

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ (ДОСВІД ПОЛЬЩІ ТА УГОРЩИНИ)

### THE DECENTRALIZATION OF PUBLIC AUTHORITY (THE EXPERIENCE OF THE POLISH REPUBLIC AND HUNGARY)

**Бариська Я.О.,**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

**Попович Т.П.,**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри теорії та історії держави і права  
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

Стаття присвячена розкриттю особливостей процесу децентралізації публічної влади в державах Центральної Європи (на прикладі Польщі та Угорщини). Значна зацікавленість окресленою проблемою не вичерпується як у науковому, так і практичному сенсі, зважаючи на потребу в удосконаленні (чи фактичному відновленні) низки основних інститутів демократії в Україні, у тому числі й місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** децентралізація, публічна влада, демократія, органи місцевого самоврядування, територіальна громада.

Статья посвящена раскрытию особенностей процесса децентрализации публичной власти в государствах Центральной Европы (на примере Польши и Венгрии). Значительный интерес к обозначенной проблеме не исчерпывается как в научном, так и практическом смысле, учитывая потребность в совершенствовании (или фактическом восстановлении) ряда основных институтов демократии в Украине, в том числе и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** децентрализация, публичная власть, демократия, органы местного самоуправления, территориальная община.

The article deals with unveiling the peculiarities of decentralization process of public authority in the states of Central Europe (on the example of Poland and Hungary). The scientific and theoretical interest in this issue is caused by the necessity of improvement (actual renewal) of a number of basic institutions of democracy and local government in Ukraine.

**Key words:** decentralization, public authority, democracy, local authorities, territorial community.

**Актуальність теми.** Децентралізація (вертикальний поділ влади) стала однією з ключових ідей поглиблення демократії в усіх державах Центральної Європи на другому етапі конституційного реформування. У реформі цього напрямку вони відштовхувалися від стандартів Європейської хартії місцевого самоврядування 1985 р., а також від вимог Європейського Союзу, пов'язаних із членством у ньому.

**Актуальність дослідження** диктується потребою в удосконаленні (чи фактичному відновленні) низки основних інститутів демократії в Україні, у тому числі й місцевого самоврядування. Процес децентралізації публічної влади в Україні зумовлює інтерес до всіх аспектів змісту й технології відповідних реформ у державах Центральної Європи, зокрема в Угорщині та Польщі, дослідження й аналіз яких і встановлять мету статті.

**Виклад основного матеріалу.** Насамперед варто зазначити, що Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. (далі – Хартія), яка закріплює відповідні стандарти для держав Ради Європи, підкреслює, що «органи місцевого самоврядування є однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму», а «право громадян на участь в управлінні державними справами є одним із демократичних принципів», а також визначає, що «існування

органів місцевого самоврядування, наділених реальними повноваженнями, може забезпечити ефективне і близьке до громадянина управління» [1, ст. 1418].

Залишаючи значний обсяг дискреції в цьому питанні для національного законодавця, Хартія встановлює мінімальні стандарти для організації та повноважень місцевого самоврядування. По-перше, у статті 2 визначає, що «принцип місцевого самоврядування визнається в національному законодавстві та в міру можливості в конституції», дає поняття місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» (частина 1 статті 3). Далі Хартія встановлює, що право місцевого самоврядування «здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» (частина 2 статті 3). Позбавлене імперативності формулювання «можуть мати підзвітні їм виконавчі органи» не сприяє ефективній системі місцевого самоврядування, їх інституційній цілісності. По-друге, обсяг повноважень органів місцевого самоврядування в

Хартії визначений також недостатньо чітко, проте все ж закріплює для них презумпцію: «Органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції та вирішення якого не доручене жодному іншому органу» (частина 2 статті 4).

Держави Центральної Європи реалізують згадані норми Європейської хартії місцевого самоврядування, зокрема щодо закріплення права місцевого самоврядування на рівні конституції й законів.

Обсяг конституційного регулювання місцевого самоврядування є різним у державах Центральної Європи у двох аспектах: зважаючи на обсяг такого регулювання і зважаючи на рівень нормативних гарантій цього рівня.

Угорщина. Конституція Угорщини 2011 р. найширше за обсягом урегулює питання місцевого самоврядування в спеціальному розділі, проте рівень конституційних гарантій для нього є недостатнім. По-перше, згідно зі статтею 31, «в Угорщині в інтересах вирішення місцевих громадських справ і здійснення влади на місцях діють місцеві самоврядування», «у справах, що належать до відання й повноважень органів місцевого самоврядування, згідно з передбаченими законом, може проводитися місцевий референдум». Передбачається також, що правила, які стосуються органів місцевого самоврядування, визначаються так званим «кардинальним законом», що схвалюється не менш як двома третинами депутатів Державних Зборів.

По-друге, у статті 32 розгорнуто викладаються повноваження місцевого самоврядування, котре «в інтересах вирішення місцевих громадських справ у рамках закону»: а) видає постанови; б) приймає рішення; в) здійснює самостійне управління; г) визначає структуру й порядок діяльності; д) здійснює щодо власності самоврядування права власника; е) визначає свій бюджет і на його основі самостійно господарює; з) не піддаючи ризику виконання своїх обов'язкових завдань, може здійснювати підприємницьку діяльність із залученням майна і доходів, які можуть бути використані в цих цілях; ж) приймає рішення, що стосуються видів і розміру місцевих податків; з) може створювати символи самоврядування, засновувати місцеві нагородження та почесні титули; и) може звертатися за інформацією до органів, які здійснюють завдання й повноваження, виступати з ініціативою щодо прийняття рішення, висловлювати думку; к) має право вільно об'єднуватися з іншими місцевими органами самоврядування, створювати союзи з представництва інтересів, у рамках своїх завдань і повноважень взаємодіяти з органами місцевих самоврядувань інших країн, бути членом міжнародних організацій самоврядувань; л) здійснює інші завдання та повноваження, визначені законом.

По-третє, інституційна організація місцевого самоврядування в Угорщині передбачає, відповідно до статті 33, 35 Конституції, що «завдання й повноваження місцевого самоврядування здійснює депутатський корпус». Місцевий депутатський корпус очо-

лює мер, а голову обласного депутатського корпусу обирає серед своїх членів сам депутатський корпус на строк його повноважень. Згідно з кардинальним законом, місцевий депутатський корпус може обирати комітети і створювати управління. У свою чергу, депутатів органів місцевого самоврядування й мерів обирають виборці на основі загального та рівного виборчого права, шляхом безпосереднього й таємного голосування на виборах, на яких забезпечується вільне волевиявлення виборців у порядку, встановленому кардинальним законом. Строк їхніх повноважень – 5 років. Депутатський корпус вправі заявити про свій саморозпуск.

По-четверте, нормами Конституції окреслено механізм взаємодії органів місцевого самоврядування з органами державної влади «з метою досягнення суспільних цілей» (стаття 34). З метою здійснення обов'язкових завдань і повноважень місцевого самоврядування вправі отримувати пропорційну частину бюджету або іншу майнову підтримку. Мер або голова обласного депутатського корпусу, крім своїх завдань місцевого самоврядування, на підставі закону або постанови Уряду в особливих випадках, передбачених законом, може здійснювати також завдання й повноваження державного управління.

По-п'яте, Конституція чітко визначає механізм контролю за законністю діяльності місцевого самоврядування. Установлюється передовсім те, що постанови місцевого самоврядування щодо регулювання місцевих суспільних відносин, не врегульованих законом, а також на підставі наданих законом повноважень, не можуть суперечити законодавству. Для забезпечення цього місцевого самоврядування після прийняття постанови та її обнародування невідкладно надсилає їх до Будапештського столичного й обласного урядового управління. Якщо вказані державні органи встановлять, що постанова місцевого самоврядування повністю або частково суперечить законодавству, вони вправі звернутися до суду із заявою щодо її перегляду. Крім того, столичне й обласні урядові управління можуть виступати з ініціативою щодо встановлення судом факту невиконання органом місцевого самоврядування законодавчого обов'язку, яке передбачена законом. Якщо органом місцевого самоврядування в строки, передбачені рішенням суду, яким установлений цей факт, цей обов'язок не буде виконано, за ініціативою вказаних державних органів буде постановлено, щоб постанова місцевого самоврядування, необхідну для усунення упущення, від імені місцевого самоврядування видав керівник столичного й обласного урядового управління (стаття 32).

Необхідно відзначити, що, відповідно до частини 3 статті 17 Конституції, Будапештське столичне й обласні урядові управління є «урядовими органами державного управління на місцях, які володіють загальною компетенцією». Через ці управління Уряд забезпечує «нагляд за законністю діяльності місцевого самоврядування» (частина 4 статті 34). Нарешті, необхідно відзначити, що частина 5 статті 35 Конституції встановлює процедуру розпуску представ-

ницького органу місцевого самоврядування – депутатського корпусу. Рішення про це в разі вчинення діяльності, яка суперечить Конституції, приймають Державні Збори (парламент) за ініціативою Уряду, представленою після отримання висновку Конституційного Суду. У випадку розпуску депутатського корпусу припиняються також і повноваження мера.

Новий Закон «Про місцеве самоврядування» в Угорщині схвалений у 2011 р. згідно з принципами схваленого Основного Закону Угорщини. Проте внаслідок різкої критики уже у 2014 р. до нього були внесені суттєві зміни й доповнення [2].

Сутність проблем місцевого самоврядування в Угорщині виявляється в документах Європейського Союзу та Ради Європи, які відстежують стан місцевого самоврядування в цій державі. У 2013 р., наприклад, Конгрес місцевих і регіональних влад Ради Європи схвалив спеціальну резолюцію щодо цього питання (Рекомендація 341-2013). У документі відзначається, зокрема, таке: «а) принцип місцевого самоврядування не закріплений конкретно ні в основному (виконавчому) законі про місцеве самоврядування, ні в Основному Законі (Конституції); б) наявність високого рівня централізації повноважень, що призводить, зокрема, до значного скорочення повноважень, які раніше були передані місцевим органам влади; с) принцип фінансової самостійності місцевих органів влади не дотримується; д) принцип місцевого самоврядування не дотримується через те, що на надкомунальному рівні (окружному) об'єднані компетенції муніципалітетів із населенням більше ніж 2 000 чоловік, що здійснюється через адміністративну структуру, яка складається з державних службовців; е) на практиці між урядом і місцевими властями проводяться не справжні консультації, а лише формальні передовсім через необґрунтовані строки; ф) не існує ефективного засобу правового захисту, який би повністю гарантував захист місцевого самоврядування при справжньому й розширеному праві місцевих органів влади звертатися зі скаргою до національних судів для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень і дотримання таких принципів місцевого самоврядування; г) позиція районів слабка як щодо їх інституційних основ, так і щодо їх функцій».

Виходячи з наведеного, Конгрес рекомендував, щоб Кабінет Міністрів Ради Європи закликав власті Угорщини здійснити в цій сфері такі заходи: а) переглянути Основний Закон так, щоб принцип місцевого самоврядування конкретно був гарантований у законодавстві й на практиці згідно зі статтею 2 Хартії; б) переглянути законодавство, що стосується обов'язкових завдань і функцій місцевих властей, так, щоб розширити повноваження, такі, що, як правило, покладаються на них, на основі принципів децентралізації й субсидіарності; с) надати місцевим органам влади фінансову самостійність для того, щоб вони належним чином могли здійснювати свої повноваження, зокрема адаптувавши рівень дотації з боку центрального уряду для місцевих властей, так, щоб ці ресурси відповідали їх повноваженням, а

також обмеживши з боку центральних органів влади контроль за управлінням місцевими фінансовими засобами, щоб це було «спільномірно», в значенні статті 8 Конвенції; д) забезпечувати, щоб місцеві й регіональні власті мали адміністративні структури та ресурси, необхідні для здійснення своїх завдань, при цьому забезпечувати також те, щоб були збережені виборні ради в тому числі в невеликих муніципалітетах; е) консультуватися з місцевими органами влади та їх асоціаціями, визначаючи партнера (партнерів) для проведення консультацій, щоб на практиці ці консультації проходили в розумні строки й відповідним та ефективним способом із будь-якого питання, що становить інтерес для місцевих органів влади; ф) переглянути законодавство для надання місцевим властям ефективного засобу судового захисту з метою забезпечення вільного здійснення їх повноважень і гарантувати судовий захист ефективною реалізації основних принципів місцевого самоврядування, передбаченої Хартією, яка була ратифікована Угорщиною [3].

Алгоритм здійснення децентралізації в процесі адміністративної реформи в інших державах Центральної Європи, зокрема в Польській Республіці, полягав у послідовному здійсненні таких кроків: а) концептуальний аналіз проблеми; б) прийняття відповідних законів; в) інституційне наповнення законів про нову інституційну будову державного управління й місцевого самоврядування; г) передача повноважень від органів державної влади до органів місцевого самоврядування.

Згідно з Конституцією Польської Республіки, територіальне самоврядування організоване на трьох рівнях: гміни, повіти й воєводства [4, s. 2413–2470]. Однак, окрім гміни, інші одиниці територіального самоврядування визначаються не нею, а законом. Конституційне закріплення територіального самоврядування в Польській Республіці характеризується такими ознаками.

По-перше, для територіального самоврядування характерна презумпція повноважень щодо інших ланок публічної влади. Частина 1 статті 163 Конституції ПР встановлює, що «територіальне самоврядування здійснює публічні завдання, не закріплені Конституцією й законами для інших публічних влад». Такий підхід означає, що органи територіального самоврядування беруть на себе розв'язання будь-якого питання місцевого значення, якщо тільки воно не належить до предмета відання інших органів влади. У свою чергу, гміна не лише визначається як «основна одиниця територіального самоврядування» (частина 1 статті 164), а й за нею також закріплюється презумпція повноважень порівняно з іншими ланками місцевого самоврядування: відповідно до частини 3 статті 164 Конституції, «гміна здійснює всі завдання територіального самоврядування, які не закріплені за іншими одиницями територіального самоврядування».

По-друге, в статтях 165–168 Конституції визначаються основні параметри одиниць територіального самоврядування (гмін, повітів і воєводств), зокрема



встановлюється: а) вони є юридичними особами, їм «належить право власності та інші майнові права»; б) їх самостійність «підлягає судовому захисту»; в) публічні завдання, які слугують задоволенню потреб самоврядної громади, здійснюються одиницею територіального самоврядування як власні завдання, при цьому, «якщо це впливає з обґрунтованих потреб держави, закон може доручити одиницям територіального самоврядування здійснення інших публічних завдань» (частина 2 статті 167); г) спори про компетенцію між органами територіального самоврядування й урядовими адміністраціями вирішуються адміністративними судами; д) одиницям територіального самоврядування забезпечується участь у доходах, спільномірних із покладеними на них завданнями; їх доходами є власні доходи, а також загальні субвенції та цільові дотації з бюджету держави; частина 4 статті 167 також установлює, що «зміни в обсязі завдань і компетенції одиниць територіального самоврядування відбуваються одночасно з відповідними змінами в розподілі публічних доходів»; вони мають право встановлювати розміри місцевих доходів і зборів у межах, визначених законом.

По-третє, Конституція визначає, що одиниці територіального самоврядування здійснюють свої завдання через представницькі та виконавчі органи. Вибори в представницькі органи є загальними, рівними, прямими і проводяться шляхом таємного голосування, а принципи й порядок виборів, а також відкликання виконавчих органів територіального самоврядування визначаються законом. У свою чергу, «внутрішній устрій одиниць територіального самоврядування визначається в рамках законів їхніми представницькими органами» (стаття 169). Крім того, Конституція в статті 170 згадує референдум: «Члени самоврядної громади можуть шляхом референдуму вирішувати питання, які стосуються цієї громади, в тому числі про відкликання обраного на прямих виборах органу територіального самоврядування». У статті 191 також визначається право представницьких органів територіального самоврядування звернутися до Конституційного трибуналу щодо конституційності акта, який торкається їхніх повноважень.

По-четверте, Конституція встановлює порядок здійснення державного контролю за територіальним самоврядуванням. Спочатку визначається, що «діяльність територіального самоврядування підлягає нагляду з огляду на законність» (частина 1 статті 171). Далі вона встановлює органи такого нагляду – Голова Ради Міністрів і воєводи, а з фінансових питань – регіональні рахункові палати (частина 2 статті 171). Крім того, передбачено: «Сейм за пропозицією Голови Ради Міністрів може розпустити представницький орган територіального самоврядування, якщо цей орган грубо порушує Конституцію або закони» (частина 3 статті 171). Важливо при цьому підкреслити, що воєводи є «представниками Ради Міністрів у воєводстві» (частина 1 статті 159).

Етапи реформи місцевого самоврядування в Польщі засвідчують послідовність її здійснення. Як

й інші держави соціалізму, до 1989 р. тоталітарний режим у Польщі відзначався державною організацією, для якої була характерною сильна централізація системи управління, заснована на принципі єдиної державної влади, згідно із цим принципом, держава та її адміністрація охоплювали всі сфери суспільного життя; всі структури державної адміністрації були організовані у формі ієрархічних пірамід, які давали змогу здійснювати управління, засноване на видачі розпоряджень зверху до низу. Це стосувалося також місцевої адміністрації, яка становила важливий елемент управління державою. Така система виявилася неефективною, бо забюрократизована ієрархічна структура вимагала коштів на своє функціонування, обмежуючи можливості суспільного й економічного розвитку. Локальні спільноти не мали жодного впливу на розвиток своїх співтовариств і вирішення локальних проблем. Розтрачувалися ініціатива, знання й досвід локальних спільнот і їх лідерів. Рішення, які стосувалися маленької гміни, приймалися в столиці у відриві від потреб локального співтовариства [5].

Зміни, які розпочалися в 1989 р. в напрямі децентралізації, пройшли два етапи. На першому етапі зміни диктувалися реформою політичної системи, за якої відійшла в минуле монопольна роль однієї політичної партії. Призначений на початку 1990-х рр. Уповноваженим Уряду з питань утілення реформи самоврядування професор Єжі Регульський в такий спосіб описував ідеологію реформи: «Функцією держави є не «управління», а створення стабільних і безпечних меж для діяльності осіб, підприємств або суспільних груп. Тому що розвиток є не наслідком діяльності держави, а сумою результатів діяльності окремих осіб або організацій. Держава може цей розвиток спрощувати або ускладнювати... Держава зобов'язана займатися лише тим, чим зобов'язана займатися... Державу необхідно децентралізувати згідно з принципом «допоміжності» [5].

Низкою законів у 1998 р. проведено реформу, наслідком якої стала децентралізація публічної влади. З 1 січня 1999 р. територія Польщі ділиться на 16 воєводств, 308 сільських повітів і 65 міських (міст на правах повітів), 2 489 гмін. Ключовим у цьому процесі став Закон Республіки Польщі «Про самоврядування воєводства» від 5 червня 1998 р. [6].

**Висновки.** Відтак реформа в напрямі децентралізації здійснювалася в досліджуваних державах регіону на двох рівнях: на рівні змін до конституції та на рівні законодавчого регулювання. Обсяг конституційного регулювання місцевого самоврядування є різним у державах Центральної Європи, зважаючи на два аспекти: обсяг такого регулювання й достатність нормативних гарантій цього рівня. Наприклад, Конституція Угорщини 2011 р. найширше за обсягом урегулює питання місцевого самоврядування в спеціальному розділі, проте рівень конституційних гарантій для нього є недостатнім.

Отже, як свідчить досвід держав Центральної Європи, мета реформи в напрямі децентралізації визначається передусім перенесенням низки влад-

них повноважень від рівня державної влади до рівня органів місцевого самоврядування. Ідеться про побудову сильної моделі місцевого самоврядування, яка характеризується принаймні такими ознаками: а) достатні владні повноваження, які оптимально дають змогу забезпечити розвиток територіальної громади й спільні інтереси територіальних громад

на рівні регіону; б) достатні фінансові механізми, які створюють спроможність громади та мотиваційне поле для її розвитку; в) інституційна завершеність системи органів місцевого самоврядування, в основі якої – обрані виборцями органи; г) забезпечення ефективним державним контролем, що здійснюється уповноваженими урядом структурами.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24; 2013. – № 39. – Ст. 1418.
2. 2011. évi CLXXXIX. törvény Magyarország helyi önkormányzatairól. 2014.6.18. óta határozatlan ideig hatályos szöveg [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.monor.hu/files/szerv\\_alaptevenysege/2011CLXXXIXtorveny.pdf](http://www.monor.hu/files/szerv_alaptevenysege/2011CLXXXIXtorveny.pdf).
3. Local and regional democracy in Hungary. 25th SESSION. Strasbourg, 29–31 October 2013. CG(25)7FINAL. 31 October 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2113213&Site=COE&>.
4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – Nr. 78. – Poz. 483. – S. 2413–2470.
5. Польский опыт децентрализации. Барбара Имёлчик (Фонд Развития Местной Демократии). – Warsaw, February 2003. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [http://msps.su/files/2011/09/Local\\_Government\\_in\\_Poland\\_Imiolczyk\\_RUS.pdf](http://msps.su/files/2011/09/Local_Government_in_Poland_Imiolczyk_RUS.pdf).
6. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>.