

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПОЛОЖЕНЬ ПРО ПУБЛІЧНУ ВЛАДУ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

*Булина А.М.,
здобувач ДВНЗ «Ужгородський національний університет»*

В Україні територіальна громада може реалізовувати свої функції та повноваження через представницькі органи та посадових осіб. Адже представницька демократія є більш професійною, раціональною, ніж безпосередня [1;12-13]. Цим, напевне, можна пояснити і той факт, що відповідно до частини 3 статті 143 Конституції України органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади.

Особливе місце держави серед суб'єктів публічної влади як засобу інтеграції і стабілізації усього суспільства зумовлює і особливі вимоги до державного управління. Значний рівень постійності, безперервності, наступності управляючих впливів у демократичному суспільстві потребує оптимізації розподілу публічної влади шляхом її децентралізації і деконцентрації.

Складність теоретичного осмислення і практичного вирішення цього завдання на пострадянському просторі визначається попередньою надцентралізацією будь-яких публічних проявів та суперечливістю утвердження демократичного режиму. Дається взнаки і брак уваги науковців до цієї проблематики. Осмислення проблеми, зокрема, стримується неоднозначним розумінням ключових понять. Зарубіжні дослідники звертають увагу на специфічність розуміння на пострадянському просторі сутності децентралізації [2]. У вітчизняній літературі вона подається як перерозподіл повноважень між центром та регіонами на користь останніх, делегування і субделегування функцій і повноважень регіонам тощо. Створення місцевих держадміністрацій також розглядається як складова децентралізації. Водночас місцеве самоврядування визначається як прояв деконцентрації влади.

Натомість зарубіжні автори деконцентрацію визнають як “спосіб організації владарювання усередині держави, а децентралізацію – як відчуження повноважень однієї юридичної особи на користь іншої юридичної особи, якою є місцевий колектив”[3;88]. Подібний підхід набуває підтримки і вітчизняних науковців [4;293].

Слід підкреслити, що деконцентрація за частково-децентралізованої публічної влади суттєво обмежується. На місцеві органи виконавчої влади покладаються передусім виконавчо-розпорядчі функції, які б мали виконувати органи місцевого самоврядування. Відповідно значна частина міністерств та відомств не передає свої

функції місцевим органам виконавчої влади, здійснюючи їх через власні територіальні підрозділи.

В контексті перспектив розвитку регіональної політики потребує перегляду текст одинадцятого розділу Конституції України з метою наближення його до європейських стандартів та розширення норм і принципів організації та функціонування органів місцевого самоврядування.

З огляду на це можна зробити порівняльний аналіз конституційних положень про публічну владу в європейських країнах, зокрема в конституціях Бельгії, Болгарії, Греції, Естонії, Ірландії, Італії, Литви, Німеччини, Норвегії, Польщі, Російської Федерації, Румунії, Угорщини, Фінляндії, Франції, Швеції, Чеської Республіки.

Як правило, питанням самоврядування в конституціях присвячено окремий розділ, невеликий за обсягом, – до однієї сторінки. Винятками є конституція Швеції, де згадки про місцеве самоврядування трапляються в різних місцях тексту, та Норвегії, де є, власне, лише одна згадка про муніципалітети та графства з приводу місцевих виборів (не до самих муніципалітетів та графств, а в тому сенсі, що ці утворення є структурними одиницями виборчої системи до парламенту). У федеральній конституції Федеративної Республіки Німеччини встановлюються найбільш загальні принципи самоврядування, яких повинні дотримуватись федеральні землі в своїх конституційних актах.

Визначення поняття місцевого самоврядування, принаймні у тому вигляді, в якому воно наводиться в частині першій 140-ї статті Конституції України, або в Європейській хартії місцевого самоврядування, не зустрічається практично ніде. На думку автора, це пов'язано з тим, що поняття “питання місцевого значення” саме потребує юридичного визначення, а без нього визначення поняття місцевого самоврядування має дуже обмежене застосування.

Конституція Російської Федерації: “Місьцеве самоврядування в Російській Федерації забезпечує самостійне вирішення населенням питань місцевого значення, володіння, користування та розпорядження муніципальною власністю”.

Конституція Естонії: “Всі місцеві питання розв'язуються та регулюються місцевим урядом, який діє незалежно у відповідності до законів”.

Конституція Ірландії: “Держава визнає роль місцевого уряду щодо створення форуму для демократичного представництва місцевих громад у здійсненні на місцевому рівні влади та виконання функцій, наданих законом, та сприянні через ініціативи уряду задоволенню інтересів таких громад”.

Цікавим є визначення поняття місцевого самоврядування (мабуть, його так можна трактувати, оскільки це – перше речення

відповідного розділу) в *Конституції Польщі*: “Місцеве самоврядування виконує публічні завдання, які не закріплені Конституцією чи законами та іншими органами влади”. В такому формулюванні є, принаймні, і визначення того, що таке “місцеві справи”.

В інших конституціях визначення немає, поняття формується через визначення суб’єкту та функцій, або вважається, що поняття визначене на іншому рівні.

Жодна з проаналізованих конституцій (за винятком хіба що російської) не визнає, як це зроблено в Україні, територіальну громаду прямим суб’єктом місцевого самоврядування. Як правило, таким суб’єктом є рада, причому майже завжди робляться застереження про демократичний спосіб її обрання. *Ірландія*: “Мусить бути місцева влада, обрана таким чином, як це передбачено законом”. *Чехія*: “Асамблея громади незалежно веде справи громади”. “Члени Асамблеї обираються таємним голосуванням на основі загального, рівного та прямого виборчого права”.

Російська Федерація: “Місцеве самоврядування здійснюється громадами шляхом референдуму, виборів, інших форм волевиявлення, через виборні та інші органи місцевого самоврядування”.

Лише деякі конституції уточнюють внутрішню структуру органів самоврядування:

Румунія: “Органами публічної влади, якими здійснюється місцева автономія в громадах, є місцеві ради та мери, обрані у відповідності до закону”.

Польща: “Місцеві самоврядні утворення здійснюють свої обов’язки через установчі та виконавчі органи”.

Литва: “Ради місцевого самоврядування утворюють підзвітні їм виконавчі органи для прямої імплементації законів Республіки Литва, а також рішень Уряду та рад місцевого самоврядування”.

Болгарія: “Мер є органом виконавчої влади у муніципалітеті. Він обирається муніципальною радою на чотири роки згідно з процедурою, визначеною законом”.

Бельгія: “Президент виконавчого комітету обирається радою з-поміж її членів; його обрання ратифікується Королем; закон визначає його статус”.

Іспанія: “Мери обираються членами ради або населенням”.

Угорщина: “Мер є головою місцевого представницького органу. Представницький орган може обирати комітети та створювати установи”.

У конституціях перераховуються основні адміністративно-територіальні одиниці місцевого самоврядування, причому часто за законом закріплюється право створення інших, не виписаних у конституції.

Болгарія: “Територія Республіки Болгарія поділяється на муніципалітети та регіони”. “Інші адміністративно-територіальні одиниці та органи самоврядування можуть бути встановлені законом”. “Муніципалітет є основною адміністративно-територіальною одиницею, на якій здійснюється самоврядування”. “Регіон є адміністративно-територіальною одиницею, якій доручено проведення регіональної політики, реалізація державного управління на місцевому рівні та забезпечення гармонії національних та місцевих інтересів”. (Регіон не є самоврядною одиницею, його глава призначається Радою Міністрів.)

Естонія: “Одиницями місцевого самоврядування є волості та міста. Інші одиниці місцевого самоврядування можуть створюватися на засадах та в порядку, встановленому законом”.

Франція: “Територіальними одиницями Республіки є комуни, департаменти та заморські території. Будь-які інші територіальні одиниці встановлюються законом. У цих одиницях самоврядування здійснюється через обрані ради та способи, визначені законом”.

Угорщина: “Територія Республіки Угорщина поділяється на такі адміністративні одиниці: столиця, округи, міста та комуни. Столиця поділена на райони. Райони можуть утворюватися в інших містах”.

Польща: “Громада (гміна) є базовою одиницею місцевого самоврядування. Інші одиниці регіонального та/чи місцевого самоврядування встановлюються законом”. Саме завдяки такому формуванню Польща змогла без особливих юридичних проблем, пов’язаних зі змінами конституцій, провести реформу, запровадивши самоврядування у воєводствах та ввівши нову самоврядну територіальну одиницю – повіт.

У багатьох конституціях передбачаються способи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць через референдум, після консультацій з органами місцевого самоврядування тощо.

Дуже поширеними є положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування.

Росія: “Органи місцевого самоврядування можуть наділятися законом окремими державними повноваженнями з передачею необхідних для їх здійснення матеріальних та фінансових засобів. Реалізація переданих повноважень підконтрольна державі”.

Польща: “Якщо того вимагають фундаментальні потреби держави, закон може доручити органам місцевого самоврядування виконання інших публічних обов’язків. Спосіб передачі та порядок виконання таких обов’язків визначається законом”.

Угорщина: “У виняткових випадках Мер може бути залучений до виконання державних адміністративних та владних повноважень на додачу до його відповідальностей перед місцевим самоврядуванням у відповідності до закону чи декрету уряду, який має силу закону. Державні адміністративні обов’язки можуть бути покладені на Клерка

місцевого представницького органу та, у виняткових випадках, – на Керівника служби місцевого уряду”.

Чехія: “Виконання функцій державного управління може бути доручене територіальним органам самоврядування тільки якщо це передбачено законом”.

Майже всі конституції прямо встановлюють право органів місцевого самоврядування самостійно запроваджувати місцеві податки як основне чи суттєве джерело наповнення місцевого бюджету.

Отже, можна зробити висновок, конституції європейських країн в основному встановлюють загальні принципи утворення та діяльності органів місцевого самоврядування, їх права, уникають зайвої деталізації, встановлення процедур, механізмів, структур, надаючи право на це або закону, або самим органам самоврядування.

Як результат, в умовах швидких соціальних та економічних змін, пов’язаних з переоцінкою цінностей, глобалізацією, створенням єдиного європейського простору, є можливість в Україні достатньо швидко проводити суттєві реформи місцевої публічної влади.

Список використаної літератури :

1. Кампо В.М. Місцеве самоврядування в Україні. – Київ, 1997. – С.12-13.
2. Попа В., Мунтяну И. Реформы местного управления в странах бывшего Советского Союза между надеждой и переменами // Разработка новых правил игры в старых условиях: Органы местного самоуправления в Восточной Европе, на Кавказе и в Средней Азии / Под ред. И. Мунтяну и В. Попа. – Будапешт: Институт открытого общества, 2001. – С. 27.
3. Бребан Г. Французское административное право. – М.: Прогресс, 1988. – С. 57; Рурне Б. Державне управління. – К.: Основи, 1993. – С. 88.
4. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: моногр. / Кол. авт.; відпов. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1997. – С. 293-294.
5. Батанов О.В. Муніципальна влада – самостійний вид публічної влади в Україні: поняття, ознаки, тенденції становлення // Правова держава: щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Вип. 15. – К., 2004. – С. 119.
6. Институты самоуправления: историко-правовое исследование / Графский В. Г., Ефремова Н.Н., Карпец В. и др. – М., 1995. – С. 281.
7. Баймуратов М. А. Международное сотрудничество органов местного самоуправления Украины. – С. 24-25.

Науковий керівник – доктор юридичних наук, професор ДВНЗ
«Ужгородський національний університет» Лазур Я.В.