

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ, ЧЕХІЇ, УКРАЇНІ: КОМПАРАТИВНИЙ АНАЛІЗ

Шевчук А. О.

У статті проаналізовані засади місцевого самоврядування в Польщі і Чехії як основних країн Європейського Союзу Східної Європи, вихідців із соціалістичного табору, аби на прикладі зазначених держав зрозуміти шлях реформування такої сфери для того, щоб імплементувати набутий досвіт в Україні. Автор формує власну думку стосовно необхідних змін усередині системи децентралізації і місцевого самоврядування в Україні. Особливий динамізм виявляє місцеве самоврядування в країнах Центральної і Східної Європи, котрі переживають період демократичного транзиту. Яскравим прикладом успішного реформування місцевого самоврядування серед країн цього регіону є Польща і Чехія, чий досвід має велике значення для подальшої модернізації місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні у контексті процесів європейської інтеграції та демократизації. Оскільки Україна планує на законодавчому рівні закріпити європейську інтеграцію до Європейського Союзу, для правників та науковців у сфері місцевого самоврядування питання організації місцевої влади у державах-членах Європейського Союзу має велике значення.

Ключові слова: місцеве самоврядування, французька модель, Польща, Чехія, децентралізація.

В статье проанализированы принципы местного самоуправления в Польше и Чехии как основных стран Европейского Союза Восточной Европы, выходцев из социалистического лагеря, чтобы на примере указанных государств понять путь реформирования такой сферы для того, чтобы имплементировать приобретенный опыт в Украине. Автор формирует собственное мнение относительно необходимых изменений внутри системы децентрализации и местного самоуправления в Украине. Особый динамизм оказывает местное самоуправление в странах Центральной и Восточной Европы, переживающих период демократического транзита. Ярким примером успешного реформирования местного самоуправления среди стран данного региона являются Польша и Чехия, чей опыт имеет большое значение для дальнейшей модернизации местного самоуправления и территориальной организации власти в Украине в контексте процессов европейской интеграции и демократизации. Поскольку Украина планирует на законодательном уровне закрепить европейскую интеграцию в Европейский Союз, для юристов и ученых в сфере местного самоуправления вопросы организации местной власти в государствах-членах Европейского Союза имеют большое значение.

Ключевые слова: местное самоуправление, французская модель, Польша, Чехия, децентрализация.

The article analyzes the principles of local self-government in Poland and the Czech Republic as the main countries of the European Union, that situated in the Eastern Europe, which were in the past in the socialist camp, in order to use the example of these countries to understand the path of reforming this sphere in order to implement the experience gained in Ukraine. The political course chosen by Ukraine for European integration determines the need to focus on European standards for the

organization of public authority, including the municipal authorities. Today, local self-government bodies are the main subjects of decentralized public governance in all European states, and therefore an institutional manifestation of decentralization, and at the same time an example of special organizational and legal structures in the system of public governance, when the authorities of the lower territorial level are not hierarchically subordinated to higher authorities of territorial level. The author forms his own opinion regarding the necessary changes within the system of decentralization and local self-government in Ukraine. Local dynamism is particularly evident in Central and Eastern European countries experiencing a period of democratic transit. Poland and the Czech Republic, whose experience is important for further modernization of local self-government and territorial organization of power in Ukraine in the context of the processes of European integration and democratization, is a vivid example of a successful reform of local self-government among the countries of this region. As Ukraine plans to strengthen the European integration into the European Union at the legislative level, lawmakers and scholars in the field of local self-government has a great importance of consider the organization of local government in the member states of the European Union. The following main directions for further development of institutional and systemic structural organization of local self-government in Ukraine are defined: decentralization of public authorities; introduction of full-fledged self-government at the level of regions and districts; liquidation of local state administrations and introduction of a post authorized by the state to supervise legality and representation interests of the state; increasing the responsibility of bodies and officials of local self-government to territorial communities and ensuring the variability of the main representatives of the community; carrying out a comprehensive reform of the administrative and territorial structure of the state.

Key words: local government, French model, Poland, Czech Republic, decentralization.

Обраний Україною політичний курс на євроінтеграцію зумовлює необхідність орієнтуватись на європейські стандарти організації публічної влади, зокрема й влади муніципальної. На сьогодні органи місцевого самоврядування є основними суб'єктами децентралізованого публічного врядування у всіх державах Європи, а відтак інституційним проявом децентралізації та водночас прикладом особливих організаційно-правових структур у системі публічного врядування, коли органи влади нижчого територіального рівня не є ієрархічно підпорядкованими органам влади вищого територіального рівня. При цьому місцеве самоврядування виявляє себе як доволі гнучкий і динамічний інститут, здатний оперативно трансформуватись у відповідь на нові виклики суспільного розвитку. Особливий динамізм виявляє місцеве самоврядування в країнах Центральн-

Шевчук А. О., 2018

Проблеми становлення правової демократичної держави

ної і Східної Європи, котрі переживають період демо-кратичного транзиту. Яскравим прикладом успішного реформування місцевого самоврядування серед країн цього регіону є Польща і Чехія, чий досвід має вагоме значення для подальшої модернізації місцевого само-врядування й територіальної організації влади в Україні у контексті процесів європейської інтеграції та демо-кратизації.

За роки незалежності місцеве самоврядування в Україні пройшло доволі нелегкий та тернистий шлях, проте все ж таки спромоглося довести, що все це не випадковість, інститут самоврядування є особливо важливим для створення саме правової держави і того рівня інтеграції, на який Україна тримає зараз напрям. В Україні закладено конституційні засади місцевого само-врядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Водночас доводиться констатувати, що наявна в Україні система місцевого самоврядування не досить ефективно виконує головну місію, закладену Конституцією – забезпечення права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. Загалом, сучасний стан місцевого самоврядування характеризується відсутністю належного матеріального та фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень органів місцевого самоврядування.

Наявні проблеми місцевого самоврядування, на які неодноразово вказували науковці, у квітні 2014 р. було визнано офіційно: у схваленій Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні поряд із констатациєю наявності конституційних засад місцевого самоврядування, факту ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування та прийняття низки базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування, робився невтішний висновок: «Система місцевого самоврядування на сьогодні не задоволяє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями, високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях» [3].

Стан дослідження. Вітчизняною юридичною науковою традиційно приділяється суттєва увага конституційно-правовим проблемам організації й функціонування місцевого самоврядування в контексті зарубіжного досвіду, а також компаративістським дослідженням місцевого самоврядування. З цього приводу варто пригадати праці таких науковців, як: М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.І. Бодрова, В.І. Борденюк, О.М. Бориславська, М.П. Воронов, В.А. Григор'єв, І.В. Дробуш, В.М. Кампо, А.М. Колодій, М.І. Корніenko, Н.В. Корольова-Борсоді, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, Л.Л. Лабенська, П.М. Любченко, О.Ю. Лялюк, Н.Р. Нижник, Г.В. Падалко, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко, О.В. Прешкіна, М.О. Пухтинський, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тоди-

ка, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, О.М. Чернеженко, І.С. Щебетун, В.Д. Яворський та ін.

Як відомо, на початку становлення незалежної держави вітчизняне законодавство увібрало в себе французьку модель місцевого самоврядування. Проте згодом чинну модель почали наближати до польської. На відміну від багатьох країн пострадянського простору, Польща досягла значних успіхів у сфері масштабного реформування місцевого самоврядування. Зважаючи на викладене, метою цієї роботи є з'ясування основних інституційних та системно-структурних характеристик місцевого самоврядування, особливостей його розвитку та реформування у Чехії та Польщі, а також формулування пропозицій щодо застосування їх досвіду для України.

Виклад основного матеріалу. Деякі із сучасних проблем місцевого самоврядування України були вирішені досить швидко та ефективно у Польщі. Починаючи від перших вільних виборів 27 травня 1990 р. Польща стала на шлях повного реформування органів місцевого самоврядування, децентралізації та створення умов та можливостей прямого демократичного впливу громадян [4, с. 360]. Так, свого часу перед провідними фахівцями цієї держави у сфері місцевого самоврядування постала необхідність створення спроможної та дієвої його системно-структурної організації. Шляхом публічного діалогу за участю посадових осіб державної влади, провідних учених, представників бізнесу та громадян були вирішені питання реорганізації найнижчого рівня в системі місцевого самоврядування (гміни), створення робочих груп для розробки нових актів, що регулюють відносини в сфері місцевого самоврядування, та була розпочата підготовка до перших демократичних виборів до місцевих рад [4, с. 450]. У результаті були прийняті рекомендації, на базі яких комісія Сенату розробила низку пропозицій, а саме щодо наділення органів місцевого самоврядування власністю, встановлення шляхів фінансування реформованих органів, закріплення прав місцевого самоврядування на незалежність від центральної влади та політичних партій, можливість захищати права у суді та деякі інші.

На сучасному етапі свого розвитку місцеве врядування у Польщі має подібні до вітчизняних проблеми. Проте слід відзначити, що порівняно з Україною Польща змогла сформувати дієву модель організації місцевого самоврядування в найкоротші строки. Водночас, маючи досить багато спільніх рис, Польща ділить з нами і спільні проблеми, такі як недостатнє фінансове та законодавче забезпечення та ін. Так, наприклад, в обох державах громадянське суспільство поки що перебуває на стадії формування і не здатне адекватно забезпечувати належне функціонування місцевого самоврядування (проблеми безпосередньої участі та контролю за діяльністю відповідних органів).

Власні органи створюються на кожному з рівнів. Так, гміною управляє рада гміни, повітом – рада повіту, а воєводством – сеймик. Строк повноважень цих органів становить 4 роки [1]. Виконавчим органом сеймiku (так званого регіонального парламенту, склад якого від 30 до 33 членів) є управління на чолі з маршалком воєводства. Маршалок обирається з числа радників сеймiku. Головним завданням воєводського самоврядування є проведення власної воєводської політики та ухвалення стратегій розвитку регіону, а також участі у реаліза-

ції завдань, що стоять перед державою загалом. Найважливішим завданням є укладання контрактів регіонів з урядом.

Це забезпечує бюджети воєводства грошовими надходженнями [2]. Незалежно в регіоні діє воєвода (деякою мірою подібний з посадою префекта), який призначається Прем'єр-міністром. Він представляє уряд на місцях, відповідає за порядок у воєводстві та звітує перед Радою Міністрів.

До завдань воєводи належить нагляд за законністю діяльності гмін (спонукає до перегляду рішень та/або звертається до суду), повітів та воєводств, урядової адміністрації, поліції, пожежної охорони, санітарно-епідеміологічної інспекції. Повіт є проміжною ланкою між регіоном та гміною. Для виконання обов'язків, покладених на повіти, створюються спеціальні представницькі органи – ради повітів. Залежно від чисельності населення ради повітів нараховують від 15, але не більше 29 радників; виконавчий орган ради – правління ради (складається з 3-5 членів), яке очолює староста. Він відповідає перед радою за громадський порядок і безпеку, а також несе відповідальність за реалізацію завдань, покладених на повітове самоврядування. Міста на правах повіту мають одночасно повноваження і завдання найнижчого рівня – гміни, а також повіту. Повітам можуть делегуватися окремі повноваження воєводств (як законом, так і договором). Повіт має самостійний від гмін бюджет. Повіт не здійснює нагляд за діяльністю гмін і не може втручатися в їхню діяльність [1; 2].

Найнижчим рівнем місцевого самоврядування Польщі є гміна, яка відповідає за вирішення всіх повсякденних справ їх мешканців. Гміна є юридичною особою, самостійною у виконанні суспільних завдань, має власні доходи, а також додаткові субсидії, має право на володіння комунальним майном та на судовий захист своєї самостійності.

До органів гміни належить рада гміни (від 15 до 45 членів, окрім Варшави – 60 радників), яка обирається прямыми виборами строком на 4 роки. Члени ради обирають правління і війта, бурмістра (у малих містах) або президента (у великих містах), які несуть відповідальність за реалізацію завдань громади та є одноосібними представниками гміни (з 2002 р. обираються на 4 роки) [2].

Внаслідок тісної взаємодії повітів і гмін досягається максимальний рівень задоволення потреб населення. Ще однією з особливостей місцевого самоврядування Польщі є те, що всередині системи самоврядування не існує підпорядкованості та залежності. До того ж повітове самоврядування або воєводське самоврядування не має права контролювати діяльність гмін [1].

Беручи до уваги досвід Польщі у вирішенні багатьох питань, нагальних проблем та можливих шляхів їх вирішення, видається, що побудова ефективного місцевого самоврядування можлива лише на фундаменті громадянського суспільства. Таким чином, кожна реформа має розпочинатися не лише за ініціативою держави, а й за підтримки та активної участі місцевого населення.

У Чехії конституційним шляхом було визначено функціонування лише одного органу самоврядування – муніципального представництва (ст. 101) (чес. obecní zastupitelstvo) – як представницького органу, що володіє всіма повноваженнями щодо спрямування розвитку муніципалітету, окрім тих, які у законодавчому порядку є переданими органам влади вищого територіального

рівня [5]. Однак уже у Законі «Про обці» 2000 р. органи самоврядування визнано також раду муніципалітету (чес. obecní rada) як виконавчий орган, який складається з висуванців муніципального представництва (не більше третини його складу) і є йому підконтрольним, мера (чес. starosta, у статутних містах та м. Прага – чес. primátor), який обирається представництвом (у разі статутних міст – магістратом), муніципальне управління (чес. obecní úřad), до складу якого входять мер, його заступник(и), секретар управління (у разі створення такої посади). Управління, окрім реалізації рішень муніципального представництва та ради, відповідає за виконання повноважень переданих державою.

Закон «Про обці» 2000 р. доповнив положення Конституції Чехії, яка визначає органом самоврядування громад лише муніципальні представництва, зазначаючи, що до переліку «інших» публічних органів влади належать рада муніципалітету, староста та муніципальне управління (уряд). У місті органами самоврядування є міська рада, староста та міський уряд, а у разі статутних міст – міська рада, мер та магістрат (ст. 15).

Після входження Чехії до ЄС (31.05.2004 р.) до податкової системи країни були внесені зміни, що відповідали нормативам ЄС. Це призвело до підвищення деяких податків і зборів, насамперед непрямих податків. Також внаслідок входження Чехії до ЄС одним із головних джерел доходів місцевих бюджетів стали кошти, які надходили від структурних та спеціалізованих фондів ЄС.

Успіх регіонального управління і більша автономія дали можливість регіональним урядам ефективніше використовувати власні кошти. Нині вони контролюють близько 14% своїх бюджетів, щодо решти регіональний уряд виступає як представник держави, спрямовуючи кошти для визначених отримувачів. Це означає, що низку важливих регіональних ініціатив неможливо реалізувати через брак коштів. Обговорюється проект, який збільшить частку регіонів у бюджеті на 50%. Регіони можуть залишати в себе лише незначну частину зібраних податків – 3%, тоді як новий законопроект пропонує збільшити цей показник вп'ятеро.

На основі проведеного аналізу можна визначити такі основні напрями подальшого розвитку інституційної та системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні: 1) децентралізація публічної влади (зокрема, розмежування повноважень між різними рівнями місцевого самоврядування на основі принципів повсюдності місцевого самоврядування, субсидіарності, правової, організаційної та фінансової його спроможності); 2) запровадження повноцінного самоврядування на рівні областей і районів (зокрема, шляхом створення їх власних виконавчих органів); 3) ліквідація місцевих державних адміністрацій і запровадження посади уповноваженого державою на здійснення нагляду за законністю та представництва інтересів держави; 4) підвищення відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами та забезпечення змінюваності головних представників громади (шляхом скорочення строку повноважень місцевих рад і голів громад); 5) проведення комплексного реформування адміністративно-територіального устрою держави (зокрема, визначення як базового, так і проміжного та регіонального рівнів самоврядування тощо).

Проблеми становлення правової демократичної держави

Література

1. The system of the local governments in Poland. Research paper 6/2013. URL: http://www.amo.cz/editor/image/produkty1_soubory/rp_par-in-ua-andby_2013_3_poland.pdf
2. Kocon Włodzimierz. Local Government in Poland. Part I: The Reform Social Education. 55 (6). Pp. 360-366. 1991. National Council for the Social Studies.
3. Regulsky Jerzy. Local government reform in Poland: an insider's story. Local Government and Public Service Reform Initiative, 2003.
4. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления: учеб. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2010. 687 с.
5. Ústavní zákon č 100/1960 Sb. ze dne 11. července 1960 r. Ústava Československé socialistické republiky. URL: http://www.totalita.cz/txt/zakon_1960-100.pdf.
6. Петришина М.О. Практика імплементації Європейської хартії місцевого самоврядування у зарубіжних країнах. Теоретико-правові засади місцевого самоврядування: аналіз зарубіжного досвіду. Х.: Оберіг, 2013. С. 5-70. (Серія «Наукові доповіді». Вип. 8).

Шевчук А. О.,
студентка

Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого