

Олена Андріївна Гончаренко
к.ю.н., доцент кафедри державного будівництва та
місцевого самоврядування
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
старший науковий співробітник НДІ ПЗІР
НАПрН України
м.Харків

ПРИНЦИПИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗОВАНОЇ МОДЕЛІ УПРАВЛІННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ

The thesis analyzes the main principles of functioning of a decentralized model of governance in European states, in the context of their influence on the strategy formation and state administration system modernization. Three basic principles have been defined: municipal independence, interdependence of self-governing units of territorial division and protection of the rights of local self-government bodies in court and also the peculiarities of its consolidation in the legislation of different European countries have been disclosed.

В тезах проаналізовано основні принципи функціонування децентралізованої моделі управління в європейських державах, в контексті їх впливу на формування стратегії й здійснення модернізації системи державного управління. Визначено три основних принципи: муніципальна самостійність, взаємозалежність самоврядних одиниць територіального поділу й захист прав органів місцевого самоврядування у судовому порядку й розкрито особливості їх закріплення в законодавствах різних європейських країн.

У сучасних європейських дослідженнях з муніципального права децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах [1]. Саме останнє розуміння децентралізації є також найбільш поширеним у сучасних конституціях – як на світовому, так і на європейському рівнях.

Особливості державної політики країн ЄС побудовані на міжнародно-правових стандартах місцевого самоврядування, що визначені, насамперед, у Європейській хартії місцевого самоврядування

1985 р. та Додатковому протоколі до неї «Про право участі у справах органу місцевого самоврядування» 2009 р., Європейській рамковій конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або владою 1980 р. та Додаткових протоколах до неї, Європейській хартії міст (1992 р.), а також інших багатосторонніх міжнародних договорах держав-членів Ради Європи, що визначають законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії.

Виходячи з зазначених документів, основними принципами,[2] покладеними в основу функціонування децентралізованої моделі управління в європейських країнах є:

Муніципальна самостійність. Цей принцип є основою здійснення децентралізації, оскільки визначає статус самоврядних одиниць. Це так звана самостійність органів місцевого самоврядування, про що свідчить закріплення в конституціях та внутрішньому законодавстві країн за самоврядними одиницями статусу юридичних осіб, права на власність й фінансових повноважень у сфері встановлення місцевих податків. Так, наприклад, Закон про місцеве самоврядування Литви, одним із основоположних принципів місцевого самоврядування називає самостійність самоуправління [3]. Ст. 9 Закону Хорватії про місцеве та регіональне самоврядування закріплює за муніципалітетами та містами статус юридичної особи [4].

Необхідною умовою автономії муніципалітету є також фінансова самостійність. Вона передбачає: наявність достатніх ресурсів, необхідних для виконання своїх зобов'язань; можливість органів місцевого самоврядування передбачити доступні джерела доходів і бути незалежними у визначенні пріоритетів витрат й надання центральним урядом, певних гарантій для досягнення регіональних цілей.

Треба зазначити, що одним із аспектів цього принципу є також власна відповідальність органів місцевого самоврядування. Наприклад, Основний Закон ФРН у ст. 28 наділяє органи місцевого самоврядування можливістю здійснювати повноваження під свою відповідальність [5].

Взаємозалежність самоврядних одиниць територіального поділу. Це означає, що не існує ніякої ієрархії між територіальними утвореннями у державі, які є юридично рівними. Так, Кодекс територіальних колективів Франції у ст. L1111-3 закріплює: «Розподіл повноважень між муніципалітетами, департаментами і регіонами не може призвести до того, що одна громада встановить контроль та панування над іншими» [6]. Одним з головних правил самоврядної системи Польщі є незалежність між рівними самоврядної громадської адміністрації. Відповідно до ст. 2 р. 4 Закону «Про самоврядування воєводства», органи адміністрації

воєводства не є органами нагляду чи контролю щодо повіту та гміни, і не є органами вищого рівня в адміністративному управлінні [7].

У той же час, деякі країни Європейського Союзу є асиметрично децентралізованими, тому у своєму законодавстві передбачають більш широкий рівень автономності для окремих своїх територіальних утворень. Так, Іспанія, у якій існує декілька історичних автономій та велика кількість регіонів, які також мають статuti про автономність, відрізняється тим, що, наприклад, Каталонія, Галіція та Країна Басків мають ширшу законодавчу та виконавчу автономію з власними парламентами та регіональними органами влади, ніж звичайні регіони.

Важливим принципом впровадження децентралізації, а також водночас гарантією здійснення такої політики є захист місцевих самоврядних одиниць як від безпосереднього впливу центральних органів влади на їх створення, діяльність та розпуск на рівні Конституції, так і на захист прав органів місцевого самоврядування у судовому порядку. Відповідно до Р. 1, ст. 29 Рамкової рекомендації Ради Європи про регіональну демократію, [8] існування регіонів, якщо вони створені, гарантується конституцією і / або законом, може бути скасоване тільки через процес внесення поправок до конституції та / або закону, який їх заснував. Так, Ст. 113 Конституції Італії [9] зазначає, що комуни, провінції, столичні міста та регіони є автономними утвореннями з власним статутом, повноваженнями, визначеними Конституцією. Стаття 236 Конституції Португалії,[10] місцевими самоврядними одиницями називає приходи, муніципії та адміністративні області, а також регламентує існування автономних областей – Азорських островів та Мадейри.

Важливими у цьому контексті є повноваження місцевих самоврядних одиниць щодо можливості звернення до органів конституційного контролю за захистом. Так, у федеративних державах (Бельгія, Австрія, Німеччина) землі чи регіони мають право подати в суд на центральний уряд за порушення їхньої компетенції відповідно до федеральної конституції. Схоже право закріплене і в унітарних державах, наприклад, за іспанськими автономіями і італійськими регіонами. Право подання до конституційних судів мають органи місцевого самоврядування в Болгарії, Польщі, Португалії, Чеській Республіці та Словаччині.

Зрозуміло, що зазначений перелік принципів не є вичерпаним, втім він складає основу якісного процесу функціонування децентралізованої моделі управління в європейських країнах.

Список літератури

1. Децентралізація як засіб ресурсної самодостатності територіальних громад: теоретичний аспект / М. Трещов // Державне управління та місцеве самоврядування. - 2015. - Вип. 2. - 60-69 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02\(25\)/8.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2015/2015_02(25)/8.pdf)
2. Пасічник М. Еволюція та характерні ознаки децентралізації публічного управління / М. Пасічник // Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президенті України : наук. журн. – 2010. – № 4. – С. 175–182.
3. Закон Литовской Республики от 07 июля 1994 г. № I-533, Вильнюс, О местном самоуправлении. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://constitutions.ru/?p=5314>.
4. Law on local and regional self-government of Croatia, 10.04.2001. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.parliament.am/library/Tim/XORVATIA.pdf>
5. Основний закон ФРН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf>.
6. Code général des collectivités territoriales [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633>
7. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. // Dz.U., 1998. – № 91, poz. 576. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : / <http://isip.sejm.gov.pl>
8. Рамкова рекомендація Ради Європи про регіональну демократію, Утрехт, 16-17 листопада 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=2232355&SecMode=1&DocId=1974014&Usage=2>
9. Конституція Італійської Республіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf
10. Конституція Португалії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm