

Нагорна М.М. (Ужгород)

ЄВРОПЕЇЗАЦІЯ МІСЦЕВОГО РІВНЯ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ У ВИМІРІ ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ ТА СЛОВАЦЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ)

Анотація. У статті аналізуються існуючі правові механізми забезпечення децентралізації функцій і повноважень між державною і місцевим самоврядуванням та управлінням в Україні на фоні постсоціалістичного досвіду (на прикладі Польщі та Словацької Республіки) та можливі перспективи європеїзації цього рівня влади.

Ключові слова: місцеве самоврядування та управління, європеїзація, демократизація, громада, місцева державна адміністрація, влада, Україна, Польща, Словацька Республіка, ЄС, адміністративно-територіальний устрій.

Актуальність дослідження. Упродовж останніх років у науковому середовищі європеїзація як форма управлінської та політичної інтеграції стає однією з найбільш популярних тем для дослідження. Адже європейська інтеграція є визначальним чинником розвитку зовнішньої і внутрішньої політик всіх держав континенту у другій половині ХХ – на початку ХХІ століття. Проблема реформування адміністративно-територіального устрою у процесі наближення до Європейського Союзу та впливу єдиних політико-управлінських норм є особливо актуальним для країн Центральної і Східної Європи, серед яких упродовж останніх десятиліть подібні перетворення мали місце, зокрема, у Польщі, Угорщині, Словаччині та Україні.

Питання реформування адміністративно-територіального устрою України набуло актуальності після здобуття незалежності, адже перетворення Української РСР з одного із суб'єктів Ра-

дянського Союзу у самостійний державний організм об'єктивно вимагало внесення кардинальних коректив до устрою нової європейської країни.

Незважаючи на прийняття у 1997 році базового закону про місцеве самоврядування, реформування цієї сфери не є завершеним. А оскільки місцеве самоврядування є однією із найсуттєвіших складових побудови демократичної, соціальної, правової держави та громадянського суспільства, то дослідженню цього питанню приділяється велика увага й донині, адже проблеми правового регулювання накопичуються з кожним роком все більше і більше. Україні необхідно багато ще зробити щодо вирішення проблем адміністративного та правового забезпечення децентралізації, що може стати основою для якісного перетворення місцевого самоврядування в ефективну ланку управління суспільством. Перш за все до них необхідно віднести: нечітке та неефективне функціонування всієї системи місцевого самоврядування в цілому, що викликає необхідність його системного вдосконалення; проблеми правового розподілу повноважень, недосконалість адміністративно-правового закріплення функцій органів місцевого самоврядування разом із відсутністю належного забезпечення матеріальної і фінансової бази, а також відсутність чіткої системи контролю і нагляду за функціонуванням органів місцевого самоврядування.

Наша держава взяла на себе зобов'язання притримуватись прийнятих у цивілізованому світі норм діяльності органів місцевого самоврядування, однак поки що Європейська Хартія про місцеве самоврядування, яка визначила сучасні принципи організації та функціонування місцевого самоврядування, які є рекомендованими для усіх держав, які входять у систему Ради Європи, не лише Європейського Союзу [3, с. 61-64], для неї є скоріше декларацією про наміри тому, що багато вітчизняних норм чинного законодавства мають декларативний характер. Сучасна парадигма місцевого самоврядування в Україні потребує вдосконалення в цілому, а, можливо, і побудови нової моделі цього ін-

статуту, оскільки він не відповідає завданням подальшого розвитку. У широкому теоретичному плані питання децентралізації стосується надання суспільних послуг населенню, а це, у свою чергу, вимагає вирішення питань розподілу повноважень, власності та фінансових ресурсів, що і обумовлює актуальність даного дослідження.

Мета даного дослідження полягає у науково-теоретичному обґрунтуванні удосконалення адміністративно-правового забезпечення децентралізації функцій і повноважень між державною і місцевим самоврядуванням та управлінням в Україні на фоні постсоціалістичного досвіду (на прикладі Польщі та Словацької Республіки) та перспектив європеїзації цього рівня влади. Визначена мета зумовила постановку наступних завдань:

- 1) здійснити короткий аналіз процесу європеїзації місцевого рівня публічної влади в Україні;
- 2) дослідити теоретичні концепції розуміння правових основ місцевого самоврядування та управління;
- 3) дати характеристику позитивного досвіду становлення місцевого самоврядування та управління в постсоціалістичних країнах (Польщі та Словацької Республіки);
- 4) вивчити процес реформування місцевого рівня публічної влади в Україні у вимірі постсоціалістичних перетворень (на прикладі Польщі та Словацької Республіки).

Об'єктом дослідження є інститути та процеси функціонування публічної влади на місцевому рівні у Республіці Польща, Словацькій Республіці та в Україні.

Предметом дослідження є процеси демократизації та європеїзації місцевого самоврядування та управління у цільових країнах Центральної та Східної Європи.

Ступінь опрацьованості теми. Під час написання даної роботи нами було опрацьовано багато літератури: друковані публікації, періодичні видання, фундаментальні праці тощо. Серед публікацій з даної проблематики слід відзначити загальновідомих авторів та дослідження: Афоніна А., Бориславська О.,

Нагребецька І., Павліченко В., Пухтинський М., Яцунська О. та ін. Варто відмітити, що питанням пошуку оптимальних шляхів поєднання історичних умов, накопиченого досвіду врядування та існуючих моделей місцевого самоврядування, які вдало функціонують в європейських країнах присвячено низку наукових праць вітчизняних науковців Б. Андресюка та Кампо. За редакцією А. Чемериса була опублікована робота «Міське самоврядування. Організація роботи міського голови». Європейський досвід розбудови місцевого самоврядування наглядно висвітлено у працях Ж. Девелі, Ж. Зіллера, Є. Харлофа. Можливість адаптації до України польської практики розглядає польський вчений З. Новіцкі. Необхідно також відмітити, що важливим для дослідження даної теми було використання законів України – «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», а також Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

Водночас згадані праці не завжди дають чітке уявлення про те, що ж саме з європейських моделей організації місцевого самоврядування було запозичене Україною, та не аналізують які наслідки чекають на Україну у разі здійснення тих чи інших реформ самоврядування.

Щодо перетворення місцевого самоврядування в Україні, на засадах демократичності і ефективності, то варто зазначити, що це стає можливим за рахунок вивчення досвіду здійснення комунальних (муніципальних) реформ зарубіжних країн. Особливої актуальності набуває дослідження правових основ територіального устрою і місцевого самоврядування, а також досвіду здійснення децентралізаційних реформ у Республіці Польща та Словацькій Республіці – країнах, що поділяють з Україною спільну історичну спадщину, зокрема перебування у складі соціалістичного табору країн. Крім того, Словаччину та Польщу було обрано для аналізу як країни Центральної Європи, які вже набули членства у Європейському Союзі. Для порівняння Україна – держава Східної Європи, – яку умовно можна вважати постсоціа-

лістичною пострадянською країною, яка бажає стати членом Європейської Спільноти.

Запроваджений у Польщі адміністративно-територіальний поділ нині демонструє раціональність розподілу владних повноважень та компетенцій між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом та воєводством [1, с. 4-5], і, зауважимо, що цей поділ має багато спільного з українським. Зокрема, воєводства та області, повіти і райони в Польщі та Україні за розмірами території практично не відрізняються. Польські повіти відіграють важливу роль в організації управління на відповідних територіях. Вони несуть відповідальність за надання громадських послуг, які не є спроможними забезпечити самостійно низова ланка – гміна – за винятком міст на правах повіту [6, с. 2]. Проте, на відміну від України, у Польщі на рівні повіту відсутні органи державної влади, функціонують лише органи місцевого самоврядування: представницький – рада повіту (від 20 до 60 радних); виконавчий – управління ради, очолюване старостою, якого обирає рада повіту.

Таким чином, наділення гмін реальною владою зі спроможністю вирішення всіх питань місцевого значення під свою відповідальність та відповідно до власних бачень стало головним стратегічним результатом адміністративно-територіальної реформи в Польщі [6, с. 3]. Разом з тим, вивчення реформаційного досвіду Польщі показує сучасні тенденції організації публічної влади, що базуються на децентралізації державного управління, поєднаній із сильними інститутами місцевого самоврядування.

Відповідно, слід визначити основні напрми вдосконалення системи територіальної організації влади України: по-перше, реформування адміністративно-територіального устрою з метою формування самодостатніх територіальних громад, які володіли б ресурсами, достатніми для ефективного вирішення питань місцевого значення та надання громадських послуг населенню; по-друге, позбавлення статусу самостійних адміністративно-територіальних одиниць таких сіл, селищ, міст, що розміщу-

ються на території інших населених пунктів; по-третє, запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному рівнях (створення виконавчих комітетів обласних та районних рад); по-четверте, трансформація обласних державних адміністрацій з місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції в органи, які б здійснювали: контрольно-наглядові функції (адміністративний контроль) у межах відповідних регіонів за дотриманням органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами Конституції та законів України; чіткий розподіл повноважень та відповідальності між рівнями місцевого самоврядування та органами виконавчої влади.

Місьцеве самоврядування в Польщі не є незалежним від держави. Між державними органами і органами територіального самоврядування не існує ієрархічних стосунків підпорядкування і службової залежності. Самоврядна адміністрація доповнює, а часом замінює, урядову адміністрацію у сфері, передбаченій законом.

Щодо Словаччини, то тут також були розроблені, розглянуті і прийняті частина законів для законодавчого забезпечення реформ, зокрема: зміни до Конституції Словаччини; закон про устрій територіальних громад; закон про самоврядування країв (регіонів); закон про комунальну власність територіальних громад; закон про власність країв; закон про вибори до органів самоврядування країв; закон про перехід (перерозподіл) повноважень між крайовим та громадським рівнями управління. З 1998-2002 рр. була проведена і територіальна реформа, яка зветься до укрупнення країв (їх у Словаччині 8), ліквідації окресів – аналога наших районів. Було створено трирівневу систему управління (центр – край – громада). Державні адміністрації на рівні країв були ліквідовані. У країні не існує навіть регіональних Державних органів префекторального типу. Натомість, утворено крайові органи самоврядування, яких раніше не було. Вони складаються з голови, крайової ради та крайового уряду і виконують власні та делеговані повноваження. Органи місцевого

самоврядування регіональним не підпорядковані. Крайові ради складаються з депутатів, яких обирають від мажоритарних багатомандатних округів. Крайові органи самоврядування мають доволі обмежені власні повноваження. Національний уряд реалізує свою політику в регіонах через представництва окремих міністерств на рівні країв, у деяких випадках – на рівні обводів.

Якщо порівнювати територіальну організацію влади України з сусідніми країнами, то слід відмітити, що на сучасному етапі в ній розрізняють два самостійних, встановлених Конституцією та законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [4], рівні формування органів місцевого самоврядування, які характеризуються певними суттєвими відмінностями у правовому статуті: 1) сільські, селищні, міські ради; 2) районні та обласні ради [8]. Особливістю здійснення національного самоврядування є те, що на рівні районів та областей відсутні будь-які виконавчі органи відповідних рад [9, с. 43-44]. Всю повноту виконавчої влади на означених рівнях виконують місцеві державні адміністрації [2, с. 8].

Слід також наголосити, що недостатня ефективність функціонування регіонального рівня самоврядування (район і область) спричинена відсутністю власних виконавчих органів у представницьких органів цього рівня. Конституція України передбачила можливість створення лише виконавчого апарату районної та обласної ради (ч.4 ст.141). Згідно з чинним Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [4] виконавчий апарат не здійснює управлінські функції, а обмежує свою діяльність організаційним, правовим, інформаційно-аналітичним та матеріально-технічним забезпеченням діяльності ради. Місцеві ж органи виконавчої влади беруть на себе основний обсяг повноважень щодо управління відповідними територіями. Це призводить до труднощів у розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Важливими для реформи системи місцевої публічної влади є питання щодо ліквідації районної державної адміністрації та

необхідності створення виконавчих органів районних і обласних рад. Більш ефективним, гадаємо, було б збереження тільки місцевих (регіональних) державних адміністрацій при наданні їм виключно компетенції державного контролю за дотриманням чинного законодавства, координацію діяльності регіональних структур подвійного підпорядкування, контролю за ефективним використанням коштів державного бюджету. А делеговані функції державним адміністраціям передати відповідним виконавчим органам самоврядування. Адже незважаючи на те, що між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на місцях законом «нібито» встановлено систему відносин між ними, все ж практично в Україні склалася така система, коли на місцях практично немає відносин (в даному випадку) підпорядкування: його немає між радами різних рівнів, немає підпорядкованості між радами і місцевими державними адміністраціями. Тому проблема розмежування між ними функцій і повноважень видається досить складною. Більшість практиків говорять, що існування двох органів влади на території району та області (державних адміністрацій і органів місцевого самоврядування) тільки створює шкідливу ситуацію, коли обидві структури лише змагаються за фінансові ресурси і за контроль над власністю. Такий стан справ буде продовжуватись доти, доки місцеві бюджети, як і комунальна власність, будуть знаходитись у віданні відразу двох влад, а між ними не будуть проведені зв'язки субординації на користь органів місцевого самоврядування.

Вивчаючи досвід Польщі та Словаччини та аналізуючи різні підходи щодо здійснення реформ в Україні з метою оптимізації функціонування місцевого самоврядування можна визначити саме таке: 1) задля ефективного впровадження проголошених Конституцією України принципів будівництва ефективної системи місцевого самоврядування необхідне здійснення широкої децентралізації – тобто побудову відносин між державною та місцевим самоврядуванням, в яких держава має бути гото-

ва передати певні функції і повноваження, а місцеве самоврядування – сприйняти його, що вимагає великої організаторської роботи; 2) для України на сьогодні оптимальною є трирівнева система місцевого самоврядування; 3) сучасний територіальний устрій України потребує змін, а найголовніше – такого перерозподілу, щоб місцеві громади як основна ланка місцевого самоврядування охоплювали всю територію країни й межували одна з одною; 4) громадам необхідне визначення власної територіальної юрисдикції; 5) державні органи влади та органи місцевого самоврядування мають бути незалежними одні від одних, а їх компетенції, повноваження та функції – чітко розмежовані; 6) органи місцевого самоврядування повинні займатися переважно більшістю суспільно-корисних справ на місцях в інтересах територіальної громади відповідно до принципів Європейської Хартії (субсидіарність, повсюдність тощо); 7) для втілення принципу реальної спроможності існування місцевого самоврядування необхідні достатні матеріальні та фінансові ресурси для здійснення повноважень; 8) враховуючи процеси регіоналізації, необхідним є правове забезпечення взаємодії адміністративно-територіальних одиниць та їх інституцій, пропонування нових форм співпраці.

Отже, реформування системи місцевого самоврядування загалом та її окремих елементів має забезпечуватись законодавчими та нормативно-правовими актами. Досвід Польщі та Словаччини показали неможливість проведення реформ в напрямку децентралізації шляхом прийняття виключно окремих законів. Децентралізація має бути виділена в окремий напрямок діяльності держави, здійснюватись на основі єдиної комплексної програми (а не розглядатись виключно в аспекті регіональної політики). Важливим у даному випадку є поступовість процесу реформування правових основ територіального устрою і місцевого самоврядування та невідворотність демократичних змін через гармонізацію національного законодавства відповідно до вимог європейського права.

Однак для успішної реалізації запропонованих кроків у реформуванні місцевого самоврядування та управління вирішальне значення, окрім соціально-економічних передумов, має воля і свідомість населення територіальної громади, яке має усвідомити власну відповідальність за стан справ на своїй території, бажання здійснювати їх на началах самоврядування, тобто самоусвідомлення, а також виявлення власних особливостей, потреб та інтересів [7].

Література:

1. Афоніна А. «Час великих надій»: Як зробити територіальні громади самодостатніми, а систему владних відносин ефективною, вирішували учасники перших Всеукраїнських зборів представників місцевого самоврядування / А. Афоніна // Хрещатик. – 2005. – 28 квіт. (№ 62) . – С. 4-5.
2. Бориславська О. Реформа місцевого самоврядування: проблеми внесення змін в Конституцію України / Олена Бориславська // Вибори і демократія 2005. – № 3. – 01. 01.2006. – С. 8-9.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування // В кн. : Кравченко В., Пітцик М. Конституційні засади місцевого самоврядування в Україні. – К. : Арарат-Центр, 2001. – С.61-64.
4. Закон України «Про місцеве самоврядування» // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – ст. 170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>. — Назва з екрану.
5. Нагребецька І. У пошуках найкращої моделі / Ірина Нагребецька // Урядовий кур'єр. – № 192 (6). – 13 жовтня. – 2006. – С. 8-9.
6. Павліченко В. «Досвід Польщі підказує, що реформа місцевого самоврядування – шлях до успіху» / Віктор Павліченко // Нова доба. – № 98 від 12 грудня 2006 р. – С. 2-3.
7. Пухтинський М. Реформа місцевого самоврядування – це концепція плюс політична воля [Електронний ресурс] / Микола Пухтинський. – Режим доступу : http://lib.academy.gov.ua/.../cgiirbis_64.exe? . — Назва з екрану.

8. Система органів місцевого самоврядування (інформаційна довідка) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oblrada.ks.ua/index.php?id=10782>. — Назва з екрану..
9. Яцунська О. Місьцеве самоврядування. Історико-правові аспекти світового та державного досвіду / Олена Яцунська // Віче. – № 7(100). – 2000. – С. 39-40, 43-44, 47-48