



Максим Третьяченко,
аспірант кафедри
теорії та історії держави і права
Запорізького національного університету

УДК 342 : 342.1

Східноєвропейський досвід територіальної організації публічної влади на місцевому рівні

Проблема розвитку організації публічної влади на місцевому рівні як важливого елемента всієї системи управління держави завжди є актуальною. Розвиток системи місцевого самоврядування на правовій основі потребує глибокого усвідомлення муніципальної політики, її концептуальних засад, установлених Європейською хартією місцевого самоврядування, ґрунтовного політологічного аналізу формування та функціонування інституту самоврядування. Місцеве самоврядування, як важливий демократичний інститут у суспільстві, впливає на соціально-економічні та політичні процеси в країні. Важливою складовою частиною можливої адміністративної реформи України є реорганізація місцевого рівня публічної влади.

Територіальна організація публічної влади на місцевому рівні у країнах Східної Європи нерозривно пов'язана із процесом становлення демократич-

ного режиму та формуванням нової законодавчої бази, що регулює діяльність муніципальних інститутів. На початку ХХІ ст. процес розвитку та зміни функцій управління громадськими справами актуалізував проблему створення відносно самостійної системи самоврядування в країнах Східної Європи. Такому процесу сприяв вступ досліджуваних держав Східної Європи до складу Європейського Союзу, наслідком чого стало прийняття зобов'язань зі зменшення втручання держави в діяльність органів місцевого управління, а також формування на місцях органів влади, що обираються населенням. Отже, вдосконалення структури місцевого управління і самоврядування, з одного боку, та порядок його взаємодії з державними органами – з іншого, складають зміст муніципальної розбудови в державах Східної Європи на початку ХХІ ст. Такий досвід країн Східної Європи може бути корис-

ним для України в процесі формування органів публічної влади на місцевому рівні.

Оцінюючи загальний стан наукового розроблення проблеми політико-територіальної організації публічної влади, слід відзначити певні досягнення в цій сфері: в узагальненому вигляді вона знайшла відображення в навчальній літературі з теорії держави і права, конституційного права і державного управління, в деяких присвячених цій проблематиці спеціальних дослідженнях (Є. Єшинімаєва [1], Б. Калиновський [2], П. Курдюк [3], А. Медведєв [4], П. Гавришин [5], Є. Гриценко [6], О. Лазор [7], Н. Пешин [8]). Аналіз опублікованих наукових результатів свідчить, що місцеве самоврядування в Європі досліджували вчені-юристи з позицій узагальнення знань про місцеву владу.

Метою цієї статті є визначення загальних рис і особливостей територіальної організації публічної влади на місцевому рівні в країнах Східної Європи, а також можливостей використання накопиченого досвіду в Україні.

Для того, щоб узагальнити європейський досвід територіальної організації влади на місцях та сформулювати загальне розуміння місцевого самоврядування, яке виходить за рамки окремих країн, потрібно визначити загальні й типові елементи форм самоврядування, а так само їхні особливі ознаки. В Європейській хартії місцевого самоврядування дається визначення терміна «міське самоврядування», яке означає право і реальну здатність органів місцевого самоврядування в межах закону регулювати значну частину місцевих справ, що належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевих жителів. Це право здійснюється місцевими радами, члени яких обираються таємним голосуванням. Так само допускаються й інші прояви місцевої демократії.

У світовій практиці склалося кілька моделей місцевого самовряду-

вання, більшою чи меншою мірою орієнтованих на ту правову сім'ю, до якої належить правова система держави. Наприклад, у Великій Британії діє англосаксонська система. У Франції, Італії, Голландії, Португалії, Бельгії, Іспанії та інших європейських державах використовується система місцевого самоврядування, характерна для романо-германської правової сім'ї – французька система. Поряд з англосаксонською та французькою моделями самоврядування як відносно самостійну модель, сформовану в рамках романо-германської правової сім'ї, можна вирізнити місцеве (комунальне) самоврядування Німеччини. Слід зазначити, що для багатьох країн є характерною змішана правова система з превалюванням рис тієї чи тієї правової сім'ї [3].

Країни Східної Європи, після падіння соціалістичного блоку, багато в чому копіювали системи територіальної організації влади з країн Західної Європи, зокрема Франції, Італії, Нідерландів тощо. Тому Західна і Східна Європа мають досить схожі характерні риси організації публічної влади на місцевому рівні.

Характерним для всіх східноєвропейських країн є чітке розмежування території дії системи місцевого самоврядування. Так, у Румунії публічна адміністрація в адміністративно-територіальних одиницях ґрунтується на принципах місцевої автономії та децентралізації публічних послуг. Владою публічної адміністрації, через яку здійснюється місцева автономія в комунах і в містах, є за умов, установлених законом, виборні місцеві ради і виборні примари. Місцеві ради та примари функціонують за умов, установлених законом, як автономні адміністративні органи і вирішують публічні справи комун і міст [9, с. 86].

У польській Конституції йдеться про те, що територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентра-

лізацію публічної влади. Загальний територіальний поділ держави враховує соціальні, економічні або культурні зв'язки та забезпечує територіальним одиницям виконання ними публічних завдань [10, с. 688]. Сукупність мешканців одиниць територіального поділу утворює місцеву громаду. Територіальне самоуправління бере участь у діяльності публічної влади. Значну частку повноважень, що має громада відповідно до закону, органи місцевого самоуправління виконують від власного імені [10, с. 688].

У Молдові публічною владою в селах і містах є виборні місцеві ради і примарії. Згідно з законом місцеві ради та примарії діють як самостійні управляючі влади та вирішують громадські справи сіл і міст. Порядок обрання місцевих рад і примарій та їхні функції встановлюються законом [11, с. 569].

На місцях завжди функціонують представницькі органи влади. Так, в українській Конституції [12] зазначається, що місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їхні виконавчі органи. Органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, є районні та обласні ради. Питання організації управління районами в містах належить до компетенції міських рад. Сільські, селищні, міські ради можуть дозволяти з ініціативи жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і наділяти їх частиною власної компетенції, фінансів, майна.

В Угорщині обов'язки місцевого органу влади і повноваження здійснюються представницьким органом. Місцевий представницький орган очолюється мером. Президент такого органу округу обирається з учасників

на період його мандата. Представницький орган, відповідно до положень закону кваліфікованої більшості, може вибрати комітет і заснувати службу.

Органи місцевого самоврядування у Східній Європі переважно є виборними. Відповідно до білоруської Конституції місцеві ради депутатів обираються громадянами відповідних адміністративно-територіальних одиниць строком на чотири роки [13, с. 325]. У Болгарії органом виконавчої влади у громаді є кмет. Він обирається населенням чи громадською радою строком на чотири роки в порядку, визначеному законом. У своїй діяльності кмет керується законом, актами громадської ради та рішеннями населення [14, с. 417].

В Угорщині (ст. 35 Конституції) члени місцевого представницького органу і мери обираються громадянами на основі загального і рівного виборчого права, прямим і таємним голосуванням. У Чехії члени представництв обираються таємним голосуванням на основі загального, рівного і прямого виборчого права. Термін повноважень представництва становить чотири роки. Законом можуть бути встановлені умови, за наявності яких призначаються нові вибори представництва до закінчення терміну його повноважень [15, с. 517].

Європейська хартія про місцеве самоврядування встановлює принцип субсидіарності, відповідно до якого гарантується поділ повноважень між органами влади різних рівнів і надання місцевій владі повних і виняткових повноважень у межах їхньої компетенції. Так, органи публічної влади на місцевому рівні наділені відповідною компетенцією для виконання поставлених перед ними завдань і вирішення місцевих питань. У Білорусі ради в межах їхньої компетенції та в порядку, встановленому законодавством: представляють інтереси відповідної адміністративно-територіальної одиниці у взаєминах з іншими державними

органами, іншими організаціями та громадянами, затверджують програми соціально-економічного розвитку громади, місцевий бюджет і звіт про його виконання. Вони затверджують прогнози соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, регіональні програми, концепції з питань житлового будівництва, благоустрою відповідної території, дорожнього будівництва тощо.

Так, у Польщі територіальне самоврядування виконує функції, не закріплені Конституцією або законом за іншими органами публічної влади. Одиниці територіального самоуправління є юридичними особами. Вони мають відповідну власність та інші майнові права. Самостійність одиниць територіального самоуправління підлягає судовому захисту [10, с. 716].

В Україні територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; вводять місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів і реалізацію їхніх результатів; утворюють, реорганізують і ліквідовують комунальні підприємства, організації та установи, здійснюють контроль за їхньою діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

У сфері фінансів місцевих громад Хартія місцевого самоврядування встановлює фінансову автономію, право органів місцевої влади мати відповідні кошти, достатні для ефективного виконання своїх функцій та розпоряджатися власними фінансовими засобами, для ефективного виконання

своїх обов'язків. Такий принцип є важливою ознакою місцевого самоврядування у країнах Східної Європи. Для здійснення своїх функцій органи публічної влади на місцях мають відповідне фінансування, право створювати власні бюджети. У Болгарії громада має право на свою власність, яка використовується в інтересах територіальної спільності. У ст. 141 Конституції Болгарії сказано, що громада має самостійний бюджет. Постійні фінансові джерела громади визначаються законом. Держава бюджетним фінансуванням та іншими способами сприяє нормальній діяльності громад [14, с. 417].

Відповідно до української Конституції [12], матеріальною та фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад. Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах об'єкти комунальної власності, а також кошти бюджетів для виконання спільних проектів або для спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, організацій та установ, створювати для цього відповідні органи і служби. Держава бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою.

Так само в більшості східноєвропейських країн здійснюється адміністративний нагляд за діяльністю публічних органів влади на місцях, як фактор взаємовідносин рівнів публічної влади. У Румунії уряд призначає по одному префекту в кожен повіт і в Бухарест. Префект є представником

уряду на місцевому рівні, керує децентралізованими публічними службами міністерств та інших центральних органів в адміністративно-територіальних одиницях. Повноваження префекта встановлюються відповідно до закону. Префект може опротестувати перед інстанцією адміністративної юстиції акт повітової ради, місцевої ради або примари, якщо вважає його незаконним. Дія опротестованого акта припиняється за правом [9, с. 186].

У Росії органи державної влади здійснюють контроль за діяльністю і виконанням функцій місцевим самоврядуванням, а також за використанням наданих на ці цілі матеріальних ресурсів і коштів. Органи місцевого самоврядування та їхні посадові особи зобов'язані надавати уповноваженим державним органам документи, пов'язані зі здійсненням окремих державних повноважень. У разі виявлення порушень вимог законів із питань здійснення органами місцевого самоврядування або посадовими особами місцевого самоврядування окремих державних повноважень уповноважені державні органи вправі давати письмові приписи щодо усунення таких порушень тощо.

У Литві управління в адміністративних одиницях вищого рівня у передбаченому законом порядку організовується урядом. Нагляд за додержанням органами самоврядування Конституції та законів, за виконанням рішень уряду здійснюється призначеними урядом представниками. Повноваження представника уряду та порядок їх здійснення встановлюється законом. У встановлених законом випадках і порядку на території громади сейм може тимчасово ввести пряме управління [16, с. 356].

Варто відзначити, що законодавство багатьох східноєвропейських

країн відводить особливу роль формам фінансового контролю над діяльністю місцевих органів у сфері використання доходів і видатків місцевого бюджету. Особливістю такого фінансового контролю в країнах Східної Європи є те, що, з одного боку, у разі виділення з центрального бюджету субсидій або кредитів, такий контроль здійснюється спеціально уповноваженими на те державними органами, з іншого – законодавчими органами місцевого самоврядування.

Отже, ми дійшли висновку, що виходячи з досвіду держав Східної Європи місцеве самоврядування має в цій частині світу значні перспективи. Його модель має ряд загальних ознак: територіальність органів місцевого самоврядування, наявність відповідних представницьких органів, які формуються голосуванням, наявність у органів місцевої влади відповідної компетенції та функції, які забезпечуються місцевим бюджетом. Важливою ознакою для місцевого самоврядування в країнах Східної Європи є адміністративний нагляд із боку органів центральної влади. Головною ж тенденцією розвитку місцевого самоврядування у східноєвропейських країнах є децентралізація, збільшення повноважень та рівня свободи місцевих органів влади. Втім, ця тенденція здебільшого має декларативний характер, тоді як реально процеси децентралізації часто наштовхуються на бюрократичні перепони.

Оскільки закордонний досвід територіальної організації публічної влади на місцевому рівні може бути корисним для України, різні його аспекти можуть стати предметом подальших наукових досліджень. Перспективною і такою, що вимагає наукового розроблення, на нашу думку, є проблема європейських стандартів територіальної організації публічної влади.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Ешинимаева Е. Т.* Местное управление и самоуправление в государствах Восточной Европы в условиях переходного периода (конец XX – начало XXI века) : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Е. Т. Ешинимаева. – Москва, 2005. – 205 с.
2. *Калиновский Б. В.* Конституционные принципы местного самоуправления в Украине : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 / Б. В. Калиновский. – Киевский нац. ун-т. – Киев, 2004. – 218 с.
3. *Курдюк П. М.* Местное самоуправление как правовая форма выражения и реализации интересов гражданского общества в странах Запада (сравнительно-правовое исследование) : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / П. М. Курдюк. – СПб., 2001. – 328 с.
4. *Медведев А. И.* Местное самоуправление в условиях формирования гражданского общества и правового государства (теоретико-правовое исследование) : дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / А. И. Медведев. – Волгоград, 2000. – 256 с.
5. *Гавришин М. П.* Социальная природа местного самоуправления // Местное право. – 2002. – № 11–12. – С. 49–63.
6. *Гриценко Е. В.* Организация публичной власти в городах федерального значения: В поиске оптимальной модели / Е. В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 15. – С. 28–35.
7. *Лазор О.* Місцеве управління: понятійно-категорійний апарат [Електронний ресурс] / О. Лазор, Л. Михайлишин // Демократичне врядування. – Науковий вісник. – 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2009_3/fail/+Lazor.pdf
8. *Пешин Н. Л.* Проблемы реализации принципа самостоятельности местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 4. – С. 38–40.
9. *Конституция* Румынии от 21 ноября 1991 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы : В 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 3. – С. 63–92.
10. *Конституция* Республики Польша от 2 апреля 1997 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы : В 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 686–732.
11. *Конституция* Республики Молдова от 29 июля 1994 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы : В 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 548–576.
12. *Конституція* України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – 141 с.
13. *Конституция* Республики Беларусь (консолидированный текст) // Конституции государств Европы : В 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 298–330.
14. *Конституция* Республики Болгария от 12 июля 1991 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы : В 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 394–422.
15. *Конституция* Чешской Республики от 16 декабря 1992 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы : В 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 3. – С. 500–519.
16. *Конституция* Литовской Республики от 25 октября 1992 года (консолидированный текст) // Конституции государств Европы : В 3 т. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 332–362.

Третяченко М. О. Східноєвропейський досвід територіальної організації публічної влади на місцевому рівні

У статті розглядається досвід держав Східної Європи в організації функціонування публічної влади на місцевому рівні. Автор вирізняє головні ознаки діяльності

місцевих органів влади в регіоні й тенденції їхнього розвитку. Досвід східноєвропейських держав може виявитися корисним у процесі вдосконалення вітчизняної системи місцевого самоврядування, особливо з огляду на схожість політичних систем та історичного розвитку України та країн Східної Європи.

Ключові слова: публічна влада, територія, місцеве самоврядування, суспільство, територіальна одиниця.

Третьяченко М. О. Восточноевропейский опыт территориальной организации публичной власти на местном уровне

В статье рассматривается опыт стран Восточной Европы в организации функционирования публичной власти на местном уровне. Автор выделяет главные признаки деятельности местных органов власти в регионе и тенденции их развития. Опыт восточноевропейских государств может оказаться полезным в процессе совершенствования отечественной системы местного самоуправления, особенно учитывая сходство политических систем и исторического развития Украины и стран Восточной Европы.

Ключевые слова: публичная власть, территория, местное самоуправление, общество, территориальная единица.

Tretyachenko M. Eastern European experience of the territorial organization of public authorities at the local level

The article deals with the experience of Eastern Europe in the organization and functioning of public authorities at the local level. The author highlights the main features of the local authorities in the region and development trends. The experience of Eastern European countries can be useful in the improvement of the national system of local government, especially in view of the similarity of political systems and historical development of Ukraine and Eastern Europe.

Key words: public authority, territory, local government, society, territorial unit.