

УДК 342.25(091)

DOI: 10.32342/2709-6408-2021-2-3-3

О.В. БАТАНОВ,

*доктор юридичних наук, професор,
провідний науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого
самоврядування Інституту держави і права імені В.М. Корецького НАН України,
Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ)
ORCID: 0000-0002-0239-4539*

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ЯК ІСТОРИЧНЕ ЯВИЩЕ ТА ПРОЦЕС: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Статтю присвячено дослідженню та аналізу еволюції інститутів місцевого самоврядування. Визначено чинники децентралізації та умов становлення муніципалізму в Україні. Обґрунтовано авторську думку, що українська історія місцевого самоврядування пройшла відповідні етапи самоорганізації, легітимізації та становлення, активного поступального розвитку, радянський та сучасний періоди. Автор статті доводить, що традиції місцевого самоврядування в Україні набагато старші за традиції держави. Історія України свідчить, що коли Європа ще дрімала на уламках Римської імперії, в Україні вже пишном розквітали цивілізовані міста та містечка зі своїми статутами та гербами, магістратами. Досліджено, що децентралізована система в обов'язковому порядку передбачає наявність та існування потенційно повновладного центру, який вирішує за доцільне передати частину управлінських функцій органам місцевого самоврядування. У статті особливу увагу приділено праці «Принципи унітаризму, субсидіарності та децентралізації як конституційна основа регіонального самоврядування Республіки Польща», у якій розглядаються три основні принципи, що визначають територіальну організацію Республіки Польща – принцип унітаризму та децентралізації на основі стандартного визначення принципу субсидіарності. Автор звертає увагу на те, що в історичному дискурсі децентралізація – це не разова чи одномоментна політична чи адміністративна акція держави, а тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності етапів, що змінюють один одного. Наведено та проаналізовано, що в кожній країні ці закони формуються та діють по-своєму. По-своєму конструюється система муніципальної влади. Особливості політичного, економічного або соціального розвитку країни, її демократичні традиції, форма правління та державний устрій визначають розмаїття систем місцевого самоврядування та організаційних проявів муніципальної влади. Автор довів, що для цілісного, всебічного та об'єктивного пізнання муніципальної влади необхідно, поряд із політичними, географічними, економічними, ментальними, іншими внутрішніми та зовнішніми факторами, враховувати історичний чинник. Наведено авторську позицію стосовно того, що, аналізуючи еволюцію публічної самоврядної влади та муніципалізму, абсолютно недоцільно підкреслювати становище держави як інституту, який надає або формує права територіальних громад на місцеве самоврядування. Зроблено висновок, що такий підхід простежує еволюцію моделей та форм децентралізації, які впроваджувалися протягом історії. Цей підхід також досліджує злети та кризи муніципалізму і демократії в окремих країнах, розвиток відповідних теорій, характер відносин муніципальної влади з іншими суб'єктами та інститутами політичної організації суспільства.

Ключові слова: децентралізація, муніципалізм, публічна влада, субсидіарність, територіальна організація.

Постановка проблеми. Системний характер муніципальної влади, її взаємозв'язків з державною владою та іншими інститутами політичної системи суспільства об'єктивно потребує аналізу еволюції інститутів місцевого самоврядування та виявлення чинників децентралізації та умов становлення муніципалізму в Україні.

Децентралізована модель організації публічної влади та розвинуте місцеве самоврядування виникають не відразу у вигляді системи, а спочатку у вигляді певних передумов, об'єктивних чинників, які формуються за сприятливих умов.

Стан дослідження. Дослідженням проблем децентралізації публічної влади займалися відомі вітчизняні та закордонні науковці, зокрема М.О. Баймуратов, В.І. Борденюк, І.П. Бутко, К. Дейві, І.В. Дробуш, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, П. Маргос, А. Озмен, М.П. Орзіх, О.М. Пастернак, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, В.М. Шаповал та інші дослідники. Однак поглибленого аналізу потребує децентралізація як історичне явище та процес у місцевому самоврядуванні, адже традиції місцевого самоврядування в Україні набагато старші за традиції держави.

Метою статті є дослідження та аналіз еволюції інститутів місцевого самоврядування та чинників децентралізації і умов становлення муніципалізму в Україні.

Виклад основного матеріалу. Використання історичного підходу щодо місцевого самоврядування у контексті розгляду децентралізаційних реформ має важливе теоретико-методологічне значення. Адже, маючи перед собою моделі організації публічної влади, які впроваджувалися протягом історії тієї чи іншої держави, дослідивши злети та кризи державності, розглянувши характер відносин муніципальної влади з іншими суб'єктами та інститутами політичної організації суспільства, усвідомлюючи причини трансформації цих взаємовідносин, можна зрозуміти не лише зміст, форму, види та результати децентралізації влади у цих державах, а причини та наслідки різновекторного політико-правового ставлення державно організованого суспільства до місцевого самоврядування та муніципальної влади.

За словами П. Моргоса, «історія децентралізованої держави є історією суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Кілька останніх десятиріч поняття «децентралізація» є основним у Європі, воно також стало об'єднуючим стосовно економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, їхні географічні особливості, рівні розвитку, культуру й підходи до державного управління» [1].

Внаслідок цього, по-перше, еволюцію територіальної організації влади, тієї чи іншої моделі місцевого самоврядування та муніципалізму доцільно розглядати як складний процес виникнення, визнання, формування, становлення і розвитку, далекий від монотонності і прямолінійності.

По-друге, історичний аналіз дає можливість виділити в загальному політико-правовому русі інститутів публічної влади низку якісно різних етапів з дуже неоднаковими політико-правовими, господарсько-економічними та соціально-культурними параметрами, які характеризуються різними формами поєднання централізації та децентралізації, відцентрових та доцентрових тенденцій.

По-третє, зважаючи на те, що розвиток децентралізації у різних країнах характеризується особливостями парадигм та моделей (поліси у Стародавній Греції, муніципії у Стародавньому Римі, віче в Україні-Русі, міста-комуні у Середньовічній Італії, Магдебурзьке право («*Speculum Saxonicum*») в землях Середньовічної Німеччини, земство в Російській Імперії, комуні у Франції тощо), принцип історизму вимагає оцінювати розвиток публічної (державної та муніципальної) влади на кожному етапі за законами тієї епохи, а не за критеріями більш пізніми. Втім ретроспективний аналіз змісту процесів децентралізації, функціонування державної та муніципальної влади дозволяє не лише простежити певну тяглість муніципальних традицій протягом історії тієї чи іншої держави (як-от громадянська модель в Україні, державницька – в Німеччині), а й виявити чинники та спрогнозувати наслідки децентралізаційних реформ у них.

Слід зазначити, що в сучасній муніципалогії майже не викликає сумнівів те, що інститут місцевого самоврядування тісно пов'язаний із стародавнім громадським самоврядуванням та по суті генетично сходить до нього. У своєму історичному розвитку інститут місцевого самоврядування на європейському континенті пройшов складний шлях, що суттєво вплинуло на процес формування усїєї західної традиції муніципального права [2, с. 49].

Із певними особливостями українська історія місцевого самоврядування також пройшла відповідні етапи самоорганізації, легітимізації та становлення, активного

поступального розвитку, радянський та сучасний періоди. У цілому українське суспільство пережило багато моделей організації публічної влади, які часто мали протилежне забарвлення. І хоча на перший погляд здається, що значна частина з них не мають стосунку до процесів формування муніципалізму в сучасній Україні, тим не менш таке судження є досить помилковим: ніщо не зникає безслідно.

Прикладом тому є те, що історики, юристи, географи, етнографи досі не дійшли єдиної думки щодо часу зародження самоврядування в українських землях. У сучасній науковій літературі не прийнято перші примітивні спільноти ставити в один ряд із сучасними територіальними громадами. Водночас більшість дослідників ведуть відлік українського місцевого самоврядування як першої форми публічної влади і соціального феномену з часів України-Руси або навіть з часів родоплемінної та військової демократії. Власне кажучи, витоки українського національного конституціоналізму та державності базуються саме на самоврядних інститутах.

Питання про процес, характер та форми трансформації традиційних самоуправлінських – сімейно-родових, громадівських, племінних – слов'янських інститутів і структур «народоправства» періоду «військової демократії» в органи публічної влади за часів зародження державних відносин в Україні-Руси може приховувати у собі багато несподіванок, навіть якщо розглядати тільки історію, наближену до часів життя відомих нам літописців.

Характерні ознаки територіальних громад дозволяють розглядати перші додержавні соціальні утворення як прообраз сучасних територіальних громад. Їх об'єднує спільна природа: вони є формами прояву основної властивості соціальних систем – здатність до самоорганізації. Безумовно, в результаті еволюціонування окремі якості територіальних громад зникли, оскільки об'єктивно не можуть бути витребувані в сучасних умовах (наприклад, кровно-родинна общинність).

На наш погляд, особливості еволюціонування окремих, найбільш значущих ознак територіальних громад, таких як населення, територія, характер владовідносин, полягає в тому, що ці ознаки не тільки не втратили з плином історії своєї значущості, але й набули свого визнання у Конституції України, а також закріплення у законодавстві про місцеве самоврядування. Зокрема такі ознаки, які сьогодні відроджуються або зароджуються та поступово формуються, як-от спільність інтересів, самоврядність, наявність самодостатньої матеріально-фінансової бази, які іманентно притаманні громадівському устрою, на жаль, не розроблені концептуально, негайно вимагають подальшого більш глибокого наукового осмислення та правового закріплення.

Як, приклад, відмітною рисою політичного життя з моменту виникнення такого державного утворення, як Московія є пріоритет держави над суспільством, за якої централізація та гіперцентралізація була постійним супутником російської державності. Гіпотетично допускаючи, що самоврядні інститути в Росії мають давню історію, слід розуміти, що вони завжди утворювалися державою, центральною державною владою (реформи Івана Грозного, Петра I, Катерини II, Олександра II тощо).

На відміну від північних сусідів, в українських землях, завжди прагнули до децентралізації та самоврядування, державні інститути завжди мали вторинний, похідний характер. Інститути суспільного ладу були стабільнішими за державний лад. Навіть якщо національна державність в українських землях на певний час переривалася, різноманітні інститути самоврядування залишалися завжди. Український народ мусив у силу бездержавності реалізувати себе на локально-індивідуальному рівні, внаслідок чого витворював своєрідні форми самозбереження. Якщо російський народ намагався утвердити «цїлісне общинне тіло», був пройнятий єдиним державним і навіть релігійним духом, то Український народ утверджував добровільні громади, компанії, які були зв'язані між собою настільки, наскільки це було необхідно з практичного погляду і наскільки це не суперечило праву особистої свободи [3].

Тому, незважаючи на відсутність безперервності процесів формування місцевого самоврядування на території України, стохастичність її проявів, обумовлених історією розвитку країни та її геополітичною орієнтацією, звернення до процесу та результатів континуїтету місцевого управління, децентралізації та самоврядування має не тільки

науково-теоретичне, але і прикладне значення для сучасного етапу розвитку муніципалізму. Так, П. Музиченко відзначав, що реформи місцевого самоврядування, які здійснюються нині в Україні, не могли виникнути «з нічого», не маючи для цього підґрунтя в минулому [4, с. 131].

Отже, слід визнати, що традиції місцевого самоврядування в Україні набагато старші за традиції держави. Історія України свідчить, що коли Європа ще дрімала на уламках Римської імперії, сповідувала варварство, в Україні вже пишно розквітали цивілізовані міста та містечка зі своїми статутами та гербами, магістратами та цехами, з упорядкованою територією, культурними традиціями, і жителі яких були господарями на своїй території [5, с. 64].

Водночас, досліджуючи витoki та історичні моделі децентралізації, варто розуміти й те, що децентралізована система в обов'язковому порядку передбачає наявність та існування потенційно повновладного центру, який вирішує за доцільне передати частину управлінських функцій органам місцевого самоврядування. У цьому плані варто погодитися з А. Озменом, який дотримується позиції про те, що децентралізація є антонімом до централізації влади, завданням якої є концентрація влади в одному центрі. Відповідно, децентралізація влади, в сучасному розумінні є передаванням управлінських функцій щодо планування, прийняття рішень, фінансових ресурсів, від центрального уряду місцевим органам влади, а також функціонування професійних організацій та громадських організацій за межами публічного адміністрування [6].

У нецентралізованих системах значущість регіонів або самоврядних громад як повноправних учасників політичних процесів визначається традиційними та ціннісно-раціональними підвалинами. Історія визначально нецентралізованих систем у цьому випадку розглядається як рух до об'єднання раніше незалежних державоподібних утворень, утворення ними військового або політичного союзу, посилення центру. Як правило, у цьому випадку йдеться про утворення класичних федерацій на кшталт США, Канади або Швейцарії.

Так, під час створення США – однієї з перших у новітній історії федеративної держави – в її основу було покладено фундаментальні ідеї Т. Джеферсона, А. Гамільтона, Дж. Медісона, Дж. Джея, які створили підвалини північноамериканської моделі федералізму. Остаточну ідею федералізму як принципу державної організації на засадах федерації, сформулював А. Гамільтон. Однією з ключових тез А. Гамільтона було чітке виокремлення повноважень федерації зі збереженням недоторканності повноважень її членів. Але з урахуванням невдалого досвіду конфедеративного устрою США йшлося про міцні повноваження центру, що й окреслювало в загальних рисах ідею федеративного устрою США [7].

Отже, у США було засновано федеративну державу у вигляді міждержавного союзу, що відбулося шляхом об'єднання держав, створених за територіальною ознакою. Це не призвело до втрати ними свого внутрішнього суверенітету, але призвело до втрати зовнішнього. Така модель федералізму, відома як північноамериканська, має власні риси й особливості та зберігає їх протягом більше ніж двохсот років.

Звідси й підсумкові характеристики децентралізованої та нецентралізованої систем. Децентралізована система, як правило, залишає центру свободу розширення або, навпаки, обмеження компетенції органів влади громад або субнаціонального рівня, право повернутися у випадках необхідності до попередньої схеми або моделі розподілу функцій та повноважень. Прикладом тому є довготривалі реформи децентралізації у багатьох країнах сучасного світу, зокрема, Франції, Польщі, сучасній Україні, інших державах, в яких відчувається перманентний пошук балансу між централізацією та децентралізацією.

У цьому аспекті з точки зору системних зв'язків між фундаментальними принципами конституційного ладу, унітаризму, децентралізації та місцевого самоврядування доволі цікавою та ілюстративною є праця польського дослідника А. Якієвича «Принципи унітаризму, субсидіарності та децентралізації як конституційна основа регіонального самоврядування Республіки Польща», у якій автор розглядає три основні принципи, що визначають територіальну організацію Республіки Польща – принцип унітаризму та децентралізації на основі стандартного визначення принципу субсидіарності. Ці принципи, на думку А. Якієвича, є ключовими детермінантами територіальної системи уряду Республіки Польща та, отже,

правового статусу її регіонів; вони встановлюють певні рамки, в межах яких законодавець повинен діяти, і служать вказівками щодо дискусій та конкретних конституційних та законодавчих рішень [8].

З точки зору порівняльного аналізу проблем становлення унітаризму на африканському континенті доволі оригінальною є дисертація Дж.К. Нейп'є «Походження централізованої унітарної держави з особливим акцентом на Ботсвану, Зімбабве та Намібію» [9]. Мета цієї роботи полягає в дослідженні витоків форм державного устрою, сприйнятих у часи проголошення незалежності Ботсвани, Зімбабве та Намібії. Виходячи з того, що всі держави світу є або унітарними, або федеративними, Дж.К. Нейп'є робить спробу відрізнити унітарну форму державного устрою від федерації не лише шляхом механічного протиставлення цих понять, а і пояснення теоретичних та практичних витоків сприйняття унітаризму в європейському та африканському контексті. Автором ґрунтовно проаналізовано різноманітність факторів, як історичних, так і сучасних, внутрішніх та зовнішніх, які мали визначальне значення в унітарному розвитку цих країн. Ці фактори включають, серед іншого, протиріччя та конфлікти, способи їх врегулювання, британські колоніальні практики та прецеденти, уявлення та амбіції націоналістичних рухів та еліт, стосунки із сусідніми державами, стан громадської думки, вимоги національного будівництва та політичної стабільності тощо.

У свою чергу, у нецентралізованих системах права громад та регіонів гарантовані не тільки конституцією, а й історичною традицією, нормами політичної культури суспільства тощо. Так, багаторічні спеціальні дослідження муніципальної історії та проблем організації місцевого самоврядування у Канаді [10] свідчать, що характерні для цієї країни особливості закладалися задовго до заснування канадської федерації. Загальнопровінційні системи місцевого самоврядування склалися в час формування відповідальних перед парламентом урядів провінцій. Нові провінційні уряди, створені в 1867 р., успадкували існуючі муніципальні інституції і філософію їх діяльності.

Таким чином, ми можемо зробити висновок, що в історичному дискурсі децентралізація – це не разова чи одномоментна політична чи адміністративна акція держави, а тривалий, розтягнутий у часі та просторі процес, який складається із сукупності етапів, які змінюють один одного. Так, зокрема, на думку А. Матвієнка, децентралізація є не одноразовою передачею владних повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування, а комплексним процесом, що включає в себе такі елементи, як питання спроможності органів державної влади передати, а органів місцевого самоврядування – отримати і ефективно розпорядитися владними повноваженнями; визначення обсягу повноважень; механізм взаємодії органів державної влади і органів місцевого самоврядування; питання адміністративно-територіальної реформи тощо [11, с. 3].

Хронологічні рамки відповідних етапів генезису децентралізаційних реформ та процесів значною мірою мають умовний характер. Між тим критеріями дискретизації, як правило, є різкі, переломні моменти у 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 тій чи іншій країні. Амплітуда, глибина, розмах та частота перетворень у місцевому самоврядуванні загалом синхронні з процесами зростання та кризи державності, змінами в системі публічної влади та соціально-економічній сфері країни, враховуючи, що в територіальній громаді – низовій ланці суспільства – у тією чи іншою мірою відображаються та діють загальні суспільні закони.

У кожній країні ці закони формуються та діють по-своєму. По-своєму конструюється система муніципальної влади. Особливості політичного, економічного або соціального розвитку країни, її демократичні традиції, форма правління та державний устрій визначають розмаїття систем місцевого самоврядування та організаційних проявів муніципальної влади. Тим не менш кожна з цих систем базується на низці демократичних начал, тією чи іншою мірою притаманних їм усім. Має сформуватися сукупність вихідних умов і чинників, необхідних для становлення в цих країнах муніципальної влади. Саме вони визначають її характер і окремі риси, утворюють у сукупності рушійну силу, формують ті основи – своєрідний механізм, під впливом якого відбувається становлення, функціонування і розвиток

інститутів місцевого самоврядування. При цьому вплив кожного з них окремо втрачає свою однозначність, перестає бути лінійним [12, с. 14].

Тому для цілісного, всебічного та об'єктивного пізнання муніципальної влади необхідно, поряд із політичним, географічним, економічним, ментальним, іншими внутрішніми та зовнішніми факторами, враховувати саме історичний чинник. І хоча умови генезису, історичного становлення і еволюції цього виду публічної влади, а також чинники та наслідки децентралізаційних реформ були відмінними в різних країнах, у цілому їх політико-правова сутність та функціонально-телеологічна спрямованість по суті однакові повсюдно. При цьому тільки у своїй системній єдності відповідні чинники й умови децентралізації утворюють те повноцінне життєве середовище, у якій відбувається процес становлення місцевого самоврядування та розвитку муніципалізму.

Висновки. Аналізуючи еволюцію публічної самоврядної влади та муніципалізму, абсолютно недоцільно підкреслювати становище держави як інституту, який надає або формує права територіальних громад на місцеве самоврядування. Держава лише визнає місцеве самоврядування, беручи на себе відповідальність гарантувати права територіальних громад. Водночас, досліджуючи витоки та історичні моделі децентралізації, варто розуміти, що децентралізована система передбачає наявність держави та існування потенційно повновладного центру, який, керуючись тими чи іншими мотивами (внутрішніми чи зовнішніми, історичними, політичними, адміністративно-технічними, фінансово-економічними, етнонаціональними, культурними, мовними, національними тощо), вирішує за доцільне передати частину управлінських функцій органам влади регіонів або інститутам самоврядування територіальних громад [13].

Такий підхід дозволяє простежити еволюцію моделей та форм децентралізації, які впроваджувалися протягом історії, дослідити злети та кризи муніципалізму та демократії в окремих країнах, розглянути процеси трансформації природи місцевого самоврядування, розвиток відповідних теорій, характер відносин муніципальної влади з іншими суб'єктами та інститутами політичної організації суспільства, усвідомити причини трансформації цих взаємовідносин, зрозуміти причини та наслідки різновекторного політико-правового ставлення державно організованого суспільства до місцевого самоврядування та муніципальної влади.

Список використаної літератури

1. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади. *Економічний часопис – XXI*. 2006. № 5–6. URL: <http://soskin.info/ea/2006/5-6/20060513.html> (дата звернення: 29.11.2021).
2. Батанов О.В. Західна традиція муніципального права: епоха формування. *Порівняльно-аналітичне право*. 2016. № 3. С. 49–53. URL: <http://rap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/32016.pdf> (дата звернення: 29.11.2021).
3. Горбатенко В.П., Батанов О.В. Традиції українського самоврядування. *Українське слово*. 2004. 15–21 січня.
4. Музиченко П. Історичні джерела сучасного етапу розвитку самоврядування в Україні. *Юридический вестник*. 1995. № 2. С. 127–131.
5. Орзіх М. Місцеве самоврядування в незалежній Україні: десятиріччя досягнень та прорахунків. *Місцеве самоврядування: 10 років здобутків / за ред. М. Пухтинського*. Київ: Атіка, 2002. С. 64.
6. Ozmen A. Notes to the concept of decentralization. *European Scientific Journal*. 2014. April. Edition. vol. 10. P. 417.
7. Федераліст: коментар до конституції Сполучених Штатів / Александер Гамільтон, Джеймс Медісон, Джон Джей. Київ: Сфера, 2002. 490 с.
8. Jackiewicz A. The Principles of Unitarism, Subsidiarity and Decentralization as a Constitutional Basis of Regional Self-government of the Republic of Poland. *Studies in Logic, Grammar and Rhetoric*. 2012. № 31 (44). P. 175–189.
9. Napier Clive John. Origins of the centralized unitary state with special reference to Botswana, Zimbabwe and Namibia. By submitted in accordance with the requirements for the degree of Doctor of literature and philosophy in the subject politics at the University of South Africa. Pretoria, 1997. 389 p.

10. Козюра І. Місцеве врядування в Канаді: монографія. Київ: Видавництво УАДУ, 2001. 156 с.; Козюра І.В. Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Канаді: монографія. Київ: Видавництво НАДУ, 2004. 332 с.; Козюра І.В. Місцеве самоврядування: канадський досвід для України: монографія. Полтава: АСМІ, 2013. 367 с.

11. Матвієнко А.С. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 – політичні інститути та процеси. Київ, 2010. 23 с.

12. Анимица Е.Г., Тертышный А.Т. Основы местного самоуправления. Москва: ИНФРА-М, 2000. 208 с.

13. Конституційно-правові проблеми місцевого самоврядування та децентралізації публічної влади в Україні: монографія / за ред. д-ра юрид. наук, проф. О.В. Батанова; передмова академіка НАН України Ю.С. Шемшученка та академіка НАПрН України О.В. Скрипнюка. Київ: Талком, 2021. С. 42–76.