

Проблеми розмежування повноважень у системі місцевого самоврядування країн Європейського Союзу

Проблема розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади, а також в системі органів місцевого самоврядування притаманна не лише Україні, а й країнам ЄС. Практичне її вирішення допоможе розв'язати важливі конфлікти, що виникають в процесі взаємодії органів публічної влади. Однак за довгі роки становлення та розвитку місцевого самоврядування у Європі, остаточного варіанту до вирішення цього питання не знайдено. Пропоную акцентувати увагу на найважливіших факторах, що лежать в основі зародження таких компетенційних проблем.

¹ Асистент, Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого.

По-перше, особливості регламентації системи місцевого самоврядування країн ЄС, її організаційних, матеріально-фінансових та інших якостей залежить від правової традиції, відповідно до якої розвивалася країна: англо-саксонської чи континентальної. В процесі регламентації компетенції органів влади англо-саксонське право виходить з принципу позитивного регулювання, тобто органи влади керуються у своїй діяльності виключно положеннями норм права. У більшості країн ЄС держава самостійно встановлює мінімум витрат, кількість населення, що пов'язані зі здійсненням того чи іншого повноваження. У жодній країні Європи розмежування компетенції місцевого самоврядування та держави не є результатом заздалегідь продуманого механізму. Підтвердженням тому є закріплений принцип субсидіарності, який означає, що місцеве самоврядування має здійснюватися на всіх рівнях, а державна влада є доповненням здійснення місцевого самоврядування. Проте існують приклади щодо спроб чіткого розмежування компетенції та закріплення результатів такого розмежування, які були здійснені французькими властями у 80-х роках ХХ століття.

По-друге, особливість окремих країн англо-саксонської правової сім'ї полягає у відсутності на місцевому рівні повноважних представників уряду, які контролюють виборні органи місцевого самоврядування. Таким чином, відсутній потенційний суб'єкт виникнення спору з яким по суті і треба вирішувати питання щодо розмежування повноважень, оскільки саме цей суб'єкт представляє державну владу на місцях. Звідси можна зробити висновок, що проблема розмежування компетенції гостро стоїть в країнах континентальної правової сім'ї.

По-третє, різні Європейські країни будують органи місцевого самоврядування відповідно до особливостей власного адміністративно-територіального устрою. Складний устрій – триланкові (Італія), чотириланкові (ФРН), п'ятиланкові (Франція) системи – не сприяє вирішенню конфліктів між органами держави та органами громад, а навпаки, поглиблює їх.

Названі основні чинники існування компетенційних спорів у країнах ЄС дають змогу назвати окремі шляхи їх вирішення.

По-перше, досить вдалою, на наш погляд практикою в процесі правового регулювання діяльності органів місцевого самоврядування країн ЄС, є розподіл компетенції за видом органу. Так, лише представницький орган влади на місцевому рівні може приймати рішення з основних питань місцевого життя, забезпечувати управління фінансами місцевої громади.

Наступним шляхом розмежування компетенції в системі місцевого самоврядування є добре налагоджена взаємодія між представницьким та виконавчим органом місцевого самоврядування. Так, в Німеччині

представницький орган здійснює загальний вибір та окреслення задач, установлює певні пріоритети та здійснює контроль за діяльністю виконавчого органу передбаченими засобами. У свою чергу, виконавчий орган готує поставлені перед ним задачі та подіє їх на затвердження, здійснює виконання поставлених завдань на підставі прийняття своїх актів, крім того, виконавчий орган здійснює законне представництво відповідної території.

По-третє, розподілити компетенцію можливо шляхом реформування відповідних владних інституцій. Зокрема, у деяких країнах ЄС законодавство передбачає можливість здійснювати контроль в системі місцевого управління. Це означає, що зберігається підпорядкованість різних рівнів управління, що говорить про проблеми децентралізації влади, її недовіру органам місцевого самоврядування. Таким чином, слід відмовитись від існування окремих органів влади, або змінити їх статус.

З іншого боку, окремі підвалини контролю закріплені Європейською хартією місцевого самоврядування, яка є керівним актом країн Європи в організації влади на місцях. На нашу думку, для ефективного функціонування місцевого самоврядування контроль держави безперечно має бути, однак, лише у вигляді контролюючого органу державної влади, який наділений чіткими засобами контролю. У разі ж коли вибудовується управлінська вертикаль в системі місцевого самоврядування, втрачає сенс самостійність громад у вирішенні місцевих справ, варіанти вирішення яких будуть диктуватись та перевірятись зверху.

По-четверте, можливими засобами розмежування компетенції можуть виступати матеріально-фінансові механізми. Це означає, що органи місцевого самоврядування мають керуватись місцевими фінансовими документами, якими затверджується відповідний бюджет, де передбачені конкретні статті видатків, від яких орган не може відійти під загрозою настання юридичної відповідальності. Стосовно державних справ, такі питання закріплюються у державному бюджеті. Однак при застосуванні вказаних механізмів слід відмовитись від делегованих повноважень, які дають підстави для передачі матеріально-фінансових ресурсів від одних органів іншим, а також зробити пріоритетним формування бюджетів місцевого самоврядування. Така процедура покаже які конкретно повноваження місцева влада може виконати власними силами.

Прагнення України приєднатися до ЄС, на наш погляд, має змінити ситуацію, за якої проблеми зазвичай вирішуються експериментальним шляхом, змінити логіку мислення громадських діячів та політиків у напрямку запозичення у країн Європи досвіду реформування місцевого самоврядування.