

РЕАЛІЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ВІДПОВІДНО ДО СТАТТІ 67 §1 КОНСТИТУЦІЇ СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ

IMPLEMENTATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT, AS EXPRESSED IN ARTICLE 67 §1 OF THE CONSTITUTION OF THE SLOVAK REPUBLIC

Ондрова Ю.,

*PhD, науковий співробітник кафедри конституційного права
юридичного факультету
Університету Матея Бела в Банській Бистриці*

У статті проаналізовано можливості жителів села (муніципалітету) або ж вищої територіальної одиниці брати участь в управлінні державними справами. Можливість участі жителів населеного пункту (краю) в активній реалізації місцевого самоврядування є вираженням статті 2 пункту 1 Конституції Словацької Республіки, відповідно до якої державна влада походить від громадян Словацької Республіки, які її здійснюють безпосередньо або через своїх обраних представників, у поєднанні зі статтею 30 пункту 1 Конституції Словацької Республіки, відповідно до якої вони мають право брати участь у державних справах безпосередньо або через вільно обраних своїх представників.

Ключові слова: громадяни Словацької Республіки, іноземці, жителі муніципалітету або ж вищої територіальної одиниці, збори жителів муніципалітету, референдум, органи влади муніципалітету або ж вищої територіальної одиниці.

В статье проанализированы возможности жителей села (муниципалитета) или высшей территориальной единицы участвовать в управлении государственными делами. Возможность участия жителей населенного пункта (края) в активной реализации местного самоуправления является выражением статьи 2 пункта 1 Конституции Словацкой Республики, согласно которой государственная власть исходит от граждан Словацкой Республики, которые ее осуществляют непосредственно или через своих избранных представителей, в сочетании со статьей 30 пункта 1 Конституции Словацкой Республики, согласно которой они имеют право принимать участие в государственных делах непосредственно или через свободно избранных своих представителей.

Ключевые слова: граждане Словацкой Республики, иностранцы, жители муниципалитета или высшей территориальной единицы, собрание жителей муниципалитета, референдум, органы власти муниципалитета или высшей территориальной единицы.

The report entitled Local Self-Government Implementation, expressed in Article 67, paragraph 1, of the Constitution of the Slovak Republic, analyzes the possibilities of the inhabitants of the village (municipality) or the higher territorial unit to participate in the management of public affairs. Possibility of participation of inhabitants of the settlement (region) in the active realization of local self-government is the expression of Art. 2 Paragraph 1 of the Constitution of the Slovak Republic, according to which the state power comes from the citizens of the Slovak Republic, which they carry out directly or through their elected representatives, in conjunction with Art. 30 Paragraph 1 of the Constitution of the Slovak Republic, according to which they have the right to participate in state affairs, directly or through freely chosen representatives.

Key words: citizens of the Slovak Republic, foreigners, residents of a municipality or a higher territorial unit, meetings of residents of a municipality, referendum, municipal authorities or a higher territorial unit.

Ідея, виникнення і розвиток місцевого самоврядування пов'язані з формуванням громадянського суспільства. Місцеве самоврядування є специфічною формою вираження плюралізму поглядів на місцевому рівні в певній спільноті, важливим чинником демократизму громадянського суспільства і сучасної децентралізованої системи державного управління [3, с. 279].

Організація місцевого самоврядування цілком дотримується принципу поділу влади і забезпечує реалізацію суверенітету жителів Словацької Республіки, які відповідно до ст. 2 п. 1 Конституції Словацької Республіки вважаються джерелом влади, відповідно, її носієм, але і її виконавцем через своїх обраних представників або безпосередньо.

Місцеве самоврядування є предметом регулювання четвертої глави Конституції Словацької Республіки у ст. ст. 64–71. Конституційне регулювання місцевого самоврядування систематично розміщене перед регулюванням окремих компонентів держав-

ної влади. Відповідно до другого речення ст. 64 Конституції Словацької Республіки місцеве самоврядування формує муніципалітет і вищі територіальні одиниці. Конституція Словацької Республіки в окремих статтях надає права законодавцеві для прийняття окремих законів для внесення докладніших змін щодо становища та самоврядування муніципалітету і вищих територіальних одиниць. Джерелом права є Закон Словацької Національної ради № 369/1990 Збірника законів про муніципалітети з поправками (далі – Закон про муніципалітети) і Закон № 302/2001 Збірника законів про самоврядування вищих територіальних одиниць із поправками (далі – Закон про самоврядні краї).

Згідно з першим реченням ст. 64а Конституції Словацької Республіки муніципалітет і вища територіальна одиниця є самостійними територіальними й адміністративними одиницями Словацької Республіки, які об'єднують осіб із постійним місцем проживання на своїй території. Місцеве само-

врядування «об'єднує в обох формах, встановлених Конституцією Словацької Республіки, осіб за критерієм постійного місця проживання. Кожен, хто має постійне місце проживання на території муніципалітету, є членом муніципального самоврядування. Кожен, хто має постійне місце проживання на території вищої територіальної одиниці, є членом самоврядування певної вищої територіальної одиниці. Приналежність до Словацької Республіки, іншої держави або безпритульність не позбавляє конституційного права на членство в місцевому самоврядуванні» [1, с. 1052].

Стосовно місцевого самоврядування, то жителі є не тільки об'єктом управління, щодо яких місцеве самоврядування здійснюється, а щодо них визнається особливе місце окремих суб'єктів, які беруть безпосередню участь у здійсненні самоврядування. Цьому відповідають також конституційні зміни щодо форм реалізації місцевого самоврядування, виражені у ст. 67 п. 1 Конституції Словацької Республіки [2, с. 16]. Згідно із цитованою статтею Конституції Словацької Республіки місцеве самоврядування здійснюється трьома способами: а) на зборах жителів муніципалітету; б) місцевим референдумом і референдумом на території вищої територіальної одиниці; в) владою муніципалітету або вищих територіальних одиниць.

Збори жителів муніципалітету

Відповідно до законодавства муніципальна рада може для обговорення справ муніципалітету скликати збори жителів громади або її частини (§ 11b Закону про муніципалітети). З перерахованих вище положень випливає, що умовою реалізації зборів жителів муніципалітету як однієї з форм безпосередньої демократії є скликання зборів жителів муніципалітету або його частини муніципальною радою. Поняття «житель села» визначається у § 3 п. 1 Закону про муніципалітети: жителем села є людина, яка тривалий час проживає на території муніципалітету. У зв'язку з питанням постійного місця проживання особи на території муніципалітету Конституційний суд Словацької Республіки постановив, що «після виконання звітних зобов'язань громадянина в сенсі Закону № 135/1982 він, відповідно до § 3 п. 1 Закону Словацької Національної ради № 369/1990, вважається особою з постійним місцем проживання на території муніципалітету» (PL. ÚS 28/94). Закон про муніципалітети дає право брати участь у самоврядуванні муніципалітету й тим особам, які не виконують умови постійного місця проживання, якщо відповідно до § 3 п. 5, 6 передбачається, що, крім жителя муніципалітету, бере участь у самоврядуванні села, за винятком права обирати і бути обраним до муніципальних органів, а також права на участь у місцевому референдумі, і той, хто має в селі нерухомість або сплачує місцевий податок чи місцевий платіж, а також той, хто перебуває в селі на місці тимчасового проживання або має почесне громадянство села.

З формулювання положення § 11b Закону про муніципалітети можливо, на думку автора, дійти висновку, що результат зборів жителів муніципалі-

тету або його частини не є юридично обов'язковим для органів місцевого самоврядування. Зазначене випливає з того, що муніципальна рада може скликати збори громадян, «щоб обговорити питання муніципалітету», а не для прийняття рішень із правовими наслідками.

Місцевий референдум та референдум на рівні самоврядного краю

До основних прав жителя муніципалітету належить право голосувати щодо важливих питань життя і розвитку муніципалітету на місцевому референдумі. Житель самоврядного краю має право голосувати на референдумі самоврядного краю відповідно до умов, передбачених Законом про самоврядні краї. Зазначені права є вираженням першого речення ст. 30 п. 1 Конституції Словацької Республіки, відповідно до якої громадяни мають право брати участь у громадських справах безпосередньо або через своїх вільно обраних представників. У зв'язку із цим Конституційний суд Словацької Республіки постановив, що фундаментальне право, гарантоване ст. 30 п. 1 Конституції Словацької Республіки, як одне з основних політичних прав громадян у демократичному суспільстві гарантує громадянам право брати участь в управлінні громадськими справами безпосередньо, тобто це дає громадянам можливість голосувати щодо питань, які становлять суспільний інтерес на національному (загальнонаціональному) референдумі, згідно із другою частиною розділу Конституції, і на регіональному (місцевому) референдумі, згідно зі ст. 67 Конституції Словацької Республіки, або гарантує громадянам право брати участь в управлінні громадськими справами побічно, тобто це дозволяє громадянам обирати на виборах своїх представників до Національної ради Словацької Республіки, до Європейського парламенту, як і до органів місцевого самоврядування (активне виборче право) (II. ÚS 117/07).

Щодо конституційного права жителів муніципалітету брати участь у громадських справах Конституційний суд Словацької Республіки також зазначив, що «відповідно до ст. 30 п. 1 Конституції Словацької Республіки громадяни мають право безпосередньо брати участь у громадських справах. Застосування цього конституційного права дозволяє така організація і правовий механізм місцевого самоврядування, який створює умови для всіх жителів брати участь у його управлінні і прийнятті безпосередніх рішень щодо суспільних питань, спираючись на прямий і конкретний прояв волі всього населення або певної групи місцевих жителів. Це право має обов'язковий характер, оскільки відповідно до ст. 12 п. 2 Конституції Словацької Республіки основні права і свободи на території Словацької Республіки гарантуються всім. Форму реалізації конституційного права на участь жителів в управлінні громадськими справами регулює Закон про муніципалітети. Невиконання зобов'язань органів місцевого самоврядування для надання можливості жителям муніципалітету брати участь у голосуванні (за умови дотримання встановлених законом вимог) призводить до неможли-

вості застосування конституційного права на участь в управлінні, передбаченому в ст. 30 п. 1 у зв'язку зі ст. 12 п. 1 Конституції Словацької Республіки» (I. ÚS 46/96).

Місцевий референдум є формою прямої демократії і його результат має юридичну силу. Результат місцевого референдуму, якщо референдум проводився щодо питання, яке могло бути предметом голосування, і якщо референдум проводиться відповідно до закону, є юридично обов'язковим [1, с. 1056].

Муніципальна рада зобов'язана провести референдум за наявності вичерпно визначених законом причин. Таким чином, муніципальна рада оголошує референдум у разі: а) злиття муніципалітетів, поділу або скасування села, а також зміни назви муніципалітету; б) відкликання голови муніципалітету; в) клопотання жителів села, щонайменше 30% виборців; г) зміни позначення муніципалітету; д) якщо так встановлює окремий закон. Перш ніж прийняти рішення і про інші важливі питання, законодавчий орган уповноважує муніципальну раду оголосити місцевий референдум.

Село може об'єднатися, розділитися або скасуватися тільки за згодою мешканців села на дійсному місцевому референдумі. Конституційний суд Словацької Республіки зазначив, що «успішний місцевий референдум щодо відділення частини муніципалітету наслідком має надання суб'єктивного права жителям муніципалітету на те, щоб їхнє рішення викликало законом визначені правові наслідки, тобто аби були виконані всі інші правові умови щодо прийняття рішення урядом Словацької Республіки щодо розділу муніципалітету, особливо аби була укладена угода про розподіл так, щоб уряд Словацької Республіки міг прийняти своє рішення щодо цього питання» (II. ÚS 534/2012). Саме таким чином проходить і місцевий референдум щодо зміни назви населеного пункту.

Муніципальна рада оголошує місцевий референдум про відкликання голови муніципалітету за заявою, яку подали принаймні 30% виборців, або у разі, якщо він неодноразово або грубо нехтував обов'язками голови, порушував Конституцію Словацької Республіки, конституційні закони, закони та інші загальнообов'язкові правила. У першому із цих випадків муніципальна рада за законом зобов'язана оголосити місцевий референдум без можливості розгляду питання про його неоголошення. У другому випадку муніципальна рада повинна оголосити обов'язковий місцевий референдум, якщо за це проголосувала більшість усіх депутатів муніципальної ради. Можливість факультативного проголошення референдуму надається місцевій муніципальній раді у разі, якщо відсутність або нездатність голови виконувати свої обов'язки триває понад 6 місяців.

Муніципальна рада оголошує місцевий референдум, навіть якщо клопотання подає принаймні 30% виборців, які мають право голосувати. Конституційний суд Словацької Республіки зазначив, що «відповідно до ст. 27 п. 1 Конституції Словацької Республіки гарантується право на подачу петицій,

причому частиною цієї конституційної гарантії є обов'язок державних та інших органів утримуватися від будь-якого втручання, які би будь-кому завадили здійснювати свої права. Право петиції гарантується положенням закону, згідно з яким (§2 Закону № 85/1990 про право на петицію (далі – Закон про право на петицію) зі змінами та доповненнями) здійснення права на подачу петиції не може нікому не надаватися» (II. ÚS 44/00). Закон про право на петицію зі змінами та доповненнями встановлює два обмеження на право подання петиції. Одним з обмежень є друге речення положення § 2, згідно з яким виконання права на петицію не може бути нікому йти на шкоду. Друге обмеження є законодавчим регулюванням у § 1 п. 4, відповідно до якого петиція не повинна заохочувати порушення конституції, законів і юридично обов'язкових актів Європейського Союзу, заперечувати або обмежувати особисті, політичні чи інші права.

Петицію групи жителів муніципалітету перевіряють принаймні три депутати, які призначаються муніципальною радою і які не можуть бути членами Комітету з питань петицій, і голова, за винятком ситуації, коли петицію подає щонайменше 30% виборців, які голосували за відкликання голови. У такому разі перевіряють клопотання жителів села не менше трьох депутатів, які призначаються муніципальною радою і які не можуть бути членами Комітету з питань петицій, без допомоги голови муніципалітету. Якщо клопотання задовольняє вимоги, встановлені відповідно до Закону щодо права на подачу петиції, муніципальна рада оголошує місцевий референдум так, щоб він відбувся протягом 90 днів із моменту отримання клопотання муніципалітету. У той самий період із моменту отримання клопотання муніципалітету муніципальна рада проголошує місцевий референдум із питання поділу муніципалітету, якщо умови розподілу викладені в Законі про муніципалітети. В інших випадках муніципальна рада оголошує місцевий референдум так, щоб він відбувся протягом 90 днів із моменту прийняття резолюції про оголошення місцевого референдуму.

Результати місцевого референдуму є дійсними, якщо в ньому взяла участь принаймні половина виборців, і рішення було прийнято абсолютною більшістю дійсних голосів учасників місцевого референдуму. Муніципальна рада оголошує про результати місцевого референдуму протягом трьох днів із моменту отримання протоколу про підсумки голосування на офіційній дошці.

Законодавча влада для врегулювання деталей організації місцевого референдуму надає право муніципальній раді для прийняття загальнообов'язкової постанови.

Представництво самоврядного краю є органом, який відповідно до §11 п. 2 Закону про самоврядні краї повинен приймати рішення щодо основних питань самоврядного краю. Положення, яке цитується, вичерпно визначає сферу діяльності представництва самоврядного краю. Відповідно, до повноважень представництва самоврядного краю відносимо

і право на проголошення референдуму на своїй території. До цього права, за законом, потрібно звернутися в разі референдуму з важливих питань, які стосуються здійснення самоврядування самоврядного краю, якщо буде дозволено, або якщо скаргу подали принаймні 30% виборців, і в разі відкликання голови самоврядного краю.

Проголошення референдуму про відкликання голови самоврядного краю базується на трьох підставах. Перша причина полягає у відсутності або нездатності голови виконувати свої обов'язки більше шести місяців. У такому разі рада самоврядного краю оголошує референдум так, щоб він пройшов протягом 90 днів із моменту прийняття резолюції про оголошення референдуму. Після схвалення рішення про проведення референдуму рада оголошує голосування про відвід голови самоврядного краю, який грубо або неодноразово нехтував обов'язком голови, що викликає серйозні недоліки в керівництві самоврядним краєм. Третя причина для референдуму про відвід голови – це подання петиції муніципалітетом, який вимагає відставки голови, принаймні 30% виборців, що мають право голосу. Якщо петиція задовольняє вимоги, встановлені відповідно до Закону про право на подачу петиції, рада оголошує референдум так, щоб він пройшов протягом 90 днів із моменту отримання клопотання самоврядним краєм. Петиція перевіряється принаймні трьома депутатами ради, які призначаються муніципальною радою і які не можуть бути членами Комітету з питань петицій. Закон про самоврядні краї не передбачає ніяких тимчасових обмежень, за яких було б неможливо повторити референдум про відкликання голови самоврядного краю. У всіх інших питаннях, пов'язаних зі здійсненням самоврядування самоврядним краєм, якщо не було прийняте рішення або якщо подають петицію щонайменше 30% виборців, референдум може бути повторений не раніше, ніж через 24 місяці після його реалізації.

Результати референдуму на території вищої територіальної одиниці є дійсними, якщо в ньому брала участь принаймні половина виборців і рішення було прийнято абсолютною більшістю дійсних голосів учасників референдуму (§15 п. 5 Закону про самоврядні краї).

Законодавча влада для врегулювання деталей організації референдуму на території вищого територіального підрозділу надає право муніципальній раді для прийняття загальнообов'язкової постанови.

Муніципальні органи влади й органи самоврядного краю

Обов'язок створення представницького органу як органу місцевого самоврядування або органу самоврядування на рівні вищих територіальних одиниць у кожній сучасній правовій країні впливає з постанови ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування, яку Словацька Республіка підписала 23 лютого 1999 р. Підписом Хартії словацькі урядові установи зобов'язані керуватися у виконанні та реалізації місцевого самоврядування принципами і порядком відповідно до норм Хартії. З позиції зга-

даної статті Європейської хартії місцевого самоврядування *місцеве самоврядування отримує право і спроможність місцевих органів у рамках закону управляти і керувати значною часткою державних справ у межах їх компетенції і в інтересах місцевого населення. Це право і спроможність виконують ради або представництва, члени яких обрані шляхом вільного, прямого, рівного і загального виборчого права за таємного голосування і які можуть мати у своєму розпорядженні підпорядковані виконавчі органи.*

Стаття 69 п. 1 Конституції Словацької Республіки встановлює два муніципальні органи, якими є муніципальне представництво і голова муніципалітету. Закон про муніципалітети встановлює або дозволяє встановити інші муніципальні органи поза рамками Конституції Словацької Республіки. Іншими органами муніципальних утворень є муніципальна рада, комітет муніципального представництва і муніципальна поліція, створення, роль і завдання якої регулює Закон Словацької Національної ради № 564/1991 про муніципальну поліцію з подальшими змінами та доповненнями.

Органами вищих територіальних одиниць (самоврядного краю) за ст. 69 п. 4 є представництво самоврядного краю і голова самоврядного краю. Представництво самоврядного краю з позиції правового регулювання уповноважене створювати комітети. Муніципальне представництво та представництво самоврядного краю складається з депутатів, яких обирають на прямих виборах сільських жителів, а депутатів представництва вищої територіальної одиниці – жителів, які проживають у територіальному окрузі вищої територіальної одиниці, на термін чотири роки. Вибори проводяться на основі загального, рівного і прямого виборчого права за таємного голосування.

Правове уточнення конституційно-правової постанови муніципального представництва у словацькому законодавстві міститься в §§11, 12 Закону про муніципалітети, причому §11 цитованого Закону можливо розглядати як основне положення, яке визначає статус і компетенцію муніципальної ради, а §12 – як процедурне положення, яке визначає правила поведінки муніципальної ради [4, с. 348]. Конституційно-правова постанова ради самоврядного краю на законному рівні конкретизована положеннями §11 Закону про самоврядні краї, які містять інформацію про статус, компетентність і метод переговорів ради самоврядного краю, і положеннями §§12, 13 цитованого Закону, які регулюють статус його депутатів.

З погляду свого характеру муніципальна рада є представницькою радою жителів муніципалітету, тому вона є однією з форм здійснення представницької демократії. Як орган муніципалітету, рада черпає свою легітимність від жителів, які їй делегували на основі загального, рівного і прямого виборчого права, із чого випливає її панівний статус. Муніципальна рада як колективний орган у рамках покладених завдань діє як уповноважений і законний

представник усіх жителів, а не тільки виборців, які беруть участь у виборах до муніципальних органів [4, с. 348]. Майже ідентичним визначенням можливо охарактеризувати і раду вищої територіальної одиниці, територія якої відповідає зональності краю.

Конституція Словацької республіки передбачає у ст. 69 створення органу голови муніципалітету. Голова муніципалітету, відповідно до §13 п. п. 1, 5 Закону про муніципалітети, є найвищим виконавчим і статутним органом муніципалітету. Незважаючи на правове формулювання, згідно з яким голова муніципалітету є «найвищим виконавчим органом», можемо констатувати, що голова муніципалітету є єдиним та одноосібним виконавчим органом муніципалітету, який проводить власну внутрішню роботу і водночас є виконавцем рішень муніципальної ради. Голова муніципалітету обирається жителями села, які мають постійне місце проживання, на основі загального, рівного і прямого виборчого права за таємного голосування строком на чотири роки.

Голова вищої територіальної одиниці є її виконавчим органом, управляє вищою територіальною одиницею і представляє її зовні (ст. 69 п. 6 Конституції Словацької Республіки). Голова самоврядного краю є статутним органом, який має право власності, трудове право та інші відносини, а також приймає рішення з питань щодо прав та обов'язків юридичних і фізичних осіб в області державного управління, за винятком тих питань, щодо яких рішення приймає на його пропозицію організаційний підрозділ департаменту,

визначений в організаційному порядку департаменту (§16 п. 3 Закону про самоврядування вищих територіальних одиниць). Голову вищої територіальної одиниці обирають громадяни, які проживають у територіальному окрузі вищої територіальної одиниці, на основі загального, рівного і прямого виборчого права за таємного голосування строком на чотири роки.

Місцеве самоврядування є важливим конституційним інститутом у сучасному демократичному суспільстві, оскільки воно наближає виконання державного управління до громадян Словацької Республіки і полегшує їм приватне та суспільне життя у своєму селі або краї. Оскільки місцеве самоврядування існує поряд з окремими компонентами державної влади, а саме органами законодавчої, виконавчої і судової гілок, воно вимагає здійснення права на самоврядування не тільки через конституційно-правовий механізм, але і через детальне правове регулювання, яке дотримується права на місцеве самоврядування, поважаючи при цьому зобов'язання Словацької Республіки перед міжнародними договорами. Значення місцевого самоврядування визначається тим, що у сфері виконання місцевого самоврядування його обов'язки можливо укласти лише законом, виконавча влада не має жодних можливостей безпосередньо втручатися до цього сектора, а нормативні та індивідуальні правові акти органів місцевого самоврядування можуть бути оскаржені тільки в рамках адміністративного суду, наприклад, у Конституційному суді Словацької Республіки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Drgonec J. Ústava Slovenskej republiky: Veľký komentár. Teória a prax / J. Drgonec. – Bratislava : C.H. Beck, 2015. – 1603 s.
2. Palúš I. Obec ako základ územnej samosprávy / I. Palúš, M. Jesenko, A. Krunková. – Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2010. – 218 s.
3. Posluch M. Štátne právo Slovenskej republiky / M. Posluch, L. Cibulka. – 3 vyd. – Šamorín : Heuréka, 2009. – 341 s.
4. Tekeli J. Zákon o obecnom zriadení: Komentár / J. Tekeli, M. Hoffmann. – Bratislava : Wolters Kluwer s. r. o., 2014. – 773 s.