

УДК 323.22:352.07(4-11+4-1912)

Ахмеров О.О., НУ «ОЮА»

СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ОКРЕМИХ КРАЇН ЦСЄ: ІНСТИТУЦІОНАЛЬНИЙ ВИМІР

Стаття присвячена характеристиці системи та структури місцевого самоврядування окремих країн Центрально-Східної Європи. З метою виявлення проблемних аспектів при проведенні реформ місцевого самоврядування проаналізовано специфіку їх здійснення в таких країнах, як Німеччина, Естонія, Литва, Румунія, Чорногорія, Сербія. На основі зарубіжного досвіду узагальнено позитивні та негативні сторони функціонування системи місцевого самоврядування, а також визначено шляхи впровадження реформ з децентралізації влади в Україні. Підкреслено необхідність проведення комплексних реформ та побудови нової системи місцевого самоврядування з використанням позитивного та негативного європейського досвіду.

Ключові слова: місцеве самоврядування, система місцевого самоврядування, модель самоврядування, децентралізація.

Створення ефективної моделі місцевого самоврядування зумовлює необхідність дослідження зарубіжного досвіду, а в світлі євроінтеграційних процесів, саме європейського, а саме визначення та характеристика інститутів самоврядування.

В останні роки реформа місцевого самоврядування в нашій країні набула особливого значення. Необхідність проведення комплексної реформи місцевого самоврядування та адміністративного – територіального устрою звертає нас до досвіду європейських країн, адже більшість є членами ЄС, які також поступово імплементували принципи Європейської хартії місцевого самоврядування, інших міжнародних документів та рекомендацій.

Зважаючи на численні зміни нормативно-правових актів, що були внесені для запровадження децентралізації в різних країнах, цей процес є вкрай важливим, а роль та позиція місцевого самоврядування та значне зростання їх повноважень та ресурсів піднята на якісно інший щабель у демократичних державах, не зважаючи на певні складнощі та перешкоди на шляху впровадження відповідних змін та реорганізації системи державного управління, на інституціональному рівні, зокрема.

Аналізом здійснення муніципальної політики ЦСЄ займалися такі вчені, як: Антиф А., Бородін Є. І., Маркварт Е., Меєлтсемеєс С., Петришин О., Половченко К. О., Прокопенко Л. Л., Серьогін С. М., Ткачук А. Ф., Старцев Я. Ю. та інші.

Мета статті – визначення інституціональних особливостей здійснення муніципальної політики окремих країн ЄС, а також виявлення.

Місцеве самоврядування Німеччини, відповідно до Основного закону Федеративної Республіки Німеччина, общинам надано право самостійного рішення всіх проблем в рамках законодавства та під власну відповідальність.

Общини – основна одиниця місцевого самоврядування (до общин належить місто, сільська місцевість, сукупність декількох поселень).

Загалом, в Німеччині структура органів місцевого самоврядування залежить від моделей місцевого самоврядування відповідно до локальних актів.

До таких моделей належить – модель магістрату, модель бургомістра, південно-німецька модель [10]. Модель магістрату діє переважно в міських поселеннях. За означеною моделлю магістрату складається з Муніципальної ради, магістрату – колегіальний виконавчий орган, який очолює бургомістр.

Модель бургомістра характерна для сільських общин та повторює інституціолізовану структуру французьких комун. Бургомістр – одночасно і голова Ради і голова виконавчої влади общини. Північно – американська модель від моделі бургомістра відрізняється лише тим, що бургомістр обирається населенням шляхом прямих всезагальних виборів.

Варто відзначити, що у Німеччині достатньо розвинуто делегування повноважень виконавчої влади, рада общин не має жодного відношення до виконання повноважень голови виконавчої влади та його контролю.

Е. Маркварт влучно відзначає, що у Німеччині відсутнє спеціальне правове регулювання діяльності інститутів місцевого самоврядування [4, с. 68], однак однієї норми Конституції та роз'яснень Конституційного суду по суті гарантує общинам право на самоврядування, на самостійне та відповідальне вирішення місцевих справ, а також на компенсацію всіх витрат, що пов'язані з делегуванням повноважень з боку держави [4, с. 69].

Що ж стосується досвіду місцевого самоврядування Естонії, то слід відзначити, що зазначена країна – одна з держав, де діє закон щодо підтримки добровільного об'єднання волостей (територіальних громад) та особливості їх співробітництва, однак реформа до кінця не реалізована.

Муніципальна політика Естонії здійснюється на основі законів «Про адміністративно – територіальний устрій Естонії» та «Про об'єднання територіальних громад (волостей)».

Естонія має два рівні адміністративно – територіального устрою: базовий (міста та волості) та регіональний (повіти). Слід відзначити, що в Естонії лише один рівень самоврядування – волості та міста, а рівень регіональний не має органу місцевого самоврядування [11, с. 7].

Цікавим є те, відзначає А. Ткачук, що населення Естонії має обмеження у праві голосу на національному рівні, однак на рівні волостей, всі його мешканці, враховуючи осіб, які не є громадянами, мають право голосу на регіональному рівні [11, с. 18], що, на нашу думку, може негативно вплинути на муніципальну політику окремих волостей.

На нашу думку, досвід естонської муніципальної політики для українського місцевого самоврядування корисний щодо більш чіткого нормативно – правового регулювання та неможливості провести об'єднання громад винятково на добровільній основі.

Сулев Меєлтсемаєс доречно відзначає, що найбільш прийнятними моделями муніципального управління – «прийняти пряме волевиявлення народу замість представницького демократичного правління; довіряти разом всі повноваження колективного виконавчого органу; передати завдання колективного виконавчого органу правління ради» [5].

Що ж стосується системи місцевого самоврядування Литви, відповідно до закону про адміністративно – територіальний устрій, суб'єктами місцевого самоврядування виступають муніципалітети.

У 2010 р. було реалізовано останній етап реформи місцевого самоврядування. Головними інститутами є: місцева рада, яка обирає мера і заступників мерів та директора з адміністративних питань.

Слід відзначити, що муніципальна політика Литви досить гнучка, однак існує ряд недоліків – невизначеність пріоритетів регіональної політики; проведення децентралізації, що призвела до посилення централізації влади; втрата публічного інтересу до реформ.

Філіями місцевої ради є – сянкунії, головою якої староста. У Законі «Про місцеве самоврядування» висвітлено процес утворення ся-

нюнайтії, які, в свою чергу, очолюють старійшини. Важливим є те, що при органах місцевого самоврядування створюються: Комітет контролю та внутрішнього аудиту. Центральні та місцеві органи при розгляді питань, що пов'язані з одним або декількома самоврядуваннями повідомляють про це мера відповідного самоврядування або Асоціацію самоврядувань Литви. Нf наш погляд, для України має бути використаний досвід запровадження служби контролю та аудиту, що забезпечить зовнішній та внутрішній аудити муніципальних органів [6].

Місьцеве самоврядування Румунії здійснюється на засадах принципу субсидіарності. Регіони поділяються на жудец, жудеці діляться на комуни та муніципії. До основних компетенцій ради належить:

Основні компетенції ради жудеца: координація діяльності місцевих рад; управління державними послугами в жудеце; технічна та юридична допомога місцевим радам; охорона довколишнього середовища; затвердження бюджету жудеца; загальні засади містобудування; будівництво, технічне обслуговування та модернізація доріг жудеца; встановлення податків для жудеца. Доосновних компетенцій ради Муніципія/Міста належать: адміністрування публічної та приватної власності муніципія/ міста; охорона навколишнього середовища; надання публічних послуг громадянам; затвердження регламенту місцевої ради; запровадження та затвердження місцевих податків, відповідно до діючого законодавства; управління місцевим бюджетом; захист інвестиційних інтересів муніципія/міста; затвердження стратегії економічного, соціального та екологічного розвитку муніципія/міста; водопостачання, каналізація, вивезення сміття; охорона порядку; мости та дороги міського значення; охорона пам'яток архітектури та історії; облік населення та видача відповідних документів; соціальне житло [3].

Вважаємо, що Україна повинна скористатися досвідом Румунії – закріпити у Конституції України принцип субсидіарності щодо місцевого самоврядування, принцип децентралізації щодо організації влади, також більш чіткіше розмежовувати повноваження між різними рівнями влади (місцева, районна, обласна, загальнонаціональна); а також вдосконалити фінансового забезпечення інститутів місцевого самоврядування (наприклад, шляхом систематизації балансування замістити на систему бюджетного вирівнювання, що передбачає вирівнювання податкової спроможності територій залежно від рівня надходжень).

Місцеве самоврядування в Чорногорії здійснюється на рівні муніципалітетів – громад. Її органами є Скупщина громади і голова, що обираються громадянами. Уряд має право розпустити Скупщини громади і звільнити її голови з посади, якщо вони протягом більше 6 місяців не виконують свої обов'язки. В цілому експертами відзначається відповідність законодавства демократичним стандартам (особливо в питаннях захисту прав меншин). Однією з головних проблем самоврядування залишається фінансування [12].

Що стосується місцевого самоврядування Сербії, то тут варто відзначити нормативне визначення місцевого самоврядування: Закон про міське самоврядування дає визначення місцевого самоврядування і як права громадян, і як сукупності органів та інститутів місцевого самоврядування.

Так, згідно зі статтею 2 вищевказаного Закону міське самоврядування є «правом громадян на управління суспільними справами, що мають безпосередній, загальний інтерес для місцевого населення». У той же час, міське самоврядування є «правом і здатністю органів місцевого самоврядування в межах закону регулювати суспільні питання і управляти суспільними справами, що знаходяться в їх компетенції і представляють інтерес для місцевого населення». одиницями місцевого самоврядування в Республіці Сербія є општини, міста і місто Белград (ч. 1 ст. 188 Конституції РС) [1]. Таким чином, в Республіці Сербія існує одноступенчатое міське самоврядування з општіною як основний територіальною одиницею, в якій здійснюється міське самоврядування, при цьому в рамках такої структури спеціальні рішення передбачені для міст і міста Белграда (столиці).

Відповідно до частини 1 статті 179 Конституції Республіки Сербія одиниці місцевого самоврядування самостійно відповідно до Конституції і закону регулюють пристрій і повноваження своїх органів і публічних служб. Зважаючи на вищенаведене як општини, так і міста мають приблизно схожу структуру органів місцевого самоврядування, за рідкісними винятками, які будуть викладені нижче.

До органів општини відносяться: скупщина општини, голова општини, општинська рада і општинська управа. Аналогічні органи існують і в містах і місті Белграді: скупщина міста, градоначальник, міська рада і міська управа).

У статті 180 Конституції Республіки Сербія передбачено, що скупщина є вищим органом одиниці місцевого самоврядування.

В результаті, в Законі про місцеве самоврядування не тільки продубльовані вищевказані конституційні положення, а й передбачено, що скупщина здійснює основні функції місцевої влади, встановлені Конституцією, законом та статутом одиниці місцевого самоврядування. Таким чином, в сучасному конституційному законодавстві Сербії була встановлена скупщинська система органів в одиницях місцевого самоврядування Сербії, в якій представницький орган є вищим органом місцевої влади [8, с. 9].

З відходом від соціалістичної моделі інтегрального самоврядування Сербія перейшла до класичної моделі місцевого самоврядування з поділом влади і правом громадян на управління місцевими справами. При цьому специфіка сербської системи місцевого самоврядування в постсоціалістичних період полягала в тому, що в її основі лежав принцип верховенства вищої посадової особи в системі органів місцевого самоврядування, який припускав його прямі вибори, що й знайшло своє відображення в Законі про місцеве самоврядування 2002 року. Однак прийняття Конституції 2006 року, яка встановила скупщини вищим органом місцевого самоврядування в Сербії, був здійснений перехід до моделі місцевого самоврядування, заснованої на принципі верховенства скупщини. Саме місцева скупщина в даний час формує виконавчі органи місцевого самоврядування, до яких відноситься голова општини (в містах – градоначальник) і општинській рада (в містах – міська рада).

Скупщинська система організації влади в одиницях місцевого самоврядування Сербії характеризується тим, що з припиненням повноважень скупщини припиняються повноваження виконавчих органів одиниць місцевого самоврядування. Сучасне законодавство про місцеве самоврядування якісно змінило статус управи. Так, за нині чинним закону управа отримала статус спеціального органу місцевого самоврядування, що здійснює ряд адміністративних повноважень, будучи «одним з рівнів виконавчої системи в одиницях місцевого самоврядування» [7, с. 127]. Отже, влучно відзначає Є. І. Бородін, в зарубіжних країнах накопичено великий досвід щодо створення комплексу законодавчих актів з питань місцевого самоврядування. До основних питань, що належать нормативно-правовому регулюванню, віднесено такі як визначення загальних засад місцевого самоврядування, особливості його організації на різних рівнях, виборів до представницьких органів, реалізації місцевого самоврядування в столиці держави, функціонування

територіальних громад, бюджетно-фінансових аспектів тощо. Має місце також процес кодифікації законодавства з питань місцевого самоврядування в окремих країнах» [2, с. 37]. Подальші дослідження проблематики, на наш погляд, передбачають поглиблене вивчення зарубіжного законодавства за окремими напрямками організації та діяльності місцевого самоврядування.

Бібліографічний список:

1. Антиф А. Компаративни приказ суства локальне самоуправе у європейским джаванама. *Политичка мисао*. Бр. 4/2002.
2. Бородин Є. І. Досвід нормативно-правового регулювання місцевого самоврядування в зарубіжних країнах. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 11-12. С. 31-38.
3. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив, 2015. URL: <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/робочі-матеріали-для-учасників-заходів.pdf> (дата звернення: 12.09.2018).
4. Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2008. № 3. С. 61-73.
5. Мээлтсеемс С. Местное самоуправление в Эстонии. *Децентрализация: эксперименты и реформы*. URL: <http://nala.ge/uploaded/nala/2018-04/20180410135514426859276.pdf> (дата звернення: 02.10.2018).
6. Петришин О. Система місцевого самоврядування в Литві: перспективи використання досвіду в контексті муніципальної реформи в Україні. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2013. № 3 (74). С. 265-271.
7. Половченко К. А. К вопросу о статусе депутата Народной скупщины Республики Сербия. *Проблемы экономики и юридической практики*. № 3. 2017. С. 127.
8. Половченко К. А. Система органов местного самоуправления в Республике Сербия. *Пробелы в российском законодательстве*. 2017. № 5. С. 9-14.
9. Сєрьогін С. М., Прокопенко Л. Л. Реформування місцевого самоврядування в Литві: досвід для України. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 4(18). С. 14-21.
10. Старцев Я. Ю. Государственное и муниципальное управление в зарубежных странах. URL: http://vasilievaa.narod.ru/gu/stat_rab/book/GMU_zar_Startsev/49359.htm (дата звернення: 12.09.2018).
11. Ткачук А. Ф. Естонія: місцеве самоврядування. Київ : ІКЦ «Легальний статус», 2014. 48 с.
12. Черногория / Местное управление и самоуправление. URL: <http://www.hyno.ru/tom1/1826.html> (дата звернення: 12.09.2018).

The article is devoted to the characteristic of the system and structure of local self-government in separate countries of the Central and Eastern Europe. In order to identify the problematic aspects of local self-government reform, the paper analyzed the specifics of their implementation in such countries as Germany, Estonia, Lithuania, Romania, Serbia. It generalized the positive and negative aspects of the functioning of the system of local self-government based on foreign experience and defined ways to implement reforms on the decentralization of authority in Ukraine. The necessity of carrying out complex reforms and building a new system of local self-government using positive and negative European experience is emphasized.

Keywords: *local self-government, local self-government system, self-government model, decentralization.*