-культурні питання тощо призвели до гострих політичних протестів у всіх регіонах України. Але найбільш драматичними стали березневі кримські події (діяльність військових формувань «невідомої належності» в Криму на початку березня 2014 р. та спроба влади АРК в цих умовах змінити, не тільки статус Криму, а й форму державно-територіального устрою всієї України), які з усіх елементів форми держави висунули на перший план саме форму територіального устрою держави.

Серед вчених, які вивчають цей аспект проблеми немає єдиної думки щодо позначення елементу форми держави, що досліджується. Російські дослідники М.М. Арзамаскін, В.Є. Чиркін, українські вчені В.В. Лемак та Н.Р. Нижник віддають перевагу терміну «форма територіального устрою» [1], [2], [3, 31]. Тривалий час в теоретико-правовій літературі (як в радянській, так і в сучасній, пострадянській) використовують термін «форма державного устрою» (В.В. Сорокін [4, 36], В.М. Якушик [5, 130] та ін.). Однак через багатозначність слова «устрій» це термінологічне словосполучення зазнає критики, оскільки «державний устрій» іноді розуміється в дуже широкому значенні – як державний лад або ж як форма держави у цілому. У деяких нових виданнях територіальні аспекти організації публічної влади позначаються такими термінами, як «форма територіально-політичного, політико-територіального чи державно-територіального устрою» держави [6, 85–86]. Погоджуючись з тим, що останні терміни є більш вдалимими для позначення владно-територіального устрою держави, водночас найбільш прийнятним з поміж них вважаємо «політико-територіальний устрій», який разом з

терміном «адміністративно-територіальний устрій» відображає територіальну організацію публічної влади у цілому в державі на двох рівнях: на політичному та адміністративному.

Усі проблеми державного будівництва, і форма держави не є виключенням з цього правила, загострюються особливо в перехідних періодах. Свідомцем цього є Україна, яка відноситься до групи так званих перехідних країн. В цих країнах (близька 30 в Європі та Азії), що до недавнього часу відносилися до держав соціалістичного типу, в якості принципу побудови політико-територіального устрою використовувався так званий «демократичний централізм», який на концептуальному рівні передбачав побудову політико-територіального устрою на основі унітаризму. Винятком з цього правила були лише Югославія та СРСР, які юридично вважалися федераціями, але фактично ж, враховуючи наявність єдиної правлячої сили (комуністичної партії), централізовану планову економічну політику, жорстку вертикаль влади, були унітарними державами.

Аналіз форм політико-територіального устрою сьогоденних постсоціалістичних країн свідчить, що й після розпаду соціалістичного табору серед них переважають унітарні держави. Виняток становлять Російська Федерація (як правонаступниця СРСР) та Боснія і Герцеговина, що являє собою державне об'єднання двох автономних територіальних одиниць: Федерації Боснії та Герцеговини, Республіки Сербської та округу Брчко.

Відповідні якісні зміни в політико-територіальному устрої постсоціалістичних країн були зумовлені демократичними процесами 90-х років ХХ ст., коли постало питання про надання реальної можливості участі громадян різних територіальних частин держави в управлінні державними справами. Це знайшло відображення у «бурхливих» спробах децентралізації влади, які виразилися у прийнятті нормативної бази щодо прав територіальних громад та гарантій місцевого самоврядування, зокрема їх затвердженні у конституціях новостворених демократичних держав. Як приклад можна навести Закон «Про місцеве самоврядування в республіці Киргизстан» 1991 р., Закон «Про місцеве самоврядування» Естонської республіки 1993 р., Закон «Про місцеве врядування та самоврядування в республіці Білорусь» 1991 р., Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» 1991 р.

Таким чином, постсоціалістичні країни майже одночасно починають створення незалежної системи місцевої влади. Однак, аналізуючи сучасний стан місцевого самоврядування та децентралізації влади, доходимо висновку, що рівень розвитку та фактичної реалізації вказаних явищ в постсоціалістичних країнах – зовсім різний. Чехія, Польща, прибалтійські країни фактично побудували незалежну від державної вертикалі структуру місцевого самоврядування. Так,

наприклад, в Чехії конституційно затверджено право законодавчої ініціативи територіальних одиниць (ст. 41 Конституції Чеської республіки), право на звернення до конституційного суду у випадку незаконного втручання держави у діяльність громади (ст. 87 Конституції Чеської республіки), право на невтручання держави у діяльність громади (ст. 100 Конституції Чеської республіки).

Досить яскравим прикладом діючої системи самоврядування є польська система. Конституцією та Законом «Про місцеві органи самоврядування» у Республіці Польща передбачено створення територіальних одиниць – «гмин», які мають право на самоврядування. Польща навіть певним чином децентралізувала законодавчу владу, дозволивши радам гмин затверджувати «закони гмини». Гарантується незалежність місцевого самоврядування та «здійснення нагляду» за діяльністю гмини тільки на законній підставі. Автономія гмини захищається судом.

Протилежна ситуація склалася в Республіці Білорусь, азійських пострадянських країнах. Згідно закону «Про місцеве управління та самоуправління в Республіці Білорусь» місцеві виконавчі органи по вертикалі підпорядковані президенту (ст. 38), що фактично позбавляє місцеві ради будь-якої реальної можливості здійснення своїх повноважень. Ст. 122 Конституції Республіки Білорусь дозволяє скасувати рішення місцевих рад представницькими органами вищого рівня. Законодавством Білорусі не передбачено місцевих податків та зборів, за рахунок яких могла б існувати система самоврядування. У Республіці Казахстан органи самоврядування «масліхати» вбудовані в систему державного управління. Крім того, фактично відсутні фінансові основи для місцевого самоврядування. Аналогічна ситуація склалася у Республіці Туркменістан.

Враховуючи тенденції до децентралізації влади, резонно задатися питанням: «Чи є децентралізація для постсоціалістичних країн позитивним процесом?». Швейцарська дослідниця федералізму Л. Баста серед позитивних моментів децентралізації вказує наступні: а) зміцнення демократії (особливо знизу, на місцях); б) захист свободи та прав людини (через вертикальну систему стримувань та противаг); в) підвищення ефективності органів місцевої влади завдяки передачі повноважень на місця; г) підвищення якості комунальних послуг; д) підвищення соціального та економічного розвитку; е) децентралізація є «добрим підґрунтям для вирощування» нових адміністраторів, політиків, державних службовців; є) зниження витрат на управління та підвищення легітимності влади [7]. Водночас Л. Баста попереджає про необхідність поетапного реформування системи влади у «бідних» країнах та «країнах, що розвиваються», оскільки необдумане запровадження децентралізації може спричинити розпад

держави. Дослідниця застерігає від необдуманого «експорту» децентралізованої моделі [7].

Дійсно при здійсненні відповідних перетворень у формі політико-територіального устрою постсоціалістичних країн (у томі числі й України) необхідно враховувати те, що унітарна держава залежно від стану суспільства та політичного режиму має досить широкий змістовий «діапазон»: централізована, відносно децентралізована та децентралізована унітарна держава. Централізовану унітарну державу визначають як державу, де на всіх її територіальних рівнях управління здійснюється адміністрацією, що признається вищим органом виконавчої влади. Відносно децентралізованою – є держава, де поєднується пряме державне управління на місцях із місцевим самоврядуванням: на вищому (область) та середньому (район) субнаціональних територіальних рівнях одночасно функціонують органи виконавчої влади загальної компетенції та органи місцевого самоврядування. Децентралізованою унітарною державою є держава, де місцеві органи формуються незалежно від центральних органів влади (обираються населенням тощо) та користуються значними повноваженнями у вирішенні місцевих питань [8, 14].

З зазначеного, робимо висновок, що оскільки в більшості постсоціалістичних держав конституціоналізована унітарна форма політико-територіального устрою, то й поступовий шлях її реформування має пройти такі її етапи: централізована, відносно централізована, децентралізована держава. Формально у всіх постсоціалістичних державах реформи направлені на децентралізацію влади, більшість з них знаходяться в процесі реальної побудови децентралізованої системи влади. Але ступінь цієї децентралізації є різний. Ті, які граничать з державами розвинутої демократії, та мають перед собою позитивний приклад, побудували децентралізовану систему влади значно швидше ніж пострадянські країни (окрім країн Прибалтики). Для постсоціалістичних країн децентралізація влади є позитивною тенденцією, однак, слід її впроваджувати поступово, оскільки через нестабільність певних процесів в політичній, економічній, національній сферах, існує ризик порушення територіальної цілісності держави.

Список використаних джерел

1. Арзамаскин Н. Н. К вопросу об основных этапах эволюции переходного государства. [Електронний ресурс] : електронні ресурси в науці, культурі та освіті / Н.Н. Арзамаскин // Вестник Военного университета. – 2007. – № 1 (9).

Режим доступа до журн. : <http://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-osnovnyh-etapah-evolyutsii-perehodnogo-gosudarstva>

2. Чиркин В. Е. Переходное постсоциалистическое государство: содержание и форма/ В. Е. Чиркин // Государство и право. – М. : Наука, 1997. – № 1. – С. 4–11.
3. Нижник Н. Р. Постсоціалістична держава: теоретико-правові проблеми / Н. Р. Нижник, В. В. Лемак ; Ужгородський національний ун-т. – Ужгород : УжНУ, 2003. – 104 с.
4. Сорокин В. В. Общее учение о государстве и праве переходного периода. / В. В. Сорокин. – М. : Юрлитинформ, 2010. – 424 с.
5. Якушик В. М. Государство переходного типа (вопросы теории) / В. М. Якушик. – К. : Лыбидь, 1991. – 199 с.
6. Теорія держави і права : навч. посіб. / С.К. Бостан, С.Д. Гусарев, Н.М. Пархоменко та ін. – К. : ВЦ „Академія”, 2013. – 348 с.
7. Basta L.R. Decentralization – Key Issues, Major Trends and Future Developments [Електронний ресурс] : електронні ресурси в науці, культурі та освіті / L.R. Basta // Center for International Earth Science Information Network. Режим доступа : http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/SDC_Keyissues.html
8. Бостан С.К. Закономірності та тенденції розвитку форми політико-територіального устрою держави /С.К. Бостан // Держава і регіони. Науково-виробничий журнал. Серія “Право”. – 2013. – № 2. – С. 11–17.
- 9.

Науковий керівник: професор кафедри теорії та історії держави та права Класичного приватного університету доктор юридичних наук, професор Бостан С. К.