

**Вищий навчальний заклад
«НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ УПРАВЛІННЯ»**

юридичний факультет

КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

Рівень вищої освіти – другий (магістерський)
спеціальність 081 «Право»

на тему
**«КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ, УГОРЩИНІ, ЧЕХІЇ»**

Здобувача вищої освіти заочної форми навчання

_____ **Бойко Юрій Михайлович** _____
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

Науковий керівник

кандидат юридичних наук, доцент _____
(вчений ступінь, наукове звання (доцент, професор))

_____ **Матвеев Сергій Васильович** _____
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

Декан юридичного факультету

кандидат юридичних наук, доцент _____
(вчений ступінь, наукове звання)

_____ **Матвеев Сергій Васильович** _____
(підпис) (прізвище, ім'я, по батькові)

ЗМІСТ

| | |
|--|-------|
| ВСТУП | - 3 |
| РОЗДІЛ 1. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ, УГОРЩИНІ, ЧЕХІЇ | - 6 |
| 1.1. Конституційне закріплення місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії..... | - 6 |
| 1.2. Правові, територіальні й матеріально-фінансові основи місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії..... | - 20 |
| 1.3. Структурно-функціональна характеристика місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії..... | - 44 |
| Висновки до розділу 1..... | - 62 |
| РОЗДІЛ 2. РЕФОРМИ ІНСТИТУТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПОЛЬЩІ, УГОРЩИНІ, ЧЕХІЇ | - 66 |
| 2.1. Реформи інститутів місцевого самоврядування у Польщі..... | - 66 |
| 2.2. Особливості інституційних змін у системі місцевого самоврядування Угорщини..... | - 85 |
| 2.3. Досвід інституційних реформ місцевого самоврядування у Чехії..... | - 102 |
| 2.4. Перспективи реформування конституційних засад місцевого самоврядування в Україні з урахуванням досвіду Польщі, Угорщини та Чехії..... | - 116 |
| Висновки до розділу 2..... | - 134 |
| ВИСНОВКИ | - 136 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЛ | - 141 |

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Обраний Україною політичний курс на євроінтеграцію зумовлює необхідність орієнтуватись на європейські стандарти організації публічної влади, в т.ч. й влади муніципальної. На сьогодні органи місцевого самоврядування є основними суб'єктами децентралізованого публічного врядування у всіх державах Європи, а відтак – інституційним проявом децентралізації та водночас прикладом особливих організаційно-правових структур у системі публічного врядування, коли органи влади нижчого територіального рівня не є ієрархічно підпорядкованими органам влади вищого територіального рівня. При цьому місцеве самоврядування виявляє себе як доволі гнучкий і динамічний інститут, здатний оперативно трансформуватись у відповідь на нові виклики суспільного розвитку. Особливий динамізм виявляє місцеве самоврядування в країнах Центральної і Східної Європи, котрі переживають період демократичного транзиту. Яскравим прикладом успішного реформування місцевого самоврядування серед країн даного регіону є Польща, Угорщина і Чехія, чий досвід має важливе значення для подальшої модернізації місцевого самоврядування й територіальної організації влади в Україні у контексті процесів європейської інтеграції та демократизації.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Вітчизняною юридичною наукою традиційно приділяється суттєва увага конституційно-правовим проблемам організації й функціонування місцевого самоврядування в контексті зарубіжного досвіду, а також компаративістським дослідженням місцевого самоврядування. У даному зв'язку варто пригадати праці таких науковців, як М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, І.І. Бодрова, В.І. Борденюк, О.М. Бориславська, М.П. Воронов, В.А. Григор'єв, І.В. Дробуш, В.М. Кампо, А.М. Колодій, М.І. Корнієнко, Н.В. Корольова-Борсоді, В.В. Кравченко, В.С. Куйбіда, Л.Л. Лабенська, П.М. Любченко, О.Ю. Лялюк, Н.Р. Нижник, Г.В. Падалко, М.В. Пітцик, В.Ф. Погорілко, О.В. Прієшкіна, М.О. Пухтинський, С.Г. Серьогіна, Ю.М. Тодика, В.Л. Федоренко, О.Ф. Фрицький, О.М. Чернеженко, І.С. Щебетун, В.Д. Яворський та ін. Втім конституційні засади місцевого самоврядування окремих країн стали предметом досліджень вітчизняних авторів тільки з початку 2000-х років. То ж сьогодні відчувається гостра потреба у забезпеченні реформування територіальної організації влади й місцевого самоврядування в Україні конкретними пропозиціями з зарубіжного досвіду, особливо з практики тих країн, кому вдалося вивести національну систему локальної демократії на рівень стандартів ЄС.

Означені обставини зумовлюють потребу в поглибленому дослідженні конституційних засад місцевого самоврядування Польщі, Угорщини та Чехії як країн, котрі успішно пройшли шлях демократичних перетворень (у т.ч. й на локальному рівні) і стали членами ЄС. На сьогодні названі країни переживають вже третю «хвилю» реформ місцевого самоврядування, тоді як в Україні поки що не вдається здійснити другу – конституційну реформу щодо децентралізації.

Мета і задачі дослідження. Метою кваліфікаційної роботи є розгорнута характеристика конституційних засад місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині й Чехії, а також визначення шляхів використання досвіду названих країн у межах реформування територіальної організації влади в Україні.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі **завдання**:

- розкрити сучасний стан конституційного закріплення місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині й Чехії, визначити його спільні риси і специфіку;
- охарактеризувати правові, територіальні та матеріально-фінансові основи місцевого самоврядування в названих країнах на сучасному етапі;
- надати структурно-функціональну характеристику місцевого самоврядування в досліджуваних країнах;
- розкрити зміст та основні напрямки здійснення реформ місцевого самоврядування в досліджуваних країнах;
- визначити склад правової основи місцевого самоврядування у вищеназваних країнах, виокремити джерельну базу і предмет регулювання на кожному з її рівнів;
- висвітлити специфіку територіальної основи місцевого самоврядування в досліджуваних країнах, розкрити їх підходи до формування спроможних територіальних громад;
- розкрити зміст і структуру матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування, визначити джерела власних і переданих доходів місцевих бюджетів у досліджуваних країнах;
- відстежити еволюцію муніципальних реформ у досліджуваних країнах;
- визначити перспективи удосконалення місцевого самоврядування України з урахуванням досвіду муніципальних реформ у Польщі, Угорщині та Чехії.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, пов'язані з системно-структурною і структурно-функціональною організацією місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії.

Предметом дослідження є конституційні засади організації місцевого

самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії.

Методи дослідження. Методологічну основу даної роботи складає філософський діалектико-матеріалістичний підхід. У роботі використано також філософський арсенал юридичної герменевтики, онтології, антропології та аксіології. Дослідження проведено із застосуванням широкого спектру загальнотеоретичних і спеціально-наукових методів пізнання. Зокрема, історико-правовий метод, системно-структурний і структурно-функціональний методи, формально-юридичний метод, компаративістський метод, методи теоретико-правового прогнозування і моделювання.

Наукова новизна визначається тим, що дана робота є одним із перших в Україні порівняльно-правових досліджень конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині та Чехії. Новаторською є й спроба аналізу реформ територіальної організації влади, здійснених у названих країнах, з точки зору перспектив вітчизняної конституційної реформи щодо децентралізації.

Структура та обсяг кваліфікаційної роботи. Обсяг роботи становить 140 сторінок друкованого тексту, складається зі вступу, двох розділів, висновків, списку використаних джерел – 169 джерел.

РОЗДІЛ 1

КОНСТИТУЦІЙНІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ, УГОРЩИНІ, ЧЕХІЇ

1.1. Конституційне закріплення місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії

Починаючи з кінця XVIII ст. – часу появи перших у сучасному розумінні конституцій, – їхній зміст об'єктивно змушений зазнавати певних змін, хоча сутність і призначення самої конституції залишаються незмінними. Конституція завжди була і є Основним Законом держави з вищою юридичною силою, що закріпив на правовому рівні перехід до нового суспільного ладу – до держави вільних громадян, та заклав основи її подальшого розвитку. Відповідно, у безперервному розвитку перебуває й сам Основний Закон. Сьогодні видається такою, що не викликає сумніву, теза про те, що зміст Конституції закономірно перебуває в певному русі, в певному пошуку своєрідного наповнення конкретної форми. Як справедливо відзначає П.Б. Стецюк, «форма, каркас, основа і сутність Конституції є сталою, а саме наповнення цієї форми, змісту конституції постійно еволюціонує разом із розвитком держави та суспільства» [73, с. 42].

Насправді пріоритет у «конституціоналізації» місцевого самоврядування належить Основному Закону Бельгії 1831 р., який, проголосивши, що будь-яка влада походить від народу (ст.25), водночас закріпив, що «інтереси, виключно комунальні чи провінційні, регулюються комунальними чи провінційними радами, на підставах, встановлених конституцією» (ст.31) [56]. Вище названі статті були розташовані у Розділі III «Про влади», що надало формальні підстави деяким сучасним муніципалістам стверджувати, ніби Конституція Бельгії поряд із законодавчою, виконавчою і судовою владами визнавала ще одну – муніципальну [42], громадівську [2] чи «общинну» [59]. Однак насправді ні про яку «муніципальну», «громадівську» чи «общинну» владу в самому тексті даної конституції не згадувалося. Інша річ, що самостійність органів місцевого самоврядування у Конституція Бельгії справді визнавалася й гарантувалася, свідченням чого є зміст ст.108 даного документу, котра, встановлюючи, що статус провінційних і комунальних установ регулюється законами, водночас чітко визначила принципи, на яких такі закони мали ґрунтуватися: «1) пряме обрання...; 2) надання провінційним і комунальним радам усіх повноважень, які необхідні їм в інтересах провінції чи комуни...; 3) гласності засідань провінційних і комунальних рад у межах, встановлених законом; 4) гласність

бюджетів і звітів; 5) втручання короля чи влади законодавчої для протидії провінційним і комунальним радам, аби вони не виходили з меж своїх відомств і не порушували загальне благо» [58].

Наведені вище факти дають нам підстави погодитись із загальним висновком Н.М. Кондрацької, що Конституція Бельгії була фактично першою, в якій приділялася значна увага органам місцевого самоврядування [33]. Проте вже через півстоліття це стало загальним правилом, і в Конституції Нідерландів 1887 р. питанням місцевого самоврядування було присвячено не дві статті, як у бельгійській, а два розділи в межах окремої глави (Глава IV «Про провінційні штати та про комунальне управління») [58].

Сучасні компаративісти відзначають, що питання місцевого самоврядування знаходять неоднакове відображення в конституціях різних країн: в одних про це нічого не говориться і правове регулювання здійснюється лише спеціальним законодавством; в інших – основи місцевого самоврядування закріплюються коротко і в найбільш загальній формі; у третіх (особливо новітніх) – про це йдеться широко й докладно з виокремленням спеціальних глав, розділів тощо [15]. Обсяг конституційного регулювання місцевого самоврядування суттєво різниться навіть в унітарних державах [72].

Так, Конституція Данії 1953 р. в даному відношенні є більш ніж лаконічною. У ній лише відзначається, що «право муніципалітетів самостійно здійснювати під контролем держави ведення місцевих справ встановлюється законом» (ст.82) [32]. Аналогічний підхід спостерігався і в первинній редакції Конституції Франції 1958 р., де лише згадувалося про те, що «місцевими колективами республіки є комуни, департаменти, заморські території», котрі «вільно управляються виборними радами згідно з умовами, передбаченими законом» (ст.72) [34]. Однак у березні 2003 р. розділ XII «Про територіальні колективи» був значно розширений.

Натомість є низка держав, чії конституції присвячують місцевому самоврядуванню цілі глави і розділи. Так, до Конституції Японії, наприклад, включено спеціальну главу «Місцеве самоврядування» [37]. Окремі глави присвячені місцевому самоврядуванню і в конституціях Болгарії 1991 р. («Місцеве самоврядування і місцева адміністрація»), Монголії 1992 р. («Адміністративно-територіальні одиниці Монголії, їх управління»), України 1996 р. («Місцеве самоврядування») та ін. У Конституції Іспанії 1978 р. міститься розділ восьмий «Про територіальний устрій держави», у всіх трьох главах якого значна увага приділена місцевому самоврядуванню, зокрема автономії муніципій [31]. У Конституції Португалії 1976 р. є розділ VIII «організація

місцевої влади», що складається з п'яти глав. У ньому, зокрема, підкреслюється, що «місцеві самоврядні одиниці входять до демократичної організації держави» і «є територіальними юридичними особами, що мають представницькі органи, котрі націлені на захист інтересів місцевого населення (ст.237) [33].

Спеціальні глави, присвячені питанням місцевого управління і самоврядування, наявні в Конституції Нідерландів 1983 р. («Провінції, муніципалітети, органи водного контролю та інші державні органи»), Конституції Хорватії 1990 р. («Устрій місцевого (локального) самоврядування»), Конституції Перу 1993 р. (Децентралізація, регіони і муніципалітети»), Основному законі Фінляндії 1999 р. («Адміністративне і місцеве самоврядування») та низці інших конституцій.

При цьому слід враховувати, що вибір між детальним конституційним регулюванням місцевого самоврядування та встановленням лише конституційних основ місцевого самоврядування у європейських країнах часто зумовлюється певними історико-політичними причинами. Так, перехід від авторитарного політичного режиму до демократичного зазвичай супроводжувався детальним конституційним регулюванням демократичних засад устрою держави та конкретних механізмів їх реалізації. Вибір методів та обсягів конституційного регулювання місцевого самоврядування у державах Європи зумовлений і порядком внесення змін до конституції. У більшості держав, у яких процедура внесення змін до Конституції не є складною, місцеве самоврядування врегульовано детально (Португалія, Словаччина). Водночас, у державах, у яких внесення змін до тексту конституцій відбувається за складною процедурою та вимагає кваліфікованої більшості голосів членів парламенту або затвердження рішенням референдуму, передбачаються лише конституційні основи місцевого самоврядування (Ірландія, Іспанія).

Ступінь детальності правового регулювання місцевого самоврядування дає підстави дослідникам поділити конституції зарубіжних держав за цим критерієм на декілька груп: 1) Конституції, які не регулюють місцевого самоврядування (Ватикан, Мальта, Сан-Марино); 2) Конституції, в яких місцеве самоврядування гарантовано, а також фрагментарно закріплено окремі його аспекти, зокрема через конституційний інститут політичних прав громадян, конституційне регулювання відносин власності та конституційно закріплену фінансову систему держави (Норвегія, Латвія, Ісландія, Данія); 3) Конституції, які містять конституційні основи місцевого самоврядування або детально регулюють місцеве самоврядування (Португалія, Іспанія, Нідерланди, Румунія, Словенія, Македонія, Болгарія) [77]

Предметом конституційного регулювання місцевого самоврядування у більшості європейських держав є: основи, принципи і гарантії місцевого самоврядування, система і правовий статус місцевих органів влади, засади взаємовідносин між органами державної влади і місцевого самоврядування, форми участі населення у здійсненні місцевого самоврядування.

Яскравими представниками останньої групи є й конституції Польщі, Угорщини та Чехії, що становлять предмет нашого дослідження. Принагідно слід відзначити, що всі вони належать до так званої ліберально-етатистської моделі, за якої, з одного боку, предмет конституційного регулювання, на відміну від суто ліберальної моделі, розширений за рахунок включення суспільних відносин, що визначають засади організації суспільства, а також нових відносин між особою і державою: надання останнім низки соціальних благ. З іншого – таке розширення предмету конституційного регулювання, на відміну від етатистської моделі, здійснюється в оптимальних межах, що забезпечують нормальне функціонування механізму саморегуляції суспільства і виключають можливість надмірного втручання у нього з боку держави [72].

Першою конституцією, яка була прийнята після розпаду соціалістичного табору, є Конституція Чеської Республіки (*Ústava České republiky*), котра була прийнята Чеською національною радою (парламентом) 16.12.1992 р. і набула чинності з 01.01.1993 р. Вона прийнята і введена в дію конституційним законом № 1/1993 Sb. і нині діє в редакції низки конституційних законів [133]. Відповідно до ст. 3 цієї Конституції, складовою частиною конституційної системи Чехії є Хартія основних прав і свобод, що була затверджена конституційним законом № 2/1993 Sb. від 16 грудня 1992 р. і діє в редакції конституційного закону № 162/1998 Sb. Чеська конституція складається з Преамбули і восьми глав. Питанням місцевого самоврядування присвячена глава 8 «Територіальне самоврядування» (статті 99-105).

Конституція Чехії, встановлюючи обсяг права на місцеве самоврядування, визначила його основні засади: 1. Гарантування самоврядування територіальних самоврядних одиниць (ст.8). 2. Поділ території Чехії на обці – основні самоврядні одиниці та краї – вищі самоврядні одиниці (ст. 99). 3. Визнання самоврядування самостійною формою публічної влади з власною компетенцією в сфері власності, фінансового управління, нормотворчості (ст.101, п.1,2; ст.104). 4. Встановлення основним носієм права на місцеве самоврядування територіального співтовариства громадян (ст.100, п.1, ст.101 п.3). 5. Закріплення обов'язкової наявності представницького органу місцевого самоврядування при формуванні організаційної структури конкретного муніципального утворення

(ст.101; п. 1,2, ст.102, ст.104). 6. Конституювання територіальних самоврядних одиниці як публічно-правових корпорацій, що можуть мати власне майно і господарювати на основі власного бюджету (ст.101). 7. Обмеження можливості втручання держави в діяльність територіальних самоврядних одиниць, тільки якщо це необхідно в цілях охорони закону і лише в порядку, встановленому законом (ст.101). 8. Закріплення підвищеного рівня захисту місцевого самоврядування від незаконного втручання держави у його діяльність, який здійснюється через можливість звернення до Конституційного Суду (ст.87).

Загалом зміст Конституції Чехії в частині встановлення питань місцевого самоврядування свідчить про те, що на момент її прийняття у чеського політикуму не було чіткого й ґрунтовного бачення засад організації та діяльності місцевого самоврядування, конкретних форм і моделей його функціонування в нових політико-правових умовах. Тому розгорнуте регулювання місцевого самоврядування вирішено було перенести на рівень поточного законодавства.

Чинна Конституція Республіки Польща (*Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*) [103] була схвалена Національними зборами (парламентом) Республіки Польща 2 квітня 1997 р., затверджена всенародним референдумом 25.05.1997 р. і набула чинності з 17 жовтня того ж року. Польська Конституція складається з преамбули та 243 статей, розподілених по тринадцяти розділах. Вона демонструє досить повне і цілісне бачення законодавцем як системно-структурної організації місцевого самоврядування, так і правових, територіальних та організаційних основ його функціонування [75].

Як відзначають польські фахівці, Конституція 1997 р. приділяє достатньо багато простору проблемам місцевого самоврядування [88]. Так, у ст. 15 говориться, що територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади, а основний територіальний поділ держави має враховувати соціальні, господарські або культурні зв'язки і забезпечує територіальним одиницям здатність виконувати публічні завдання. При цьому сукупність мешканців одиниць основного територіального поділу складає в силу закону самоврядну громаду (гміну). Крім того, у ст. 16 Конституції Польщі закріплено, що територіальне самоврядування приймає участь у здійсненні публічної влади. При цьому зауважується, що істотну частину суспільних завдань, яка належить йому в межах законів, самоврядування виконує від свого імені й під власну відповідальність.

Однак основні положення цього документу, що стосуються питань місцевого самоврядування, зосереджено в розділі VII «Територіальне самоврядування» (ст. 163-172). Ці положення, як зауважує К. Селарек,

«відображають принципи проектування місцевого самоврядування, а також регулюють деякі деталі» [84].

До польської конституції включено, крім того, положення про право на місцевий референдум (ст.170) і право одиниць територіального самоврядування на об'єднання (ст.172) відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування. Статтею 171 даного документу передбачено також нагляд за діяльністю територіального самоврядування на предмет його законності, але, як відзначають К. Дабровські та М. Юржик, «беручи до уваги конституційні і статутні повноваження з нагляду і контролю (у т. ч. Вищої контрольної палати) можна говорити про нагляд і контроль з точки зору законності, ефективності, обґрунтованості і ретельності» [98]. Контролюючими органами є Голова Ради міністрів, а з фінансових питань – воєводські й повітові аудиторські (рахункові) палати (контроль фінансового адміністрування, державних закупівель, здійснення податкових зобов'язань, виконання завдань, прийняття і виконання бюджету, облік грантів і субсидій, оцінка і т.д.). Здійснення нагляду, з точки зору Конституції, має також Сейм, який на прохання прем'єр-міністра може розпустити орган місцевого самоврядування, якщо він суттєво порушив Конституцію або закон (ст.171, п.3).

Чинна Конституція Угорщини (*Magyarország Alaptörvénye*) [110] була прийнята Державними Зборами (парламентом) Угорщини 18.04.2011 р., підписана Президентом Угорщини 25 квітня того ж року і набула чинності з 01.01.2012 р. Основні питання місцевого самоврядування досить лаконічно визначені у ст.31-35 цього документу, в межах глави «Місьцеве самоврядування» («A helyi önkormányzatok»). У Конституції Угорщини, зокрема: місьцеве самоврядування визнається для вирішення місцевих публічних справ і здійснення влади на місцях; передбачається можливість проведення місцевих референдумів з питань, віднесених законом до відання місцевого самоврядування; наводиться загальний перелік питань, підвідомчих територіальному самоврядуванню; закріплюється публічний характер муніципальної власності; згадується про депутатський корпус та виконавчі органи, що формуються цим корпусом; акцентується увага на різних формах державного контролю за актами і рішеннями органів місцевого самоврядування.

Зміст конституцій Польщі, Угорщини і Чехії, незважаючи на відмінності обсягу положень, присвячених місцевому самоврядуванню, дає змогу зробити певні висновки і щодо концептуального бачення національним законодавцем юридичної природи місцевого самоврядування та його ролі в системі публічної влади країни.

Так, польська Конституція дає підстави одним науковцям вбачати в ній втілення суто державницької концепції місцевого самоврядування, а іншим – обстоювати позиції муніципального дуалізму. Наприклад, Л. Зима стоїть на суто державницьких позиціях, стверджуючи: «Місцеве самоврядування Польщі є частиною структури держави, яка формується відповідно до законодавства та є корпорацією місцевої спільноти, створеною для здійснення публічного адміністрування за умов пропорційного і законного адміністративного нагляду» [167]. Натомість П. Вінчорек розглядає державу і місцеве самоврядування як взаємопов'язані підсистеми публічної влади. Зокрема, у своєму коментарі до Конституції Польщі П. Вінчорек відзначає, що до органів публічної влади Конституція відносить державні органи – законодавчі, виконавчі та судові, а також органи самоврядування – територіального, професійного, господарського тощо [154]. При цьому територіальне самоврядування розглядається як інструмент децентралізації публічної влади. П. Вінчорек наголошує, що введення до Основного Закону понять «публічна влада» та «публічна адміністрація» викликано необхідністю виокремлення вужчих понять «державна влада» та «державні органи». Аналогічної думки дотримується й Г. Іздебський, який відзначає: «Вузьке розуміння держави дозволяє дати визначення територіального самоврядування як інституції публічної влади, що знаходиться поза державою, як механізму влади, хоч і під її наглядом» [99, с. 16].

На наш погляд, зміст розділу VII Конституції Республіки Польща у системному зв'язку зі ст.15, 16 Розділу I, свідчить про втілення дуалістичної концепції місцевого самоврядування. Адже, з одного боку, згідно зі ст.16 Конституції, територіальне самоврядування бере участь у здійсненні *публічної* влади, до того ж виконує відповідні завдання від свого імені й під власну відповідальність. У свою чергу, ст.15 акцентує увагу на тому, що публічна влада в Республіці Польща є децентралізованою, а відтак територіальне самоврядування слід розглядати як необхідний елемент такої децентралізації. З іншого боку, ст.163 закріплює, що територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не застережені Конституцією чи законами для органів інших публічних властей, тобто прямо вказує на плюралізм (багатоманітність) публічної влади, не обмежуючи її державною. Усе це переконливо свідчить про самостійність місцевого самоврядування у системі публічної влади, його певну автономію у відносинах із державою. Нарешті, ст.166 розрізняє власні (самоврядні) завдання територіального самоврядування і доручені (передані) державою. Вважаємо, що за даних умов відданість польського законодавця дуалістичній концепції місцевого самоврядування не викликає сумнівів.

Про те, що на позиціях муніципального дуалізму стоїть і угорська Конституція, можна стверджувати, навіть не зважаючи на її лаконічність з даних питань. Ч.1 ст.34 Конституції Угорщини закріплює, що місцеве самоврядування з метою досягнення суспільних цілей взаємодіє з державними органами. Це положення означає, що з одного боку, Конституція розмежовує ці два види публічної влади, а з іншого – зобов'язує їх співробітничати, а відтак не визнає між ними непроникних кордонів.

Інша річ, що угорська політико-правова теорія і практика дедалі більш схилиються до державницької концепції місцевого самоврядування. Особливо це позначилося після прийняття нового Основного Закону Угорщини, що набрав чинності з 01.01.2012 р. Тепер місцеве самоврядування угорськими конституціоналістами здебільшого трактується як частина державної структури, одна з підсистем державного управління, адміністративна система установ, що утворює частину державної організаційної системи, яка функціонує для управління державними справами і здійснює публічні повноваження [135]. Тяжіння угорської концепції місцевого самоврядування в бік державницької стає особливо очевидним, якщо звернути увагу на відсутність у конституційному тексті принципів децентралізації влади та самостійності місцевого самоврядування.

Визначена Основним Законом Угорщини державна організаційна структура перебудувала взаємовідносини самоврядування і державного управління. При цьому роль урядових установ посилилась, попередній контроль за законністю актів місцевого самоврядування замінений на нагляд з можливістю істотного втручання. Господарська самостійність органів місцевого самоврядування потрапила під сильні обмеження з боку держави, послабилася фінансова автономія. Основна увага зосереджена на необхідності виконання місцевим самоврядуванням обов'язкових делегованих завдань. Новий Основний Закон Угорщини не містить положень щодо децентралізації влади і орієнтує самоврядування на тісну взаємодію з державним управлінням.

Аналіз конституційного закріплення місцевого самоврядування Чехії дає деяким дослідникам підстави стверджувати, що Чехії притаманна громадівська концепція місцевого самоврядування. Зокрема, на думку А.С. Пруднікова «досвід розвитку місцевого самоврядування Чехії показує життєздатність громадівської теорії місцевого самоврядування» [67]. Втім з даною позицією важко погодитись. Справді, у Чехії створена модель місцевого самоврядування, для якої притаманна відсутність представників центрального уряду, які контролюють місцеві виборні органи. Однак уряд здійснює певний вплив, на те,

яким саме чином органи місцевого самоврядування виконують свої завдання. Контроль за діяльністю місцевих органів самоврядування, як правило, здійснюється через центральні відомства [16]. Однак це говорить тільки на користь певної автономії місцевого самоврядування у відносинах із державою, але не більше того.

Пряме втручання у діяльність органів місцевого самоврядування не припускається. Однак державні адміністрації наділені апеляційними функціями – розглядають скарги громадян на дії органів місцевого самоврядування [7]. Крім того, розподіл повноважень місцевого самоврядування на власні та делеговані переконливо свідчить про відсутність «непроникної стіни» між державною і муніципальною владами, а відтак і говорить на користь концепції муніципального дуалізму.

То ж можемо констатувати, що конституції Польщі, Угорщини і Чехії стоять на позиціях муніципального дуалізму. Втім політико-правова теорія і практика названих країн дещо відрізняються: якщо у Польщі вони цілком перебувають у межах конституційних приписів, то в Чехії, а тим більш в Угорщині відхиляються в бік державницької концепції.

Не менш важливим для розуміння конституційних засад місцевого самоврядування в досліджуваних країнах є питання про принципи місцевого самоврядування, закріплені в їх основних законах. Принагідно відзначимо, що ці принципи не формулюються прямо, у вигляді відповідних норм-принципів, а закладаються у зміст відповідної групи конституційних норм. Відповідно, аби визначити конституційні принципи місцевого самоврядування, необхідно їх вивести логічним шляхом, проаналізувавши зміст тих розділів, глав і статей основних законів, що присвячені статусу місцевого самоврядування.

Принцип субсидіарності є пріоритетним для організації місцевого самоврядування. Цей принцип, у тому сенсі, що вкладає в нього Європейська хартія місцевого самоврядування, означає, що вирішення всіх питань обслуговування населення, задоволення його соціально-економічних, політичних, гуманітарних та культурних потреб відбувається на найнижчому рівні, на якому їх вирішення є можливим та ефективним. Виходячи зі змісту преамбули Конституції Республіки Польща, під субсидіарністю розуміється відповідний розподіл суспільної діяльності між різними організаційними одиницями, в нашому випадку – суб'єктами місцевого самоврядування. Сутність субсидіарності полягає у тому, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Відповідно до ч.2 ст.166 Конституції Республіки Польща, закон

може доручити одиницям територіального самоврядування виконання інших публічних завдань. Закон визначає порядок передачі і спосіб виконання доручених завдань. Однак, наділяючи тією чи іншою функцією певний орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдань, а також вимоги досягнення ефективності та економії.

Принцип презумпції повноважень місцевого самоврядування, який згадується в ст. 163 Основного Закону Польщі, закріплює за територіальним самоврядуванням усі завдання, що не застережені Конституцією чи законами для інших органів публічної влади. Це дає змогу уникнути значної кількості компетенційних спорів та організувати децентралізоване врядування. У разі конфлікту повноважень питання про розмежування компетенції вирішує адміністративний суд.

Принцип децентралізації, визначений у ст.15 Конституції Польщі, ґрунтується на поділі функцій і повноважень між різними рівнями державного і муніципального управління, коли їх значна частина передається на нижчі рівні організації публічної влади, якомога ближче до споживачів управлінських послуг. При цьому найнижчим (базовим) рівнем такої організації вважається рівень громади (гміни).

Загалом, чинна Конституція Польщі може вважатися зразковою з точки зору закріплення базових принципів місцевого самоврядування, їх системності та відповідності новітнім тенденціям муніципалізму.

У даному контексті Конституція Угорщини виглядає певним антиподом польської. Адже відповідно до висновків Конгресу регіональних та місцевих влад Основний Закон Угорщини 2012 р. не містить багатьох положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, незважаючи на той факт, що Угорщина її ратифікувала ще в березні 1994 р. Місцеве самоврядування не передбачено як основоположна засада конституційного ладу Угорщини, відсутнє закріплення і гарантування принципів субсидіарності, децентралізації влади, фінансової автономії, відповідності між ресурсами і повноваженнями, правового захисту місцевого самоврядування, меж адміністративного втручання центральної влади. Відсутня й згадка про принцип місцевого самоврядування, хоча у попередній Конституції (1949 р. з наступними змінами) він був передбачений. Більше того, в чинній Конституції Угорщини не зафіксовано навіть базові принципи територіального устрою, хоча зі змісту випливає унітарний характер цієї держави. Порівняно з угорською Конституцією, Основний закон Чехії є більш змістовним у частині закріплення базових принципів місцевого самоврядування, але водночас поступається польському. У

ньому відображено, зокрема, принципи самоврядності територіальних одиниць (ст.8), а також організаційної, правової та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування (ст.101). Натомість принцип унітаризму не згадується, а принцип субсидіарності виводиться з формули ч.2 ст.104: «Представництво громади (і) приймає рішення з питань самоврядування, якщо законом на це не уповноважене представництво територіальної самоврядної одиниці більш високого рівня» [134].

Конституції всіх трьох досліджуваних держав є вкрай лаконічними щодо суб'єктного складу місцевого самоврядування, порядку їх формування, функціонування та взаємодії між собою і з органами державної влади. Жодна з них не дає відповіді на питання про те, хто є первинним суб'єктом місцевого самоврядування і в який спосіб він функціонує. Лише Конституція Республіки Польща відзначає, що базовою одиницею територіального самоврядування є гміна (ч. 1 ст. 164). Основна увага у конституціях приділена органам місцевого самоврядування, передусім органам представницьким. За Конституцією Республіки Польща органи місцевого самоврядування розподілені на ухвалюючі (*stanowiący*), тобто представницькі, та виконавчі (*wykonawczy*). Передбачено, що вибори до ухвалюючих органів є загальними, рівними, прямими і проводяться шляхом таємного голосування. Водночас тип виборчої системи ця Конституція залишила на рівень законодавчої регламентації. Внутрішній устрій одиниць територіального самоврядування визначається, в межах законів, їх представницькими органами (ст.169).

У свою чергу, Конституція Чехії згадує тільки про представницькі органи місцевого самоврядування – представництва (*zastupitelstva*), що обираються строком на 4 роки (ст.101), і чия компетенція визначається законом (ст.104). Яскравою ознакою самоврядування як форми публічної влади є повноваження представництв щодо прийняття обов'язкових до виконання постанов (ч.3 ст.104). Інші ж види органів місцевого самоврядування визначаються законодавством для кожного рівня територіальних самоврядних одиниць.

Важливо зазначити, що згідно зі ст.101 Конституції Чехії одиниці місцевого самоврядування характеризується як «публічна корпорація, яка може мати власне майно і господарювати згідно зі своїм власним бюджетом». Поняття «корпорація», вжите в Конституції Чехії, відображає наявність особливого суб'єкта права, який різниться від громади в цілому. При цьому не тільки громади, а й вищі територіальні самоврядні утворення визначені в праві як публічні корпорації. У правовій термінології Чехії це поняття означає об'єднання, союз, спільність, а також юридичну особу, тобто термін корпорація

використовують кожен раз, коли хочуть підкреслити, що ця організація, розглядається як одне ціле і може виступати стороною в цивільних і господарських відносинах [76].

На підтвердження вищезазначеного наведемо постанову Конституційного суду Чехії від 19.01.1994 р., якою закріплено, що правове визначення самоврядування означає управління суспільними справами кимось іншими, ніж державою, тобто публічною корпорацією [114]. При цьому підкреслюється, що визначення місцевого самоврядування як управління з боку публічної корпорації має суто формальний спосіб визначити місце і роль органів місцевого самоврядування в правовому просторі. На самоврядування необхідно дивитися як на демократичну організаційну форму піклування усього суспільства про найбільш важливі питання життєдіяльності об'єднань громадян, які проживають на території громади. При цьому для територіального самоврядування поняття власної автономії і державного контролю означає, що незалежність у вирішенні питань місцевого значення виникає й реалізується відповідно до закону і під контролем держави. Межі питань місцевого значення також визначаються законом [97].

Конституція Угорщини взагалі не розрізняє види муніципальних органів «розчиняючи» їх в загальній назві «місцеве самоврядування». Тільки в ст.33 міститься загальне положення про те, що завдання і повноваження місцевого самоврядування здійснює представницький орган на чолі з мером. Зрозуміло, що такий підхід потребує суттєвого доповнення і розвитку конституційних приписів на рівні поточного законодавства, але водночас є доволі зручним для здійснення реформ системно-структурної організації місцевого самоврядування, оскільки не потребує складної процедури внесення змін до Основного Закону [77].

Звертаючись до конституційної регламентації функцій та повноважень місцевого самоврядування в Польщі та Угорщині, важливо зазначити, що в цих країнах склалася континентальна модель місцевого самоврядування, яка характеризується принципом «негативного регулювання» компетенції, коли місцеві органи самоврядування мають право виконувати будь-які дії, прямо не заборонені законом, однаковою побудовою системи місцевих органів самоврядування на базовому рівні, поєднанням державного управління і місцевого самоврядування на місцях, різноманітними формами контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з боку держави [52].

Конституція Польщі не визначає систему місцевого самоврядування, але містить положення про децентралізацію державного управління, що, в свою чергу, означає, що польське місцеве самоврядування є результатом

децентралізації, що проводиться державою, а «доконституційне» існування територіальної громади не визнається (місцеве самоврядування розуміється як правовий інститут, а не природне співтовариство). Як зазначає С. Фундович, децентралізація означає «поділ завдань (заходів) для різних адміністративних органів, які є юридичними особами публічного права» [93]. Децентралізація управління здійснюється на основі передачі частини компетенції державного управління місцевим органам влади аби розвантажити центральні органи влади, які повинні приділяти більше уваги виконанню завдань по всій країні, в той час як місцеві органи влади мають зосередитися на вирішенні проблем на місцевому рівні [168].

Конституція Польщі дозволяє створювати також інші, позагмінні територіальні одиниці, якими в даний час є воєводства та повіти. Самоврядні спільноти мають гарантований конституційно визначений статус юридичної особи, а відтак – право на придбання власності, і їх незалежність підлягає правовій охороні (ст.165 Конституції). У ст.166 Основного Закону Польщі визначено межі між власними і делегованими завданнями місцевого самоврядування. При цьому власні завдання спрямовані на задоволення потреб місцевої громади, а самоврядні (муніципальні) фінанси мають бути достатні для забезпечення виконання відповідних завдань. Фінансова незалежність проявляється, зокрема, в конституційному закріпленні права самоврядних органів встановлювати розміри місцевих податків і зборів у встановлених законом межах.

Відповідно до Основного Закону Угорщини органи місцевого самоврядування Угорщини діють як на базовому рівні (міста і села), так і на регіональному – округи (комітати) незалежно один від одного. Головним представницьким органом місцевого самоврядування є рада. У муніципалітетах населення обирає не тільки раду, а й мера. Конституція закріплює положення стосовно строку та порядку обрання місцевих депутатів, а також щодо розпуску і саморозпуску місцевих рад. Питання місцевих референдумів передбачено у ч.2 ст.31 Основного Закону.

Угорська держава контролює відповідність діяльності органів місцевого самоврядування законодавчим вимогам. Однак, наглядові органи не можуть самостійно скасувати муніципальний нормативний акт, який вони вважають незаконним, для цього їм потрібне відповідне звернення до суду (ч.4-5, ст.32). На сьогодні розглядати такі справи може будь-який суд, тоді як у попередній Конституції це було прерогативою Конституційного Суду.

Конституції всіх досліджуваних країн визнають представницьке правління

в якості основної, повсякденної форми реалізації публічної влади на всіх її рівнях, у тому числі й на локальному, доповнюючи їх формами безпосередньої демократії, передусім такими, як вибори і референдуми. «Народ здійснює владу через своїх представників або безпосередньо», – проголошується в ч.2 ст.4 Конституції Польщі. «Народ здійснює владу через виборних представників, а у виняткових випадках – безпосередньо», – стверджується в ч.4 ст.В) Конституції Угорщини.

Конституція Польщі закріплює виборний характер не тільки представницьких, а й виконавчих органів місцевого самоврядування (ст. 169), але конкретні засади виборів визначає тільки щодо представницьких органів місцевого самоврядування, вказуючи, що вони мають бути загальними, рівними, прямими і проводитися шляхом таємного голосування (ч.2 ст.169). Засади та порядок висунення кандидатів, порядок проведення виборів, а також умови їх дійсності Конституція Польщі не регламентує, відносячи ці питання до предмету законодавчого регулювання. Натомість засади, порядок виборів і відкликання виконавчих органів місцевого самоврядування не мають чітких конституційних рамок і повністю визначаються законом.

Основний закон Угорщини (ст. 35) також регламентує прямі вибори не тільки представницьких, а й виконавчих органів місцевого самоврядування (в особі мерів), проте, на відміну від польської Конституції, встановлює єдиний перелік засад усіх видів місцевих виборів і конкретизує, що всі депутати місцевих рад і мери обираються строком на 5 років.

У Конституції Польщі інституту референдуму присвячено ст. 170. «Члени самоврядної спільноти, – йдеться у ній, – шляхом референдуму можуть приймати рішення у справах, що стосуються даної спільноти, у т.ч. про відкликання сформованого прямими виборами органу територіального самоврядування» [104]. Згідно з рішенням Конституційного трибуналу Польщі від 26.02.2003 р., цей припис Основного Закону слід розуміти таким чином, що «жителі мають право виражати свою волю шляхом референдуму з усіх основоположних питань, що не заборонені Конституцією, незалежно від того, чи належать ці питання до компетенції локальних органів, чи ні» [155].

Основний закон Угорщини 2011 р., на відміну від Конституції Польщі, обмежує предмет місцевого референдуму справами, що належать до відання і повноважень місцевого самоврядування (ст.31). Натомість Конституція Чехії є прикладом непрямого закріплення можливості проведення місцевого референдуму: в основному тексті про місцевий референдум не згадується взагалі, проте ст. 6 закріплює, що в основі політичних рішень має лежати воля

більшості, виражена вільним голосуванням, а Хартія основних прав і свобод (котра вважається складовою частиною цієї некодифікованої конституції) в ч.1 ст.21 закріплює політичне право громадян на участь в управлінні публічними справами не тільки шляхом вільних виборів своїх представників, а й безпосередньо.

Водночас слід відзначити й наявність суттєвих проблем щодо реалізації локальних форм безпосередньої демократії в названих країнах. Головною серед них залишається абсентеїзм. Найбільш яскравим прикладом цього може слугувати той факт, що в Польщі необхідна явка учасників була досягнута тільки у 38 випадках проведення місцевого референдуму, тоді як решта – 134 місцевих референдуми – були визнані такими, що не відбулися [155].

1.2. Правові, територіальні й матеріально-фінансові основи місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії

Поняття «основи» використовується в юриспруденції для визначення досить широкого кола соціально-правових явищ, наприклад, «основи конституційного ладу», «основи правового статусу особи», «основи національної безпеки і оборони» тощо. У науці державного будівництва та місцевого самоврядування термін «основи» вживається з урахуванням її предмету, в організаційно-правовому аспекті, тобто з точки зору організації та діяльності органів публічної влади. Проте у контексті предмету даного дослідження нас цікавить, передусім, така категорія, як «основи місцевого самоврядування». Аналіз наукової літератури свідчить, що наразі погляди на визначення терміну «основи місцевого самоврядування» дещо різняться. У цілому їх можна звести у три групи.

Представники першої групи підходять до визначення основ місцевого самоврядування широко, із загальносоціальних позицій.

Друга група дослідників намагаються визначити основи місцевого самоврядування як сукупність суспільних відносин, що складаються в результаті організації й здійснення муніципальної влади.

Натомість третя група вчених підходить до розуміння основ місцевого самоврядування з максимально вузьких, нормативно-правових позицій.

На нашу думку, представники широкого підходу до розуміння основ місцевого самоврядування ведуть мову про сутність цих основ, тоді як прибічники вузького – необґрунтовано ототожнюють сутність основ з формою їх закріплення, нехтуючи при цьому тим фактом, що окремі основи місцевого

самоврядування існують до, під час, і після нормативно-правового закріплення, як об'єктивна реальність, з якою слід рахуватися при здійсненні муніципально-владної діяльності (наприклад, територіальна основа). Коли ж йдеться про правову основу місцевого самоврядування, вузький підхід взагалі втрачає сенс, оскільки призводить до логічного кола. На наш погляд, не можна ототожнювати основи місцевого самоврядування і з відповідним колом суспільних відносин, оскільки основи здебільшого передують цим відносинам, слугують необхідною передумовою їх виникнення та існування. Тому найбільш прийнятним є саме широкий, загальносоціальний підхід, відповідно до якого основами місцевого самоврядування є система зовнішніх чинників, що виступають в якості необхідних умов існування й ефективного функціонування місцевого самоврядування.

Проте найбільш часто основи організації та діяльності органів публічної влади класифікують на правові, територіальні та матеріально-фінансові (фінансово-економічні). Підемо цим шляхом і ми, тим більш, що для юридичної характеристики місцевого самоврядування саме ці три види основ є найбільш значущими, а відтак і отримують конституційно-правове закріплення.

Розпочнемо з правової основи, котра виступає, з одного боку, як зовнішній, формально-юридичний образ місцевого самоврядування, а з іншого – як юридичне підґрунтя всіх рішень, актів і дій його суб'єктів. Зазначимо, що правовою основою місцевого самоврядування є сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у процесі організації й функціонування місцевого самоврядування [11].

Для всіх держав романо-германської (континентальної) системи права на сьогодні характерна чотириланкова правова основа місцевого самоврядування:

1. Конституція, як Основний закон суспільства і держави – закріплює керівні, основоположні засади місцевого самоврядування.

2. Загальновизнані принципи і норми міжнародного права та міжнародні договори, щодо яких є згода на обов'язковість для даної держави, – визначають міжнародно-правові стандарти місцевого самоврядування і муніципальної демократії.

3. Закони, які регулюють питання організації й функціонування місцевого самоврядування, зокрема, про місцеві вибори, про територіальну організацію місцевого самоврядування, про муніципальну службу, регіональний розвиток тощо. До цієї ж категорії слід віднести й групу законів, які безпосередньо не належать до муніципального законодавства, але так чи інакше врегульовують певні питання місцевого самоврядування (про свободу пересування і вільний

вибір місця проживання, про природокористування, містобудування тощо).

4. Підзаконні нормативно-правові акти, що регламентують питання місцевого самоврядування - акти глави держави, уряду, центральних органів виконавчої влади, локальні акти. Особливе місце посідають нормативно-правові акти, прийняті органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами (зокрема, статuti громад, рішення представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування, акти очільників місцевого самоврядування тощо).

Вищеназвана чотириланкова структура правової основи місцевого самоврядування повною мірою стосується Польщі, Угорщини та Чехії. Правової основи місцевого самоврядування досліджуваних країн ми вже частково торкнулися у попередньому підрозділі, адже конституція як основний закон держави і суспільства є наріжним каменем, фундаментом правової основи місцевого самоврядування в кожній країні, де воно визнається й гарантується. Тепер же спробуємо розглянути цю правову основу більш повно і системно.

Конституції Польщі, Угорщини та Чехії приділяють суттєву увагу питанням місцевого самоврядування. Про це яскраво свідчать статистичні дані: у Конституції Польщі 1997 р. статті, присвячені місцевому самоврядуванню, складають 4,1% від загального обсягу цього документа (10 із 243 статей), у Конституції Угорщини 2011 р. – 4,8% (5 із 105 статей), а в Конституції Чехії 1992 р. – 6,2% (7 із 113 статей). Проте будь-яка конституція в силу обмеженості обсягу, особливостей правової природи і функціонального призначення не може досить повно закріплювати правовий статус місцевого самоврядування. З одного боку, її положення мають загальний характер і потребують розвитку й деталізації на рівні законів та підзаконних актів, з іншого боку – хоч питання місцевого самоврядування і належать до внутрішніх справ суверенних держав, однак, як члени світового співтовариства, при формуванні національного законодавства вони мають враховувати свої зобов'язання, узяті згідно з певними міжнародно-правовими договорами.

Відповідно, другий рівень правової основи місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії складають міжнародно-правові акти. Принагідно слід відзначити дещо відмінне ставлення конституцій названих країн до місця й ролі міжнародно-правових актів у національній правовій системі. Так, згідно з ч.1 ст.87 Конституції Польщі джерелами права Республіки Польща є всі ратифіковані міжнародні договори. Натомість Конституція Чехії у ст.10 визнає безпосередньо діючими і такими, що мають перевагу перед внутрішнім законодавством, тільки ратифіковані й оприлюднені міжнародні договори про права людини та основні свободи. Нарешті стаття Е) Основних положень

Конституції Угорщини згадує про обов'язковість тільки тих договорів, котрі прийняті в межах ЄС і схвалені не менш як двома третинами членів парламенту Угорщини.

До міжнародно-правових актів, що складають правову основу місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії, передусім належить Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. [19]. Польща ратифікувала цей документ 1 березня 1994 р. – без застережень, Угорщина – 1 липня 1994 р., без застережень, Чехія – 1 вересня 1999 р. із застереженням стосовно п. 5 ст. 4, п. 2. 39 ст. 6, п. 2 ст. 7, п. 3, 5, 6, ст. 9. На сьогодні Хартія – це фундаментальний документ, що спрямований на утвердження і захист місцевого самоврядування як основоположного принципу демократичного конституційного устрою країн Європи. Принагідно слід відзначити, що Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування з трьох досліджуваних держав ратифікувала тільки Угорщина (7 червня 2010 р.), тоді як Польща і Чехія його досі навіть не підписали [85].

Серед інших міжнародних документів, що складають правову основу місцевого самоврядування, можна відзначити також Всесвітню декларацію місцевого самоврядування 1985 р. (в ред. 1993 р.) [169], Європейську хартію міст 1992 р. [14], Європейську хартію міст II (Маніфест нової урбаністики) 2008 р., Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або властями 1980 р., цей документ Польща ратифікувала у 1993 р., Угорщина – у 1994 р., Чехія - у 1998 р. [18], Рамкову конвенцію про захист національних меншин 1995 р., яку ратифікували усі три досліджувані країни у 1998 р. [68], Європейську хартію регіональних або мов меншин 1992 р. [20], цей договір був ратифікований Польщею у 2009 р., Угорщиною – у 1995 р., Чехією – у 2006 р., Європейську ландшафтну конвенцію 2000 р. [17], цей договір був ратифікований Польщею і Чехією у 2004 р., а Угорщиною у 2007 р., Європейську хартію про участь молоді у муніципальному та регіональному житті (переглянуту) 2003 р. [60]

Третій рівень правової основи місцевого самоврядування Польщі, Угорщині, Чехії складають закони.

У Польщі правову основу місцевого самоврядування переважно становлять закони, прийняті в ході реформування територіальної організації влади в державі, проведеної протягом останніх десяти років ХХ століття: «Про гмінне (територіальне) самоврядування» від 08.03.1990 р. [151]; «Про повітове самоврядування» від 05.06.1998 р. [244]; «Про самоврядування воєводства» від 05.06.1998 р. [149]; «Про урядову адміністрацію у воєводстві» від 05.06.1998 р.

[147]; «Про принципи вступу одиниць територіального самоврядування до міжнародних асоціацій місцевого і регіонального самоврядування» від 15 вересня 2000 р. [141]; «Про самоврядних службовців» від 22.03.1990 р. [144]; «Про гмінну варту» від 29.08.1997 р. [146] тощо.

Порядок підготовки і проведення місцевих виборів у Польщі визначено Виборчим кодексом 2011 р. [149], а порядок підготовки і проведення місцевих референдумів – законом «Про місцевий референдум» 2000 р. [140].

У свою чергу, правове регулювання місцевого самоврядування в Чехії здійснюється наступними законами: «Про обці (муніципальні утворення)» від 12 квітня 2000 р. № 128/2000; «Про краї (крайові утворення)» від 12 квітня 2000 р. № 129/2000; «Про столицю Прагу» від 13 квітня 2000 р. № 131/2000 ; «Про вибори до муніципальних рад» від 6 грудня 2001 р. № 491/2001; «Про вибори до крайових рад» від 12 квітня 2000 р. № 130/2000; «Про місцевий референдум» від 11 грудня 2003 р. № 22/2004; «Про крайовий референдум» від 9 березня 2010 р. № 118/2010; «Про посадових осіб територіального самоврядування» від 13 червня 2002 р. № 312/2002; «Про муніципальну поліцію» від 6 грудня 1991 р. № 553/1991; «Про підтримку регіонального розвитку» від 29 червня 2000 р. № 248/2000; «Про фінансовий контроль» від 29 червня 2000 р. № 320/2001; «Про нагляд за господарюванням органів територіального самоврядування та громадських об'єднань в обцях» від 10 червня 2004 р. № 420/2004; «Про бюджетні правила для територіальних одиниць» від 7 липня 2000 р. № 250/2000; «Про бюджетний розподіл податків» від 29 червня 2000 р. № 243/2000 та ін.

Слід відзначити, що в усіх трьох досліджуваних країнах основним розробником законопроектів про місцеве самоврядування виступає уряд, який діє у тісному контакті з представниками місцевого самоврядування та експертним середовищем. Так, у Польщі діє Спільна комісія уряду і територіального самоврядування (KWRiST), головне завдання якої полягає у тому, щоб вирішувати питання, пов'язані з функціонуванням місцевого самоврядування і політикою держави щодо місцевого самоврядування, а також питання, що стосуються місцевого самоврядування в рамках ЄС та міжнародних організацій, членом яких є Польща [102]. Всі законодавчі пропозиції уряду з питань місцевого самоврядування подаються на розгляд Сейму тільки після узгодження позицій в межах KWRiST.

Четвертий рівень правової основи місцевого самоврядування у досліджуваних країнах складають підзаконні акти. Ця група правових актів є вельми строкатою за видами, суб'єктами прийняття та предметом регулювання. Прикладами таких актів можуть слугувати: Ухвала Ради Міністрів Республіки

Польща «Про затвердження Національної міської політики» від 20.10.2015 р.; Постанова Уряду Чехії «Про грошову винагороду за виконання обов'язків депутатів місцевих рад»; Постанова Уряду Угорщини № 257/2016. (VIII.31.) «Про муніципальну систему ASP»; Наказ Міністерства внутрішніх справ Чехії «Про спеціальну професійну компетентність посадових осіб місцевого самоврядування» від 28.11.2002 р. № 512/2002 та ін.

Серед усього розмаїття локальних нормативно-правових актів, що становлять правову основу місцевого самоврядування в досліджуваних країнах, слід відзначити статuti громад. Вони являють собою основні локальні нормативно-правовий акти, якими регулюється структура, повноваження та порядок діяльності громади, її органів та посадових осіб [4]. Значний досвід у впровадженні статутів громад має Республіка Польща. У Законі «Про гмінне самоврядування» [151] проголошується: «Устрій гміни визначається її статутом. Проект статуту гміни, що має понад 300 000 жителів, підлягає узгодженню з Головою Ради Міністрів за поданням міністра у справах публічної адміністрації (ч.1 ст.3). Статут гміни підлягає оприлюдненню у воєводському урядовому віснику (ч.2 ст.22) і визначає: 1) порядок створення, об'єднання, поділу і скасування так званих «допоміжних одиниць», тобто солтівств, районів, мікрорайонів (ч.3 ст.5); 2) порядок доступу до документів органів місцевого самоврядування і користування ними (ч.3 ст.11 b); 3) порядок і принципи діяльності контрольної (ревізійної) комісії ради (ч.5 ст.18a); 4) внутрішню організацію і порядок роботи органів місцевого самоврядування гміни (ч.1 ст.22); 5) порядок управління і користування комунальною власністю «допоміжними одиницями» (ч.1 ст.48); 6) повноваження «допоміжних одиниць» у веденні фінансових справ у межах бюджету гміни (ч.3 ст.51); 7) принципи участі голови виконавчого органу «допоміжної одиниці» в роботі ради без права голосу (ст.37d); 8) порядок діяльності депутатських клубів (груп, фракцій) (ч.2 ст. 3).

«Допоміжні одиниці» (райони, мікрорайони) можуть мати власний статут, але його приймає загальногмінна рада за погодженням із жителями відповідної одиниці. Такий статут закріплює назву й окреслює територіальні межі «допоміжної одиниці», визначає принципи і порядок виборів у ній, організацію і функції (завдання) її органів, межі делегованих громадою (гміною) повноважень, межі і форми контролю та нагляду органів місцевого самоврядування громади над органами «допоміжної дільниці» (ст.35). Такий статут може також передбачати існування одиниці ще нижчого рівня в межах «допоміжної одиниці». Статут мікрорайону (osiedla) може закріпити функції

нормотворчого органу за загальними зборами місцевих мешканців.

Крім того об'єднання (союз) громад може мати свій статут, який приймається абсолютною більшістю голосів рад зацікавлених громад. Такий статут повинен містити назву об'єднання, учасників, тривалість існування об'єднання, завдання, органи та їх структуру і порядок діяльності, принципи користування об'єктами й установами об'єднання (ст. 67).

Заслуговує на увагу той факт, що розвиток польського муніципального статутного процесу мав багато спільного з українським. Подібно до того, як це було в Україні кількома роками пізніше, польські громади спочатку не знали, як розробляти і приймати свої статути, а тому група експертів під керівництвом Я. Лянга розробила в 1990 р. модельний статут, який мав стати орієнтиром для розробників статутів в окремих громадах, а також зразком для воєводи і Ради Міністрів, коли б вони розглядали статути для міст із чисельністю населення понад 300 тис. осіб. Однак цей проект, так само, як і в Україні, викликав доволі різку критику.

Статутний процес у Польщі розвивався таким чином, що статути досить швидко «застарівали» – певною мірою через розвиток законодавства про місцеве самоврядування, а частково – через еволюцію бачення того, як має виглядати статут. Переломним у даному контексті виявився період 2002-2003 р. Саме тоді масово почали прийматися нові статути. Поступово зникла практика регулювати у статуті питання, присвячені місцевому референдуму, адже здебільшого вони дублювали положення загальнодержавного законодавства про місцеві референдуми. Тривалий час практикувалося наводити у статутах тексти присяги місцевих депутатів чи війтів, відмінні від передбачених законодавством, але після 2003 р. такого вже практично не траплялося. До речі, хоча Закон пропонує однорідну присягу цілком світського змісту, але визнає за громадами право доповнювати її положеннями релігійного змісту, зокрема закликом до Божої помочі. Г. Беднарська, детально проаналізувавши майже півсотні польських статутів, дійшла висновку, що однією із суттєвих проблем було поширення практики буквального повторювання багатьох норм Закону «Про гмінне самоврядування», або відтворення їх у дещо модифікованому вигляді. Названа дослідниця наголошує, що така практика є негативним явищем, оскільки робить статути схожими між собою і тільки створює ілюзію, ніби певні питання регулюються статутом, а не законом. Натомість різниці між статутами здебільшого виявляються в доволі несуттєвих питаннях (зазвичай, пов'язаних зі структурою та порядком роботи представницького органу) [81]. Із даним твердженням можна погодитись, але з одним застереженням: прагнення до

самодостатності змушує статути повторювати норми законів, які становлять своєрідний каркас, що заповнюється локальними деталями. Якщо цей каркас прибрати, то багато питань при зверненні до тексту статуту можуть виявитися для пересічного члена громади «вирваними з контексту». Тому, погоджуючись у цілому з твердженням, що не варто зловживати цитуванням законів, маємо констатувати, що цілком уникнути повторення базових положень, вочевидь, не вдасться.

У Польщі обов'язковість прийняття статутів гмінами ґрунтується на тому, що вони є юридичними особами. Оскільки за Цивільним кодексом Республіки Польща статут є підставою для діяльності юридичної особи, то й гміни зобов'язані приймати власні статути.

У Чехії локальна нормотворчість спирається на §11 Закону «Про обці» [157], що передбачає право органів місцевого самоврядування здійснювати нормативне регулювання на підставі закону та в межах своїх повноважень. При цьому право на прийняття загальнообов'язкових правових приписів визнається невід'ємною («природною») складовою правового статусу муніципалітетів як суб'єктів володарювання. Чинний Закон «Про обці» визначає лише тематичні напрями, в межах яких муніципалітети можуть самостійно здійснювати нормативне регулювання без додаткових санкцій з боку держави; для всіх цих тематичних напрямів існує лише одна загальна умова: відповідні рішення мають стосуватися питань, що становлять інтерес для членів громади, тобто стосуватися питань місцевого значення [156].

В Угорщині локальна нормотворчість органів місцевого самоврядування теж визнається, але в умовах фактичного повернення до централізації сфера такої нормотворчості закономірно звужується, а практика прийняття статутів громад взагалі відсутня.

При характеристиці територіальної основи Польщі, Чехії та Угорщини ми будемо виходити з усталеного в науці державного будівництва та місцевого самоврядування її розуміння як певної частини соціального (насамперед, населення), природного (у т.ч. природно-ресурсного та екологічного), економічного, інфраструктурного, культурно-історичного і просторового потенціалів країни, що знаходиться в юрисдикції загальнодержавних чи місцевих органів публічної влади [11]. Система органів місцевого самоврядування досліджуваних країн Східної Європи будується згідно із системою адміністративно-територіального поділу держави, одиниці якої є просторовою межею функціонування органів місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальний устрій є ієрархізованою системою

територіального розподілу владних повноважень [43] і отримує, як правило, законодавче закріплення [13].

Перш ніж переходити до характеристики територіальної основи місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини, слід відзначити, що після розпаду «соціалістичного табору» кожна з них визначила своїм геополітичним орієнтиром досягнення членства в ЄС. З огляду на це вони здійснювали реформи територіального устрою згідно з вимогами Номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics), яка полегшує проведення статистичного аналізу регіонів та сприяє чіткому визначенню регіонів різного рівня розвитку. NUTS має п'ять рівнів, три з яких (NUTS 1-3) є регіональними, а два (NUTS 4-5) – одиницями місцевої регіональної статистики ЄС. NUTS 1 включає найбільші регіони в структурі держав-членів ЄС або вже об'єднані в адміністративно-територіальні одиниці, наприклад Німеччини, Франції, Великобританії. Рівень NUTS 2 є найбільш прийнятним простором для втілення регіональної політики ЄС; рівень NUTS 3 – оптимальний для реалізації комплексних соціально-економічних, спеціальних програм міжрегіонального співробітництва. Рівні в системі NUTS не у всіх випадках тотожні адміністративно-територіальному устрою держав-членів ЄС. Однак саме рівень NUTS 2 вимагає якомога більш повної відповідності уніфікації адміністративно-територіального поділу держав-членів відповідно до критеріїв регіонального поділу NUTS 2 ЄС, оскільки від виконання цієї умови залежить надання фінансування і дотацій з фондів ЄС. Втім відповідність NUTS 2 не була необхідною умовою для держав Центрально-Східної Європи, які готувалися до вступу в ЄС (у т.ч. й для Польщі, Угорщини та Чехії).

Такий багаторівневий територіальний поділ застосовує Статистичне бюро ЄС (Євростат). Регіони першого рангу NUTS 1 – це суб'єкти федерацій, автономні утворення, великі регіони. Регіони другого рангу NUTS 2 – провінції, департаменти, урядові округи, вони приблизно відповідають українським областям. Регіони третього рангу-NUTS 3 – графства, префектури, вони приблизно відповідають групі українських адміністративних районів. Критерії для віднесення територіальних одиниць до рівнів NUTS наступні: NUTS 1 повинен містити від 3 до 7 мільйонів жителів, NUTS 2 – від 800 тис. до 3 мільйонів, NUTS 3 – від 150 до 800 тис. чоловік. Території менше NUTS 3 (сільські райони) віднесені до NUTS 4, а первинні, базові одиниці віднесені до NUTS 5.

Другим пріоритетом реформування системи адміністративно-територіального устрою досліджуваних країн було втілення принципу

субсидіарності [64]. При цьому, перш за все, увага зосереджувалася на зміцненні соціально-економічного потенціалу адміністративно-територіальних одиниць і створенні спроможних громад, тобто, власне на тому, що зараз передбачається Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [66].

Сучасний адміністративно-територіальний устрій Польщі запроваджений з 01.01.1999 р., коли попередній дволанковий поділ, що існував з 1975 р., був змінений триланковим. У результаті реформи було створено 16 воєводств та 308 сільських і 65 міських повітів. Базовою ланкою територіального устрою Польщі стала гміна. При цьому в результаті реформи кількість гмін як базових самоврядних одиниць було зменшено майже вчетверо – з наявних 9,5 тис. у 1955 р. до 2,489 тис. у 1999 р.

Слід відзначити, що у Польщі при вирішенні питання реформування адміністративно-територіального устрою одним із найбільш дискусійних питань стало співвідношення в воєводстві державної та самоврядної влади. Окремі автори стверджують, що нове воєводство подібне до французьких департаментів та регіонів: воно є самоврядною структурою держави, представляє інтереси певного регіону і водночас заважає поширенню ідей щодо автономізації [91].

З того часу адміністративно-територіальний устрій Польщі зазнав лише незначних змін: у 2002 р. було створено сім нових повітів і одну гміну, і водночас ліквідовано 12 гмін, у 2003 р. було ліквідовано один повіт (згодом відновлений у 2013 р.), у 2010 р. утворено 1 гміну, у 2015 р. ліквідовано одну гміну. Крім того, майже щороку відбувається незначне коригування меж воєводств, повітів і гмін.

У теперішній час (станом на 1 січня 2017 р.) у Польщі існує 2 478 гмін, у т.ч. 1555 сільських, 621 місько-сільських, а також 302 міські, у т.ч. 66 міських на правах повіту [119].

В Україні, площа якої в 1,9 разів більша, ніж площа Польщі, до початку добровільного об'єднання територіальних громад самоврядних одиниць базового рівня було в 4,6 рази більше, ніж у Республіці Польща. При цьому в Україні на одну самоврядну одиницю базового рівня у середньому припадає, порівняно з Польщею, значно менше: сільського населення – майже у 5 разів; сільських населених пунктів – у понад 8 разів; території – майже у 3 рази [62].

Важливо брати до уваги й інші чинники та особливості, а саме щільність населення і розміри населених пунктів, стан соціальної інфраструктури (особливо сільських доріг) тощо. У сільській місцевості України щільність населення – кількість жителів на 1 км² площі – нижча, ніж у Польщі (близько 30 проти 50 осіб), сільське розселення більш розосереджене – на 1000 км² площі

припадає 56 сільських населених пунктів проти 181 у Польщі (утричі більше). До того ж села за кількістю жителів більші – у середньому 520 проти 270 жителів на село, відповідно. Очевидно, що при вищій концентрації невеликих поселень на певній території, як це є в Польщі, краще вдається сформувати їх у самоврядну одиницю. Більш розсіяна структура сільського розселення в Україні, багатолюдніші села, великі відмінності в інтересах та потребах жителів різних сіл ускладнюватимуть цей процес.

Другою (проміжною) ланкою територіального устрою Польщі є повіт. На сьогодні на території Польщі існує 380 повітів, з яких 66 міст зі статусом повіту, які разом із завданнями гмінного характеру реалізують завдання та повноваження повітових органів самоврядування, і 314 сільських повітів.

Третім рівнем територіального устрою Польщі є воєводство, що є найбільшою територіальною одиницею та основою для регіонального самоврядування. До складу воєводств входить різна кількість повітів – від 11 до 38 та гмін – від 71 до 325.

На відміну від Польщі, адміністративно-територіальний устрій Угорщини та Чехії має дволанковий поділ. При цьому в новому територіальному устрої Чехії були відображені принципи формування таких статистичних регіонів ЄС, як NUTS 2 і NUTS 3, котрі спрямовані на розвиток слабких, депресивних регіонів.

Реформи територіального устрою в Чехії були розпочаті в грудні 1997 р. Тоді було створено 14 вищих територіальних одиниць самоврядування, і вони стали основою для проведення регіональної політики в країні після її вступу до ЄС (мова йде про територіальні одиниці NUTS 2, NUTS 3 для проведення статистичних аналізів).

На перший погляд, територіальний устрій Чехії є доволі простим. Так, згідно зі ст. 99 Конституції Чеської Республіки, країна поділяється на обці (6258), які є основними територіальними самоврядними одиницями, та краї (14), що є вищими самоврядними одиницями. Відповідно до ст. 1 Закону «Про обці» від 12.04.2000 р. № 128/2000 муніципалітет є основною територіальною спільнотою громадян, яка утворює територіальну одиницю, обмеженою кордонами території муніципалітету. Муніципалітет може набути статусу міста, якщо в ньому проживає не менше 3000 мешканців і таке рішення прийме голова Палати депутатів [158].

Проте при більш детальному погляді територіальний устрій Чехії виявляється складним і неоднозначним. Річ у тім, що адміністративний поділ цієї держави складається з чотирьох, а то й п'яти рівнів. На першому рівні Чехія

поділяється на 13 країв (чеськ. *kraj*, мн.ч. – *kraje*) і столицю (чеськ. *hlavní město*). У свою чергу, краї (але не столиця) розподіляються на 77 районів (чеськ. *okres(y)*); створюючи так званий старий другий рівень адміністративного поділу. Після запровадження громад із розширеними повноваженнями райони перестали бути адміністративними одиницями, але вони продовжують використовуватися як територіальні одиниці в основному для статистичних цілей та державного управління. Натомість так званий новий другий рівень адміністративно-територіального поділу Чехії становлять 205 обців з розширеними повноваженнями (чеськ. *obce s rozšířenou působností*), на які поділяються райони. На третьому рівні перебувають 393 громад з уповноваженим обцем (чеськ. *Obce s pověřeným obecním úřadem*), а на найнижчому, четвертому рівні – 6258 обців із делегованими повноваженнями (чеськ. *obec, obec se základním rozsahem přenesené působnosti*) [77].

Як бачимо, ускладнення адміністративно-територіального устрою Чехії відбувається завдяки ранжуванню громад (обець) на три рівнів. При цьому місцеве самоврядування здійснюється у всіх вищеназваних адміністративно-територіальних одиницях, крім районів.

Характеризуючи територіальну основу місцевого самоврядування Угорщини, слід зазначити, що відповідно до ст. F Основного Закону, територія Угорщини складається зі столиці, її районів, округів, міст та громад. Місцеве самоврядування здійснюється на двох рівнях – окружному і муніципальному, тобто муніципальне управління присутнє в столиці та її районах, округах, містах і громадах.

Закон Угорщини «Про місцеве самоврядування», прийнятий у 2011 р., призвів до важливих змін у територіальній організації країни. На сьогодні Угорщина включає 19 округів – медьє (угор. – *megye*) і 3175 громад (угор. – *települések*). Рівень місцевих громад складається з 2863 муніципалітетів – кьозшегів (угор. – *község*), 265 міст, 23 міст з правами округу [110]. Крім того, з метою подолання проблеми великої кількості громад була запроваджена нова адміністративна структура районів (у літературі їх іноді називають мікрорегіонами) – ярашів (угор. – *járás*). В Угорщині існує 175 районів в округах та 23 – в столиці.

До категорії «міст із правами округу», передбачених угорським Законом «Про місцеве самоврядування», належать міста, що надають громадські послуги не тільки для своїх мешканців, але й для тих, хто живе на прилеглий до них території. Такі міста є традиційно провінційними і мають кількість населення не менше 50000 мешканців. На сьогодні існує тільки 23 муніципалітети, що

відповідають таким вимогам. З адміністративної точки зору, дворівнева система управління не є вигідною для міста, оскільки більшість районів існують як окремі муніципалітети, і така тенденція розповсюджується майже на все місто чи більшу його частину. Рівень фрагментації (роздроблення) очевидний, адже більше половини громад (понад 1700) мають чисельність менше 1000 мешканців, біля третини – менше 500, біля 100 поселень – менше 100. В той же час, майже 60% населення проживають у 139 містах, що мають більше 10 000 мешканців.

Зауважимо, що реформа територіальної організації публічної влади в досліджуваних країнах ґрунтувалася на принципах місцевої автономії та відновлення історичних прав територіальних громад. Зокрема, закони Угорщини і Чехії надають право населеному пункту проголосити себе самоврядним. Так, у 1990 р. кількість муніципалітетів в Угорщині зросло вдвічі, а в Чехії цей процес продовжується й досі [64].

Узагальнюючи характеристику територіальної основи місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії, можемо відзначити таке:

1. Територіальна основа місцевого самоврядування в досліджуваних країнах ґрунтується на адміністративно-територіальному устрої держави, при цьому базовою одиницею місцевого самоврядування виступає громада (гміна, кьозшег, обець), яка територіально не співпадає з кордонами населених пунктів.

2. Всі досліджувані країни стикаються з проблемою територіальних диспропорцій місцевого самоврядування, спричинених нерівномірним розвитком окремих територій, наявністю депресивних регіонів, швидкими темпами урбанізації у поєднанні із занепадом сільських населених пунктів тощо. Як наслідок, уряд постає перед дилемою: з одного боку, оптимізація публічного управління диктує необхідність укрупнення територіальних громад з метою підвищення їх спроможності, а з іншого – зайва консолідація загрожує одержавленням місцевого самоврядування і втратою ним ознаки «влади крокової доступності».

3. Диспропорції територіального розвитку призводить до того, що у всіх досліджуваних країнах спостерігається поява територіальних одиниць з двоїстим статусом – міст на правах округу (як в Угорщині) або громад із розширеними повноваженнями (як у Чехії). Це, у свою чергу, ставить на порядок денний проблему внутрішнього поділу таких одиниць з метою більш ефективного управління, а також проблему пошуку оптимальних форм безпосередньої демократії в великих громадах (іноді чисельністю в сотні тисяч мешканців).

4. Територіальна основа місцевого самоврядування передбачає, проміж іншого, й наявність приблизно однакової фінансової спроможності

територіальних одиниць одного рівня. Втім в умовах вищеназваних диспропорцій забезпечити це поки що не вдається, так само як і виконати повною мірою вимоги NUTS щодо стандартизації територіальних одиниць. Не дарма Угорщина у 2013 р. відмовилася слідувати цим вимогам, обґрунтовуючи це неможливістю узгодити їх з вимогами «good governance» за наявних соціально-економічних умов.

У контексті наведених вище положень, слід погодитись з тим, що адміністративно-територіальні одиниці є територіальними суспільними системами, специфіку яких варто розглядати в межах матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування [6]. Адже реальність і ефективність місцевого самоврядування визначаються, перш за все, матеріально-фінансовими ресурсами, які є в розпорядженні муніципальних утворень [45].

Матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування по-різному інтерпретується науковцями. Фінансова основа місцевого самоврядування – це сукупність урегульованих нормами права суспільних відносин, що виникають у зв'язку з формуванням і витрачанням місцевих фінансових ресурсів, визначенням їх структури, здійсненням бюджетно-фінансової та фінансово-кредитної діяльності цих органів [54]. Предмет фінансової основи охоплює складання проектів, затвердження й виконання місцевих бюджетів, визначення джерел їх прибуткової частини, встановлення місцевих податків і зборів, використання коштів комунальних підприємств тощо [39].

Матеріальна основа місцевого самоврядування здебільшого визначається шляхом переліку належних до неї об'єктів. На думку деяких авторів матеріальна основа діяльності органів місцевого самоврядування складається з природних ресурсів, а також рухомого та нерухомого майна [11].

На нашу думку, матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування представляє собою сукупність необхідних та достатніх для реалізації функцій і повноважень місцевого самоврядування фінансових і матеріальних ресурсів, що знаходяться у власності відповідної територіальної громади (органу місцевого самоврядування) або передані в їх управління, користування чи розпорядження.

Окреслюючи правову регламентацію матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини, слід зазначити певну лаконічність відповідних конституційних норм. Згідно зі ст. 167 Конституції Польщі місцевому самоврядуванню гарантована частка в публічних доходах відповідно до покладених завдань. Доходами місцевого самоврядування означені їх власні доходи, загальні субвенції та цільові дотації з державного бюджету. При цьому суб'єкти місцевого самоврядування мають право

встановлювати розмір місцевих податків і зборів у межах, визначених законом. Конституція передбачає, що обсяг завдань і функцій місцевого самоврядування може бути змінено одночасно із внесенням змін до класифікацій публічних доходів. Нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування у сфері фінансів здійснюється регіональними рахунковими палатами [104].

Конституція Чеської Республіки більш стисло окреслює питання фінансового забезпечення місцевого самоврядування. Відповідно до Основного Закону Чехії одиниці місцевого самоврядування є установами публічного врядування, що володіють правом власності і здійснюють господарську діяльність на підставі власного бюджету [134].

Основний Закон Угорщини також не містить достатньо регламентованого конституційного закріплення фінансової основи місцевого самоврядування. Відповідно до ст.32 Конституції Угорщини органи місцевого самоврядування для вирішення місцевих питань визначають місцевий бюджет і на його основі самостійно господарюють, здійснюють право власності щодо комунального майна, приймають рішення щодо видів та розмірів місцевих податків [109]. Протягом останніх років фінансова автономія місцевих органів Угорщини значно зменшилася, знизилася фінансові дотації та частка податків, за рахунок яких фінансувалися муніципалітети. Головним чином, це пов'язано з боргами органів місцевого самоврядування, зобов'язання щодо повернення яких перебрав центральний уряд. На цьому наголошують і представники Конгресу місцевих та регіональних влад у своїй доповіді 2013 р. щодо місцевого управління в Угорщині. Згідно їх висновків, положення угорського законодавства щодо фінансової основи місцевого самоврядування не відповідають Європейській хартії місцевого самоврядування [108].

Крім Конституцій, нормативною базою щодо регулювання матеріально-фінансових відносин місцевого самоврядування є відповідні закони. Так, у Польщі до спеціального законодавства у цій сфері належать: Закон «Про комунальне господарство» від 20.12.1996 р.; Закон «Про публічні фінанси» від 27.08.2009 р; Закон «Про доходи одиниць територіального самоврядування» від 13.11.2003 р. Відповідні розділи містяться також у законах «Про гмінне самоврядування», «Про повітове самоврядування», «Про самоврядування воєводства». Питання фінансового контролю регулюються законами «Про регіональні рахункові палати» від 07.11.1992 р. та «Про відповідальність за порушення дисципліни у сфері публічних фінансів» від 17.12.2004 р.

Основну групу фінансово-правових законів у Чехії складають: закон № 218/2000 «Про бюджетні принципи»; закон № 250/2000 «Про принципи місцевих

бюджетів»; відповідні розділи законів «Про обці» та «Про краї». До спеціального законодавства, що регулює відносини щодо контролю за місцевими фінансами та доходами бюджетів органів місцевого самоврядування, належать закони: №243/2000 «Про відповідальність за порушення дисципліни у сфері публічних фінансів»; №634/2004 «Про адміністративні збори»; № 565/1990 «Про місцеві збори»; № 320/2001 «Про фінансовий контроль»; №420/2004 «Про аудит фінансової діяльності органів місцевого самоврядування та їх об'єднань».

В Угорщині правовим базисом, який регулює питання фінансової основи місцевого самоврядування, є розділ VI Закону «Про місцеве самоврядування» та Закон «Про місцеві податки». Сучасне законодавство Угорщини в сфері місцевих фінансів спрямоване, насамперед, на зменшення боргу муніципалітетів шляхом раціоналізації коштів, які надаються місцевому самоврядуванню.

Однією з гарантій самостійності місцевого самоврядування є можливість формування, затвердження та виконання місцевих бюджетів, визначальним елементом яких є дохідна частина. Доходи місцевих бюджетів у досліджуваних країнах складаються з: власних доходів; доходів від частки загальнодержавних податків і зборів; міжбюджетних трансфертів з державного та місцевих бюджетів; іноземних ресурсів, що не підлягають поверненню; ресурсів з ЄС; інших ресурсів.

Законодавство іноземних держав, як правило, не дає визначення поняття «власних доходів місцевого самоврядування». Проте на підставі чинного законодавства згідно з усталеною фінансово-правовою доктриною власні доходи місцевого самоврядування розглядають у вузькому та широкому сенсі. У вузькому сенсі – як доходи від місцевих податків, зборів та обов'язкових платежів; надходження від господарської діяльності та майнових прав; дарунки; успадковане майно тощо. А у широкому сенсі це поняття охоплює також доходи від загальнодержавних податків і зборів у частці, визначеній законодавством, міжбюджетні трансферти та інші доходи, що не підлягають поверненню [3].

Відповідно, Закон Польщі «Про доходи одиниць територіального самоврядування» [138] визначає такі групи місцевих доходів: власні доходи; загальна субвенція; цільові дотації з державного бюджету; іноземні ресурси, що не підлягають поверненню; ресурси з ЄС; інші ресурси, визначені конкретними правовими нормами. Джерелами власних доходів для всіх рівнів місцевого самоврядування в Польщі, тобто гміни, повіту і воєводства, є: доходи від комунального майна; надходження від бюджетних установ, комунальних підприємств, допоміжних господарств тощо; надходження від грошових стягнень, штрафів; нараховані відсотки за несвоєчасне перерахування платежів,

що становлять доходи місцевого бюджету; 5% доходів, що стягуються до державного бюджету у зв'язку з реалізацією делегованих державою повноважень; спадщина, дарунки; відсотки від позик, наданих органами місцевого самоврядування; відсотки на ресурси, що перебувають на банківських рахунках органів місцевого самоврядування; дотації з бюджетів інших суб'єктів місцевого самоврядування; інші доходи, що належать місцевому самоврядуванню, згідно з окремими приписами [138]. Доходи місцевого самоврядування формуються також за рахунок частки надходжень від податку на доходи фізичних осіб та податку на доходи юридичних осіб. Цікаво, що відповідна норма, з метою заохочення громад до об'єднання, передбачає додаткових 5% цього податку для об'єданого бюджету з поступовим нарощуванням цієї частки.

Окремо зупинимося на характеристиці міжбюджетних трансфертів та загальних субвенціях для місцевого самоврядування. Загальна субвенція, згідно з польським законодавством, має кілька складових, зокрема для гмін і повітів вона має вирівнювальну, еквівалентну і освітню частини, тоді як для воєводств – вирівнювальну, регіональну і освітню частини.

Вирівнювальна частина субвенції покликана охороняти економічно найслабші одиниці місцевого самоврядування. До її складу входять: основна сума і додаткова сума. Загальну суму цієї частини субвенції для гмін, повітів і воєводств визначають в законі «Про державний бюджет», тоді як її розподіл між різними рівнями місцевого самоврядування залежить від податкових доходів і кількості мешканців. Чим нижчі податкові доходи і вища кількість населення – тим вища вирівнювальна частина загальної субвенції. Еквівалентна частина субвенцій для гмін і повітів, а також регіональна для воєводств має на меті вирівнювання різниці в доходах місцевого самоврядування у зв'язку зі змінами в системі фінансування завдань (повноважень). Загальний розмір цієї частини субвенцій дорівнює сумі внесків одиниць місцевого самоврядування до державного бюджету. Йдеться про внески найбагатших самоврядних одиниць до державного бюджету, які розподіляються між найбільш бідними одиницями місцевого самоврядування відповідних рівнів у формі еквівалентної частини загальної субвенції для гмін і повітів, і регіональної частини – для воєводств.

У Чеській Республіці прибуток муніципальних і регіональних бюджетів включає: дохід від їхньої власності, прав власності та підприємницької діяльності; дохід від їх власних адміністративних дій (включаючи дохід від здійснення децентралізованих державних завдань у формі тарифів, і надходження із зібраних штрафних санкцій і зборів; дохід від місцевих зборів;

дохід від податків або частки податків; субсидії від державного бюджету і фондів, або субсидії від бюджету «вищих територіальних самоврядних одиниць»; грошові пожертвування і вклади.

У Чеській Республіці податки і збори – найважливіше джерело надходжень серед усіх вищезазначених типів доходів місцевих бюджетів. Наприклад, протягом останніх років цей вид надходжень традиційно становив більше половини сукупного доходу муніципальних бюджетів, включаючи частку загальнодержавних податків і повний обсяг податку на прибуток [76].

Відповідно до податкового законодавства Чехії, муніципалітети розділяють деякі процентні ставки національних доходів: 1) 21,4% загальнодержавного податку на додану вартість (ПДВ), особистого прибуткового податку та податку з доходів компаній і 60% національного доходу, що надходить з особистого прибуткового податку на дохід від підприємницької діяльності. 2) 30% особистого податку на підприємництво, згідно з місцем проживання платника податків. 3) 1,5% особистого податку від некомерційних надходжень.

Крайові бюджети складаються зі схожих видів доходів: податки, субсидії гранти, неподаткові доходи і позики. Краї, як і муніципалітети, отримують прямі субсидії з метою здійснення делегованих державних повноважень. Краї одержують 8.92% державного доходу, отриманого з ПДВ, прибуткового податку на неробочий дохід і податку на прибуток. Місцеві органи також мають право на частину коштів, які надходять з податків від підприємницької діяльності. Частка кожного муніципалітету в загальній сумі податків, в основному визначається виходячи з об'єктивних і технічних критеріїв, таких як кількість жителів або площа муніципалітету. Безсумнівно, найважливіші податкові надходження муніципальних бюджетів – це частка загальних податків, яка становить більш ніж дві третини податкових надходжень муніципалітетів. Участь кожного регіону в загальних податках визначено фінансовою важливістю повноважень, делегованих в регіони державою [76].

Муніципалітети мають податок на нерухоме майно і корпоративний прибутковий податок. Що ж стосується регіонів, то їх єдині виняткові податкові надходження – це корпоративний прибутковий податок, якщо платник податків – житель відповідного краю. Серед виняткових податкових надходжень місцевих органів влади слід зазначити місцеві збори, які вводяться постановами муніципалітету. Однак, це джерело доходу на практиці становить близько 5% податкового доходу.

Оскільки Чехія є членом Європейського Союзу, краї і муніципалітети

можуть подати заявку на європейське фінансування різних проектів (інфраструктура, інвестиції в людські ресурси, тощо) [77].

Відповідно до ст.106 Закону Угорщини «Про місцеве самоврядування» місцеві доходи складаються з: 1) власних доходів (місцеві податки, доходи від місцевих комунальних послуг, штрафи, доходи від бізнесу); 2) центральних дотацій (основні (цільові) субсидії, спеціальні субсидії, інші субсидії та надходження); 3) загальних податків; 4) позик, кредитів та застав.

Найважливіше джерело власних доходів – це місцеві податки. Головний місцевий податок – це податок на торговий оборот, який сплачується компанією, що розташована в муніципалітеті. Цей податок становить близько 16% від загального муніципального доходу. Податок на торговий оборот стягується з чистого прибутку компанії, за винятком витрат на послуги та матеріали (тобто, нетрудові витрати). Комунальний податок в Угорщині є податком, який стягується відповідно до кількості населення. Це типовий вид податку на сукупну суму доходу. Хоча його застосовують 60% муніципалітетів, його дохідність і економічні наслідки не є значущими. Дохід від комунального податку становить лише 2% муніципальних бюджетів. Податок на майно в Угорщині в більшості випадків стягується залежно від розміру і місця знаходження майна. Закон С «Про місцеві податки» дозволяє муніципалітетам стягувати податок на майно також виходячи з його ринкової вартості, але в дійсності більшість муніципалітетів не стягують податки, орієнтовані на вартість. Оптимальне адміністрування податку на майно здійснюється на місцевому рівні, де можна ідентифікувати всі ділянки землі, а також зміни на ділянках та зміни власників. Цей податок приносить муніципалітету стабільний дохід і добре впливає на поліпшення кредитоспроможності. Податок на доходи фізичних осіб – централізований податок, який частково перерозподіляється на місцевому рівні. 8% податку на доходи фізичних осіб, що лишаються у муніципалітетів, передаються центральному уряду. Податок з транспортного засобу – 100% цього податку надходить до місцевого бюджету, але на сьогодні центральний уряд планує відмовити в надходженні 60% цього податку.

Трансферти є також джерелом доходу на місцевому рівні. Мета трансфертів полягає в тому, щоб створити баланс між доходами та витратами різних округів. Угорщина надає трансферти муніципалітетам для капіталовкладень і також в операційних цілях, останні відомі як нормативні гранти.

Дотації є рідкісним явищем в Угорщині, хоча цей вид трансфертів надавав би більше автономії муніципалітетам; не дарма він найбільш повно викладений

у ст.9 Хартії. Мета дотацій – розвиток муніципалітетів, створення робочих місць, скорочення відмінностей в регіональному розвитку. На жаль, ці видатки рідко досягають своїх цілей. Надання дотацій в Угорщині ніколи не було передбачуваним, адже на центральному рівні їх можуть скоротити без погодження з місцевим самоврядуванням. Крім того, фактори, що впливають на зміни в трансфертах, не викладені в законі. То ж муніципалітети виявляються фактично беззахисними проти рішень центральної влади про ненадання дотації.

Більше половини місцевих доходів в Угорщині складається з фінансової підтримка з державного бюджету у вигляді загальних (щоквартальних) та спеціальних субсидій. Спеціальні субсидії виділяються на визначені цілі, тобто на спеціальні громадські послуги. Цільові субсидії виділяються органам місцевого самоврядування для досягнення певних цілей та завдань, які щороку встановлюються парламентом: на розвиток місцевої інфраструктури або соціальні інвестиції, покращення установ охорони здоров'я, водопостачання, будівництво доріг тощо. У разі нецільового використання субсидій, їх сума разом із відсотками повертається до центрального бюджету. Не дивлячись на децентралізацію витрат, доходи в Угорщині залишилися централізованими навіть через двадцять років після переходу до демократії: 61% місцевих доходів надходять у формі різних субсидій із центрального уряду.

Практика свідчить, що на сьогодні, центральним урядом Угорщини фінансування місцевого самоврядування поставлене в жорсткі рамки: органи місцевого самоврядування не можуть планувати дефіцит у річному бюджеті; виконання делегованих повноважень має покриватися лише з власних доходів місцевого самоврядування (наприклад, місцеві податки, доходи від місцевих підприємств); умови випуску облігацій та отримання кредиту стали більш жорсткими.

Специфіку правового регулювання матеріальної основи місцевого самоврядування визначає цивільне, господарське, адміністративне і фінансове законодавство. Зокрема в Польщі діє спеціальний закон «Про комунальне господарство» [137]. Серед найважливіших питань, що підлягають обов'язковому правовому регулюванню, є набуття права комунальної власності та розмежування власності між державою й суб'єктами місцевого самоврядування, а також між самими суб'єктами місцевого самоврядування. Для країн Східної Європи це питання було одним із найважливіших у 90-х роках ХХ ст., оскільки мало принципове значення для формування системи місцевого самоврядування. Особливо складним був процес наділення майном органів районного і обласного рівнів місцевого самоврядування. Так, у Республіці

Польща з 1 січня 1999 р. повіти і воєводства набули права власності на державне майно, яке перебувало у розпорядженні державних органів, у зв'язку із адміністративною і територіальною реформами [138]. Іншими способами набуття права власності були: 1) у повіті: передача майна згідно з рішенням воєводи, прийнятого на підставі подання виконавчого органу повіту; прийняття майна від держави на підставі домовленостей; 2) у воєводстві: передача майна за рішенням Міністра державної власності, прийнятого на підставі подання виконавчого органу воєводства, у передбачених законом випадках.

Питання матеріальної основи місцевого самоврядування у Чехії першочергово були врегульовані законом «Про передачу окремих об'єктів права власності Чеської Республіки у власність громад» 1991 р. Відповідно до цього закону до громад перейшло майно, що складало їх власність станом на 31.12.1949 р. Майно країв визначив закон «Про передачу окремих об'єктів права власності Чеської Республіки у власність країв». Додаток до цього закону містить перелік юридичних осіб, які функціонують у галузі державних фінансів, а також інших суб'єктів цього відомства і власне країв. Майно, що перебувало в управлінні чи розпорядженні цих органів, установ та інших суб'єктів, згідно із законом перейшло у власність краю [161].

В Чеській Республіці, всупереч іншим країнам-членам Європейського Союзу, право місцевих та регіональних органів влади на управління їх майном переважно базується на основі приватного правового регулювання, зокрема Торговим кодексом і Цивільним кодексом. Як автономні публічно-правові корпорації, муніципалітети і краї в Чеській Республіці мають свою власність, якою вони керують. Із цього випливає, що держава не несе відповідальність за управління та зобов'язання місцевих або регіональних органів влади, якщо ці обов'язки не передбачені на договірній основі. Муніципалітет або регіон підтримують юридичні відносини від свого імені, і несуть відповідальність за свої дії.

Водночас треба відзначити, що правозастосовна практика, у т.ч. судова практика Конституційного суду Чеської Республіки, виходить з того, що попри наявність у муніципалітетів та регіонів повноважень з питань приватного права вони залишаються органами врядування, тобто органами публічної влади. Тому, навіть якщо питання місцевої власності та його адміністрування в основному регулюються приватним правом, юридичні норми чітко встановлюють деякі спеціальні публічно-правові обмеження їх повноважень.

В Угорщині комунальна власність виникла після запровадження закону «Про передачу державної власності у володіння органів місцевого

самоврядування» 1991 р. [79]. Доходи, отримані від приватизації місцевих підприємств, були розподілені між органами місцевого самоврядування і центральними органами влади. Муніципалітети стали власниками приватизованих державних установ за таким принципом, що земля, яка відводилася під зазначені установи, ставала муніципальною власністю. Багато з цих активів були згодом продані, оскільки муніципалітетам їх було важко утримувати. Частково дохід від приватизації був витрачений на інші капіталовкладення, частково – на експлуатаційні витрати. Звичайно, цінність цих будівель і землі залежала від економічного розвитку округу, таким чином, багаті муніципалітети отримали активи, які були набагато ціннішими, ніж у менш розвинених муніципалітетів. Результатом цього стала різниця між забезпеченістю муніципалітетів.

Відповідно до ст.38 Основного Закону Угорщини власність держави і місцевого самоврядування є національним майном, а закон СХСХІ «Про національне майно» 2001 р. закріплює, що право володіння, користування і розпорядження майном, яке знаходиться у виключній власності місцевого самоврядування, в установленому законом порядку може бути передано іншим суб'єктам, але відчуженню таке майно не підлягає [80]. Право управління і використання майном, за винятком сервітуту, не успадковується, тому подільна власність не утворюється. Відповідно до угорського законодавства, майно самоврядування складається із власного майна і майнових прав. Майно самоврядування має використовуватися в інтересах забезпечення тих суспільних послуг, які відповідно до закону повинні надавати органи самоврядування.

Особлива частина майна самоврядування – це так зване фондове майно, яке повинно реєструватися окремо від іншого майна. Фондове майно потрібно для виконання виключних повноважень місцевого самоврядування. У фондового майна є необоротна частина (шосейні дороги та інженерні споруди на них, площі, парки, архівні матеріали) і обмежено оборотна (комунальне обладнання); в останньому випадку органам самоврядування необхідно у відповідному акті врегулювати положення щодо права розпорядження і використання таким майном. Натомість майно, що не належить до фондового майна, є частиною підприємницького майна місцевого самоврядування [101], але використовувати його поза межами лімітів, встановлених законом або актом органів місцевого самоврядування, можна тільки на підставі конкурсу. Закон «Про національне майно» зазначає, що у випадку реалізації нерухомості самоврядування, право переважної покупки має держава. Натомість органи місцевого самоврядування не можуть купити майно у «непрозорого» продавця. В інтересах відповідального

господарювання майном закон зобов'язує реєстрацію майна самоврядування і його постійний облік (ведення реєстру муніципального майна).

Аналіз законодавства і наукової літератури свідчить, що фактичним суб'єктом права власності у Польщі, Чехії та Угорщині виступають органи місцевого самоврядування, а не відповідне населення. В законодавстві відсутні положення про здійснення органами місцевого самоврядування права власності від імені місцевого населення. Тобто, в питаннях управління своєю власністю муніципалітети володіють двоїстою природою, поєднуючи публічно-владні засади і комерційні можливості господарюючих суб'єктів.

Складовою місцевих бюджетів виступають видатки. Аналіз функціональної характеристики видатків місцевих бюджетів Польщі свідчить про спрямування переважної більшості місцевих коштів на освіту, виховання, соціальне забезпечення і публічну адміністрацію. Найбільший обсяг видатків припадає на громади. При цьому найбільше ресурсів на адміністративну діяльність закріплено за гмінами, тоді як на соціальне забезпечення – за повітами. Загалом кожен рівень місцевого самоврядування має свої завдання, а отже, і видаткові повноваження: у гмінах – це комунальне господарство, житлове господарство, охорона навколишнього середовища, у повітах – громадська безпека, пожежна охорона, охорона здоров'я, у воєводствах – транспорт, зв'язок, сільське господарство, мисливство, культура й охорона культурної спадщини.

У Чехії більшість місцевих бюджетних видатків спрямовується на охорону здоров'я, освіту, поточні видатки, капітальні видатки, фінансові операції (виплати по кредитах, проценти, займи), транспорт.

До видаткової частини місцевого бюджету в Угорщині належить: початкова освіта – 14,7%, охорона здоров'я – 3,4%, соціальні послуги – 10,1%, адміністративні видатки – 31,4%, тощо. Однак, зважаючи на те, що надання деяких послуг перейшло від муніципалітетів до центрального уряду, відбувається зменшення витрат місцевого самоврядування.

Законодавство Польщі, Чехії та Угорщини дозволяє зробити висновок про те, що визначена законодавцем видаткова частина мінімального бюджету розраховується згідно норм і нормативів, встановленими представницькими органами влади, відповідно до закону і наявних коштів, тоді як дохідна частина мінімального бюджету повинна покривати гарантовані вищестоящими органами влади мінімально необхідні видатки. Так, у разі недоліку доходів видатки компенсуються трансфертами за рішенням відповідного органу влади [97].

Здійснюючи аналіз правового регулювання матеріально-фінансової основи місцевого самоврядування у Польщі, Чехії та Угорщині, вважаємо за необхідне

розглянути положення щодо фінансового контролю у сфері місцевого самоврядування цих країн. При цьому під фінансовим контролем розуміється особлива сфера державного контролю, що являє собою діяльність фінансових органів щодо виявлення порушень законності, фінансової дисципліни і доцільності при формуванні, розподілі й використанні державних і муніципальних грошових фондів [35].

Законодавство досліджуваних країн приділяє чимало уваги формам фінансового контролю. Так, у Польщі місцеві ради зобов'язані подавати свої бюджети регіональній рахунковій палаті, до функцій якої належить нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування й посвідчення законності місцевого бюджету [150].

Важливою складовою фінансового контролю в Чехії є незалежний щорічний аудит господарської діяльності органів місцевого самоврядування, який здійснюється незалежним аудитором або виконавчим органом краю за рахунок територіальної громади [159]. Зміст такого аудиту та методи його здійснення визначено в спеціальному законі «Про аналіз фінансової й господарської діяльності місцевого самоврядування та об'єднань територіальних громад» [163]. Аудиторський висновок охоплюється процедурою звітності про виконання бюджету. Обидва документи, а також розпорядження про усунення недоліків, помилок повинні бути розглянуті на засіданні місцевої ради не пізніше 30 червня наступного за звітним року і затверджені нею.

Фінансова діяльність краю підлягає контролю з боку Міністерства фінансів Чехії, яке впродовж року здійснює нагляд і контроль за використанням міжбюджетних трансфертів, а також коштів із цільових фондів. Крім цього, зовнішній контроль здійснюють регіональні фінансові органи [164]. Предметом нагляду і контролю цих органів є регулювання зобов'язань місцевого самоврядування щодо державного бюджету та державних цільових фондів.

Витрати місцевих органів влади Угорщини контролюються Державною аудиторською комісією. Такий вид контролю стосується ефективності управління фінансами місцевого самоврядування; при цьому звіт Державної аудиторської комісії може містити лише рекомендації, котрі не є обов'язковими до виконання муніципалітетами. Відповідно до закону «Про місцеве самоврядування» окружні органи самоврядування зобов'язані доручати незалежному аудитору проводити перевірку їх фінансового управління [80].

Особливістю фінансового контролю за діяльністю місцевих органів у досліджуваних країнах щодо цільового використання дохідних і видаткових коштів місцевого бюджету є те, що, з одного боку, такий контроль здійснюється

представницькими органами місцевого самоврядування, а з іншого (в разі надання з державного бюджету трансфертів або кредитів) – спеціально уповноваженими державними органами.

Варто зазначити, що міжбюджетні відносини між різними рівнями адміністративно-територіального устрою досліджуваних країн будуються на спільних принципах: взаємної відповідальності; вирівнювання доходів місцевих бюджетів; компенсації місцевих бюджетів у разі зменшення доходів або збільшення видатків, які виникають внаслідок рішень органів державної влади; збільшення власних доходів бюджету; законності і гласності міжбюджетних відносин.

1.3. Структурно-функціональна характеристика місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії

Польща й Угорщина належать до країн, де запроваджено так звану європейську континентальну систему місцевого самоврядування, яку інколи ще називають французькою або системою контрольованого місцевого самоврядування. Головна відмінність даної системи місцевого самоврядування полягає в характері взаємовідносин органів місцевого самоврядування та органів державної влади; вона використовується в державах з традиціями централізації влади, значним контролем органів державної влади за місцевими органами влади. Європейська континентальна система ґрунтується на поєднанні виборності та призначуваності місцевих органів, прямого державного управління на місцях і місцевого самоврядування. На місцевому рівні працюють спеціальні уповноважені уряду, які здійснюють контроль над органами місцевого самоврядування. В основі правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування часто лежить принцип: муніципальним органам дозволені всі дії, які прямо не заборонені законом та не належать до компетенції інших органів [34].

Натомість Чехія являє собою доволі рідкісний серед країн континентальної Європи зразок британської або англо-саксонської системи місцевого самоврядування, для якої характерним є те, що місцеві представницькі органи «формально виступають як такі, що діють автономно в межах наданих повноважень і пряме підпорядкування нижчестоящих органів вищестоящим відсутнє» [10], а уповноважені центрального уряду, котрі б опікувалися місцевими представницькими органами, відсутні [72].

Проте наведена градація має узагальнений характер; насправді в кожній

країні організація та діяльність місцевого самоврядування має певну специфіку, національний колорит. Не є винятком і досліджувані нами країни.

Розпочнемо з Польщі. Конституція Республіки Польща 1997 р. наголошує на тому, що територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не віднесені Конституцією чи законами до відання інших органів публічної влади (ст.163). При цьому вона закріплює розподіл органів місцевого самоврядування на представницькі (установчі) та виконавчі. Із самої конституційної назви цих органів випливає їх функціональне розмежування: установчі мають встановлювати певні правила поведінки, розбудовувати місцеве життя, тоді як виконавчі – втілювати в життя прийняті представництвом рішення. При цьому конституція обмежується використанням родових назв органів місцевого самоврядування, відносячи їх конкретизацію на рівень поточного законодавства.

Відповідно до ст. 11 Закону «Про гмінне самоврядування» органами місцевого самоврядування гміни є рада гміни і вїйт (бургомїстр, президент міста), а також виконавчі органи. Рада є представницьким органом, що функціонує на засадах колегїальності, перїодичної змінності (переобрання) та сесїйної форми роботи (ст.20). Вона здїйснює правотворчу, представницьку та контрольну функції. Термін повноважень ради становить 4 роки і обчислюється від дати виборів [123].

На виконання постійних або одноразових завдань рада гміни може утворювати комісії, визначати обсяг їх роботи та персональний склад. До складу таких комісій можуть входити й особи, які не є членами ради, проте їх кількість не може перевищувати половини особового складу комісії. Комісії не надїляються власними повноваженнями, вони підзвітні раді гміни і зобов'язані інформувати її про план роботи та звітувати про свою діяльність.

Для більш ефективного виконання своїх функцій гміни можуть утворювати допомїжні одиниці управління – солецтва (на рівні сїльських гмін), селища (у гмінах мїсько-сїльського походження) та райони (у мїстах) [48].

Для виконання суспїльно-полїтичних завдань, які виходять за межї однієї гміни, Законом передбачено можливїсть створення об'єднання зацікавлених громад, повноважними органами яких виступають мїжгмінні ради. Їх права закрїплюються в прийнятому радою статуті, який визначає учасників і терміни спївпраці, мету і назву об'єднання, керївні органи, сфери діяльності і завдання об'єднання та їх структуру, засади лїквідації спїлки тощо. Іншою формою спївпраці є підписання мїжгмінних угод, наприклад для доручення (передоручення) виконання завдань однієї чи кількох гмін іншїй з метою реалїзації окреслених соціальних завдань. При цьому гміна, яка виконує

доручене завдання, переймає права і обов'язки гміни-доручителя, а гміна-поручитель забезпечує необхідне фінансування діяльності [23].

Згідно з ч.1 ст.26 Закону «Про гмінне самоврядування» виконавчим органом гміни є вїйт. При цьому виконавчий орган гміни має дещо диференційований характер: у сільській гміні – вїйт, у місько-сільській або міській гміні – бургомїстр, а в міській гміні, яка налічує понад 100 тис. жителів, – президент міста. До 2002 р. вїйт обирався радою, при цьому його кандидатуру подавав голова ради гміни. Починаючи з 2002 р. вїйт обирається на загальних виборах, що об'єктивно посилює його позиції в системі органів місцевого самоврядування, у т.ч. у відносинах з радою. Вїйтом (бургомїстром, президентом міста) може бути тільки особа, котра перебуває у громадянстві Республіки Польща. Каденція вїйта розпочинається в день початку каденції ради гміни або з дня його обрання і закінчується в день закінчення каденції ради гміни. Посада вїйта є несумісною з: 1) посадою вїйта чи його заступника в іншій гміні; 2) посадою в іншому органі місцевого самоврядування, у т.ч. в гміні, де особа є вїйтом чи заступником вїйта; 3) посадами в органах виконавчої влади; 4) мандатом депутата чи сенатора.

Вїйт виконує рішення ради гміни і завдання гміни, визначені законом. До його повноважень належать: 1) підготовка проектів рішень ради гміни; 2) опрацювання програм розвитку гміни; 3) визначення способу виконання рішень ради; 4) господарювання комунальним майном; 5) виконання бюджету гміни; 6) призначення і звільнення керівників організаційних одиниць гміни. При реалізації власних повноважень гміни він підконтрольний раді гміни. Вїйт керує поточними справами гміни і представляє її у відносинах з іншими суб'єктами. Вїйт також розробляє план захисту від повеней, запроваджує і скасовує надзвичайний стан.

Вїйт виконує свої повноваження за допомогою правління (urzędu) гміни, яке він очолює. Організація і порядок функціонування правління визначаються організаційними інструкціями, що видаються вїйтом у встановленому порядку. Голова правління керує роботою працівників правління або керівників організаційних одиниць гміни. Статус працівників органів місцевого самоврядування (муніципальних службовців) визначається спеціальним законом. Вїйт може доручити виконання окремих завдань гміни своєму заступникові або секретареві гміни. Кількість своїх заступників вїйт встановлює самостійно.

Органами самоврядування повіту є рада повіту (представницький орган) та правління повіту на чолі зі старостою (виконавча влада) (ст.8 Закону «Про

самоврядування повіту») [139]. У місті-повіті ці функції здійснюють, відповідно, рада міста та президент міста. Рада повіту є нормотворчим, представницьким та контрольним органом повітового самоврядування, обраним на чотирирічний строк (ст.9). Кількість депутатів, які називаються «радні» (мінімум 20, максимум 60), залежить від кількості населення повіту. Мандат депутата повіту не можна поєднувати з мандатом депутата гміни чи воєводства. Сесійні засідання ради повіту проходять, як правило, один раз на квартал, якщо потрібно, то частіше (ст.15). Рада повіту обирає голову ради, одного або двох його заступників, правління та голову правління – старосту. Рада повіту створює зі свого складу постійні та тимчасові комісії, визначає предмет їх діяльності та обирає членів комісії. Комісія є підзвітною раді, подає їй на затвердження план роботи, а також звіт про свою діяльність (ст.17).

Правління повіту є виконавчим органом повіту. До складу правління входять староста, заступник старости та інші члени. Рада повіту обирає старосту та, за його пропозицією, інших членів правління повіту в кількості від 3 до 5 осіб (у т.ч. заступника старости) не пізніше 3 місяців з дня оголошення результатів виборів відповідним виборчим органом. Обрання проводиться абсолютною більшістю голосів складу ради шляхом таємного голосування.

Староста є головою правління та головою повітової адміністрації. Він організовує роботу правління, скликає та визначає тематику засідань, проводить їх, керує поточними справами, представляє повіт у відносинах з іншими суб'єктами. Староста повіту також є керівником повітових служб, інспекцій та охорони: повітової поліції, пожежної охорони, санітарної інспекції, ветеринарної служби та інспекції будівельного нагляду.

На рівні воєводства місцеве самоврядування поєднується з державним управлінням. Урядова адміністрація у воєводстві представлена воєводою, який призначається Прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ і адміністрації, а також підпорядкованими йому керівниками загальних служб, інспекцій і стражі, органами загальної компетенції (ст. 10 Закону «Про урядову адміністрацію в воєводстві») [147].

Як представник уряду воєвода відповідає за реалізацію урядової політики на території воєводства, виконуючи передбачені законом завдання за допомогою першого та другого віце-воєвод, керівників загальних воєводських служб, інспекцій і стражі, генерального директора воєводської адміністрації, директорів відділів. Віце-воєводи призначаються і звільняються за поданням воєводи Головою Ради Міністрів. Керівники місцевих органів виконавчої влади призначаються і звільняються з посад за поданням або за згодою воєводи. При

воєводі діє колегія, до складу якої входять віце-воєводи, генеральний директор воєводської адміністрації, воєводські коменданти поліції та пожежної охорони, інші особи. До участі в роботі колегії воєвода може запрошувати керівників загальних служб, інспекцій і стражі, директорів відділів. Будучи представником центрального уряду, воєвода відповідає за дотримання закону та захист унітарного характеру держави, здійснює нагляд за роботою органів місцевого самоврядування, може аналізувати їх дії, коли вони суперечать закону.

Органами місцевого самоврядування воєводства є сеймик і правління воєводства (ст.15 Закону «Про самоврядування воєводств») [149]. Сеймик, який приймає постанови воєводського самоврядування, обирається шляхом загальних виборів строком на 4 роки. Маршалок (голова) сеймику обирається депутатами сеймику зі свого складу абсолютною більшістю голосів шляхом таємного голосування. Також депутати сеймику абсолютною більшістю голосів за присутності не менше половини складу сеймику шляхом таємного голосування обирають зі свого складу не більше трьох віце-маршалків (віце-голів) сеймику. Правління воєводства у складі маршалка, віце-маршалків і трьох членів є виконавчим органом.

Конституція Чехії визначає структурно-функціональну організацію місцевого самоврядування лише пунктирно: вона лише зазначає, що управління як у громадах, так і в самоврядних одиницях більш високого рівня здійснюється відповідними представництвами (ч.1-2 ст.101), чия компетенція визначається виключно законом (ч.1 ст.104). Тому питання структурно-функціональної побудови місцевого самоврядування в цій країні фактично винесені на рівень поточного законодавства.

Звертаючись до чеського законодавства про місцеве самоврядування, одразу відзначимо, що серед органів місцевого самоврядування Чехії також вирізняються представницькі і виконавчі органи. Колегіальним представницьким муніципальним органом, що обирається строком на 4 роки, є представництво обці (*zastupitelstvo obce*) (ст. 67-68 Закону «Про обці») [157]. У юридичній літературі його іноді називають вищим органом обці [103], хоча такий статус чинним законодавством Чехії не передбачений. Кількість депутатів залежить від чисельності населення у відповідній громаді. Формою роботи представництва є засідання, які завжди є відкритими для громадськості [75].

Депутат (член представництва обці) виконує свій мандат особисто та у відповідності зі своїми передвиборними обіцянками і не зобов'язаний виконувати чиїсь розпорядження.

Муніципальна рада (рада обці) згідно зі ст.99 Закону «Про обці» є

виконавчим органом муніципалітету з питань його власних повноважень. До складу цього органу входить староста, заступник (заступники) старости, а також інші члени з числа депутатів. Кількість членів ради обці має бути непарною і може становити від 5 до 11 осіб, але не більше третини від загального числа депутатів відповідного представницького органу (представництва). Якщо кількісний склад представництва є меншим за 15 членів, то рада обці не створюється, а відповідні повноваження покладаються на старосту.

Муніципальна рада виконує завдання, покладені на неї представництвом, а також несе відповідальність за це. Крім того, муніципальна рада готує пропозиції до засідання представництва та забезпечує виконання її рішень. До повноважень муніципальної ради належить управління комунальним господарством згідно із затвердженим бюджетом, розробка локальних правових актів, створення і ліквідація відповідних комітетів, призначення і звільнення їх керівників, визначення загальної кількості муніципальних службовців, що працюють в апараті, прийняття рішень про укладення договорів оренди комунального майна та здійснення зовнішніх запозичень, встановлення порядку роботи зі зверненнями громадян, затвердження організаційних правил тощо. Крім того, до компетенції муніципальної належить вирішення інших питань місцевого самоврядування, які не покладаються на представництво або які не вирішує представництво. Це так звана залишкова компетенція муніципальної ради. Рада може делегувати ці неназвані повноваження повністю або частково муніципальному правлінню або іншому виконавчому органу [77].

Муніципальна рада може створювати комітети і комісії в якості ініціативних та консультативних органів. Водночас на комісії, на відміну від комітетів, можуть покладатися виконавчі функції, особливо щодо делегованих повноважень. В останньому випадку комісія є відповідальною перед старостою, водночас перебуваючи у субординаційних відносинах з територіальним підрозділом відповідного органу виконавчої влади.

Муніципальна рада може створювати відділи (odboru) та відділення (oddělení) за різними напрямками управлінської діяльності, у складі муніципальних службовців. Це особливо поширено у великих громадах.

Очолює муніципальну раду староста. Положення про зазначену посадову особу зазначені у ст.103-107 Закону «Про обці». Староста обирається депутатами представництва на першій (установчій) сесії зі свого складу. Старостою може бути виключно громадянин Чехії Він представляє муніципалітет у зовнішніх відносинах, за попередньою згодою крайового правління призначає і звільняє муніципального секретаря. Муніципальне правління (obecní úřad) складається зі

старости, одного або кількох заступників, секретаря (tajemník) муніципального управління (якщо така посада заснована) та інших муніципальних службовців (ст.109 Закону «Про обці»).

Відповідно до розділу 5 Закону «Про обці» муніципальне правління у сфері самостійних повноважень муніципалітету здійснює: виконання завдань, покладених на нього муніципальним представництвом або муніципальною радою; сприяння комітетам і комісіям у їх діяльності; у галузі делегованих повноважень муніципалітету – виконання функцій державного управління, за винятком питань, що належать до повноважень муніципального представництва, муніципальної ради та інших органів муніципалітету; вирішення питань про надання інформації органам у випадках, передбачених законом.

На перший погляд, паралельне функціонування двох виконавчих органів загальної компетенції – ради обці та муніципального правління – виглядає дещо зайвим. Проте при більш прискіпливому розгляді даного питання виявляється, що муніципальна рада не є виконавчим органом місцевого самоврядування з точки зору вітчизняного законодавства; це скоріше аналог президії місцевої ради, тобто її постійно діючий орган. Натомість муніципальне правління відіграє роль, подібну до тієї, що виконує виконавчий комітет місцевої ради в Україні.

Здійснення самоврядування на рівні країв регулюється Законом «Про краї» від 12.04.2000 р. № 129/2000 [159]. У структурно-функціональному плані місцеве самоврядування краю подібне до того, що має місце на рівні обця: представництво – рада на чолі зі старостою – правління. Згідно зі ст. 31 Закону «Про краї», кількість депутатів крайового представництва визначається залежно від чисельності мешканців краю.

Рада краю є виконавчим органом з питань його власних повноважень (ст.57 Закону «Про краї»). Під час здійснення своїх повноважень вона є відповідальною перед крайовим представництвом. До складу виконавчого органу краю входить голова, заступник голови та члени ради. Кількість членів ради також залежить від кількості мешканців краю: якщо їх нараховується до 600 тис., то членів повинно бути 9, якщо більше вказаної кількості – 11.

Крайове правління утворюється для здійснення завдань у сфері самостійних повноважень краю, визначених для нього представництвом, і сприяє діяльності комітетів і комісій представництва. Крайове правління складається з управляючого (керівника) та службовців, залучених ним до цього органу.

Конституція Угорщини 2011 р. розглядає місцеве самоврядування як цілісне, унітарне явище, тому закріплює його повноваження без розподілу між

окремими органами, іноді навіть використовуючи цей термін у множині – «місцеві самоврядування» (ст.31, 35, 38). Серед суб'єктів місцевого самоврядування у цій конституції згадується тільки депутатський корпус і мер, інші ж питання структурно-функціональної побудови місцевого самоврядування віднесено на рівень поточного законодавства. Навіть коли у ст.34 йдеться про те, що законом може передбачатися виконання органом місцевого самоврядування обов'язкового завдання на підставі об'єднання, яким саме органом місцевого самоврядування таке завдання може виконуватися, не зазначається. У такий спосіб законодавець залишив за собою доволі широкий «простір для маневру» в частині структурно-функціональної побудови місцевого самоврядування.

Угорський Закон «Про місцеве самоврядування» 2011 р. не здійснив глибоких змін в організаційній системі місцевих органів влади. Так, внутрішня структура муніципалітетів і округів залишається суттєво схожою з системою 1990 р. Згідно з вищеназваним законом нормотворчим органом, що наділений повноваженнями приймати рішення щодо місцевого управління, є представницький орган (рада) [80]. Рада має право самостійно вирішувати так звані «місцеві справи».

Кількісний склад представницького органа в Угорщині, як і в Польщі та Чехії, залежить від чисельності місцевих жителів: найменші ради складаються усього з 3 представників, тоді як найбільший за кількістю орган представництва існує в Дебрецені (друге за розміром місто в державі), в якому рада складається з 34 членів та мера.

Закон «Про місцеве самоврядування» 2011 р. встановлює, що організаційною формою роботи представницького органу є сесії, які повинні скликатися не менш як 6 разів на рік. Як правило, засідання є відкритими для громадськості. Кожний представницький орган щорічно повинен проводити відкрите засідання, на якому населення інформується про політику місцевого управління. Рада може вільно визначати кількість і види допоміжних органів – комітетів, крім того муніципалітети з населенням більше ніж 2000 жителів зобов'язані створити комітет з фінансового контролю. Склад місцевих комітетів повинен бути пропорційним складу партій в раді. У цих органах присутні й безпартійні члени, але обрані представники партій повинні бути в більшості комітетів.

В Угорщині виконавчу владу місцевого самоврядування представляє мер, обраний на місцевих виборах, який є головою ради. Мер представляє муніципалітет і управляє – через головного адміністратора (нотаріуса) – мерією. Хоча мер є фігурою місцевої виконавчої влади, він не підзвітний

представницькому органу. Факт того, що мер обирається шляхом прямих виборів, робить його сильною фігурою, навіть у тих випадках, коли присутнє «співжиття» між головою ради і керівниками партій. Однак рада може домогтися відсторонення мера від займаної посади шляхом звернення до суду, якщо вважає, що діяльність мера є явно незаконною, або коли він не виконав обов'язок щодо декларування власних доходів.

Мерія очолюється головним адміністратором (нотаріусом), який призначається на невизначений термін разом з мером. Головний адміністратор є державним службовцем і повинен відповідати професійним вимогам, закладеним у законі. Він несе відповідальність за підготовку й виконання рішень ради і реалізує державні адміністративні завдання та функції, покладені на нього законодавством. Раніше головний адміністратор місцевих органів влади мав значну кількість повноважень, але більшість з них були передані у 2013 р. новоствореним державним районним управлінням, які знаходяться у безпосередньому підпорядкуванні держави. Проте й на сьогодні головний адміністратор має суттєві повноваження щодо забезпечення законності в діяльності місцевого самоврядування, попередження правопорушень з боку відповідних органів і посадових осіб [76].

Основні функції мерії – підготовка та реалізація рішень представницького органу, а також виконання деяких державних адміністративних завдань (видача ліцензій, реєстрація тощо), які делегуються від центрального уряду мерові або голові адміністрації. Слід зазначити, що останні функції були значно урізані в 2013 р. у зв'язку зі створенням районних підрозділів уряду, які й перебрали на себе більшість з них. Кількісний склад мерії варіюється від трьох до декількох сотень службовців.

Внутрішня організація окружних органів самоврядування Угорщини багато в чому аналогічна муніципалітетам, лише з невеликими відмінностями. Представницький орган округів – окружні збори. Він очолюється головою, що обирається членами зборів. Особливість членства окружних зборів полягає в тому, що виборці міст із правами округу (як правило мова йде про великі міста) не можуть голосувати за представників окружних зборів, а можуть за власним бажанням обирати лише членів муніципальної ради.

Проведений компаративістський аналіз системно-структурної організацій місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії дає підстави для висновку про те, що з огляду на лаконічність конституційних приписів цих держав, навіть порівняно з приписами Конституції України, основна роль у цій частині належить профільним законам. При цьому система суб'єктів місцевого

самоврядування як така законодавцем взагалі не розглядається, а питання те, хто є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, залишається без відповіді. Слід відзначити, що навіть чинне конституційне законодавство України в цьому плані є значно більш прогресивним і конкретним.

Сама ж системно-структурна організація місцевого самоврядування в досліджуваних країнах суттєво різниться: проводячи паралелі з існуючими моделями республіканської форми правління, у Польщі та Угорщині місцеве самоврядування побудоване за зразком напівпрезидентської республіки, де представницький орган і вища посадова особа отримують мандат довіри безпосередньо від населення, тоді як у Чехії вона орієнтована на парламентарну модель, коли вища посадова особа призначається виборним представницьким органом. При цьому за обох моделей виконавчі органи місцевого самоврядування (відділи, управління тощо) є підзвітними і підконтрольними представницьким органам, а в частині делегованих повноважень – ще й відповідним органам виконавчої влади.

Розкривши специфіку системно-структурної організації місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії, можемо більш детально зупинитись на компетенції відповідних органів і посадових осіб.

Конституційне законодавство досліджуваних держав не містить легального визначення компетенції. Більше того, правові акти про місцеве самоврядування цих країн, як, власне, й українське законодавство, містить певну термінологічну плутанину, використовуючи термін «компетенція» як синонім понять «завдання», «функції», «повноваження» тощо. Не дає однозначної відповіді на це питання й наукова література.

Законодавство досліджуваних нами країн повноваження органів місцевого самоврядування поділяє на обов'язкові та факультативні. До обов'язкових повноважень належать ті, що мають найбільш важливе значення, виконуються в обов'язковому порядку та детально регламентовані відповідним нормативно-правовим актом. Зокрема, це повноваження у сфері охорони здоров'я, забезпечення комунальними послугами, підтримання громадської безпеки тощо. Обсяг обов'язкових повноважень може залежати від чисельності населення муніципалітету. Натомість факультативні повноваження зазвичай реалізуються на власний розсуд органів місцевої влади і залежно від фінансового стану. Крім того, конституції Польщі (ст.166), Чехії (ст.105) та Угорщини (ст.34) закріплюють наявність делегованих повноважень, які передаються органами державної влади на місцевий рівень. Відповідні закони визначають спосіб і порядок передачі таких повноважень та обов'язкове забезпечення фінансовими

коштами задля виконання покладених на місцеві органи врядування повноважень.

Відповідно до п.2 ст.4 Європейської хартії місцевого самоврядування, «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції й вирішення якого не доручене жодному іншому органу». В наведеному положенні Хартії в найбільш повному вигляді було втілено принцип «негативного» регулювання компетенції органів місцевого самоврядування, або «загальнодозвільний» принцип. За ним органи місцевого самоврядування європейських держав наділяються повною свободою дій для здійснення власних ініціатив із будь-якого питання, яке не виключене з їх компетенції і не віднесене до компетенції іншого органу влади.

Принцип законності місцевого самоврядування по-різному реалізується у законодавчій практиці зарубіжних держав, що зумовлюється способом визначення компетенції місцевого самоврядування. Як відомо, в зарубіжних країнах західної правової традиції існують два основні способи регулювання повноважень органів місцевого самоврядування: 1) спосіб негативного регулювання; 2) спосіб позитивного регулювання повноважень [12].

У Польщі, Угорщині та Чехії має місце застосування принципу «негативного регулювання компетенції місцевого самоврядування». Так, відповідно до ст.163 Конституції Польщі, територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не передбачені Конституцією чи законами для інших органів публічної влади. Згідно ч.2 ст.104 Конституції Чехії, представницькі органи громад «приймають рішення з питань самоврядування, якщо вони не віднесені законом до відання вищої територіальної самоврядної одиниці». У відповідності з нормами ч.2 ст.32 Основного Закону Угорщини, органи місцевого самоврядування в межах власної компетенції з метою врегулювання місцевих суспільних відносин, не визначених законом, а також на основі наданих законом повноважень видають постанови місцевого самоврядування [76].

Аналізуючи законодавство Польщі, Чехії та Угорщини у сфері місцевого самоврядування, за суб'єктами можна виокремити:

- *компетенцію територіальної громади*, насамперед стосовно обрання представників до органів місцевого самоврядування та проведення місцевого референдуму, зборів, консультацій, утворення асоціацій тощо (ст. 169-170 Конституції Польщі; ст. 21 Хартії основних прав і свобод (як невід'ємної частини Конституції Чехії); ст. 31, 35 Основного Закону Угорщини).

- *компетенцію представницьких органів місцевого самоврядування щодо*

визначення організаційно-структурної системи місцевих органів самоврядування, прийняття місцевих бюджетів, визначення розмірів місцевих податків і зборів, прийняття локальних нормативних актів.

- *компетенцію виконавчих органів місцевого самоврядування, зокрема, щодо підготовки проектів рішень представницьких органів самоврядування, реалізації таких рішень, виконання бюджету, здійснення делегованих повноважень.*

- *компетенцію асоціацій органів місцевого самоврядування, яка визначається локальними актами, що приймаються представницькими органами місцевого самоврядування.*

За характером, обсягом і змістом повноважень можна виокремити органи місцевого самоврядування *загальної і спеціальної компетенції*. Відповідно, до перших будуть належати представницькі і виконавчі органи місцевого самоврядування досліджуваних країн. Обсяг компетенції зазначених органів доволі великий, насамперед, це прийняття локальних актів, прийняття місцевого бюджету, визначення організаційної будови, встановлення місцевих податків і зборів, вирішення питань щодо муніципальної власності тощо.

До органів зі спеціальною компетенцією належать структурно-організаційні одиниці (підрозділи) органів місцевого самоврядування, зокрема, ревізійні комісії у Польщі (ст.18 а Закону «Про гмінне самоврядування»), комітети в Угорщині (ст.33 Основного Закону), відділи, комітети в Чехії (ст.20 Закону «Про обці»). До їх компетенції, насамперед, належить виконання делегованих повноважень, рішень представницьких, виконавчих органів та посадових осіб місцевого самоврядування тощо.

Дослідження компетенції органів місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині за формами її реалізації дозволяє виділити установчі, нормотворчі, правозастосовні та контрольні повноваження.

До установчих повноважень органів місцевого самоврядування, насамперед, слід віднести формування організаційної структури місцевих органів. Так в Польщі, відповідне положення закріплено у ч.4 ст.169 Конституції, відповідно до якого, внутрішній устрій одиниць територіального самоврядування визначається, в межах законів, їх представницькими органами. Обрання голови ради гміни, його заступників, правління та його голови регламентується с.19, 28 Закону «Про гмінне самоврядування». Аналогічні повноваження має рада повіту (ст.14, 26 Закону «Про повітове самоврядування») та сеймик воєводства (ст.20, 32 Закону «Про самоврядування у воєводстві»). Повноваження щодо формування постійних або тимчасових комісій передбачено

ст.18а, 20 Закону «Про гмінне самоврядування», ст.16-17 Закону «Про повітове самоврядування», ст.28 Закону «Про самоврядування у воєводстві».

Доволі схожі положення закріплені й в законодавстві Чехії. Так, обрання представницьким органом обця старости, його заступника, комітетів, комісій та інших консультативно-дорадчих органів закріплено у ст.84, 117-122 Закону «Про обці», а обрання голови ради краю, його заступників, інших членів ради та комітетів – у ст.57-61, 76-80 Закону «Про краї».

Установчі повноваження органів місцевого самоврядування в Угорщині ґрунтуються на положенні ст.32 Основного Закону, згідно з яким органи місцевого самоврядування для вирішення місцевих справ визначають свою структуру та порядок діяльності. До установчих повноважень належить обрання муніципальною радою заступника мера, мерії, комітетів і комісій (ст.74, 84 Закону Угорщини «Про місцеве самоврядування»), призначення мером нотаріуса (клерка), який очолює мерію (ст.82).

Нормотворчі повноваження муніципальних органів полягають у прийнятті органами самоврядування актів з питань місцевого значення, в межах визначених законом. Так у відповідності з нормами ст.18. Закону «Про гмінне самоврядування», рада гміни приймає статут гміни, бюджет гміни, рішення з питань податків і зборів, економічних програм, місцевих планів благоустрою територій, тощо. Відповідні повноваження щодо прийняття представницькими органами самоврядування локальних правових актів, у тому числі статуту й бюджету повіту, передбачені в ст.12 Закону «Про повітове самоврядування» і ст.18 Закону «Про воєводське самоврядування».

Нормотворчі повноваження органів місцевого самоврядування Чехії передбачені у ст. 104 Конституції, згідно з якою представництво обця приймає рішення з питань місцевого самоврядування, якщо законом на це не уповноважене представництво територіальної самоврядної одиниці більш високого рівня. Представництва в межах своєї компетенції можуть приймати загальнообов'язкові постанови. Конкретизація зазначених норм міститься уст. 84-85 Закону «Про обці», відповідно до яких представництво обця приймає локальні нормативні акти щодо внутрішньої структури, бюджету та підсумкового балансу обця, продажу або покупки майна, розвитку відповідних територій обця. Стосовно вищих самоврядних одиниць – країв, то згідно зі ст.34-36 Закону «Про краї», представництво краю приймає рішення щодо подання законопроектів до Палати депутатів Чеської Республіки, приймає програми регіонального розвитку, постанови щодо прийняття та затвердження бюджету краю тощо.

Угорське законодавство також наділяє органи місцевого самоврядування нормотворчими повноваженнями. Так, відповідно до ст.32 Основного Закону Угорщини, органи місцевого самоврядування в межах власної компетенції з метою врегулювання місцевих суспільних відносин, не визначених законом, а також на основі наданих законом повноважень видають постанови місцевого самоврядування, приймають рішення щодо муніципальної власності, місцевого бюджету, встановлення місцевих податків та зборів, символіки муніципалітетів.

Правозастосовчі повноваження реалізуються як представницькими, так і виконавчими органами місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини. Відповідні норми закріплені у ст.30 Закону Польщі «Про гмінне самоврядування», ст.32 Закону Польщі «Про повітове самоврядування», ст.41 Закону Польщі «Про воєводське самоврядування», ст.102 Закону Чехії «Про обці», ст.59 Закону Чехії «Про краї», ст.81 Закону Угорщини «Про місцеве самоврядування».

Контрольні повноваження муніципальних органів знаходять свій вияв, перш за все, у повноваженнях представницьких органів місцевого самоврядування здійснювати контроль за діяльністю виконавчих органів, зокрема, щодо виконання локальних нормативних актів та місцевого бюджету. Відповідні контрольні повноваження закріплені у ст.15, 18а Закону Польщі «Про гмінне самоврядування», ст.9, 16 Закону «Про повітове самоврядування», ст.16, 30 Закону «Про самоврядування у воєводстві», ст.99 Закону Чехії «Про обці», ст.57 Закону Чехії «Про краї», ст.67, 81 Закону Угорщини «Про місцеве самоврядування».

Муніципальне законодавство Польщі, Чехії та Угорщині передбачає поділ компетенції органів місцевого самоврядування на власну та делеговану. Згідно зі ст.166 Конституції Польщі публічні завдання, що слугують задоволенню потреб самоврядної спільноти, виконуються одиницею територіального самоврядування як завдання власні. Якщо це впливає з обґрунтованих потреб держави, закон може доручити одиницям територіального самоврядування виконання й інших публічних завдань. Закон визначає порядок передачі і спосіб виконання доручених завдань. За Конституцією Чеської Республіки, здійснення функцій державної адміністрації може бути доручено органам самоврядування лише у випадках, встановлених законом (ст.105). Основний Закон Угорщини питання делегованої компетенції закріплює у ст.34, відповідно до якої, місцеве самоврядування з метою досягнення громадських цілей взаємодіє з державними органами. Мер або Голова окружних зборів, крім своїх завдань місцевого самоврядування, на основі закону або Указу Уряду, в особливих випадках,

передбачених законом, може здійснювати також завдання і повноваження державного управління.

Проаналізуємо власну та делеговану компетенцію місцевого самоврядування кожної з країн окремо. Так, згідно зі ст. 18 Закону Польщі «Про гмінне самоврядування», до власної (виключної) компетенції ради гміни належить: прийняття статуту гміни; обрання та відкликання правління гміни, визначення напрямів його діяльності, затвердження звітів про його діяльність; прийняття місцевих планів благоустрою територій та економічних програм; визначення правил набуття, відчуження, обтяження об'єктів земельної нерухомості, їх передачі в оренду чи найм на строк понад три роки, якщо окремими положеннями не передбачено інше; прийняття рішень про виконання делегованих завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації; визначення інших питань, віднесених законами до компетенції ради гміни.

Закон «Про повітове самоврядування» передбачає, що до власної компетенції ради повіту належить: прийняття локальних правових актів, у тому числі статуту повіту; обрання і відкликання правління; призначення і звільнення за поданням старости, секретаря повіту і скарбника повіту, який є головним бухгалтером бюджету повіту; визначення напрямків діяльності правління повіту, заслуховування звіту про діяльність правління, в тому числі про фінансову діяльність; прийняття бюджету повіту; заслуховування звіту про виконання бюджету, прийняття рішення про затвердження чи не затвердження звіту з цього питання, прийняття рішень з питань герба та прапора повіту; прийняття рішень з інших питань, віднесених законодавством до компетенції ради повіту (ст. 12).

Серед повноважень, які належать до власної компетенції сеймику, можна зазначити: Відповідно до ст. 18 Закону «Про самоврядування у воєводстві», до власної компетенції сеймику належить: прийняття локальних правових актів, зокрема статуту воєводства, правил управління воєводським майном, правил і порядку користування воєводськими об'єктами та установами громадського призначення; прийняття бюджету, стратегії розвитку воєводства та багаторічних воєводських програм; прийняття плану збільшення угідь; прийняття рішень з питань власності воєводства; випуск облігацій, а також визначення правил їх продажу, купівлі і викупу; отримання довгострокових позик та кредитів; прийняття рішень з питань звіту правління воєводства про виконання бюджету воєводства; прийняття рішень з інших питань, які закони та статут воєводства відносять до компетенції сеймику воєводства (ст. 18 Закону «Про самоврядування у воєводстві»).

Перелік власних повноважень представницького органу місцевого

самоврядування обця місить і Закон Чехії «Про обці». До них, зокрема, належить прийняття місцевого бюджету, рішень щодо господарювання обця; співпраця з господарськими товариствами; затвердження програми розвитку обця; створення і управління дошкільними закладами, навчальними школами, навчальними художніми школами; створення медичних установ і охорона громадського здоров'я; забезпечення громадським транспортом, управління місцевими дорогами; забезпечення соціального розвитку на своїй території; створення культурних установ, зокрема, муніципальних бібліотек, галерей, музеїв, театрів, інших спеціалізованих закладів культури тощо (ст.35-40).

Щодо регіонального рівня, то відповідно до ст.34-36 Закону «Про краї», до власної компетенції представництва краю відноситься: подання законопроектів до Палати депутатів; розробка програм регіонального розвитку; прийняття й затвердження бюджету краю; вирішення економічних питань, зокрема, надання та отримання кредитів; охорона пам'ятників культури, збереження та відновлення культурної спадщини, регламентація культурно-освітнього використання культурної спадщини; вирішення питань щодо соціального забезпечення населення; вироблення стратегії стосовно охорони природи, концепція збереження чистоти повітря, захист навколишнього природного середовища, забезпечення доступу до інформації стосовно навколишнього середовища тощо.

Власна компетенція органів місцевого самоврядування в Угорщині передбачена у ст.11-17, 21-24 Закону «Про місцеве самоврядування». Згідно з зазначеними нормами рада муніципалітету уповноважена на: вирішення питань щодо планування землекористування; забезпечення місцевих доріг загального користування та їх обслуговування, розробка і підтримання парків та інших громадських місць, створення парковок для транспортних засобів; вирішення питань щодо власності муніципалітету; забезпечення охорони здоров'я, зокрема, первинних медичних пунктів; охорона навколишнього природного середовища; забезпечення діяльності дошкільних установ; надання культурних послуг, бібліотечне обслуговування, підтримка кінотеатрів, захист місцевої культурної спадщини; підтримка місцевого просвітництва; вирішення питань опіки, піклування та захисту дітей; управління житловим фондом; участь у забезпеченні громадської безпеки муніципалітету; забезпечення теплопостачання; забезпечення місцевим громадським транспортом тощо.

Окружні збори наділені власними повноваженнями щодо територіального розвитку; забезпечення розвитку сільських та селищних районів, планування землекористування; формування регіональної політики зайнятості; управління,

розвитку, обслуговування транспортної інфраструктури, зокрема, регіональних доріг та залізничних ліній; забезпечення надання спеціалізованих соціальних послуг; вирішення питань щодо освіти і догляду за дітьми з обмеженими можливостями; обслуговування середніх шкіл, спеціальних шкіл і коледжів, в тому числі, осіб, що, належать до національної або етнічної меншини; надання послуг щодо професійної освіти; координації та підтримки молодіжної політики, зокрема щодо розвитку фізичної культури та спорту.

Що стосується делегованої компетенції, то відповідно до ст. 8 Закону Польщі «Про гмінне самоврядування», на гміну може бути покладено обов'язок виконання делегованих завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації, а також щодо організації підготовки та проведення чергових виборів та референдумів. Держава виділяє відповідні фінансові кошти на виконання делегованої компетенції, а гміна зобов'язана виконувати відповідні делеговані завдання.

Аналогічні норми щодо делегування компетенції урядової адміністрації повіту передбачені в ст. 4, 5 Закону «Про повітове самоврядування» - повіт може на основі домовленості з органами урядової адміністрації виконувати делеговані завдання, які належать до сфери діяльності урядової адміністрації. Крім того, на основі домовленості з іншими одиницями місцевого самоврядування чи воєводством повіт може виконувати делеговані завдання. При цьому закон визначає випадки, в яких спеціальні органи урядової адміністрації можуть накладати на повіт обов'язок вчиняти дії, які належать до сфери завдань повіту і пов'язані з усуненням безпосередньої загрози громадській безпеці та порядку, а також з обороною. Фінансування делегованої компетенції повіту закріплені у ст. 56 Закону «Про повітове самоврядування».

Стосовно регіонального рівня місцевого самоврядування Польщі слід зазначити, що воєводство може підписувати з іншими воєводствами чи його місцевими територіальними одиницями угоди з питань делегування їм виконання громадських завдань (ст.8 Закону «Про воєводське самоврядування»). При цьому Закон «Про воєводське самоврядування» не передбачає можливість виконання воєводством делегованої урядової компетенції. Це обумовлюється функціонуванням на регіональному рівні низки державних органів, зокрема, адміністрації воєводи, яка наділена відповідними державними повноваженнями.

На відміну від Польщі, у Чеській Республіці правове регулювання питань делегування є більш розгорнутим. Зокрема, Закон «Про обці» закріплює конкретний перелік делегованих повноважень, переданих від урядової адміністрації органам місцевого самоврядування. Так, до делегованої

компетенції органів місцевого самоврядування обця належить: розгляд адміністративних правопорушень; забезпечення проведення виборів до Парламенту Чеської Республіки, представництв країв, Європейського парламенту; прийняття рішень з питань охорони земельного фонду; видача посвідчень водія; реєстрація транспортних засобів; видача посвідчень особи і закордонних паспортів; ведення обліку населення; облік підприємців; управління природними (лісовими, водними) ресурсами державної власності, тощо (ст.61-66). При цьому варто зазначити, що правління обця виконує значно більший обсяг делегованої компетенції, ніж інші органи місцевого самоврядування, які, в свою чергу, також можуть делегувати певну компетенцію правлінню (ст.109 Закону «Про обці»).

В Угорщині питання делегованої компетенції, окрім Основного Закону, регламентуються Законом «Про місцеве самоврядування». Згідно зі ст. 10 вказаного закону, органам місцевого самоврядування, у випадках, передбачених законом, та на основі відповідної угоди, може передаватися компетенція державних органів, за виконання якої місцеве самоврядування несе відповідальність. Виконання делегованої компетенції фінансується відповідним чином. Органом і посадовою особою, які безпосередньо відповідають за виконання делегованої компетенції є мерія на чолі з нотаріусом (клерком). Делегована компетенція може передаватися їм як від представницьких органів самоврядування, мера, так і від представників центрального уряду.

У контексті аналізу делегованої компетенції варто відзначити певну особливість функціонування місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині. Мова йде про представництво на місцевому рівні органів державної влади, саме цей факт і накладає певний відбиток на регламентацію делегованої компетенції. Поєднання державної та місцевої влади не усюди є ідентичним, тому що урядові «агенти» діють на різних рівнях адміністративно-територіального поділу. Так, у Польщі вони функціонують лише на вищій ланці територіального поділу – у воєводствах. Натомість у Чехії на місцевому рівні представництв державної влади (місцевих державних адміністрацій в українському розумінні) не передбачено, тому більшість повноважень і предметів відання передані від держави до місцевого самоврядування. Це, власне, і демонструється відповідним закріпленням у Законі «Про обці», про що ми зазначили вище.

Проте в Угорщині ситуація дещо інша. Починаючи з 01.01.2013 р. лєвова частка делегованих повноважень, виконання яких забезпечували нотаріус і мерія, були передані до 198 новостворених державних районних управлінь,

підпорядкованих окружним підрозділам центральної влади. Як зазначають представники Конгресу місцевих та регіональних влад, «розподіл компетенції між центральним рівнем і місцевим самоврядуванням був радикально перероблений виключно в інтересах центральної влади» [50]. Найбільше повноважень було перерозподілено у сфері освіти та охорони здоров'я, управління і забезпечення діяльності яких перейшло до державної влади. Таким чином відбулося зміщення балансу компетенції й зміцнення ролі держави в управлінні місцевими справами, що призвело до звуження компетенції органів місцевого самоврядування.

Висновки до розділу 1

Проведене дослідження конституційно-правових засад місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії дозволяє зробити такі висновки:

У всіх трьох досліджуваних країнах діють конституції «четвертого покоління» (тобто новітні), для яких закріплення засад організації та здійснення муніципальної влади є атрибутивною ознакою. Досить докладне регулювання питань місцевого самоврядування на рівні основного закону забезпечує нормативне підґрунтя для перетворення засад місцевого самоврядування на повноцінний конституційно-правовий інститут.

Предметом конституційного регулювання питань місцевого самоврядування у названих державах є: основоположні принципи місцевого самоврядування, основи його системно-структурної та структурно-функціональної організації, засади взаємовідносин з органами державної влади. Найбільш розлого і системно питання місцевого самоврядування регламентовані Конституцією Польщі, тоді як Конституція Чехії, а тим більш Угорщини в даному є значно більш лаконічними й уривчастими. Проте легальної дефініції місцевого самоврядування не містить жодна з трьох досліджуваних конституцій. Натомість питання щодо порядку формування, структури, функціонального спрямування, компетенції, форм і методів діяльності, відповідальності тих чи інших органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб визначаються на рівні законів. При цьому в Угорщині, як і в Україні, діє єдиний закон про місцеве самоврядування, тоді як у Польщі та Чехії організації місцевого самоврядування на кожному з рівнів територіального устрою присвячено окремий закон.

Конституції і чинне законодавство всіх трьох досліджуваних держав стоять на позиціях муніципального дуалізму. Втім політико-правова теорія і практика названих країн дещо відрізняються: якщо у Польщі вони цілком

перебувають у межах конституційних приписів, то в Чехії, а тим більш в Угорщині відхиляються в бік державницької концепції.

У конституціях усіх трьох досліджуваних держав згадуються виборні представницькі органи місцевого самоврядування, тоді як про виконавчі органи йдеться тільки в Конституції Польщі, а про мерів, що стоять на чолі представницьких органів – у Конституції Угорщини. Водночас обов'язково передбачається право територіальних спільнот самостійно визначати особливості системно-структурної організації місцевого самоврядування на своїй території.

Конституційне законодавство всіх трьох досліджуваних держав визнає й закріплює право органів місцевого самоврядування приймати загальнообов'язкові акти, але водночас передбачає механізми державного нагляду і контролю за законністю в діяльності цих органів. При цьому головною інституційною гарантією законності роботи місцевого самоврядування виступають суди.

Основи місцевого самоврядування досліджуваних країн формувалася на зламі тисячоліть, після розпаду «соціалістичного табору», і зумовлювалися необхідністю державного будівництва на демократичних засадах та перспективою членства в ЄС. Втім на сьогодні усі вони стоять на порозі нової хвилі реформ у сфері територіальної організації публічної влади і матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

Правова основа всіх трьох досліджуваних країн має чотирирівневу будову: а) конституція держави; б) міжнародні договори; в) закони; г) підзаконні акти (у т.ч. акти локальної нормотворчості). Втім обсяг конституційної регламентації, структура і зміст законодавчої й підзаконної бази місцевого самоврядування у цих країнах суттєво різняться: Польща є безумовним лідером, тоді як Угорщина здебільшого поступається двом іншим державам. При цьому відсутність Муніципального кодексу не вважається суттєвою перепорою для розбудови ефективної системи місцевого самоврядування.

Територіальна основа місцевого самоврядування досліджуваних країн формується на основі адміністративно-територіального поділу держави. При цьому в Польщі цей поділ є триланковим, тоді як в Угорщині та Чехії – дволанковим. Проте базовою одиницею місцевого самоврядування в усіх трьох державах визнається громада (гміна, кьозшег, обець); саме на цьому рівні реалізується переважна більшість функцій і повноважень місцевого самоврядування. Реформи територіальних структур у досліджуваних країнах у першу чергу були спрямовані на формування стабільної системи публічного

управління як на регіональному, так і на місцевому рівнях, що відповідає вимогам ЄС, зокрема вимогам нормам NUTS.

Фінансову основу місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії складають власні доходи, а також міжбюджетні трансферти. При цьому в усіх досліджуваних країнах муніципалітети є фінансово залежними від центрального уряду. В усіх трьох країнах значна увага приділяється фінансовому контролю за діяльністю місцевого самоврядування.

Матеріальну основу місцевого самоврядування складає комунальна (муніципальна) власність. Особлива частина майна самоврядування – це так зване фондове майно, яке потрібно для виконання виключних повноважень місцевого самоврядування і як таке має реєструватися окремо від іншого майна. У законодавстві досліджуваних країн досить чітко прописана матеріальна база самоврядування, проте посилення муніципальної власності, як і місцевих бюджетів, залишається актуальним.

Приклад досліджуваних країн підтверджує тезу про варіативність систем і моделей місцевого самоврядування навіть в межах близьких за соціально-економічними та політико-правовими характеристиками держав; адже у Польщі та Угорщині існує континентальна система місцевого самоврядування, тоді як в Чехії – англо-саксонська, у Польщі й Угорщині на базовому рівні використовується модель «слабка рада – сильний мер», тоді як у Чехії – навпаки «сильна рада – слабкий мер».

Системно-структурна організація місцевого самоврядування в досліджуваних країнах підтверджує гіпотезу про те, що інституційна модель місцевого самоврядування, як правило, віддзеркалює певну форму правління: у Польщі та Угорщині, котрі за формою правління є напівпрезидентськими республіками, місцеве самоврядування побудоване за аналогічним зразком, де представницький орган і вища посадова особа отримують мандат довіри безпосередньо від населення, тоді як у парламентарній Чехії побудова місцевого самоврядування орієнтована на парламентарну модель, коли вища посадова особа призначається виборним представницьким органом.

У Польщі модель місцевого самоврядування на всіх трьох рівнях є двоїстою: первинна компетенція розподіляється між представницьким колегіальним органом (рада гміни, рада повіту, сеймик воєводства) та одноосібним (війт, бургомістр, президент міста) чи колегіальним (правління повіту, правління воєводства) виконавчим органом. Натомість у Чехії модель місцевого самоврядування троїста: первинна компетенція розподіляється між представницьким колегіальним органом (представництвом) і двома

колегіальними виконавчими органами (радою і правлінням). Нарешті, в Угорщині модель місцевого самоврядування теж троїста, але з дещо іншим набором суб'єктів: первинна компетенція у ній розподіляється між представницьким колегіальним органом (радою), вищою посадовою особою (мером) і колегіальним виконавчим органом (мерією).

Законодавство усіх трьох досліджуваних країн, ґрунтуючись на концепції муніципального дуалізму, розподіляє повноваження місцевого самоврядування на власні та делеговані, обов'язкові й факультативні. При цьому повноваження представницьких колегіальних органів розподіляються на виключні (прерогативні) і ті, що можуть бути передані (доручені) виконавчим органам. В основу розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування в усіх трьох досліджуваних країнах покладено принцип субсидіарності, внаслідок чого переважну більшість питань місцевого значення уповноважені вирішувати місцеві муніципальні органи.

РОЗДІЛ 2

РЕФОРМИ ІНСТИТУТІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У ПОЛЬЩІ, УГОРЩИНІ, ЧЕХІЇ

2.1. Реформи інститутів місцевого самоврядування у Польщі

Звертаючись до історичного досвіду Польщі, можемо констатувати, що інститути місцевого самоврядування на польських землях відомі давно. Вони беруть свій початок у XIII ст. з поширення Магдебурзького права у містах. Однак, всупереч публіцистичній думці, в історії цієї держави не було періодів, які б сприяли утворенню у громад самоврядної поведінки й свідомості як прояву міцної в часі самоорганізації й безперервної готовності до самостійного вирішення місцевих справ. До 1795 р., коли відбувся Третій поділ Речі Посполитої, інститут місцевого самоврядування функціонував у вигляді трьохступеневої системи: регіональний рівень – воєводство, субрегіональний – повіт, базовий – гміна. Потім Польща була розподілена між Росією, Пруссією та Австрією, і місцева система в кожній частині держави почала будуватися так, щоб відповідати системі домінуючої держави. Таким чином, в Польщі певний час існували три різноманітні моделі місцевого самоврядування. В період, коли Польща отримала незалежність – з 1918 р. по 1938 р., була заново введена попередня система трьох ланок [1].

Проведена в 1970-ті р. адміністративна реформа призвела до значних змін у структурі місцевих органів влади. У ході цієї реформи було ліквідовано традиційну для Польщі мережу з 300 повітів, збільшилася кількість воєводств (з 17 до 49). Замість колишніх громад, кількість яких перед реформою сягала 4313, створили 2394 значно більші одиниці, включаючи 247 міст, 26 міських районів, 1546 сільських гмін і 575 утворень змішаного характеру. Така реформа не тільки призвела до посилення впливу центральної влади на територіальні одиниці, а й організаційно розпорозувала управління.

У територіальних одиницях діяли народні ради, що обиралися раз на чотири роки шляхом загальних виборів. На чолі воєводської адміністрації стояли воєводи, міську адміністрацію очолювали бургомістри, або президенти, адміністрацію міст і гмін – бургомістри, а адміністрацію гмін – вейти. Згідно з Конституцією від 22 липня 1952 року народні ради конституювалися як місцеві органи державної влади та основні органи громадського самоврядування трудящих міст і сіл. Загалом територіальна організація влади за Конституцією ПНР 1952 р. показана на рис. 2.1.

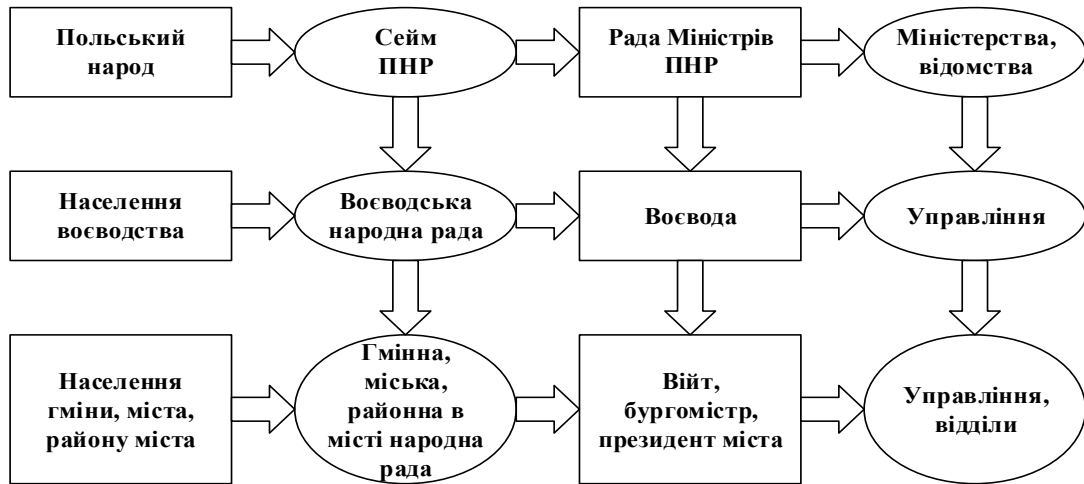


Рис. 2.1. Територіальна організація влади за Конституцією ПНР 1952 р. (в ред. Закону від 10.02.1976)

У зв'язку із цим слід погодитись із твердженням польського дослідника Я. Зелінські, що відновлення у 1990-х роках місцевого самоврядування в якості самостійної підсистеми публічної влади слід оцінювати як значний крок на шляху приєднання до загально поширеної в Європі моделі громадянського суспільства [22].

Перші розмови про це точилися ще на початку 1980-х років, після реєстрації Незалежної самоврядної профспілки «Солідарність». Прийнятий 20 липня 1983 р. Закон Польської Народної Республіки про систему народних рад і місцевого самоврядування [143], хоч і не змінив структуру влади, відіграв важливу роль у справі визнання можливості існування в період соціалізму самоврядування як форми розподілу державної влади. До цієї теми поверталися під час засідань так званого «круглого столу» (із 6.02 по 5.04.1989 р.) – переговорів представників правлячої партії та представників опозиційних сил за участю громадських формувань і спостерігачів від католицької й лютеранської церков, на яких сторони погодилися на еволюційний характер польських змін з урахуванням принципів політичної багатоманітності, місцевого самоврядування, представницького характеру органів влади, свободи власності, ринкової конкурентності тощо. Прийняті рішення спричинили внесення змін до Конституції (29.12.1989 р. і 08.03.1990 р.), що призвело до організації основної одиниці територіального поділу країни.

Запровадження самоврядування вимагало подолання багатьох бар'єрів, що виникли у зв'язку зі сформованим при соціалізмі одностайним способом участі суспільства і баченням дійсності через призму громадського (не публічного) інтересу. Труднощі були пов'язані також із теоретико-правовими й політичними питаннями. Ключовим стало питання про місце самоврядування у структурах

державної влади. Учасники дискусії, як правило, поділяли точки зору, висловлені у міжвоєнний період, і намагалися показати відданість тим ідеалам, а також свою прихильність до західної моделі функціонування держави. Дебати зводились, у першу чергу, до визначення мети нових реформ: чи повинні вони привести до реального відновлення місцевого самоврядування як самостійної підсистеми публічної влади, яка поряд із державою здійснюватиме її на місцях, або ж реформувати політичний лад, не порушуючи моністичного (одержавленого) характеру публічної влади.

На кінець 1980-х початок 1990-х років у Польщі склалися унікальні для регіону Центрально-Східної Європи передумови для реформ у сфері публічного управління, а саме: експертна спільнота, яка із приходом до влади політичної контреліти, запропонувала їй розроблену програму територіальної реструктуризації влади як першочергового кроку демократизації, що стала предметом обговорення вже у 1989 р. під час «круглого столу» з правлячою тоді Польською об'єднаною робітничою партією [122]. Тобто, використовуючи вислів Є. Регульського, у Польщі сформувалося поєднання підготовлених кваліфікованих фахівців та сприятливих політичних умов для здійснення реформ [123]. Беручи до уваги ці обставини, дослідник місцевої демократії в країнах Центрально-Східної Європи М.О. Лендзел визначає процес інституалізації самоврядування у Польщі як «експертний прорив» [51].

Що стосується організаційної складової процесу реформування, то Є. Регульський, один із його творців, визначив наступні його етапи: а) законодавчий (прийняття законодавчих актів для формування основи як процесу реформування, так і діяльності реформованих інституцій); б) інституційний (реалізація законодавчих актів шляхом запровадження відповідних інституцій і забезпечення їх належного функціонування); в) етап забезпечення соціально-психологічного сприйняття суспільством запроваджених змін шляхом просвітницької і роз'яснювальної роботи, який, на наш погляд, можна визначити як адаптаційний, та г) етап моніторингу запровадження реформи і наявність механізмів для усунення проблем у процесі реформування, тобто, гадаємо, контрольний [124].

Реформа публічної адміністрації в Польщі визначалася стратегічними цілями держави, які полягали у розбудові демократичного суспільства і забезпеченні політичного курсу на євроінтеграцію. Цим були обумовлені й фундаментальні засади процесу реформування, які в загальному плані можна розділити на: а) внутрішні (децентралізація державної влади, громадський контроль над державною адміністрацією, розбудова громадянського

суспільства, забезпечення участі громадян у публічному управлінні, обмеження державного втручання у місцеві справи, створення стабільної та прозорої системи асигнування загальнодержавних коштів місцевим бюджетам тощо) і б) зовнішні (створення нової моделі регіонального управління відповідно до вимог ЄС та імплементація європейських стандартів місцевого самоврядування). Очікуваним результатом реформи стало формування багаторівневої системи управління, властивої країнам ЄС, що, за думкою Р. Родеса, передбачає перехід від концепції надання управлінських послуг державою до концепції держави-регулятора, до соціальної справедливості та сталого розвитку [125].

Процес трансформації системи місцевого самоврядування в Польщі почався в 1990 р. з внесення змін до Конституції Польщі. Це завдання взяв на себе утворений в результаті частково вільних парламентських виборів 1989 р. перший (так званий «контрактний») Сейм. Приступаючи до реформування держави, він узяв за відправну точку тезу, що поляки хочуть і можуть узяти відповідальність за своє місто чи село, оскільки краще за центральну владу знають, як налагодити управління заради суспільного блага. Саме громадяни повинні були взяти справи в свої руки і побудувати власну державу. Причому побудувати її знизу, тобто найближче до реального повсякденного життя. Тепер саме вони мали довіряти політикам право управління.

Повернення до місцевого самоврядування в класичному розумінні цієї інституції стало можливим після запровадження самоврядування в гміні на основі Закону «Про територіальне самоврядування» від 08.03.1990 року (який з 1999-го мав назву «Про самоврядування в гміні»). Прийняття Закону «Про територіальне самоврядування» позначило перший крок реформи. Проте реформа запровадила виборні місцеві уряди тільки на муніципальному рівні (гміни), тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації. Відповідно до ст.1 цього закону гміни визначалися як об'єднання громадян, які проживають на певній території. Відновлюючи самоврядування в гміні, безперечно, поверталися до традицій часів Другої Речі Посполитої, водночас, що було нетиповим для посткомуністичних країн, покінчили з інституціями радянського типу – народними радами. На їхньому місці з'явилася гміна як найважливіша одиниця територіального устрою держави із самостійним бюджетом, юридичною особою, комунальним майном і чітко визначеною компетенцією.

Польський дослідник Б. Дольницький відзначає, що право на самостійну організацію своїх справ і управління ними стало вираженням самоврядної влади, яку отримали самоврядні одиниці (територіальні корпорації). Істотною рисою

цих справ стало виконання публічних завдань, одні з яких безпосередньо виникають з колективних потреб місцевих громад, а інші – делегуються державою [90].

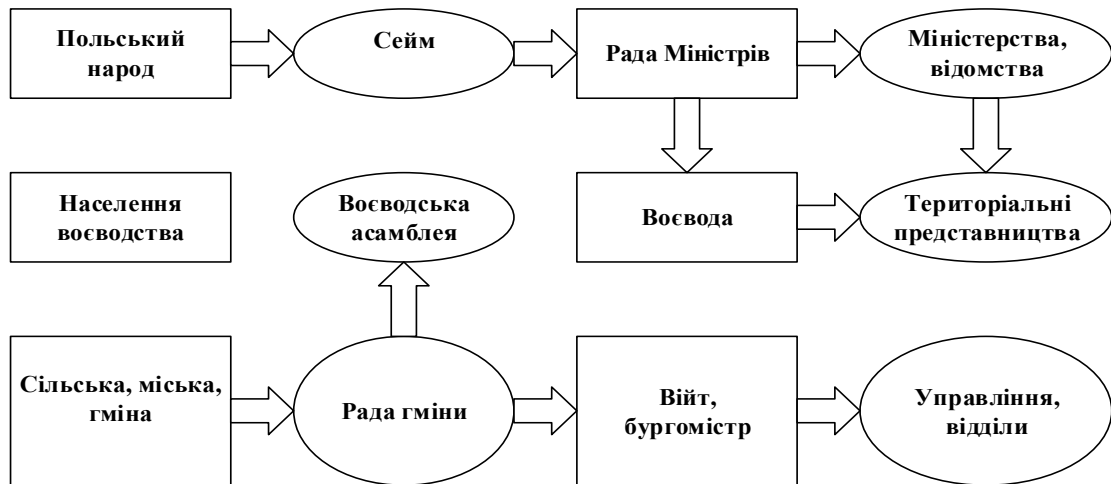


Рис. 2.2. Територіальна організація влади за Законом Республіки Польща «Про територіальне самоврядування» 1990 р.

Гміною (міською чи сільською) мала управляти рада, обрана на загальних демократичних виборах. Громадяни могли об'єднуватися у партії, громадські рухи, аби виставляти своїх кандидатів. Серед нових муніципальних депутатів обирали войта (село), бурмістра (невелике місто) або мера (місто з населенням понад 50 тис. жителів). Громадянам було надано право відкликати депутатів і войта/бурмістра/мера раніше завершення строку його повноважень шляхом референдуму в тому разі, якщо вони були звинувачені у розтраті громадського майна, нехтували законом чи перевищили повноваження. Усі рішення ради гміни ставали обов'язковими до виконання на її території згідно з місцевим правом, а центральна влада могла здійснювати контроль тільки з точки зору відповідності прийнятих рішень законам держави.

Закон відокремлював адміністрацію гмін (чиновники і фахівці) від політичної сфери. Муніципальні депутати – це нормотворчі одиниці, войти/бургомістри/мери – органи, що мали здійснювати політику, визначену радою. Демократична процедура формування місцевих властей, врахування іноді протилежних інтересів різних соціальних і професійних груп мали стати фундаментом громадського піклування про спільне господарство.

Місцеве самоврядування на початку 1990-х р. було інституційним «чужаком» [51] у середовищі інших органів влади, структура, функції яких були успадковані від старого режиму. Нова за суттю організація влади на рівні гміни призвела до ліквідації основних сфер державної монополії: щодо управління територіями, володіння та розпорядження власністю та публічними фінансами

[123]. Гміни почали самостійно вирішувати власні проблеми під власну відповідальність та відповідно до власних поглядів. Головним стратегічним результатом цієї реформи стало наділення реальною владою людей на найнижчому рівні. Другим очевидним результатом було те, що держава показала своє бажання та спроможність до самообмеження. Протягом десятиліття гміна стала найбільшим постачальником публічних послуг та головним партнером у вирішенні основних життєво важливих питань для своїх громадян. Завдяки тому, що гміна має обрану раду та підпорядкований їй виконавчий орган, вона отримала повний комплект владних атрибутів. Таким чином, гміна стала школою демократичного управління (кожні чотири роки близько 52 тис. депутатів обирається до рад гмін). Створення самоврядної гміни справило значний вплив на розвиток структур громадянського суспільства. Гмінна реформа здійснила перебудову адміністративних інститутів, в результаті її запровадження відбулися перші за півстоліття демократичні місцеві вибори у Центрально-Східній Європі. Фактично у 1990 р. був створений каркас для функціонування місцевого самоврядування, визначено поняття гміни, основна її компетенція тощо [104].

У Польщі для формування сприятливого середовища та інституалізації самоврядування було прийнято рішення запроваджувати нові правові норми після проведення перших вільних місцевих виборів, створивши у такий спосіб сприятливе середовище для оновлення еліти, яка була би віддана демократичним цінностям. Також для лобювання ідеї децентралізації були налагоджені зв'язки між експертами та асоціаціями самоврядування [41].

Після виборів до місцевих рад були ліквідовані воєводські комітети, і була введена система, за якої місцеві органи самоврядування залишалися тільки на рівні гмін. Головою державної адміністрації став воєвода, якого призначав Прем'єр-міністр. У серпні 1990 р. були засновані територіальні представництва для вирішення соціальних питань (освіта, охорона здоров'я, пожежна служба та ін.), які залишалися в підпорядкуванні державних адміністрацій та ґрунтувалися на системі повітів, що існували в Польщі до 1975 р.

Закон «Про територіальне самоврядування» 1990 р. передбачав створення представницьких асамблей на рівні воєводства. Цей орган був покликаний виносити рішення по спорах між громадянами та муніципальними органами, а також виступав у ролі консультативного комітету у воєводствах. До цього органу входили представники всіх муніципалітетів воєводств.

У квітні 1992 р. Сейм ухвалив Конституційний закон (так звану «Малу Конституцію»), який вніс зміни до чинної тоді конституції. У цьому документі

знайшли відображення всі основні зміни, що відбулися з 1989 р. У Малій Конституції 1992 р. територіальному самоврядуванню було присвячено окремий розділ. Проте, по суті під територіальним самоврядуванням розумілося самоврядування гмін. Але Сейм продовжував працювати над новою Конституцією. Численні розбіжності в процесі цієї роботи стосувалися різних адміністративних рівнів і структур місцевої влади.

У 1992 р. уряд Х. Сухоцької ініціював систему самоврядування на рівні повітів і розпочав роботу над новим воєводським поділом країни. Зокрема, до повноважень міст були передані деякі функції центральної адміністрації, при цьому передбачалося, що згодом ці повноваження перейдуть до самоврядних повітів. Було підготовлено декілька варіантів нового адміністративно-територіального поділу на рівні воєводств, кількість яких мала бути суттєво зменшена. Владні повноваження і відповідальність планувалося децентралізувати.

Метою адміністративної реформи була зміна територіального поділу, який існував з 1975 р., коли країна була поділена на 49 воєводств і 2500 гмін. Реформа повинна була скоротити кількість воєводств, яких було занадто багато для децентралізованої держави і заснувати другий територіальний рівень – повіти. У 1993 р. на розгляд гмінам був представлений проект реформ, з яким деякі не погодилися. Проект був перероблений, але 28.05.1993 р. у Польщі відбувся «політичний землетрус», у результаті якого плани реформи були відкладені на довгі роки [21].

Після виборів до парламенту в 1993 р. до влади прийшов Альянс демократичних лівих партій, Польська селянська партія та Союз праці. Робота над проектом реформ була призупинена через опір введенню рівня повітів з боку Польської селянської партії.

Та попри це, новий уряд не зупинив реалізацію *Міської пілотної програми реформи публічної адміністрації*, яка діяла у 40 містах. Цим містам було делеговано певні повноваження зі сфери центральної адміністрації. При чому в різних містах ці делеговані повноваження були різними. Це дозволило сконцентруватися на підготовці модельних рішень, що пізніше лягли в основу реформи повітів. На початку 1996 р. *Міську пілотну програму* замінили Законом «Про зміну компетенції деяких міст та міські сфери публічних послуг», а пілотні проекти розпочалися в сільських територіях.

Значний вплив на становлення територіального самоврядування у Польщі мало її приєднання у 1994 р. до Європейської хартії місцевого самоврядування. Зокрема, польське територіальне самоврядування сприйняло такі принципи

діяльності, як однорідність рішень, триступеневість, відносно широка децентралізація, гарантування самостійності та охорона прав самоврядування, організація нагляду за дотриманням законодавства тощо. Суттєвим був також вплив права ЄС. Вже у 1990-х р. почався процес гармонізації польського права з правом ЄС, що позначилося і на територіальному самоврядуванні [24].

З 1994 р. по 1996 р. Сейм прийняв низку законів, що врегульовували систему місцевого управління: Закон «Про місцеве самоврядування Варшави» і Закон «Про державну службу». Було скасовано багато відділень державної адміністрації на місцях. У 1996 р. велася активна дискусія в різних регіональних центрах за участю вчених, представників муніципалітетів і регіональних органів управління з вироблення принципів реформування. Результатом цієї дискусії стало застосування такого принципу реформування системи управління, як децентралізації системи повноважень при дотриманні ефективності виконання кожним рівнем своїх функцій. Одним із засадничих принципів формування нового типу публічної влади на місцевому рівні було визначено уникнення державного втручання у визначення усіх публічно-управлінських функцій, які можуть реалізовуватися базовими одиницями самоврядування, тобто застосування принципу субсидіарності, а також усунення місцевої комуністичної номенклатури з політичних посад за допомогою інструмента демократичних місцевих виборів [51].

У квітні 1997 р., після референдуму, була прийнята нова Конституція Польщі, яка затвердила, що Польща – це унітарна держава, а закріплення на конституційному рівні місцевого самоврядування однозначно посилювало децентралізацію публічної влади. Нова Конституція Польщі стала найважливішою правовою гарантією місцевого самоврядування, визначаючи головні принципи зазначеного інституту – субсидіарність (Преамбула) та децентралізацію (ст.15) як основоположні для побудови системи публічного управління [87].

Після чергових парламентських виборів 1997 р., коли перемогли правоцентристські партії, політична ситуація в Польщі суттєво змінилася. Відразу після виборів, 31.10.1997 р. «Виборчою акцією Солідарність» разом із «Союзом свободи» Л. Бальцеровича було створено Уряд Є. Бузека. Реформа самоврядування повернулась до порядку денного. Підготовчі роботи, проведені у 1993-1997 р., не минули даремно. Прихильники продовження реформи децентралізації підготували теоретичну, правову та практичну базу для впровадження самоврядування на рівні повітів та воєводств. 05.06.1998 р. Сейм Республіки Польща прийняв закони «Про повітове самоврядування» [148] і «Про

самоврядування воєводства» [149], які набрали чинності з 1.01.1999 р, а 28.07 був прийнятий Закон «Про впровадження трьохрівневого територіального поділу держави» [142]. У такий спосіб було створено трьохланковий територіальний поділ держави на гміни, повіти і воєводства. Кількість воєводств скоротили з 49 до 16. На чолі новостворених муніципальних воєводств стали маршалок і воєводська адміністрація, а також воєводські сеймики. Однак на рівні воєводства залишили представництво центральної влади – воєводу з його адміністрацією. Таким чином виник дублюючий свої функції та вкрай коштовний в утриманні муніципально-урядовий гібридний організм [77]. У такий спосіб, хоч і не в повному обсязі, відбулася уніфікація організаційної структури країни, проте було забезпечено її трансформацію з відомчо-територіальної на територіальну. Це наблизило Польщу до європейських стандартів територіального устрою держави і структури органів місцевого самоврядування, які базувалися на принципах побудови громадянського суспільства, субсидіарності, ефективності, прозорості, відкритості, підзвітності і гнучкості. Зазначені Закони закріпили й остаточно сформували правову основу діяльності органів місцевого самоврядування.

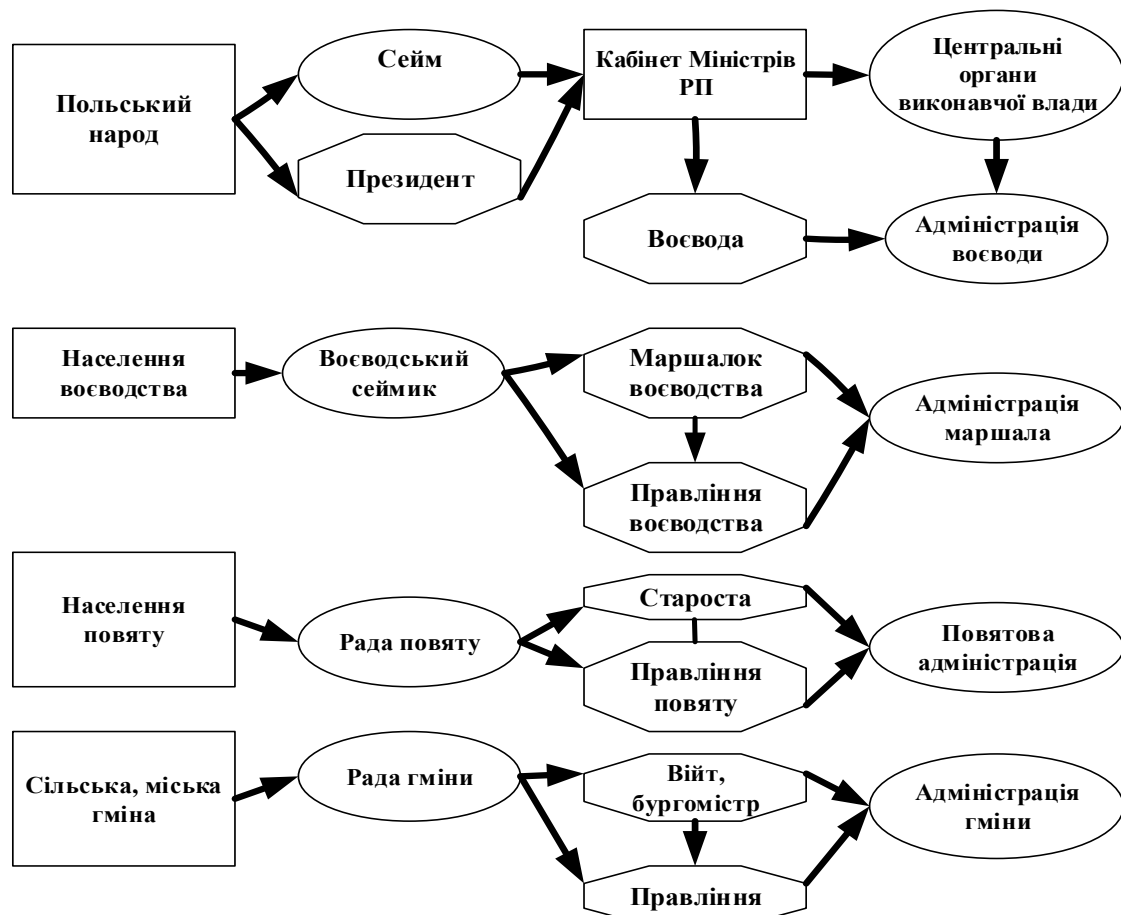


Рис. 2.3. Територіальна організація влади за Конституцією РП 1997 р. та законами «Про повітове самоврядування» і «Про самоврядування воєводства» 1998 р.

Були ухвалені також інші закони, які регулюють правову систему місцевого самоврядування, основними з яких є закони «Про публічні фінанси», «Про вибори до рад гмін, рад повітів і сеймиків», «Про місцевий референдум», «Про урядову адміністрацію у воєводстві». Дуже важливим для реалізації місцевого самоврядування став Закон «Про вирішення справ у адміністративних судах». Його прийняття було спричинене низкою проблем, які виникали між новоствореними органами місцевого самоврядування і владою.

Слід також звернути увагу на так звані впроваджуючі приписи, які регламентували порядок введення в дію нових законів. Так, 10.05.1990 р. було видано Приписи впровадження закону про територіальне самоврядування і закону про службовців самоврядування [137], а 13.10.1998 р. – Приписи впровадження закону про реформування публічної адміністрації [139].

Разом з інституційними змінами постійно змінюється й виборча система Республіки Польща. Законом від 20.06.2002 р. були запроваджені прямі вибори вїйтів, бурмістрів і мерів (президентів) міст, а також дещо розширені їхні повноваження. На думку польських дослідників, незважаючи на отримання мандату безпосередньо від виборців, вїйт, бурмістр, мер обмежений у своїх діях обов'язком виконання вказівок ради гміни [83]. Проте чимало інших авторів стверджують, що з часу отримання прямого мандату від виборців, вїйт, бурмістр, мер перетворилися на органи виконавчої влади, які є повністю незалежними від ради, але доволі часто цілком успішно цю раду собі підпорядковують.

Так, І. Вронська вбачає у запровадженні прямих виборів вїйтів, бурмістрів і мерів початок процесу «витискання влади ради сильною особистістю – тієї ради, в якій співіснували різні інтереси й формувався спільний погляд» [8]. Дехто навіть вважав це кроком, що перекреслює ідею самоврядування, як вона сформульована в Європейській хартії місцевого самоврядування, в якій чітко сказано, що локальні соціуми управляються за допомогою рад або виконавчого органа, що обирається з членів ради і є відповідальним перед нею.

Вибори депутатів рад гмін, кількість жителів яких не перевищує 20 тис. осіб, обиралися за мажоритарною системою в одномандатних округах, а в інших гмінах – за змішаною системою. Але з 2012 р. всі депутати рад гмін, незалежно від кількості жителів, обираються за мажоритарною системою в одномандатних округах [61].

У 2008 р. Міністерством внутрішніх справ і адміністрації Республіки Польща був опрацьований новий проект «Стратегії реформи державного управління на 2008-2015 р.», який повинен завершити адміністративну реформу в Польщі. Даний проект передбачає зміну законодавства про статус міст, про

воєвод та їхні повноваження, а також черговий перерозподіл повноважень між урядовими і самоврядними органами влади. Окрім цього, прийняте рішення щодо продовження реформи управління державними коштами шляхом подальшої децентралізації, згідно з якою більшість фінансових рішень буде прийматись територіальним самоврядуванням [55].

У цілому варто відзначити й динаміку законодавчого запровадження нової структури місцевої публічної адміністрації. Поряд із гмінним самоврядуванням впроваджено також самоврядування на рівні і воєводств. Інституційна реформа місцевої влади в Польщі посилила роль територіального самоврядування у житті країни та впровадила чіткий поділ компетенції органів місцевого та регіонального самоврядування і органів урядової адміністрації.

Гмінна реформа зробила прорив у побудові нової системи місцевого управління. Було запроваджено не тільки організаційні, структурні, виборчі зміни місцевої влади, в цілому було створено новий базовий рівень місцевого самоврядування, і не просто закріплено на папері, а забезпечено його повноцінне функціонування. Завдяки реформуванню інститутів місцевого самоврядування в Польщі була впроваджена нова система місцевого самоврядування, яка ґрунтувалася на принципах Хартії, яка майже докорінно змінила попередній устрій місцевої влади і саме завдяки цьому був створений своєрідний плацдарм для реформування адміністративно-територіального устрою держави [75].

Окремої уваги заслуговує реформа фінансово-економічних засад місцевого самоврядування в Польщі.

Напередодні реформ 1990-х р. найбільші видатки державного бюджету спрямовувалися на розвиток економіки, в першу чергу важкої промисловості. У 1989 р. держсектор включав 21 тис. державних підприємств, з яких 9 тисяч фінансувалися центральною або місцевою владою. Значні видатки пішли на модернізацію польської економіки у 70-80 р. ХХ ст., але вони не окупились, що призвело до зростання дефіциту бюджету і державного боргу, який склав близько 40 млрд. дол. Загалом у 1989 р. бюджетний баланс Польщі характеризувався значним дефіцитом (більше 7%).

Центральний уряд з метою збалансування держбюджету з початку 1990 р. почав скорочувати видатки, що на перших порах спричинило підвищення цін. Переважна частина державних підприємств була приватизована, що скоротило видатки на утримання державного сектора. Польща отримала значну фінансову допомогу від Заходу, але використання цієї допомоги виявилось неефективним. Проте заборгованість Польщі перед західними кредиторами була реструктуризована.

Польща є однією з центрально-східноєвропейських країн із перехідною економікою, яка досягла найбільшого успіху у подоланні інфляції та проведенні вдалої макроекономічної політики у трансформаційний період. Період боротьби з інфляцією Польщі можна поділити на три частини: 1) перші стабілізаційні програми на початку 90-х років (1990-1993 р.) 2) етап контролювання пропозиції грошей і обмінного курсу у поєднанні з ринковими інструментами (1993-1998 р.). 3) період прямого таргетування інфляції (1998-2005 р.). Як відзначає М. Карлін, кожен з трьох періодів мав свої стратегії інфляції, також свої цілі та інструменти монетарної політики і певні успіхи у цьому процесі [27].

На кожному етапі реформування місцевого самоврядування в Польщі пильна увага приділялась питанням поглиблення фінансової самостійності гмін. Утвердженню їх самостійності відчутно сприяли здійснення вищезазначеної реформи адміністративно-територіального устрою та бюджетна децентралізація.

У грудні 1990 р. було прийнято Закон «Про доходи гмін і засади їх субвенціювання». Проте вже наприкінці 1992 р. були прийняті поправки [145], які повніше враховували потреби гмін. Зокрема, визначено мінімальний розмір субвенцій – 7,5% від доходів бюджету держави.

У 1994 р. було прийнято Закон «Про публічні замовлення» [136]. Цей закон запровадив регулювання цільових витрат, забороняючи здійснювати їх без тендерів. Система державних замовлень передбачала й певну свободу для місцевих посадовців. Наприклад, за вказаним законом бургомістр міг використати гроші без якихось спеціальних погоджувальних процедур. Проте, якщо виконання замовлення вимагатиме більше визначеної суми коштів, то бургомістр не має права на самостійне рішення щодо їх використання. У цьому законі також обумовлювалась пріоритетність місцевих підприємств щодо підприємств з інших міст під час проведення тендерів на одержання і виконання державного замовлення.

Право випускати муніципальні облігації місцеві органи влади Польщі отримали в 1995 р. Таке право мають гміни, повіти, воєводства, їхні об'єднання, а також місто Варшава. Як зазначає Карлін М.І., подібне потрібно запровадити й в Україні [27]. Законодавством визначено, що емітент, яким є орган місцевого самоврядування, об'єднання муніципалітетів, столиця, зобов'язані визначати мету випуску муніципальних облігацій. Він не має права витрачати кошти, отримані в результаті випуску облігацій на інші цілі. На сьогодні економіка перебуває у стані реформування, в країні відбувається реформа місцевих фінансів та міжбюджетних відносин, тому на випуски облігацій муніципальних запозичень накладено низку обмежень.

Аналіз динаміки доходів органів територіального самоврядування Польщі свідчить про її синусоїдний характер. Так, у 1992 р. відбувся певний їх спад. Упродовж 1993-1997 р. почалося повільне зростання доходів. У 1998-2003 р. навпаки – спостерігалось падіння доходів, яке змінилось стабільним зростанням у наступні роки, в основному за рахунок зростання дотацій і субвенцій з державного бюджету та зростання частки в податках до державного бюджету. Як зазначає польський дослідник З. Міколаєвич, політика «консолідації публічного бюджету», що проводилася в Польщі, у першу чергу, призвела до значного зростання бюджету воєводств, але фінансування органів місцевого самоврядування залишається значною проблемою [112].

Конституція Польщі 1997 р. гарантувала органам місцевого самоврядування частку в публічних доходах; відповідно до їх завдань поділила доходи територіального самоврядування на власні (частина податку з фізичних та юридичних осіб, кошти в рамках програм ЄС та інших програм тощо), субвенції та цільові дотації. Конституція Польщі обмежила обсяг заборгованості органів місцевих самоврядування, він не повинен перевищувати 60% річного доходу муніципалітету.

Реформа 1998 р. означала появу нових рівнів самоврядування – повітів та воєводств. Завдяки перерозподілу повноважень між рівнями управління частка місцевого рівня у сукупних видатках сектора публічного управління Польщі збільшилася від 23% у 1998 р. до майже 30% у 1999 р., як і очікувалося.

У листопаді 1998 р. був прийнятий Закон «Про публічні фінанси»; ним було збільшено доходи гмін та визначено норми фінансування самоврядування на рівні воєводств і повітів. Прийнятий як тимчасовий, цей закон проте діяв до 2003 р. Основним недоліком нової системи була велика залежність воєводств від дотацій і субвенцій з центру. З 1 січня 2004 р. набув чинності закон «Про доходи органів територіального самоврядування» [137], яким було збільшено частку власних доходів органів місцевого самоврядування. Так, частка гмін з податку на доходи фізичних осіб зросла з 27,6% до 39,34%, а частка з доходу юридичних осіб зросла з 5% до 6,71%. На рівні повіту ця частка зросла відповідно з 1% до 10,25% та з 0 до 1,4%, а на рівні воєводства – з 1,5% до 1,6% та з 0,5% до 15,9%. Водночас було зменшено цільові дотації з бюджету держави. Новий правовий акт відрізнявся змінами, які були спрямовані, зокрема, на збільшення власних надходжень гмін і скорочення в їхніх сукупних доходах частки трансфертів, переданих із державного бюджету. Встановлений законом механізм формування доходів органів місцевого самоврядування сприяв також посиленню мотивації гмін щодо покращення збору власних надходжень. З того часу діяльність поліції

та ветеринарної інспекції почала фінансуватися не з повітового, а з воєводського бюджету. Чіткіше було встановлено і розмір субвенцій з державного бюджету.

На думку багатьох фахівців, згадана вище адміністративно-територіальна реформа 1998-1999 р., коли було скорочено кількість воєводств, а первинною адміністративною і бюджетною одиницею стала гміна, стала фактично першим кроком до відродження в нових історичних реаліях тієї системи місцевих фінансів, що існувала в Польщі до 1950 р.

На сьогодні доходи гмін – це доходи одиниць територіального самоврядування, у т.ч. власні доходи, загальні субвенції та дотації з державного бюджету. Зокрема, бюджет гміни отримує загальну субвенцію на освіту, бюджетне вирівнювання та компенсацію витрат, а також цільову дотацію з державного бюджету на делеговані державою повноваження. Крім того, доходами можуть бути кошти, що надходять із зарубіжних джерел і не підлягають поверненню, зокрема з бюджету Євросоюзу, а також надходження, передбачені спеціальними приписами закону.

Згідно з Конституцією, власні доходи гміни включають всі доходи одиниць територіального самоврядування, за винятком загальних субвенцій та цільових дотацій. На сьогодні Закон «Про доходи органів територіального самоврядування» [139] розподіляє доходи гміни на такі групи:

1. Доходи, що встановлюються і збираються на підставі окремих податкових законів: податок на нерухомість; сільськогосподарський податок; лісовий податок; податок на транспортні засоби; спадщина і дарування на користь гміни; збір за вчинення цивільно-правових правочинів;

2. Надходження від зборів: гербовий збір; ринковий збір; збір з власників собак; експлуатаційні збори (збори за користування природними ресурсами) – в частині, встановленій Геологічним і гірничим кодексом [152]; збори та інші надходження, встановлені гміною на підставі окремих законів.

Частка загальнодержавних податків на прибутки, що зараховується до місцевих бюджетів, розглядається як спосіб їх збалансування. До них належать:

– 37,89% надходжень від прибуткового податку з фізичних осіб, які проживають на території гміни; базова ставка встановлена в законі на рівні 39,34%, але знижується за формулою, зазначеною в законі, що обчислюється щорічно [153];

– 6,71% надходжень від податку на доходи юридичних осіб та організацій без статусу юридичної особи, що створені у гміні.

Крім того, в якості окремої категорії доходів гміни можна виокремити: доходи, отримані підприємствами, установами та організаціями гміни, відсотки

від фінансових коштів гміни, що перебувають на рахунках у банках, а також доходи від власності гміни.

Натомість доходи бюджету повіту складаються з таких власних джерел:

- доходи від зборів, що сплачуються на користь повіту за окремими законами;
- доходи від повітових бюджетних установ та самоврядних бюджетних закладів;
- доходи від власності повіту;
- спадщина і дарування на користь повіту;
- доходи від штрафів та пені, визначених в окремих законах;
- відсотки за кредитами, наданими повітом;
- відсотки на несвоєчасно переказану дебіторську заборгованість;
- субсидії від інших одиниць територіального самоврядування;
- інші доходи повіту на основі окремих законів.

Нарешті, до власних джерел доходів бюджету воєводства належать:

- доходи від воєводських бюджетних установ та самоврядних бюджетних закладів;
- доходи від активів воєводства;
- доходи від штрафів і пені, визначених в окремих законах;
- 5% надходжень з державного бюджету, пов'язаних зі здійсненням функцій державного управління та інших функцій, передбачених законодавством;
- відсотки за кредитами, наданими воєводством;
- відсотки на несвоєчасно переказану дебіторську заборгованість;
- субсидії від інших одиниць територіального самоврядування;
- інші доходи воєводства на основі окремих законів.

Слід підкреслити, що у Польщі постійно ведуться пошуки шляхів оптимізації місцевих бюджетів. Так, у 2015 р. перелік зборів, що належать до власних доходів гміни, був доповнений новим видом надходжень: згідно із Законом «Про внесення змін до деяких актів у зв'язку зі зміцненням інструментів захисту навколишнього середовища» Закон «Про місцеві податки і збори» був доповнений положенням, що дозволяє радам гмін встановлювати рекламний збір за розміщення рекламних щитів чи рекламних пристроїв. Водночас відповідно до Закону «Про енергетику» від 27.05.2015 р. внаслідок розмежування обов'язків гмін і шляхової служби було зменшено тягар на місцевий бюджет, оскільки тепер гміна не зобов'язана фінансувати освітлення державних шляхів поза межами так званої «зони розвитку».

За даними польських експертів, основними статтями доходів місцевого самоврядування в Польщі протягом 2006-2016 р. були: а) загальні субвенції з державного бюджету; б) податок на прибуток фізичних і юридичних осіб; в) податок на нерухомість; г) надходження від послуг; д) цільові дотації на виконання власних і делегованих повноважень. Разом вони складають більше 51% від середньорічного доходу органів територіального самоврядування Республіки Польща за останні 11 років [100]. Інші джерела є набагато менш важливими; наприклад, сільськогосподарський податок є сільській місцевості становив у 2009 р. лише 2,8% від загального обсягу доходів місцевих бюджетів [153]. Унаслідок бюджетної децентралізації частки видатків місцевих бюджетів у ВВП і зведеному бюджеті держави стрімко зросли, досягнувши максимуму у 2000 р. Відтоді внаслідок унесення змін до порядку фінансування деяких суспільних завдань, ці показники дещо знизилися, однак залишилися доволі вагомими.

Після вступу Польщі до ЄС в 2004 р. удосконалення фінансування органів місцевого самоврядування здійснювалося відповідно до вимог ЄС, що сприяло їх самостійності та стимулювало пошук коштів у рамках європейських програм. Було здійснено новелізацію закону «Про публічні фінанси» (2006 р.) та закону «Про доходи органів територіального самоврядування» (2007 р.). Внесено зміни й у механізми фінансування та стимулювання регіонального розвитку [44].

Аналіз діяльності органів місцевого самоврядування Польщі впродовж 2005-2017 р. засвідчує значну роль зовнішнього фінансування місцевих бюджетів і зростання значення вміння місцевих керівників використовувати європейські програми та гранти. Перед вступом до ЄС Польща отримала 12,8 млрд. євро з фондів Євросоюзу. За 2007-2013 р. Польща отримала від ЄС 67 млрд. євро, а за 2014-2020 р. одержить ще 105,8 млрд євро. Тільки за один рік (01.05.2004-01.05.2005) надходження від ЄС перевищили внески Польщі до ЄС на 6 млрд. злотих [27]. Звісно, усе це позитивно відобразилося на фінансовій системі Польщі, у т.ч. й на фінансовій основі місцевого самоврядування цієї країни.

Фінансова криза 2008 р. стала випробуванням для фінансових систем усіх досліджуваних нами країн. За висновками фахівців, фінансові складнощі місцевого самоврядування не слід розглядати як тимчасове явище [69]. При цьому зауважимо, що наслідки в Польщі кризи проявилися менше, ніж у більшості держав Європи. Певна заслуга в цьому й ефективної фінансової політики центрального уряду та органів місцевого самоврядування. Так, з метою підняти споживання, у Польщі було знижено ставки податку на прибуток:

максимальні ставки впали з 40% до 32%, до того ж місцеві податки на оборот компанії знизилися на 14,3%. Відповідно посилилася реакція центрального уряду на зменшення муніципальних надходжень – урядом було компенсовано місцевим органам влади зменшення надходжень і збільшення витрат шляхом цілеспрямованої антикризової політики та застосування формули вирівнювання. Як наслідок, у 2009 р. сільські гміни надали на 32% більше індивідуальних знижок за ставками місцевих податків на нерухомість.

У 2009 р., незважаючи на світову кризу, приріст ВВП у Польщі склав 1,8%, у 2010 р. – близько 3%. У 2011 р. ріст дорівнював майже 3% від ВВП, а в 2012 р. приріст сягнув 2%. У 2010 р. польський уряд ухвалив «Багаторічний фінансовий план на 2010-2013 р.», де головним завданням визначалося зменшення дефіциту бюджету, а інструментом було обрано зростання розміру податку на додану вартість.

Важливим вектором діяльності щодо стабілізації фінансування місцевого управління було забезпечення кращого доступу до ефективного використання коштів ЄС. Польський уряд взяв на себе зобов'язання підтримати попереднє фінансування проектів ЄС і прискорити фінансування місцевих інфраструктурних програм. Було проведено роботу зі спрощення процедур та організації допомоги малим муніципалітетам за підготовкою пропозицій [68].

Польська модель місцевого оподаткування почала ґрунтуватися в основному на використанні податків на власність. З усіх органів територіального самоврядування Польщі, лише гміни наділені повноваженнями в сфері оподаткування. Їхні податкові права не стали дуже широкими і зводяться до запровадження місцевих податків згідно із законодавчо визначеним переліком, надання пільг щодо їх сплати та регулювання податкових ставок у встановлених межах. Ці повноваження розповсюджуються на власні податкові доходи, крім податків з доходів фізичних і юридичних осіб [130], які мають вагомє фіскальне значення, особливо податок з нерухомості, земельний податок і податок з власників транспортних засобів.

Більше уваги почали приділяти внутрішнім запозиченням. У Польщі (до речі, так само як у Чехії та Угорщині) великі міста почали активніше використовувати випуск облігацій, оскільки вони мають стабільний ринок розміщення, зазвичай за допомогою власних комерційних банків місцевих органів влади. Покращилася система управління проектами, спрямована на підвищення ефективності витрат місцевого самоврядування. У Польщі ще в 1990-х р. було розширено предмет аналізу законності шляхів підвищення функціональності та ефективності. Особлива увага зверталась на здійснення

регулярних аудитів та усвідомлення його цінності владою і громадськістю.

З 1 січня набув чинності Закон від 27.08.2009 р. «Про публічні фінанси», котрий замінив попередній однойменний Закон від 30.06.2005 р. Новий закон систематизував положення про бюджетну резолюцію органів місцевого самоврядування, вказуючи, що вона складається з місцевого бюджету місцевого та додатків. Закон також запровадив елементи довгострокового бюджетного планування з боку органів місцевого самоврядування, аби забезпечити довгостроковий фінансовий прогноз, орієнтований на період фінансового року і, принаймні, трьох наступних років. Це дозволяє Міністерству фінансів розробляти чотирирічну стратегію управління державним боргом і впливати на державний борг. До переліку багаторічних проектів органи місцевого самоврядування включають багаторічні програми, проекти чи завдання, у т.ч. програми, що фінансуються за рахунок коштів ЄС, а також пов'язані з публічно-приватним партнерством.

Із 01.01.2012 р. також набрали чинності спеціальні принципи бухгалтерського обліку і правила щодо контролю з боку Міністерства фінансів та контрольно-наглядових органів, орієнтовані на оцінку ефективності розпорядників бюджетних коштів щодо виконання функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Важливе місце в обговореннях, що проводяться в рамках міжнародних організацій щодо запобігання утворенню надмірної заборгованості бюджету посідає проблема так званих фіскальних правил. У цьому контексті слід відзначити, що в Польщі існують податкові правила, що стосуються фінансування місцевого самоврядування. Вони містяться в Законі про публічні фінанси і ґрунтуються на загальнодержавній методології. На сьогодні такі фіскальні правила у Польщі зводяться до наступного:

1) конкретний ліміт боргу місцевого бюджету підлягає перегляду залежно від низки факторів, у т.ч. від загальної суми фінансових зобов'язань, що підлягають погашенню, розміру доходів і поточних витрат, доходів від продажу активів і розміру цих показників протягом трьох останніх років;

2) заплановані поточні витрати не можуть перевищувати запланованих поточних доходів, профіциту бюджету за попередні роки, а також тимчасово вільних ресурсів.

Закон «Про публічні фінанси» регулює функціонування бюджетних юридичних осіб місцевого самоврядування, до яких належать бюджетні установи та самоврядні бюджетні заклади. Бюджетні установи є організаційними одиницями публічного фінансового сектора, що не мають статусу юридичної

особи, покривають свої видатки безпосередньо з бюджету і отримані доходи направляють до державного або місцевого бюджету. Бюджетна установа працює на підставі статуту, що визначає, зокрема, її назву, місце і предмет діяльності. Основу її фінансово-економічної діяльності складає план доходів і видатків. Натомість самоврядний бюджетний заклад функціонує на платних засадах, покриває видатки, пов'язані зі своїм функціонуванням, за рахунок власних доходів, котрі можуть доповнюватися дотаціями з місцевого бюджету. Самоврядний бюджетний заклад може виконувати як власні (самоврядні) повноваження (зокрема щодо житлового будівництва, будівництва доріг, організації громадського транспорту і дорожнього руху, електропостачання, водопостачання і водовідведення, підтримання чистоти і порядку в громадських місцях, утримання спортивних споруд, кладовищ тощо). Основу його фінансово-економічної діяльності складає фінансовий план, що включає в себе річний дохід (у т.ч. гранти з місцевого бюджету), оборотні активи, дебіторську заборгованість, фінансові зобов'язання на початок і кінець бюджетного року, а також розрахунки з місцевим бюджетом. У разі функціонування поза межами планових показників доходів і видатків зміни до фінансового плану можуть бути внесені протягом року лише за умови, що це не призведе до зменшення обсягу платежів до місцевого бюджету чи збільшення субсидій з місцевого бюджету. Встановлені наприкінці звітного періоду перевищення обсягів оборотних активів самоврядний бюджетний заклад сплачує до місцевого бюджету, якщо тільки компетентний орган місцевого самоврядування не прийме іншого рішення.

Загалом доходи місцевого самоврядування в Польщі протягом 2011-2016 р. збільшилися зі 150 млрд. до 195 млрд. злотих, що свідчить про середній річний темп зростання на рівні 5,39%. Операційна рентабельність перебувала в діапазоні від 5,76% до 10,35%, тобто в середньому на рівні 8,19% [121].

Сказане вище вказує на те, що процес реформування органів місцевого самоврядування у Польщі ще не завершений. Тенденція до децентралізації призводить до того, що держава доручає гмінам чергові завдання, не передбачаючи для них бюджетних коштів, що помітно ускладнює функціонування муніципалітетів. Гміни, у свою чергу, виробили механізм «скидання» з себе завдань, призначених для публічної влади, внаслідок чого відбулася, зокрема, приватизація охорони здоров'я і ліквідація чи приватизація шкіл. Дедалі частіше лунають пропозиції створити ще одне воєводство, об'єднати чи навіть ліквідувати окремі гміни й повіти, змінити обсяг компетенції, затверджений для відповідних рівнів муніципальної адміністрації тощо.

2.2. Особливості інституційних змін у системі місцевого самоврядування Угорщини

В Угорщині до комуністичного режиму найбільш впливовим у місцевій політиці територіальним рівнем був рівень графства. Графства беруть початок від самоврядування феодальної еліти в Угорщині. Представники від зборів графств відігравали важливу роль як в управлінні країною в цілому, так і в представництві місцевих інтересів в центрі, при цьому входили й до складу парламенту. Графства склали базу національної політики до кінця ХІХ ст., але вже з 1886 р. вони стають переважно рівнем самоврядування, хоча за ними ще зберіглося право участі в національній політиці.

В Угорській Народній Республіці (УНР) територіальна організація влади будувалася за класичним «радянським» зразком (див. рис. 2.4). Закон І 1971 р. про Ради визначав їх як органи народного представництва, самоврядування і державної адміністрації, що діють на основі демократичного централізму і здійснюють владу народу [29]. Законом ІІ 1983 р. було закріплено скасування районів і підвищення ролі міських і сільських рад. Тому згідно з §42 Конституції УНР 1949 р. (в ред. Закону ІІ 1983 р.) місцеві ради діяли в столиці, областях, районах столиці, містах і селах. Декілька рад могли також утворювати Раду спільно [30]. У свою чергу, §44 цього документу передбачав, що Рада обирає виконавчий комітет, утворює комісії, спеціалізовані адміністративні органи, може засновувати підприємства і установи. Одноосібних місцевих органів влади не передбачалося.

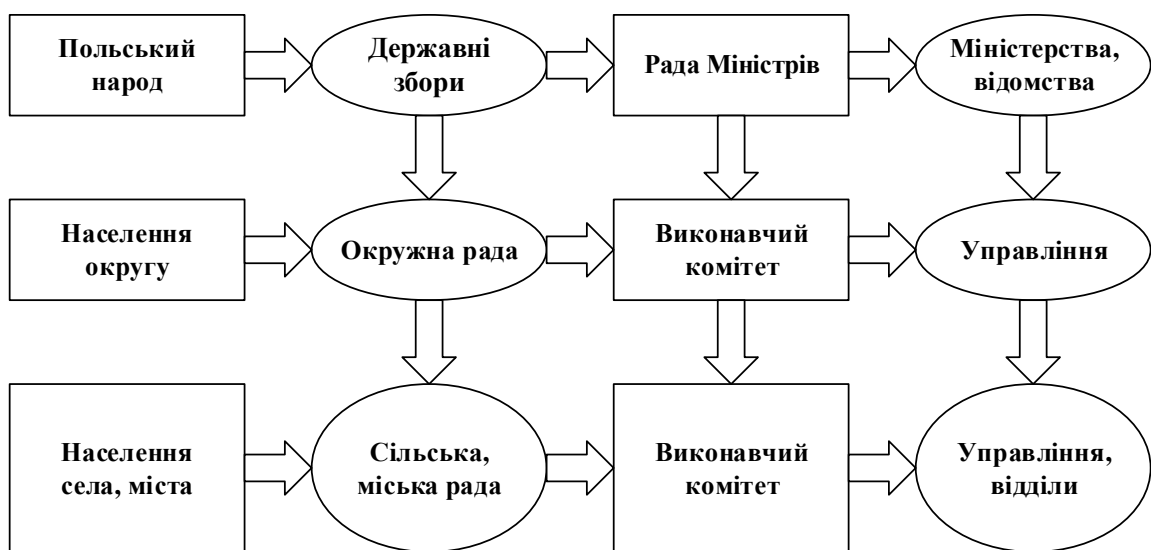


Рис. 2.4. Територіальна організація влади за Конституцією УНР 1949 р. (в ред. Закону від 19.04.1972)

Зрозуміло, що в умовах руйнації соціалістичного ладу і переходу до

плюралістичної демократії така система територіальної організації влади мала бути суттєво змінена. В Угорщині реформа місцевого управління проводилась протягом 90-х років ХХ ст. і пройшла два етапи. Вона була однією з перших і найбільш успішних реформ Угорщини, яка зробила країну піонером у модернізації публічного управління на місцевому рівні [115]. Реформа місцевого самоврядування в Угорщині розвивалася дуже швидкими темпами.

Нова система місцевої демократії була створена на двох базових принципах. Перший – з урахування угорської традиції, яка склалася історично і була зафіксована у відповідних юридичних документах до встановлення у країні радянської влади. Другий принцип – повна відповідність Європейській хартії про місцеве самоврядування. Вже у вересні-жовтні 1990 р. пройшли вибори до місцевих органів влади. Крім цього, у 1991-1992 р. були прийняті закони, що стосувалися компетенції органів публічного управління на усіх рівнях, місцевого управління столиці та її районів, переходу прав власників, фінансової діяльності місцевих органів влади [77].

Оновлена Конституція Угорщини і Закон «Про місцеве самоврядування» 1990 р. визнавали право місцевих громад, включаючи маленькі поселення, на місцеве самоврядування, що призвело до зростання кількості територіальних самоврядних одиниць до 3149 [97]. Члени місцевих співтовариств отримали право на автономне і демократичне управління, на прийняття рішень з місцевих питань в інтересах місцевого населення шляхом виборів своїх представників і через форми прямої участі громадян у здійсненні місцевого самоврядування. Законодавство визначало права та обов'язки органів місцевого самоврядування, а також гарантувалася захист їх прав у разі потреби через судову систему.

Всупереч централізованій соціалістичній системі закон «Про місцеве самоврядування» від 3 серпня 1990 р. і глава ІХ Конституції Угорщини заклали основи нової системи місцевого самоврядування. Згідно зі ст. 42 Конституції Угорщини «місцеве самоврядування є формою незалежного демократичного управління місцевими громадськими справами, формою здійснення місцевої влади в інтересах населення» [36].

Ст. 44 Закону «Про місцеве самоврядування» 1990 р. визнавала, що місцева представницька установа:

- самостійно регулює і управляє місцевими справами, її рішення можуть бути проконтрольовані лише з точки зору законності;
- здійснює щодо власності самоврядування права, що належать власнику, самостійно розпоряджається доходами самоврядування, може займатися, під свою відповідальність, підприємницькою діяльністю;

- для виконання завдань, визначених законом, має право на відповідний власний дохід, крім того, відповідно до цих завдань їй надається державна підтримка;
- у рамках закону визначає види і розміри місцевих податків;
- у рамках закону самостійно формує адміністрацію і визначає порядок її діяльності;
- може створювати символи самоврядування, встановлювати місцеві нагороди і знаки визнання заслуг;
- у публічних справах, що стосуються місцевого населення, може звертатися з ініціативою до відповідних органів;
- має право вільно об'єднуватися з іншими місцевими представницькими органами; для спільного відстоювання інтересів вправі створювати самоврядні союзи за інтересами, співробітничати у сфері виконання своїх завдань з місцевим самоврядуванням інших країн і може бути членом міжнародної самоврядної організації

Незважаючи на швидкість, реформа місцевого самоврядування в Угорщині була більш всеосяжною і вичерпною, ніж в інших колишніх країнах соціалістичного табору. На відміну від законодавства Польщі і Чехії, наприклад, на перших етапах, правові реформи в Угорщині зачіпали і субрегіональний територіальний щабель місцевого самоврядування (графства). Це дозволило здійснити ефективну деволюцію широкого кола функцій місцевого управління. Крім того, успіху реформ сприяло встановлення з самого початку чіткої системи фінансових відносин. Позитивну роль, безумовно, зіграв період підготовки до реформи ще наприкінці соціалістичного режиму. Тобто «чорнова» підготовка почалася ще за два роки до зміни уряду.

Перші незалежні вибори до територіального і місцевого самоврядування були проведені восени 1990 р. і відтоді проводяться регулярно. Всі мери обиралися безпосередньо, вибори до рад відбувалися за пропорційною системою з компенсаційним списком. Мер обирався прямими виборами на території з населенням до 10000 громадян, а призначався радою там, де громадян проживає більше. Відповідно до ст. 98 закону «Про місцеве самоврядування» 1990 р., члени представницького органу обиралися на чотири роки. Їх кількість залежала від чисельності громадян території та коливається від 3 до 88 осіб. Права і обов'язки місцевих органів влади визначені законами і передбачали судовий захист аж до звернення до Конституційного суду країни.

Закон «Про мерів» від 05.06.1994 р. сприяв перетворенню органів самоврядування на своєрідну «кузню кадрів» для національної політики.

Зокрема, він дозволяв мерам і членам обласних та місцевих рад брати участь у парламентських виборах, поєднувати свою діяльність з мандатом депутата парламенту [108]. Це означало об'єднання національної та місцевих і регіональних політичних еліт, перетворювало територіально-локальну політику на підготовчий етап до національної політики. В результаті, як правило, більше третини парламентаріїв Угорщини обіймали посади у місцевій політиці й більша половина з них раніше займалися місцевою політикою.

Другий важливий етап пов'язаний з прийняттям у 1994 р. поправок до Закону «Про місцеве самоврядування» 1990 р. У цих поправках були враховані недоліки і проблеми, що виникли в ході реалізації першого етапу. Внесені зміни ґрунтувалися на наступних факторах: досвіді чотирьох минулих років; професійному та науково-теоретичному аналізу; зарубіжному досвіді; рішеннях Конституційного суду та інших судів [97].

Основні положення поправок стосувалися розширення конституційних гарантій місцевого самоврядування; усунення деяких невідповідностей в законодавстві про місцеве самоврядування; поліпшення організаційної системи місцевого самоврядування. На цьому етапі були запроваджені прямі вибори мерів, регламентовані гарантії гласності та модифіковані форми участі громадян у місцевому самоврядуванні. Більш чітко виокремлювалися повноваження представницьких органів місцевого самоврядування. У поправках визначалася процедура об'єднання територіальних одиниць. Графства отримали статус самоврядних територіальних одиниць, змінився їх правовий статус, були визначені їх нові функції, були введені прямі вибори представницьких органів округів. Скасований інститут комісарів республіки, які були представниками держави на місцях, через його низьку ефективність.

Таким чином, нове законодавство складалося: з конституційних змін, (радикальна зміна раніше існуючих законів); правових актів про місцеве самоврядування (включаючи міський і сільський рівень), в яких йшлося про його нову структуру і механізми функціонування; законів про вільні місцеві вибори, в яких передбачалися різні виборчі системи і механізми для різних рівнів місцевого врядування; законів про державних службовців і працівників бюджетної сфери; законів про масштаби компетенції і обов'язки (власні і делеговані) усіх рівнів публічного управління; законів про передачу державної власності органам місцевого самоврядування; фінансового регулювання діяльності місцевого самоврядування; закріплення процедур судового нагляду і паралельного судового захисту [96].

Формування нової організаційної структури місцевого самоврядування

представляло собою ще один важливий напрямок реформування системи місцевого самоврядування. Організаційна будова пройшла доволі легко, основні організаційні форми були встановлені за порівняно короткий термін. В Угорщині представницька влада на базовому рівні місцевого самоврядування стала належати виборним радам. Міські і сільські ради обирались прямими виборами на чотири роки. Рада – головний орган місцевого самоврядування. Рада мала право самостійно визначати структуру комітетів, виключення складає фінансовий комітет, який повинен бути обов'язково в будь-якому представницькому органі в територіальній одиниці з чисельністю населення більше 2000. Більше половини членів комітетів повинні бути членами ради.

Мер – політичний і адміністративний глава місцевого самоврядування. Він виконує як місцеві адміністративні завдання, так і наділяється державними адміністративними функціями. Він здійснює загальне керівництво за діяльністю адміністрації, стежить за виконанням рішень ради. Адміністрація поділяється на департаменти за функціональною ознакою.

Отже, на кінець 1996 р. в результаті проведення регуляторної та інституційної реформ угорські органи місцевого самоврядування отримали політичну, адміністративну та економічну незалежність, що, в свою чергу, створило передумови для здійснення і захисту фундаментального права на самоврядування. У проведених реформах дістав відображення принцип «стримувань і противаг», що стало запорукою збереження демократичних політичних змін при здійсненні реформи публічного управління протягом першого перехідного періоду. У цілому нова система місцевого управління сприяла швидкій розбудові демократичної, правової держави, де панують закон і ринкова економіка [116; 130].

Однак питання вдосконалення місцевого самоврядування і територіальної структури органів публічної влади, а також наближення до стандартів ЄС потребувало особливої уваги. Таким чином, був започаткований наступний етап децентралізації влади. Нові правила регулювання включали:

- регулювання фінансової активності (аудит);
- закони про борги і банкрутство органів місцевого самоврядування;
- удосконалення системи надання державних субсидій;
- закони про об'єднання і співробітництво між місцевими органами самоврядування;
- закони про нагляд за процесом прийняття рішень органів місцевого самоврядування;
- внесення доповнень до законодавства про державних службовців і

працівників бюджетної сфери;

– прийняття Закону «Про регіональний розвиток і планування використання земель» [40].

Угорщина продовжувала дотримуватися принципу децентралізації для уникнення створення штучних функцій муніципалітетів і максимальної відповідності місцевого самоврядування територіальним особливостям. Муніципалітети були основною одиницею системи самоврядування і створювалися в населених пунктах, до яких в Угорщині були віднесені села, містечка і міста, прирівняні до округів.

Загалом упродовж 90-х р. в Угорщині після десятиліть централізованого управління Комуністичної партії була заснована децентралізована система місцевого самоврядування. Розробники нової політичної системи розглядали органи місцевого самоврядування як головну гарантію життєздатності демократії. Спираючись на суспільні цінності, органи місцевої влади повинні були врівноважувати центральну владу, обмежуючи можливість створення авторитарної системи. Наріжним каменем реформ було відновлення повністю автономно виборних органів місцевого самоврядування за принципом «один муніципалітет – один орган місцевого самоврядування». Більше ніж 3000 місцевих громад (NUTS 5/LAU 2) сформували перший (нижчий) рівень, а 19 округів і столиця – другий (NUTS 3).

Хоча децентралізація й здійснила значний прогрес в Угорщині в перші роки [129], формування цієї системи не призвело до справжнього автономного та ефективного функціонування. По-перше, сам по собі принцип децентралізації був проблемою, адже кожен муніципалітет мав право формувати власні органи місцевого самоврядування. Невелике обмеження було введено в 1994 р., воно дозволило створення органів місцевого самоврядування тільки в громадах з кількістю більше ніж 3000 жителів, проте існувало безліч громад з кількістю мешканців менше ніж 100 чоловік. Таким чином, склалася величезна система, якою було важко керувати як з адміністративних, так і фінансових аспектів. По-друге, ця фрагментарна система була створена без будь-яких відмінностей між врядуванням на місцевому рівні: існувала дуже невелика розбіжність в компетенції та завданнях між малими селищами та містами. Іншою проблемою була відсутність сильного середнього рівня управлінської системи. В Угорщині середній рівень залишався «загубленим рівнем» [168], оскільки «центральний уряд не був зацікавлений в заповнюванні вакууму на середньому рівні, а органи місцевого самоврядування не були зацікавлені в заснуванні потенціального суперника з надання послуг» [127]. Як наслідок, окружні управління не могли

стати органами управління регіонами, їх роль була обмежена щоденним управлінням інституціями середнього рівня. Це завдання також було складне для реалізації, адже окружні управлінські органи були наділені вузькими фінансовими повноваженнями для маневру (наприклад, вони не могли запровадити окружні податки), а також були сильно залежні від підтримки держави.

У цілому, можна прослідкувати суперечливу картину організації влади місцевого рівня в Угорщині. Очевидно, що органам місцевого самоврядування надавалася значна автономія в здійсненні їх діяльності, але їх функціонування значним чином залежало від фінансової допомоги держави. Оскільки законодавча зміна системи органів місцевого самоврядування вимагає підтримки 2/3 більшості національного парламенту, до 2010 р. головним інструментом контролю над місцевим самоврядуванням залишалося фінансування. За два десятки років своєї пореформеної історії, система угорського місцевого самоврядування дозріла до змін, і законодавці національного парламенту повинні були стикнутися як зі структурними, так і з фінансовими труднощами, коли започаткували реформи на субнаціональних рівнях.

У 2010 р. після парламентської перемоги партії Фідес відбулися суттєві зміни в системі місцевого самоврядування. Головними змінами безперечно було прийняття Основного Закону 2012 р. і нового Закону «Про місцеве самоврядування» 2011 р. Однією з перших змін у системі місцевої влади була виборча перебудова. Задекларована мета виборчої реформи була збереження коштів зі зменшенням кількості представників в органах місцевого самоврядування. Основна структура виборчої системи залишилася практично недоторканою, але незначні зміни були ініційовані в кожному з аспектів виборчої системи. Кожна зміна була кроком від пропорційного представництва до мажоритарної системи. Цей напрям безсумнівно більш вигідний для великих політичних організацій з ширшою горизонтальною мережею. У результаті змін вигірше становище дісталось великим національним партіям, які можуть домінувати в одномандатних округах.

Після зміни виборчої системи, наступний етап місцевої реформи стосувався середнього рівня. Першим кроком було відновлення управлінських органів окружного рівня восени 2010 р. Це було важливою фазою в організації органів місцевого самоврядування, адже за короткий період до 2010 р. (коли соціалістичний уряд прибрав ці органи та передав їх компетенцію на регіональний рівень) не було ніякого законного контролю над органами місцевого самоврядування. До реформи окружні органи здійснювали виключно

нагляд за рішеннями органів місцевого самоврядування на предмет їх відповідності законодавству, але з 2011 р. був запроваджений контроль з боку державних контролерів, які стали більш могутніми засобами в руках окружної влади, наприклад, вони можуть накладати штрафи на органи місцевого самоврядування у разі виявлення правопорушень.

Наступний крок – з січня 2011 р. управлінські окружні органи стали урядовими органами. До того часу на середньому (регіональному) рівні існувало декілька державних органів (наприклад, щодо оподаткування, санітарного нагляду тощо), чийм завданням було представлення центральної влади. Тепер більшість цих органів злилися в урядові органи. Голови цих органів стали державними (урядовими) делегатами, відповідальними перед урядом. У рамках цього кроку уряд зазначив, що напрям на посилення централізованого управління на середньому рівні є політичним рішенням. Помітним є те, що уряд побудував і зміцнив паралельну структуру управління, яка існує поза виборним окружним самоврядуванням, який був витіснений на задній план [77].

Останнім кроком реформи середнього рівня, який був запроваджений у 01.2012 р., було перейняття центральним урядом повноважень щодо управління власністю (разом з боргами) окружного самоврядування. Угорська держава взяла на себе кредитний борг органів місцевого самоврядування у розмірі 600 млрд. форинтів, що накопичився у них у період з 1956 по 2013 р. [81].

Незважаючи на те, що окружне самоврядування залишилися єдиним виборним органам середнього рівня, проте їх попередній статус практично повністю був змінений. Їх майбутнє невизначене: відповідно до урядової концепції правлячої партії, вони можуть координувати планування та розвиток територій, але водночас ці сфери міцно пов'язані з ресурсами ЄС, і, відповідно, підконтрольні регіональним/окружним радам (які знаходяться під впливом партій та центрального уряду).

Реформування системи місцевого самоврядування проводилося з метою збереження коштів та поділу місцевих та державних функцій. Реформа і відповідно новий Закон «Про місцеве самоврядування в Угорщині» набував чинності в три етапи:

- окружні управління, законний нагляд, управління активами (з 01. 2012 р.)
- фінансування та завдання місцевого самоврядування (з 01.2013 р.)
- несумісність політичних посад (з 10.2014 р.).

Реформа не залишила недоторканими й відносини між місцевими суб'єктами влади. До 2010 р. заступники мера обиралися депутатами з числа членів ради, тепер вони можуть бути призначені не лише з членів ради.

Формально мер може запропонувати кандидатуру заступника мера не з числа депутатів ради тільки тоді, коли він вже має заступника з ради. «Заступник-аутсайдер» (не з числа депутатів) не має права голосу, але він/вона може брати участь та виступати на засіданнях ради. Оскільки угорське законодавство не надає точного переліку повноважень заступника мера, реальна влада та місце для маневрів заступників мерів може варіюватися у кожному муніципалітеті відповідно до місцевих обставин [76]. Завдяки цьому положенню правляча партія може додати ще одну посаду до своєї системи.

Насамкінець, реформа сприяла посиленню позиції мера: він набув права вето над рішеннями ради, якщо він вважав їх такими, що суперечать інтересам муніципалітету; мер може приймати рішення з питань, з яких рада не може прийти до консенсусу; більш того, в деяких (надзвичайних) ситуаціях мер може приймати рішення без залучення до цього процесу ради.

Слід відзначити, що угорський Закон «Про місцеве самоврядування» 2011 р. був підданий певній критиці з боку Конгресу місцевих і регіональних влад Європи, який навесні 2012 р. направив спеціальну комісію, покликану оцінити рівень місцевої й регіональної демократії в Угорщині [107]. У доповіді комісії віталася ратифікація Угорщиною у червні 2010 р. Додаткового протоколу до Європейської хартії про місцеве самоврядування, що стосується права брати участь у справах місцевої влади. Однак водночас був висловлений жаль, що цей позитивний крок виявився зведений до мінімуму через наступні реформи місцевого самоврядування, котрі, на думку комісії, ведуть до руйнації правових рамок вирішення місцевих і регіональних проблем у країні. Зокрема, глибоку стурбованість викликала загальна тенденція до рецентралізації сфер компетенції та слабкий рівень захищеності принципу місцевого самоврядування на конституційному рівні. Підкреслювався той факт, що місцеві влади в Угорщині залишаються у сильній залежності від урядових грантів і що процес консультацій вимагає більш ретельного опрацювання й посилення для приведення у відповідність із вимогами Хартії про місцеве самоврядування [76]. Нарешті, місцеві влади не мають ефективного судового захисту в тому, що стосується їхньої можливості звертатися до суду для гарантування своїх прав згідно з Хартією [45].

Як бачимо, місцеве самоврядування Угорщини, зокрема його інститути, пройшли довгий шлях реформ і перетворень. Вважаємо за доцільне зазначити, що наразі система місцевого самоврядування Угорщина являє собою достатньо неоднозначний приклад. Останні реформи інститутів місцевої влади Угорщини, на думку багатьох фахівців, дещо повернули країну на початок 90-х р.

Очевидним є посилення централізації влади, перехід до мажоритарного типу голосування на місцях, перерозподіл повноважень на користь держави.

На завершення нашого дослідження звернемося до реформування фінансово-економічних основ місцевого самоврядування в Угорщині.

Увесь час з моменту свого заснування, основною рисою системи місцевого самоврядування в Угорщині була відсутність фінансової децентралізації. Місцева автономія завжди була обмежена тим, що лише одна чверть доходів була незалежною від інших рівнів державної адміністрації. Це співвідношення серед країн ОЕСР є нижчим лише у Великобританії, Ірландії та Нідерландах. Частка власного доходу вище в усіх країнах, де органи місцевого самоврядування мають настільки широку автономію, як в Угорщині [100]. Основним місцевим джерелом для органів влади місцевих громад традиційно є податок на прибуток, який зазвичай становить 2% доходу (а не прибутку!) компаній. При цьому органи самоврядування округу ніколи не мали права стягувати податки.

Тому Угорщина однією з перших соціалістичних країн почала реформувати свою фінансово-економічну систему. В цій країні реформи в галузі місцевих фінансів проводилися ще до початку демократизації, в межах загального процесу лібералізації економіки наприкінці 1980-х років. Органи місцевого самоврядування мали права встановлювати свої податки, мати деякі власні джерела фінансування, тобто «чорнова» підготовка розпочалася ще за два роки до зміни уряду [89]. До 1990 р. в Угорщині встановилася відносно лібералізована система економічних відносин.

Координація питань фінансового регулювання була вирішальною для визначення меж перетворень на місцевому рівні. Після проведення структурної і регуляторної реформи, була здійснена фінансова реформа, в результаті якої органи місцевого самоврядування отримали у своє розпорядження майно та інші джерела фінансування, які гарантували наявність у цих органів реальної влади, їх економічну незалежність разом з можливістю незалежно розпоряджатися наявними у них ресурсами. Місцеві органи влади отримали право на стягнення власних податків, хоча це не повною мірою зменшило їх залежність від центру. Основна частина фінансових коштів органів місцевого самоврядування надходила з державного бюджету з чіткою вказівкою їх використання. Частка податкових надходжень, які залишалися на місцях, починаючи з 1990 р. поступово зменшувалися і в 2001 р. становила лише 5% [128]. При цьому майже третина органів місцевого самоврядування потребувала додаткових ресурсів для виконання зростаючого в результаті децентралізації переліку зобов'язань на місцевому рівні.

Після 1990 р., місцева влада отримала право на володіння і розпорядження власністю, яку вони успадкували від попереднього режиму, зокрема основний їх актив становили колишні державні заводи та підприємства. Після запровадження місцевої приватизації та виснаження товарних активів, місцева влада розпочала пошук додаткових джерел фінансування. Наприклад, випуск облігацій, насамперед великими муніципалітетами, став все більш поширеним способом аби покрити місцеві інвестиції та витрати пов'язані з поліпшенням громадських послуг. Багато місцевих інститутів також взяли позики та кредити. Таким чином, з 1990 р. до середини 1990-х р., місцеве самоврядування отримувало значний прибуток від приватизації місцевих активів.

Поряд з існуванням певного рівня фінансової незалежності (передбачаючи власний дохід, отримуючи субсидії на душу населення з центрального бюджету, одержуючи активи, беручи участь у діловій діяльності), органи місцевого самоврядування перебували під постійним і зростаючим фіскальним тиском – для того, щоб підтримувати своє функціонування, більшість угорських органів місцевого самоврядування випускали облігації або брали кредити. Борг на місцевому рівні постійно зростає, і форс-мажорні фінансові кошти від державних органів стали постійними джерелами фінансування органів місцевого самоврядування.

Прийнятий у 1990 р. Закон Угорщини «Про місцеві податки» [78] визначив перелік місцевих податків: податок на нерухомість та землю, податки на ділянки та будівлі, податок на туристичні послуги, прибутковий податок з комерційної діяльності, комунальний податок. Проте податкова база була розподілена дуже нерівномірно: на столицю – припадало 45% суми надходжень від місцевих податків країни. Це робило необхідним державне субсидування переважної частини муніципалітетів.

Для Угорщини в середині 90-х р. була характерна висока частка різного виду субсидій: нормативні (70% всього обсягу субсидій), цільові, адресні; субсидії з центральних фондів на конкретні потреби; субсидії для малозабезпечених територій.

У 1995 р. угорський уряд, аби зменшити інфляцію, прийняв програму стабілізації економіки, що зводилася до різкого скорочення державних витрат і поступового підвищення податків. Середньорічний темп інфляції в Угорщині становив 5,1%.

З 1995 р., автономія місцевих урядів на отримання кредитів та позик була обмежена аби зменшити дефіцит державного бюджету, а також запобігти надмірній заборгованості та неплатоспроможності місцевих органів.

Серйозною проблемою системи місцевого самоврядування була і є її надмірна фрагментація: у 91% із 3158 муніципалітетів проживають 5000 мешканців, а в 54, 3 – менше 1000. Такі муніципалітети не в змозі забезпечити належний рівень надання послуг. Через відсутність прозорості й підзвітності у використанні коштів місцевими органами влади держава вважає, що вони не є спроможні адекватно використовувати фінансові кошти, що спричиняє приховані спроби рецентралізації. В цілому фінансова автономія органів місцевого самоврядування була дуже обмежена і значною мірою залежала від державних субсидій.

У цілому, можливість органів місцевого самоврядування надавати додаткові послуги і виконувати завдання залежала виключно від фінансових можливостей муніципалітету. Ця «широка відповідальність» була поєднана з «широкою безвідповідальністю» [117]: тоді як законодавство надало органам місцевого самоврядування можливість збільшити свою автономію, фінансова підтримка з боку центральної влади знижувалася, і відповідно змушувала їх полишати виконання своїх завдань. Протягом останніх двох десятиліть в Угорщині була поширеною практика, коли муніципальні органи базового рівня передавали здійснення своїх повноважень окружним органам самоврядування, тому що вони не могли продовжувати забезпечення їх фінансування.

Як ми вже зазначали, з 1996 р. наміри вступу до ЄС зумовили кроки до формування регіонів, які б відповідали європейським критеріям. Регіони прийшли на зміну існуючим районам, оскільки утримання трирівневої системи місцевого територіального управління для країни з населенням трохи більше 10 млн. виглядало недоцільним.

У 2004 р. Угорщина стала членом ЄС, втім темпи зростання угорської економіки від цього суттєво не змінилися: на їх динаміку, на думку експертів, більше вплинули підготовчі заходи та реструктуризація економіки. Однак починаючи з 2005 р. і дотепер в Угорщині тривають досить непопулярні реформи, спрямовані на збалансування доходів і видатків бюджету згідно з вимогами ЄС. Особливо вони прискорилися з 2010 р., коли до влади прийшов вищезгаданий уряд на чолі з В. Орбаном.

У 2006 р. на цілі розвитку Угорщина отримала понад 1 млрд. з бюджету ЄС. Але в 2007-2013 р. почали працювати інші схеми. Відповідно були розроблені три основні програми. Їх метою було, по-перше, вирівнювання розвитку порівняно з іншими країнами ЄС з урахуванням використання бюджету ЄС; по-друге – підготовка до введення євро; по-третє, досягнення стандартів Лісабонського протоколу з параметрів зростання.

Відповідно до вимог ЄС Урядом Угорщини був розроблений та затверджений Парламентом Національний План Розвитку, який поєднав в собі стратегію розвитку країни в цілому та концепцію регіонів. У 2007 р. Угорщина вступила в новий історичний етап свого економічного розвитку. Завдяки появі можливості використання нових джерел фінансування, а саме зі Структурних Фондів ЄС та Фонду З'єднання країна й надалі дотримувалася розвитку тих стратегічних напрямів, які визначені Програмою національного розвитку. Таке фінансування мало забезпечити країні подолання відставання та досягнення до 2013 р. середнього рівня економічного розвитку країн ЄС. У рамках передбаченої ЄС політики Угорщина протягом 2007-2013 р. отримала доступ до 22,4 млрд. євро, які стали доповненням до державних, власних коштів і приватного капіталу у фінансуванні визначених пріоритетних напрямків. Окрім цього, ще 3 млрд. євро надійшло від Європейського фонду розвитку сільського господарства і територій.

В межах реалізації Національного плану розвитку фінансування і за підтримки ЄС Уряд Угорщини визначив чотири пріоритетні напрямки своєї діяльності, а саме: покращення конкурентоспроможності виробничого сектору економіки, збільшення кількості зайнятих та розвиток трудових ресурсів, покращення інфраструктури і навколишнього природного середовища, посилення регіонального та місцевого потенціалу. Однак у процесі їх реалізації виникло чимало проблем, зокрема недоліки комунікацій між рівнями управління, незнання механізму управління тощо.

Іншою тенденцією було те, що відсоток зростання центральної підтримки не відображався на зростанні в витратах місцевого самоврядування, що призвело до фінансових проблем для багатьох місцевих органів. Центральний уряд поставив велику кількість завдань для місцевих самоврядування, але фінансування надане для виконання цих завдань не зросло в тій мірі, що й витрати на забезпечення цих послуг, призводячи до значного зниження фінансової спроможності місцевих управлінь. Оскільки економічна ситуація постійно погіршувалась, багато органів місцевого самоврядування розширили або збільшили місцеві податки. Однак, цей спосіб збільшення місцевого доходу був обмежений, частково через те, що рівень місцевого оподаткування був і так високий, і частково через те, що збільшення розміру існуючих податків або представлення нових було вкрай ризикованим з політичної точки зору. Ситуація стала ще гірше внаслідок фінансової кризи 2008 р., коли органи місцевого самоврядування (борг яких був, як правило, в іноземній валюті), не могли забезпечувати своє функціонування: вони повинні були зупинити плани

розвитку, компенсувати втрати від місцевих податкових надходжень і вирішувати проблему щодо падіння соціального статусу місцевих громад.

Ні планова економіка, ні неоліберальна макроекономічна політика не дозволили органам місцевого самоврядування Угорщини підтримувати стійкий розвиток і модернізувати свою інфраструктуру. То ж після 2010 р. новий уряд стикнувся з абсолютно неефективним, дисфункціональним місцевим самоврядуванням, що стало наслідком несприятливої макроекономічної політики останніх десятиліть. При цьому появу фінансових проблем у органів місцевого самоврядування, як справедливо зауважує К. Лентнер, не можна віднести до виключно їхніх власних прорахунків, – вони стали наслідком неналежного виконання своїх функцій тими державними органами, котрі були відповідальними за здійснення нагляду і контролю за їх діяльністю [106].

У 2011 р. уряд, як і всі його попередники, розпочав нову програму раціоналізації публічного управління. Ця державна програма підкреслювала ідею і цінність «доброго врядування». Постійним питанням на порядку денному фахівців місцевого самоврядування та вчених-юристів була реформа місцевих фінансів. Деякі захищали систему малого муніципалітету, стверджуючи, що надання державних послуг є більш дорогим у великих муніципалітетах і звертають увагу на те, що села витрачають відносно невелику частку державних витрат. Інші вбачали значну економію від скорочення кількості місцевих влад або принаймні від позбавлення їх відповідальності за надання дорогих послуг і ресурсів розвитку. Зрушення балансу в розподілі обов'язків між місцевими органами влади та державною адміністрацією (на користь останньої), безсумнівно, спричинило реструктуризацію фінансів, скорочення доходів місцевих органів влади. Скасування або зниження рівня податку на підприємництво і скорочення частки муніципалітетів в загальнодержавних податках обговорюється вже кілька років. Рівень центральних грантів, безумовно, знизився після передачі шкіл, лікарень, установ охорони здоров'я та інших об'єктів центральному уряду. Деякі вчені пророкують значне число банкрутств муніципалітетів найближчим часом, коли сотні місцевих влад не будуть в змозі погасити свої борги (загальна сума боргів органів місцевої влади становить близько 1,200 млрд. форинтів).

Відповідно до вищенаведеного, реформа фінансових основ місцевого самоврядування в Угорщині була і є дуже важливим аспектом цілісного реформування публічної влади. Спершу уряд намагався вирішити фінансові проблеми фрагментарності злиттям посад мерів муніципалітетів з кількістю населення до 2000 осіб. Це не порушувало автономію муніципалітетів, оскільки

вони могли обирати власних представників, але кошти муніципалітетів могли раціоналізуватися.

Починаючи з 2011 р., центральний уряд змінив підходи до фінансування в системі місцевого самоврядування: до реформи муніципалітети субсидували з центрального бюджету за рахунок трансфертів на душу населення. Тобто вони отримали певну суму грошей на основні види своєї діяльності, при цьому не мало значення, чи були фактичні витрати більшими чи меншими за норму. Тепер фінансування органів місцевого самоврядування в Угорщині змінене на діяльнісно-орієнтоване, і муніципалітети отримують від центрального уряду кошти, виходячи з розрахункової вартості певної діяльності. Це положення також слугує ціно-раціоналізації системи.

Нарешті, керівництво органів місцевого самоврядування тепер змушене працювати у більш суворих рамках: 1) органи місцевого самоврядування не можуть здійснювати планування свого річного бюджету з дефіцитом; 2) вони можуть надавати добровільні послуги лише у тому випадку, якщо це не загрожуватиме виконанню обов'язкових завдань; 3) добровільні послуги повинні покриватися з власних доходів місцевих бюджетів (наприклад, місцеві податки, доходи від комунальних підприємств); 4) умови випуску облігацій та отримання кредитів стали дуже суворими, оскільки вони жорстко лімітують як сам порядок, так обсяги кредитних вкладень (органи місцевого самоврядування повинні отримувати від центрального уряду дозвіл на отримання кредиту, якщо це не стосується подій, пов'язаних з ЄС, забезпечення ліквідності чи погашення боргів) [126].

Основні елементи кардинальних інституційних реформ місцевого самоврядування в Угорщині на сьогодні полягають у наступному:

1. Радикально змінилися теоретичні основи місцевого самоврядування Угорщини: відбувся перехід від концепції муніципального дуалізму до державницької концепції місцевого самоврядування. Тепер воно тлумачиться як продовження виконавчої влади на місцях, як форма децентралізації державної влади.

2. Значно скорочено депутатський корпус представницьких органів місцевого самоврядування. У поєднанні зі скороченням чисельності парламенту та запровадженням принципу несумісності посади мера з мандатом парламентарія це спричинило значну втрату престижу місцевої політичної еліти.

3. Строк повноважень представницьких органів місцевого самоврядування і мерів збільшено з 4 до 5 років, аби розвести в часі передвиборні кампанії щодо парламентських і місцевих виборів і в такий спосіб забезпечити політичну

стабільність і баланс політичних сил.

4. Підвищено роль мера в системі органів місцевого самоврядування з одночасним послабленням позицій голови адміністрації (нотаріуса). Як наслідок, відбулася поляризація влади всередині виконавчих органів, що призвела, з одного боку, до зміцнення службової дисципліни, але з іншого – до ризиків в аспекті легітимності й професіоналізму в їх роботі.

5. Звужено діапазон власних (обов'язкових) повноважень органів місцевого самоврядування; з їх компетенції виведено витання управління освітою, соціальним захистом населення, охороною здоров'я тощо. За рахунок місцевого самоврядування розширено повноваження державних органів виконавчої влади, підпорядкованих уряду.

6. Скасовано закон про асоціації органів місцевого самоврядування, аби розчистити майданчик для нового територіального співробітництва й подальшого розвитку інтеграційних процесів у межах ЄС. Проте, з урахуванням наявних тенденцій щодо централізації публічного управління в Угорщині, створення муніципальних асоціацій здійснюватиметься, скоріш за все, під жорстким патронатом держави.

7. Запроваджено категорію «місто на правах округу». Це створило передумови для реорганізації муніципальних служб у крупних містах, хоча на сьогодні ці міста виглядають чужорідним елементом у системі місцевого самоврядування Угорщини.

8. В умовах хронічного дефіциту власних коштів місцевих бюджетів, фактичний обсяг повноважень органів місцевого самоврядування значною мірою залежить від обсягів фінансових ресурсів, що передаються з державного бюджету, а відтак – від політичної волі поточного складу уряду.

9. Передбачено можливість примусового об'єднання територіальних громад, у т.ч. скасування самостійних органів місцевого самоврядування в населених пунктах з населенням менше 2000 осіб.

10. Запроваджено більш суворий контроль за органами місцевого самоврядування з боку органів виконавчої влади та правоохоронних органів.

11. З метою недопущення заборгованості органів місцевого самоврядування запроваджено жорсткі фіскальні правила, але при цьому досить важко відмежувати дріб'язкову фінансову опіку від раціональної економіки.

12. Надання цільових бюджетних трансфертів органам місцевого самоврядування заборонено, хоча й попередня модель їх фінансування теж суттєво обмежувала їх на практиці.

Чимало фахівців висловлює побоювання, що останні тенденції (в тому

числі передача основних завдань до органів, підпорядкованих центрального уряду, жорсткіший контроль центру і слабка фінансова ситуація муніципалітетів) можуть призвести до набагато більш централізованої і менш демократичної системи місцевої влади. На наш погляд, оцінювати результати недавніх реформ місцевого самоврядування в Угорщині поки що зарано, але їх найбільш важливими наслідками є, вочевидь, централізація і скорочення ресурсів системи органів місцевої влади. Зрозуміло, що на сьогодні економічні фактори вийшли на перший план порівняно з питаннями збереження локальної демократії.

Загалом однією з найбільш важливих сучасних тенденцій Угорщини є етатизм, який є політичною ідеологією уряду, що перебуває при владі з 2010 р. Можна було б думати, що головною причиною цього руху є відповідь на виклики світової економіки та фінансової кризи, але ймовірно це було б поспішним висновком. Тенденції централізації превалюють далеко за межами сектору місцевого самоврядування, які породжують демократичний дефіцит у роботі всієї публічної сфери. Концентрація влади і демонтаж гарантій верховенства права за останні чотири роки спровокували широкомасштабну критику в міжнародному співтоваристві.

Водночас слід відзначити, що попри всі критичні закиди в бік угорського уряду, починаючи з 2013 р. Угорщина демонструє вражаючі економічні показники. Так, у 2013 р зростання угорського ВВП збалансувалося, і ця тенденція зберігається досі. Останні дані підтверджують, що Угорщина рухається в правильному напрямку, тому що структура її ВВП стала більш стабільною і стійкою. Це підтверджується динамікою зростання у всіх секторах, яка дедалі поліпшується. Експерти підкреслюють, що така динаміка темпів зростання була досягнута завдяки сприятливому внутрішньому і зовнішньому балансу напрямків розвитку. Завдяки позитивним тенденціям, угорський ВВП досяг свого докризового рівня до кінця 2014 р. Щорічне зростання угорського ВВП стало третім за величиною в Євросоюзі. Як наслідок, у 2014 р. один тільки Європейський інвестиційний банк схвалив кредитні договори в неурядовому секторі Угорщини у розмірі 506,4 млн. євро на муніципальні проекти [63]. Усе це дає підстави для висновку про поліваріативність розвитку місцевого самоврядування навіть в межах ЄС. Децентралізація не є єдиною можливим вектором розвитку місцевої демократії, а ефективність вирішення питань місцевого значення і надійне забезпечення прав і свобод громадян на місцевому рівні можливе і в умовах централізації публічної влади.

2.3. Досвід інституційних реформ місцевого самоврядування у Чехії

Місцеве самоврядування на території сучасної Чеської Республіки теж має порівняно довгі традиції. Спроби запровадити інститут місцевого самоврядування на чеських землях були здійснені ще під час революції 1848 р. і були частково враховані у Конституції Австрійської імперії, а з 1867 р. – у Конституції Австро-Угорщини, де муніципалітети володіли автономією від держави і мали розроблену схему внутрішнього управління [105]. Важливим рубежем став 1918 р., коли виникла самостійна Чехословаччина. Проте, рік 1939, коли в країну вторглася нацистська Німеччина, означав початок кінця місцевого самоврядування.

У Чехословаччині, на відміну від Польщі та Угорщини, на кінець 1980-х років не була сформована організована політична опозиція правлячому режиму, а у фахових колах відбувалися дискусії про спосіб соціальної організації суспільства, про нові підходи до управління територією країни. Має рацію Я. Цівін, називаючи тогочасний чехословацький режим «замерзлим» або «геріатричним» посттоталітаризмом, маючи на увазі, що в країні до осені 1989 р. не тільки не відбувалося, але й не планувалося жодних змін у способах розпорядження владою [86].

У Чехословаччині не очікували особливо різких змін до початку Оксамитової Революції у листопаді-грудні 1989 р. На думку О. Власака, голови Спілки міст та населених пунктів Чеської Республіки, депутата Європейського парламенту, «Чехія почала будувати структури місцевої влади практично з нуля.

Ми всі тоді вступали в комунальну політику, не маючи досвіду» [132].

Безкомпромісність у демократизації місцевого рівня публічної влади пояснюється радикальною зміною політичних еліт, яка розпочалася саме у чеській частині єдиної державності ще у 1989-1990 р., тобто під час і відразу після «оксамитової революції», і їх бажанням слідувати західним ліберальним взірцям побудови політичної системи суспільства. Для об'єктивності необхідно зазначити, що оскільки реформа місцевого самоврядування у Чехії готувалася упродовж декілька місяців, на відміну від Польщі і Угорщини, де цей процес тривав декілька років, деякі її положення виявилися половинчастими, зокрема щодо «недорегування» регіонального рівня управління [98].

Реформи в Чеській Республіці після 1989 р., так само як в інших посткомуністичних країнах, зіткнулися з нездоланим двостороннім завданням перетворення недемократичних, а також зазвичай неефективних систем на демократичні й ефективні. Обтяжливі інституційна та культурна спадщини

комуністичного минулого ускладнювали процес реформування. Спадщина субнаціональної влади радянського типу мала більший вплив на політичну та адміністративну культуру, що супроводжувала нову місцеву та регіональну системи влади. Хоча нові інституційні структури були створені в результаті реформи після 1989 р., старі неформальні відносини моделі поведінки та стереотипи часто зберігалися та «колонізували» нову систему. Вони прив'язувалися до цінностей, поглядів і методів роботи адміністративного персоналу, який перейшов від місцевої та регіональної влади колишньої комуністичної ери й адміністративна культура якого страждала через централістичні інстинкти, бюрократичну поведінку, зарозумілість у стосунках з громадськістю, клієнтелізм, сприйнятливність до корупції, а іноді – й професійну некомпетентність. Крім того, справа була і в громадськості, політична культура якої брала початок в часи репресивно-авторитарного режиму. Ця спадщина характеризувалася поділом приватних та публічних сфер в суспільному мисленні, недовірою до установ політичного представництва та формальних процедур, так само як і небажанням громадян брати участь у громадських справах, та займати державні посади. Вона була помічена патерналізмом, що складався з віри, що про місцеві потреби повинні піклуватися державні або регіональні органи, і що належна стратегія для забезпечення місцевих потреб потребує підтримки зовнішніх покровителів. Такий набір поглядів та моделей поведінки в часи функціональних змін та тиск минулого авторитарного режиму став важкою спадщиною після 1989 р., що ускладнювало демократичні реформи.

Реформа демократизації та децентралізації територіального управління була важливим компонентом загальної політичної трансформації в Чеській Республіці після 1989 р., і перший її етап наступив одразу після зміни режиму. Доцільність її була важливим ситуаційним фактором в реалізації заходів щодо реформ: потреба в побудуванні нової системи територіального управління розглядалося як політичне завдання, яке не може бути відкладене. Затримка негативно вплинула б на інші компоненти трансформації

Реформи та демократичні місцеві вибори мали полегшити усунення старих місцевих та регіональних політичних еліт і таким чином підірвати залишки комуністичної влади в провінціях. Також реформа мала неабияке значення для легітимізації нової влади і демонстрації того, що все змінилося. Політичні проблеми були первинними, а адміністративна та економічна раціональність мали другорядне значення на цьому етапі. Тоді, як реформа в цілому здійснювала політичну трансформацію більш-менш однаково в окремих країнах Центрально-Східної Європи, вона була особливо доцільною в Чехословаччині, жорсткий

комуністичний режим якої не дозволяв поставити питання про децентралізацію та демократизацію влади до самого кінця її існування. Водночас тривали обговорення серед експертів та інтелігенції, були проведені критично мотивовані дослідження місцевої адміністрації, здійснені деякі нерішучі поліпшення територіального управління владою, але все ж послідовна політика реформ не була ані сформульована, ані здійснена.

Однак, у порівнянні з іншими двома країнами центрально-східної Європи – Угорщиною та Польщею, Чехословаччина була як мінімум готова до інституціональної реформи.

Можна погодитися з думкою української вченої М. Лендсьел, котра вважає, що особливий характер здійсненню реформ публічного управління, у т.ч. й децентралізації, у Чеській Республіці надавала та обставина, що впродовж 1990-1992 р. демократизація відбувалася в рамках єдиної чехословацької держави [49]. Угорські науковці Г. Петері та В. Зентаї вважають, що для здійснення успішної стратегії децентралізації, а точніше вибору філософії та стратегії її здійснення, необхідним є декілька передумов. У Чеській Республіці до таких чинників можна віднести, насамперед, сприятливе політичне становище та спроможність локального соціуму налагодити демократичний процес контролю за представницькими органами місцевого самоврядування [118].

На початку 1990 р., на підставі домовленостей з представниками минулої влади, до політичних органів національних комітетів всіх рівнів поступово призначили нових людей. Їх кооптували до складу учасників пленарних засідань та рад народних комітетів, головним чином з лав провідних сил післяреволюційних змін, тобто з Громадянського форуму і потім з швидко «заново заснованих» політичних партій.

Першим законом, який означав початок переходу до демократії у сфері місцевого самоврядування, став Конституційний Закон № 14/1990 «Про відклик депутатів представницьких корпусів і обрання нових депутатів національних комітетів». Відповідно до 1 ст. вищезазначеного закону, депутати національних комітетів усіх рівнів, «які в інтересах рівноваги і розподілу політичних сил з врахуванням своєї існуючої діяльності не гарантують розвиток політичної демократії, можуть бути звільнені від виконання обов'язків політичною партією, членами якої вони є». Депутата без партійної приналежності міг відкликати відповідний Національний фронт за згодою з Громадським форумом. Національні комітети могли доповнити свій склад кооптацією нових членів.

Ця виключна і абсолютна нетипова міра була обмежена за часом, могла застосовуватися тільки до 31.03.1990 р. За допомогою цієї системи із

національних комітетів були відкликані найбільш скомпрометовані депутати, а замість них були кооптовані представники некомуністичної опозиції. Але кардинальні зміни відбулися тільки після місцевих виборів у листопаді 1990 р. Повноваження органів місцевого самоврядування були визначені в Законі № 245/1990 «Про районну владу, регулювання її повноважень та інших взаємопов'язаних заходів» і деталізовані в інших спеціальних законах.

Хронологія подій демонструє, що правове оформлення місцевого самоврядування у тоді ще єдиній Чехословацькій Федеративній Республіці (ця назва була запроваджена замість назви «Чехословацька Соціалістична Республіка» (ЧССР) Конституційним законом № 101 від 20 квітня 1990 р.) розпочалося всього на декілька місяців пізніше, аніж у Польщі [46].

Вже 18 липня 1990 р. чехословацьким парламентом – Федеральними народними зборами – було схвалено Конституційний закон № 294/1990, відповідно до якого вносилися зміни до Конституції ЧССР 1960 р. [135]. Відповідно до нової редакції глави «Місьцеве самоврядування», було ліквідовано систему народних комітетів як місцевих органів державної влади і, таким чином, здійснено перший крок до децентралізації публічної влади та її одночасної лімітації. Основою місцевого самоврядування і місцевого адміністративного управління став муніципалітет – міський або сільський. Відповідно до вищезазначеного закону був скорочений строк виконання функцій останніми національними комітетами, який закінчувався тільки в 1991 р. Зміни на місцевому рівні набули чинності в день виборів до місцевих комітетів в листопаді 1991 р. Територіальна громада, як і в польському законодавстві, визначалася як самоврядна спільнота громадян, що наділялися правом юридичної особи, володіла майном, встановлювала місцеві податки і збори. Передбачалося, що питання місцевого значення вирішуватимуться громадянами самостійно – через збори та референдум, – або ж через представницький орган [135].

Реформа територіального управління в Чеській республіці була реалізована в декілька етапів. Метою першого етапу, приблизно між 1990-1993 р., було встановити демократично-представницьку місцеву владу та делегувати деякі державні адміністративні повноваження місцевим органам самоврядування.

На початковій стадії важливими стали наступні закони: Закон № 367/1990 «Про обці»; Закон № 368/1990 «Про вибори до представницьких муніципальних органів»; Закон № 418/1990 «Про столицю Прагу»; Закон № 425/1990 «Про районні органи»; Закон № 172/1991 «Про передачу деякого майна з власності

Чеської Республіки у муніципальну власність».

Правові рамки місцевого самоврядування у Чехії були визначені ще восени 1990 р. – у період її перебування у складі Чехословаччини – базовим законом «Про обці» № 367/1990, який набув чинності 24.11.1990 р. (з того часу змінений декілька разів). Цим актом було визначено, що муніципалітет є юридичною особою, яка володіє та розпоряджається власністю, має власні джерела фінансових доходів (ст. 4), повноваження, які реалізує під свою відповідальність (ст. 13-14), тобто є публічною корпорацією громадян. Законом «Про обці» 1990 р. було передбачено, що його положення поширюються на існуючі муніципалітети, а також на ті, що будуть створені пізніше, визначені критерії виділення міст, статутних міст, повноваження яких були ширшими аніж в решті громад, зокрема муніципалітети були визнані в якості основних одиниць самоврядування [165]. До повноважень муніципальних органів влади входило: затвердження планів розвитку своєї території; адміністрування нерухомості муніципалітету; підготовка муніципальних бюджетів; створення юридичних осіб та інших місцевих установ; визначення і забезпечення місцевих зборів; реалізація завдань у галузі освіти, соціальної та медичної допомоги, культури, які не відносяться до повноважень інших органів влади; підтримання громадського порядку, забезпечення муніципальної поліції, а також місцеві екологічні справи [51].

Відразу після прийняття вищезазначеного Закону «Про обці», національний парламент прийняв закон № 368/1990 «Про вибори до муніципальних рад», що повернув місцевим жителям право обирати своїх представників на вільних і справедливих виборах, і в листопаді 1990 р. пройшли перші вибори до новостворених органів місцевого самоврядування, які стали наступниками міських (місцевих) національних комітетів. Окружні національні комітети перейменували в окружні адміністрації, в яких уже не було свого обраного політичного представництва. Вони стали виключно органами виконавчої державної влади на її найнижчому рівні (існували, правда, так звані окружні збори, що склалися з представників муніципалітетів даного адміністративного району, але вони не відігравали важливої ролі).

У 1991 р. був схвалений Закон «Про передачу деякого майна з власності Чеської Республіки у муніципальну власність», відповідно до якого була сформована матеріальна основа функціонування місцевого самоврядування [162].

У Чехії конституційним шляхом було визначено функціонування лише одного органу самоврядування – муніципального представництва (ст. 101) (чес.

obecní zastupitelstvo) – як представницького органу, що володіє усіма повноваженнями щодо спрямування розвитку муніципалітету, окрім тих, які у законодавчому порядку є переданими органами влади вищого територіального рівня [134]. Однак, вже у Законі «Про обці» 2000 р. органами самоврядування визнано також раду муніципалітету (чес. obecní rada) як виконавчий орган, який складається з висуванців муніципального представництва (не більше третини його складу) і є йому підконтрольним, мера (чес. starosta, у статутних містах та м. Прага – чес. primator), який обирається представництвом (у випадку статутних міст – магістратом), муніципальне управління (чес. obecní urad), до складу якого входять мер, його заступник(и), секретар управління (у випадку створення такої посади). Управління, окрім реалізації рішень муніципального представництва та ради, відповідає за виконання повноважень переданих державою.

Закон «Про обці» 2000 р. доповнив положення Конституції Чехії, яка визначає органом самоврядування громад лише муніципальні представництва, зазначаючи, що до переліку «інших» публічними органами влади є рада муніципалітету, староста та муніципальне управління (уряд). У місті органами самоврядування є міська рада, староста та міський уряд, а у випадку статутних міст – міська рада, мер та магістрат (ст.15).

Автономія муніципалітету від держави, окрім конституційних положень, певним чином гарантується ст.13 Закону «Про обці», яка передбачає необхідність консультацій державних та регіональних органів влади з муніципалітетами у питаннях, що стосується місцевого самоврядування. Окрім того закон визначає, що до самостійної компетенції муніципалітету належить вирішення питань, які є в його інтересах та громадян, і у випадку, якщо вони не належать до компетенції країв або ж не є делегованими державою повноваженнями (ст.35). Держава може делегувати повноваження муніципалітетам чи регіонам лише шляхом прийняття відповідних законів – таким чином, зменшується ризик, що держава перекладе «на плечі» місцевого самоврядування тягар надання адміністративних послуг громадянам.

Протягом 1990-х р. особливістю публічного управління в чеській державі було існування самоврядування лише на низовому рівні – рівні муніципалітетів, що врешті решт під впливом багатьох факторів привело до початку 1.01.2000 р. реалізації адміністративно-територіальної реформи, основним результатом якої було формування і початок функціонування з 1.01.2001 р. 13 регіонів як вищих територіальних самоврядних одиниць. Як це було притаманно і іншим центрально-східноєвропейським країнам, прийняттю остаточного варіанту проведення регіоналізації передувала тривала і надзвичайно гостра дискусія у

середовищі чеських політиків, експертів в царині публічного управління, результатом якої були декілька версій реформування устрою держави.

У період 1990-2001 р. субнаціональний (регіональний) рівень управління був відсутнім у Чеській Республіці, а адміністративні повноваження регіонів, які існували у період соціалізму, були розподілені між 76 районними адміністраціями, центральними органами влади та місцевим самоврядуванням. Слід наголосити, що райони виконували виключно функції державного управління.

Під час другого етапу реформи, що розтягнувся до 2001 р., регіональна влада була перебудована: в той час як частина реформи державного управління, яка мала справу з муніципальною владою, була реалізована відносно м'яко, ситуація по відношенню до середнього рівня була іншою. Після демонтажу посткомуністичного типу регіональних влад та адаптації районного адміністрування до поточних потреб в 1990 р. деякі інновації відбулися в наступні роки. Знадобилося майже десять років для того, щоб почати другий етап реформ територіального адміністрування.

З безвихідного становища вийшли у 1997 р., прийнявши Закон «Про створення вищих територіальних одиниць самоврядування» [123] (набрав чинності з 01.01.2000 р.), який поділив країну на 13 регіонів (країв), плюс столиця Прага. Закон мав справу лише з географічним аспектом нової структури, обмежуючись розмежуванням кількості, кордонів та столиць нових регіонів, проте залишаючи осторонь такі суттєві питання, як статус регіонів, їх повноваження, вибори представницьких органів, фінанси тощо [76].

Така зміна закономірно мала наслідком новий розподіл повноважень у системі публічного управління (між муніципалітетами і регіонами) та ліквідацію з 01.01.2003 р. районів і призвела до схвалення 12.04.2000 р. нового закону «Про обці» [158], до якого протягом наступних років вносилося ряд змін. Цей закон набув чинності 12.11.2000 р. після проведення перших виборів до регіональних рад; він регулює діяльність усього локального рівня самоврядування, окрім столиці – місті Прага, де діє окремий закон [160].

Одночасно за структурою, подібною до муніципального закону, був схвалений Закон «Про краї» [159]. Цим правовим актом до основних завдань місцевих спільнот віднесено розвиток території та задоволення потреб громадян, при одночасному дотриманні державних інтересів. Основна ідея цього правового акта полягає в утвердженні ідеї, що основною метою муніципальної громади є всебічний розвиток своєї території та задоволення потреб своїх громадян, при одночасному забезпеченні загальних публічних інтересів. Окрім того, було

визнано права муніципалітетів, чисельність яких перевищує 3 тис. осіб, претендувати на отримання статусу міста, оновлено вимоги до статутних міст, територія яких може розподілятися на частини з власними органами самоврядування. 12.11.2000 р. були проведенні перші регіональні вибори та створені регіональні представницькі органи в 13 краях. У столиці – місті Прага, яке є незалежним регіоном, – вибори відбулися в 2002 р., у той самий час, як і муніципальні вибори [111].

Децентралізація у Чехії не була повністю проведена до фінальної стадії вступу до Євросоюзу в 2004 р. Точилися серйозні суперечки щодо кількості та меж країв, оскільки міста змагалися за право бути регіональною столицею. Але твердження, що членство в ЄС вимагає наявності регіональної структури, допомогло прискорити цей процес. Важливим чинником були нереформовані державні адміністрації, діяльність та структура яких не відповідали вимогам стандартів копенгагенських критеріїв ЄС. Багато їхніх офісів на районному рівні були зачинені, а більшість повноважень передано обраним крайовим радам, які було започатковано у Чехії у 2002 р. Загалом було засновано органи влади у тринадцяти краях та місті Празі, їм було надано певний спектр прав, зокрема спеціальні повноваження щодо соціально-економічного розвитку. Однією з функцій регіональних влад стала методологічна підтримка муніципалітетів, що спеціально передбачено для допомоги дуже малим радам в управлінні своїми справами. Але ця підтримка поки не є досить ефективною, частково через відсутність спеціально виділених коштів для фінансування цієї роботи.

Форми інституціоналізації місцевого самоврядування у Чеській Республіці слід розглядати у специфічному соціально-політичному контексті 1990-х – початку 2000-х років. Зокрема, оформлення основних інститутів публічної влади в Чехії відбувалося під впливом таких чинників, як: спільне перебування у складі ЧССР; прагнення муніципалітетів до гіперавтономії від держави і, як результат, їх надмірна фрагментація; форми правління, яка склалася упродовж першого трансформаційного десятиліття. Процес формування та зміст системи місцевого самоврядування багато в чому визначався історичними традиціями врядування на місцевому рівні та державності взагалі, підготовленістю політичних еліт та суспільства до здійснення децентралізації, пошуку громадсько-політичного компромісу про шляхи її здійснення. Останні два десятиліття показали у Чеській Республіці надзвичайно м'який перехід до відносно стабільної системи місцевого і локального управління. Як результат, Чехія продемонструвала високий потенціал реформування публічного управління на засадах субсидіарності та партнерства [47].

Не можемо оминати увагою й реформу фінансово-економічної основи місцевого самоврядування в Чехії. Одразу відзначимо, що Чеська Республіка, ймовірно, стоїть на першому місці в світі за кількістю реформ системи фінансування місцевих органів влади, розпочатих з часів руйнації «соціалістичного табору» в 1989 р. Це створює багато проблем для місцевого розвитку, адже нестабільність фінансової системи заважає не тільки щоденному управлінню, але й інвестиційним проектам, не кажучи вже про реалізацію багаторічних стратегій розвитку.

Після падіння комунізму в 1989 р. відновлення місцевої фінансової автономії стало важливим компонентом побудови нової демократичної системи на місцевому рівні. Проте проблема надання принаймні деякої фінансової автономії муніципалітетам виявилася особливо важкою для вирішення [77]. Структуру системи фінансування чеських органів місцевого самоврядування можна описати як створену методом «проб і помилок». Основними причинами нестабільності місцевого фінансування є: 1) значна горизонтальна роздрібненість муніципалітетів; 2) зміна повноважень органів; 3) реформи адміністрації на регіональному рівні; 4) нездатність ефективно дійти до встановлення правильного балансу між принципом солідарності та принципом меритократії [113].

Отже, у період 1990-2001 р. у Чехії були застосовані принаймні чотири різні підходи реформування фінансової системи місцевого самоврядування [82]. Перший період – 1990-1992 р. У зв'язку з всезагальною недовірою до централізованого перерозподілу ресурсів, новообрані місцеві представники здійснили сильний тиск на центральний уряд, децентралізуючи частину податкових надходжень до місцевих органів влади (муніципалітетів). Проте, у перші роки перехідного періоду, був проведений радикальний перерозподіл повноважень (головна зміна стосувалася надання медичних послуг, що перестало бути підконтрольним територіальним адміністраціям у 1991 р.). Перерозподіл повноважень мав би супроводжуватися перерозподілом фінансових ресурсів, аби гарантувати виконання завдань на муніципальному рівні. Переказ фінансових ресурсів, як правило, мав форму загальних або спеціальних субсидій. Отже, до 1992 р. найбільша частка доходів місцевих органів влади (близько 70% від загального числа) мала форму державних субсидій. Однак із-за великої кількості чеських муніципалітетів і у зв'язку з відсутністю об'єктивних критеріїв, було вирішено, що державні субсидії будуть розподілятися тільки на рівні районів, де вже представники муніципалітетів мають узгодити порядок їх розподілу серед муніципалітетів в рамках

конкретного району, і ця процедура часто супроводжувалася конфліктами [82].

Другий період – 1993-1995 р. У 1993 р., в рамках загальної податкової реформи (у тому числі введення податку на додану вартість), було проведено радикальну реформу фінансування місцевих органів влади аби збільшити частку доходів в межах юрисдикції місцевих органів. Ядром реформи стала децентралізація доходів від податків на доходи фізичних осіб до місцевих органів влади. Відповідно були скорочені державні дотації. Ця реформа призвела до появи значних розбіжностей між районами і особливо між збором податків на доходи фізичних осіб у муніципалітетах із-за значних відмінностей їх податкових баз [82]. Система була досить складною, важливою особливістю якої був сильний механізм вирівнювання (стабілізації), що діяв у муніципалітетах в окремих районів, однак передбачалося фінансування державою районного рівня. З іншого боку, механізм вирівнювання (стабілізації) у районах, які мали відносно невеликі субсидії, був недостатнім і складав 2% загального обсягу доходів місцевого самоврядування.

Податкова реформа 1993 р. заклала основи для подальшого розвитку муніципальних фінансів Чехії. Закон № 576/1990 «Про бюджетну систему» (1990 р., з доповненнями в 1992 та 1997 р.), передбачав такі види доходів, які безпосередньо надходять до бюджетів муніципалітетів: доходи від комунального майна, підприємств та фінансових активів, податок на нерухомість, розщеплення прибуткового податку у громадян, частка надходжень від податку на доходи підприємців, які розмістили свої підприємства на території муніципалітетів [166]. Крім того, у муніципалітетів з'явилися права на отримання адміністративних платежів, кредитів та позик, субсидій від державного бюджету та державних фондів, субсидій від районних державних адміністрацій.

Третій період – 1996-2000 р. Цей період почався з реформ у 1996 р. і тривав до грудня 2000 р. Підставою для цієї реформи Міністерством фінансів стали три чинники [120]. По-перше, доходи, що виділяються місцевим органам влади росли швидше, ніж доходи, виділені з державного бюджету. В результаті, частка державного бюджету скорочується в той час як доходи залишаються незмінними. По-друге, існували значні розбіжності у районах і навіть великі диспропорції у податках на доходи від фізичних осіб у муніципалітетах, що спричинено відмінностями місцевої економіки. Центральний уряд помітив відмінності, несумісні з його метою гарантувати надання однакового рівня державних послуг по всій території держави. Крім того, відмінності вважалися несправедливими, тому що місцева влада мала лише обмежені права на встановлення податкової ставки при сплаті податків на майно, і вони не мали

права встановлювати ставку податку більшою ніж податки на доходи фізичних осіб. Таким чином, муніципалітети могли впливати на їх податкові надходження лише незначною мірою. По-третє, уряд мав намір стимулювати муніципалітети до більш активного сприяння розвитку економічної діяльності на їх територіях. Основним елементом реформи 1996 р. стала заміна 40% доходів від стрімко зростаючого податку на доходи з населення на 20% стагнації доходів від податку на підприємців. Водночас, критерії розподілу обох цих податків між муніципалітетами були змінені для зміцнення механізму зрівняння на загальнодержавному рівні. Вплив системи, введеної в 1996 р. був багатоаспектним. Більш за все втрачали великі міста, проте так само втрачали і найменші муніципалітети. Водночас, розмір нерівності серед районів у розрахунку податкових надходжень у 1996 р. знизився, але потім почав, хоч і менш стрімко, ніж раніше, проте знову зростати [142]. Однак, значні відмінності в доходах на душу населення зберігалися, особливо серед муніципалітетів, у зв'язку з розподілом податкових надходжень від податку на доходи з населення, що сплачувався дрібними підприємцями в муніципалітетах відповідно до місця постійного проживання підприємця.

В якості частини реформи публічного управління та державних фінансів, були істотно змінені грошові потоки самоврядних одиниць. Законодавство про власні доходи територіального самоврядування закріпило наступні закони: Закон № 218/2000 «Про бюджетні правила», Закон № 243/2000 «Про бюджетний розподіл податків» і Закон № 250/2000 «Про бюджетні правила територіальних одиниць». Форми надання фінансової допомоги були визначені Законом № 248/2000 «Про підтримку регіонального розвитку».

Впродовж початку 2000-х років у Чеській Республіці впроваджувалася четверта хвиля реформ місцевого фінансування після падіння комуністичної влади у 1989 р. У зв'язку з загальною незгодою з попередньою моделлю, уряд знову підготував фінансову реформу, яка набула чинності у січні 2001 р. Зазначена реформа характеризувалася системними змінами формування місцевих бюджетів. Децентралізація влади і перерозподіл повноважень між центром і регіонами супроводжувався цілеспрямованим перерозподілом фінансів. Реформа охоплювала 14 областей, але пізніше уряд вирішив відкласти визначення регіональних доходів на ще на один рік і тимчасово фінансувати їх в 2001 р. субсидіями. За даними уряду, основою нової системи має стати усунення гострих і невинуватих відмінностей в розподілі надходжень від податків, на які муніципалітети не матимуть права впливати [131]. У результаті, нова система повністю дотримуватиметься принципу солідарності й спиратиметься на рівний

розподіл доходів від окремих податків, заснованих на принципі податку на душу населення.

На основі нової системи фінансування місцевого самоврядування Чехії, розподіл окремих податків між муніципалітетами на душу населення є достатньо рівним. Список загальних податків включає в себе податок на додану вартість, прибутковий податок з населення (частина оплачується співробітникам і частина оплачується дрібним підприємцям) і бізнес-податок. Частка муніципалітетів була встановлена на рівні 20,59% від загального обсягу доходів. Водночас, муніципалітети були розділені на 14 категорій, залежно від чисельності їх населення. Кожній категорії було призначено коефіцієнт, що враховує той факт, що великі муніципалітети та міста здійснюють функції для прилеглих територій. Нагородою для муніципалітетів, які активно підтримують бізнес на своїй території, є пропозиція одного з депутатів, зроблена в ході обговорення цього питання в парламенті. Він пропонує, щоб муніципалітети отримували 30%-ву частку доходів від прибуткового податку, сплаченого підприємцями, які постійно проживають в місті. Отже, «лише» 70% доходів від цього податку підлягають перерозподілу на центральному рівні, де частка виділених для місцевих органів влади (тобто 20,59%) перерозподіляється серед муніципалітетів. Цей захід, очевидно, не системне рішення, а лише тимчасова умова забезпечення щонайменше деяких поступків принципом меритократії і певним стимулом для заохочення місцевих органів влади у створенні сприятливих умов для зайнятості місцевого населення та місцевих підприємств.

Обговорення Парламентом нової системи відбувалися восени 2000 р. і показало, що така система перерозподілу зустріла серйозну критику. Насправді, основна причина, чому була затверджена така радикальна і одностороння реформа фінансування місцевого самоврядування в тому, що пропозиції щодо вищезазначених змін були частиною законодавчого пакету, який встановлював самоврядні регіони. Отже, міністр фінансів був змушений пообіцяти, що інша модель фінансування місцевого самоврядування буде підготовлена в 2002 р.

Процес децентралізації тривав і в 2002 р. У січні за регіонами було закріплено фіксовану частку податкових надходжень, що збільшило їх ресурсну базу і зробило їх більш незалежними при вирішенні місцевих питань. До середини 2002 р. було прийнято низку законів щодо передачі регіонам та муніципалітетам компетенції, власності й персоналу від районних адміністрацій (ліквідовані в січні 2003 р.). Розширення прав регіонів, переведення на їх баланс у 2003-2004 р. об'єктів соціальної сфери, насамперед системи освіти та охорони здоров'я, підкріплювалося направленням грошових потоків із державного до

місцевих бюджетів, розширенням бази наповнення регіональних і локальних бюджетів.

Незважаючи на те, що муніципалітети отримують близько 60% доходів із власних джерел, витратити їх вони змушені відповідно до вказівок із центру. 75% їхніх доходів призначається для фінансування округів та здійснення обов'язкових видатків (наприклад, соціальних виплат) і лише 25% – для визначених безпосередньо муніципалітетами потреб. Є також великий розрив між видатковими потребами і фактичними доходами муніципалітетів. Проявом цього є досить значний вертикальний дисбаланс: частка місцевого уряду в сукупних доходах сектору державного управління є набагато меншою ніж у видатках. Це зумовлено зокрема тим, що приписи законодавства придатніші для великих (міських) муніципалітетів.

Проведення реформи призвело до скорочення частки державних субсидій у бюджетах місцевого уряду і підвищення ролі податкових розщеплень. Місцеві уряди отримали значну свободу у видатках, але незначну в доходах. Це заважало здійсненню процесу децентралізації [25].

Після входження Чехії до ЄС (31.05.2004 р.) до податкової системи країни були внесені зміни, що відповідали нормативам ЄС. Це призвело до підвищення деяких податків і зборів, насамперед непрямих податків. Також внаслідок входження Чехії до ЄС одним із головних джерел доходів місцевих бюджетів стали кошти, які надходили від структурних та спеціалізованих фондів ЄС.

У наслідок проведених змін і вступу до ЄС, у звіті Ради Європи «Перехідні держави» за 2005 р. зазначається, що за останні кілька років система місцевого самоврядування в Чехії значно поліпшилося, особливо на регіональному рівні. Регіони досягли значного прогресу у вирішенні проблем, які ігноруються центральним урядом, включаючи освіту й охорону здоров'я. Проте фінансування з центру не відповідає рівню нових додаткових зобов'язань органів самоврядування, виснажуючи їх фінансові ресурси [115]. У 2005 р. доходи місцевих бюджетів склали 182 млрд. крон, а в 2008 р. – 305 млрд. крон, відповідно видатки зросли з 184 до 380 млрд. крон.

Успіх регіонального управління і більша автономія дали можливість регіональним урядам ефективніше використовувати власні кошти. Наразі вони контролюють близько 14% своїх бюджетів, щодо решти регіональний уряд виступає як представник держави, спрямовуючи кошти для визначених отримувачів. Це означає, що низку важливих регіональних ініціатив неможливо реалізувати через брак коштів. Обговорюється проект, який збільшить частку регіонів у бюджеті на 50%. Регіони можуть залишати в себе лише незначну

частину зібраних податків – 3%, тоді як новий законопроект пропонує збільшити цей показник вп'ятеро.

Правила фінансового менеджменту для територіального самоврядування поступово стабілізувалися. Проте в краях, враховуючи стислість їх існування, принципи фінансування ще не остаточно стабілізувалися. Тут можна очікувати відносно суттєвих змін у структурі їх ресурсів, за яких податкові надходження повинні будуть відігравати важливішу роль, тим самим замінивши субсидії. Законодавство, що регулювало систему фінансового управління муніципалітетів було змінено в 2008 р., підвищуючи їх фінансову самостійність. Муніципальні доходи від податків географічно прив'язані до даного муніципалітету і складаються з двох податків: податку на майно і податку на прибуток комунальних корпорацій. У 2005-2008 р. відбулося деяке збільшення податкових надходжень у регіональні бюджети, була спрощена система оподаткування суб'єктів малого бізнесу.

Дольові податки – це податкові доходи від податку на додану вартість, податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб. Критерієм для виділення цих податків (крім податків на доходи самозайнятих осіб), ті ж самі: державний бюджет отримує 69,68%, 8,92% йде до країв і 21,4% муніципалітетам. Сума для кожного муніципалітету визначається його часткою в національних податкових доходах в умовах даної розмірної категорії муніципалітету і числа жителів, загальної чисельності населення муніципального утворення і кадастрової зони муніципального утворення. Системи бюджетного розподілу податків між муніципалітетами і державою, у зв'язку з тим, що податкові доходи муніципалітету включають найбільш вигідні податкові доходи (податок на прибуток і податок на додану вартість), призводять до порівняно вузького паралельного розвитку розміру податкового доходу муніципалітетів і держави.

Світова криза 2008-2009 р. змусила уряд країни частково обмежити державні видатки та розмір інвестиційних програм, що спрямовуються на місцевий рівень. Чехії теж не вдалося уникнути спаду, але починаючи з 2010 р. в цій країні розпочалося зростання економіки і, як наслідок, мав місце приріст ВВП на рівні 1%. Як зазначають представники Конгресу місцевих і регіональних влад, спираючись на звіт фінансового інституту «Dexia» від 2011 р. (Регіональне та місцеве фінансування в Європейському Союзі) Чеська Республіка перебуває серед тих країн ЄС, де доходи органів місцевого самоврядування зросли як мінімум настільки, наскільки ВВП країни. Водночас делегація відзначає, що в 2009 р. спостерігалось зменшення розділених з місцевою владою податків і зборів на 12%, після чого послідувало невелике поліпшення в 2010 р. Водночас

Конгрес місцевих і регіональних влад продовжує наголошувати на тому, що система фінансування у Чехії залишається зайве централізованою, і хоча постійне фінансування делегованих завдань незмінно забезпечується, проте створення фінансової системи, за якої місцеві та регіональні влади були б самостійні у визначенні ставок місцевих податків, залишається на порядку денному [124].

2.4 Перспективи реформування конституційних засад місцевого самоврядування в Україні з урахуванням досвіду Польщі, Угорщини та Чехії

За роки незалежності місцеве самоврядування в Україні пройшло доволі нелегкий та тернистий шлях, та все ж таки спромоглося довести, що все це не випадковість, і інститут самоврядування є особливо важливим для створення саме правової держави і того рівня інтеграції, на який Україна тримає зараз напрям. В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято ряд базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування.

Водночас доводиться констатувати, що існуюча в Україні система місцевого самоврядування недостатньо ефективно виконує головну місію, закладену Конституцією, – забезпечення права територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого значення. У цілому, сучасний стан місцевого самоврядування характеризується відсутністю належного матеріального та фінансового, кадрового та іншого ресурсного забезпечення, необхідного для виконання завдань і повноважень органів місцевого самоврядування.

Наявні проблеми місцевого самоврядування, на які неодноразово вказували науковці, у квітні 2014 р. було визнано офіційно: у схваленій Урядом Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні поряд із констатацією наявності конституційних засад місцевого самоврядування, факту ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування та прийняття низки базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи діяльності органів місцевого самоврядування, робився невтішний висновок: «Система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства. Функціонування органів місцевого самоврядування у більшості територіальних громад не

забезпечує створення та підтримку сприятливого життєвого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав, надання населенню органами місцевого самоврядування, утвореними ними установами та організаціями високоякісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях» [70]. Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», яка схвалена Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5, також передбачено, що метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування [74].

За даних умов важливо мати перед очима досвід тих зарубіжних держав, які близькі до України геополітично, історично, ментально. При такому підході досвід Польщі, Чехії та Угорщини, безумовно, може стати в нагоді, тим більш з урахуванням євроінтеграційних прагнень України, адже названі держави вже пройшли той шлях, який ми тільки маємо пройти на шляху до європейських стандартів місцевого самоврядування і локальної демократії загалом.

Одразу відмітимо, що реформування місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині та Чехії, головним чином відбувалося з метою вступу до ЄС, а після 2004 р. модернізація місцевого самоврядування досліджуваних країн відбувалася за допомогою ЄС, зокрема за допомогою спеціальних та Структурних фондів. Враховуючи Рішення Європейської ради щодо завершення ратифікації Угоди про асоціацію з Україною від 15.12.2016 р. [92], питання членства України в ЄС на порядку денному не стоїть. Однак вважаємо, що реформування місцевого самоврядування в Україні не повинно відбуватися виключно заради європейської перспективи, – головною метою реформи має бути створення ефективного місцевого врядування в Україні, спроможного забезпечувати права і свободи особи на локальному рівні. Головний критерій ефективної діяльності місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства, як діяльності органів місцевої влади – це задоволеність громадян життям в конкретному муніципалітеті. І на шляху до таких цілей Україна має можливість і повинна скористатися досвідом Польщі, Чехії та Угорщини.

Аналіз муніципальних реформ у Польщі, Чехії, Угорщини засвідчує важливість того, щоб мати внутрішню та міжнародну професійну підтримку в підготовці та проведенні модернізації. Щодо внутрішніх факторів, надзвичайно важливим є те, як центральний уряд застосує принцип партнерства у

програмуванні та впровадженні ініціатив реформування публічного сектору, зокрема, залучення представників місцевого самоврядування, неурядових організацій, університетів та дослідницьких інститутів. Що стосується зовнішніх факторів, то варто звернути увагу на допомогу зарубіжних держав і міжнародних організацій у впровадженні національної політики реформ. Наприклад, в Угорщині міжнародну «рушійну силу» представляли багатосторонні угоди з Європейським Союзом чи Організацією економічного співробітництва та розвитку, а також двосторонні програми співробітництва з кількома міжнародними організаціями (як-то Канадська агенція міжнародного розвитку, Світовий банк, Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй, Британський Фонд Ноу Хау). У Польщі серед інструментів чи форм, які перевірені часом й успішно застосовуються досі, слід зазначити такі: консультативні групи, формальні угоди про співпрацю з певних питань, фінансова підтримка через надання грантів, забезпечення доступу до місцевих засобів масової інформації, якщо ті належать/засновані місцевою владою, надання технічної підтримки, виділення дешевих або безкоштовних приміщень для діяльності неурядових організацій тощо. Натомість в Угорщині, громадські організації могли делегувати своїх представників до складу рад з питань регіонального розвитку як повноправних членів.

Побудова ефективної системи місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині супроводжувалася створенням єдиної концепції реформування місцевого самоврядування. Відповідно була й стабільна керованість з центру, оскільки дії повинні бути чітко сплановані, керовані та систематизовані. Україна вже сприйняла цей досвід: на початку 2014 р. Кабінетом Міністрів України було схвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [70] та План заходів щодо її реалізації [65]. Ці документи передбачають ухвалення змін до Конституції України в частині забезпечення повсюдності місцевого самоврядування на забезпечення імплементації вже давно ратифікованої Україною Європейської хартії місцевого самоврядування, уточнення визначень органів місцевого самоврядування, унесення змін до чинних законів та ухвалення низки нових.

Безперечно, не варто очікувати одностайного політичного консенсусу, але можливі суперечки треба звести до мінімуму. Наприклад, скликанням круглих столів асоціацій органів місцевого самоврядування, публічними обговореннями проектів тощо. І такі форми взаємодії вже широко практикуються в Україні.

Так, 16.02.2016 р. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (далі – Мінрегіон) та Асоціація міст

України підписали Меморандум про узгодження мети діяльності щодо впровадження реформи місцевого самоврядування [53]. Меморандумом визначаються такі пріоритетні напрями співробітництва, як формування правового поля реформи місцевого самоврядування, поглиблення фіскальної децентралізації, планування та розгортання галузевих реформ, а також формування спроможних територіальних громад. Для досягнення цих цілей передбачалося надання підтримки діяльності Офісів реформ шляхом долучення до роботи в кожному офісі трьох галузевих консультантів: з питань бюджету, загальних юридичних питань, просування успіхів децентралізаційної реформи, організації навчань, професійного розвитку, нетворкінгу для галузевих консультантів. Асоціація, відповідно до взятих на себе зобов'язань, протягом 2016 р. проводила навчання і засідання за участі посадових осіб органів місцевого самоврядування і галузевих експертів у створених платформах для секторального діалогу задля напрацювання законодавства з метою впровадження політики розвитку місцевого самоврядування та реалізації галузевої децентралізації. Також АМУ надавало фінансову, організаційну і методичну допомогу діяльності консультантів офісів реформ. Натомість Мінрегіон створив платформи для галузевого діалогу і напрацювання проектів нормативно-правових за участі представників галузевих міністерств та здійснює методичну підтримку долучених до роботи в офісах реформ консультантів, забезпечить їх співпрацю з обласними державними адміністраціями.

З урахуванням досвіду досліджуваних нами країн, зазначимо, що наприклад, в Польщі в 90-ті роки була створена спеціальна посада, яка відповідає за проведення адміністративно-територіальної реформи. У Чехії було утворено в структурі Міністерства внутрішніх справ нову спеціальну посаду – заступника міністра з питань реформи публічного управління; створений Робочий комітет з питань реформи публічного управління, до якого включили заступників міністрів з питань проведення реформи публічного управління; створений робочий комітет, який виконував безпосередню роботу з підготовки основних документів реформи.

В Україні пішли дещо іншим шляхом: у липні 2017 р. в усіх 24-х областях було визначено координаторів офісів реформ з питань децентралізації та розвитку, основна задача яких – сприяння на регіональному рівні реформі місцевого самоврядування та територіальної організації влади [5]. Регіональні офіси реформ з децентралізації та розвитку формуються за ініціативи Мінрегіону і підтримки міжнародних партнерів-донорів. Передбачається, що офіси утворюються як юридичні особи для підтримки впровадження реформи місцевого

самоврядування та територіальної організації влади, децентралізації повноважень органів виконавчої влади, реформування державної регіональної політики. Діяльність регіональних офісів реформ повністю фінансуватиметься міжнародними організаціями та програмами/проектами допомоги, які співпрацюють з українським Урядом, серед яких: U-LEAD, Швейцарське агентство зі співробітництва та розвитку, інші.

Не секрет, що в Україні, як в Чехії та Угорщині є доволі високий рівень фрагментації територіальних одиниць з низькою кількістю населення. Вважаємо ефективними два шляхи виходу із цієї проблеми – об'єднання та співробітництво.

Перший шлях – передбачений Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» 2015 р. Це той шлях, який успішно пройшла Польща. Слід відзначити, що процес добровільного об'єднання територіальних громад, передбачений чинним законодавством, є тривалим (за підрахунками фахівців – півтора-два роки) та достатньо складним в організаційному плані. На жаль, так зване «добровільне об'єднання територіальних громад» на практиці перетворюється на адміністративно-командну, планову процедуру, якою керують місцеві державні адміністрації під контролем Уряду. Не дарма процес об'єднання територіальних громад досі не набув належних масштабів, про що переконливо свідчать статистичні дані: станом на 1.07.2017 р., тобто більш як через 2 роки після набуття чинності вищеназаним законом, в Україні налічувалося 413 об'єднаних територіальних громад з 692, передбачених перспективними планами [57]. Інша річ, що угорське законодавство передбачає можливість і примусового об'єднання територіальних громад, тоді як вітчизняне (принаймні формально) наголошує на добровільності такого об'єднання.

У свою чергу, співробітництво передбачає взаємовигідну паритетну взаємодію між територіальними громадами та їх органами без створення якихось спільних владних структур.

Можна започаткувати й спільні програми об'єднання та співробітництва, в рамках яких спочатку більшість зусиль повинна спрямовуватися на об'єднання, а потім на співробітництво. Таким чином, можна запобігти одній з помилок досліджуваних країн, які використовували принцип – одна територіальна одиниця – один орган місцевого самоврядування (як, наприклад, раніше в Угорщині). Для подолання цієї проблеми в Угорщині було запроваджено інститут мікрорегіонів – об'єднання муніципалітетів для виконання спільних завдань. Центральний уряд застосовував фінансові стимули для об'єднання муніципалітетів у такі мікрорегіони (у вигляді субвенцій чи дотацій). Іншими

словами, економічні стимули до об'єднання замість політичного примусу – ось той рецепт, який використовувала Угорщина. Сьогодні в Угорщині міжмуніципальне співробітництво є добровільним, проте воно також стимулюється законом, згідно якого можуть утворюватися так звані спільні муніципальні офіси (ЖМО – Joint Municipal Offices).

Відповідно до Закону Угорщини «Про місцеве самоврядування» 2011 р., місцевий представницький орган утворює канцелярію мера або спільного муніципального офісу для вирішення питань стосовно функцій та повноважень мерів та нотаріусів в процесі прийняття, а також виконання рішень. Такий офіс залучається до координації співробітництва між органами місцевого самоврядування, а також з органами виконавчої влади. Держава фінансує функціонування такого офісу, відповідно до щорічного закону про бюджет та пропорційно до зобов'язань, які бере на себе самоврядування, і зараховує кошти на спеціальні рахунки органів місцевого самоврядування.

Органи місцевого самоврядування в сільських територіях, де мешкає до 2000 осіб в одному населеному пункті, можуть утворювати спільні муніципальні офіси у разі, якщо вони розташовані в межах одного муніципалітету. До нього можуть приєднуватися громади і з більшою кількістю населення. Таким чином, у громадах, що утворюють спільний муніципальний офіс, має проживати щонайменше 2000 мешканців або один офіс має покривати принаймні 7 громад. Якщо однією з громад, що утворили спільний муніципальний офіс, є місто, воно має слугувати місцем розташування офісу. В інших випадках, органи місцевого самоврядування, що утворюють спільний муніципальний офіс, самостійно визначаються щодо його місця розташування. Чисельний склад співробітників муніципального офісу, утвореного органами місцевого самоврядування в сільських територіях, визначається угодою. Невеликі міста та муніципалітети з населенням понад дві тисячі осіб не в праві відмовлятися укласти відповідну угоду про створення спільного муніципального офісу, якщо ініціатива йде від прилеглої громади. Органи місцевого самоврядування, які утворили спільний муніципальний офіс, можуть домовитися про створення постійного або тимчасового офісу або служби сервісного обслуговування через електронну мережу, які будуть здійснювати прийом громадян у громадах, в яких спільний муніципальний офіс не базується. Органи місцевого самоврядування повинні протягом 60 днів з дати загальних виборів погодити питання створення або припинення діяльності спільного муніципального офісу. Якщо такий офіс не було створено у визначений термін, керівник державного органу зобов'язує відповідні органи місцевого самоврядування до приєднання до існуючого або

утворення нового спільного муніципального офісу. Органи місцевого самоврядування можуть оскаржувати таке рішення у суді, посилаючись на порушення закону.

Дослідники зазначають, що досвід укрупнення муніципальних одиниць має як позитивні, так і негативні наслідки. По-перше, не можна до всього масиву поселень застосовувати єдиний кількісний критерій (наприклад, наперед визначену кількість населення). По-друге, якщо ініціатива злиття муніципалітетів у нову адміністративну одиницю здійснювалася згори, то реформа, як правило, виявлялася невдалою і не давала очікуваного результату. Однак зазначимо, що в Польщі децентралізація, яка повинна була мати серед потенційних результатів консолідацію демократії у загальнонаціональному масштабі, здійснювалася в антидемократичний спосіб «зверху – вниз» першим постсоціалістичним складом парламенту та уряду. Але в підсумку реформи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою в Польщі були визнані одними з найкращих, які були здійснені в Європі, тобто іноді й недемократичні способи здійснення реформ можуть мати позитивні наслідки для демократії.

Втім, польський досвід в даному аспекті є скоріше винятком, ніж правилом. Як правило, успіх досягається за умови добровільного об'єднання суб'єктів місцевої влади, використання досвіду муніципальної кооперації, моніторингу суспільної думки, з метою виявлення уподобань та історичних, культурних, господарських зв'язків населення. При цьому враховувалося національно-культурні традиції, родинні зв'язки та інші параметри. Первинною ланкою в більшості випадків були сільські та міські громади.

Враховуючи польський досвід, консолідацію територіальних громад однозначно необхідно й надалі впроваджувати в Україні, оскільки з фінансової точки зору це дасть змогу скоротити не виправдані фінансові потоки, зменшити розпорошення бюджетних ресурсів у мізерних сільських і селищних бюджетах, де лєвова частка видатків спрямовується на виплату заробітної плати працівників сільських, селищних рад та інші управлінські витрати. Відповідно, вивільнені кошти можна використовувати як інвестиційний ресурс розвитку територіальних громад.

Досвід Польщі, Чехії та Угорщини показує і доказує, що побудувати публічне управління ефективним і таким, яке б відповідало міжнародним стандартам без впровадження децентралізації влади майже неможливо. Втім децентралізація владних повноважень в Україні потребує перегляду обсягу функцій і сфер компетенції держаних органів. Внаслідок децентралізації

міністерства повинні виконувати тільки найсуттєвіші функції (стратегічний розвиток, підготовка законодавчих актів, планування бюджету, вироблення державної політики тощо). У регіонах рішення повинні прийматися на рівні, наближеному до тих людей, кого вони стосуватимуться, що збільшить прозорість процесу їх вироблення. Територіальні одиниці базового рівня повинні отримати можливість більш адекватного, координованого та економного виконання функцій, що дасть змогу зосередити їхні ресурси на виконанні завдань, які дійсно будуть спрямовані на задоволення місцевих потреб.

Зміна адміністративно-територіального устрою країни повинна починатися з реформування громад. Без ефективного базового рівня місцевого самоврядування реформа неможлива. Сьогодні в Україні базовий рівень місцевого самоврядування не спроможний виконувати необхідні функції та завдання, необхідні для повноцінного забезпечення життєдіяльності громади. Наявний адміністративно-територіальний устрій не забезпечує належної ресурсної бази для самоврядування територіальних громад, особливо найменших. Сьогоднішній адміністративно-територіальний устрій України характеризується високим рівнем централізації публічних функцій та концентрації ресурсів на обласному рівнях. Під час планування до бюджетів міст обласного значення свідомо закладається у 3 рази більше коштів ніж до районних бюджетів, тоді як у селах, селищах, малих містах проживає понад 60% населення України. Існуюча ситуація фактично стримує розвиток повноцінного місцевого самоврядування у селах, селищах та містах районного значення.

Впровадження адміністративно-територіальної реформи повинно починатися з вирішення питання оптимального розміру територіальних одиниць. В Україні завжди поставало питання, чи є області адміністративними одиницями, здатними до оптимального управління? В Угорщині, наприклад, від 1996 р. були запроваджені два нових адміністративних рівні – мікрорегіони, на рівні яких діяли мікрорегіональні ради (асамблеї представників муніципалітетів, що входять до мікрорегіонів), та сім регіонів, що відповідали європейському рівню NUTS-2. На цьому рівні також існували ради регіонального розвитку, які були асамблеями органів самоврядування, що входять до цих регіонів, та Агенції з регіонального розвитку. Хоча ця система достатньо складна для розуміння, вона, утім, достатньо ефективна. І хоч у 2013 р. система NUTS в Угорщині була скасована, досвід цієї країни переконує, що зробити необхідні зміни в адміністративній структурі можливо навіть без відповідних конституційних змін.

Перед здійсненням територіальної реформи необхідно показати переваги

реформи для громадян. Реалізація програм реформування і розвитку житлово-комунального господарства повинна бути узгоджена з реформою місцевого самоврядування. Результатом такого підходу може бути достатня фінансова підтримка для тих населених пунктів, що братимуть участь в процесі реформи. Пропонується кілька шляхів досягнення цілей територіальної реформи. Об'єднання в один муніципалітет, або інтеграція в міжмуніципальну структуру, яка перебере на себе ключові муніципальні функції в спільних інститутах з можливістю подальшої інтеграції, щоб сформувати новий і більший муніципалітет добровільно. У разі об'єднання повинно бути забезпечено повне збереження ідентичності колишніх муніципалітетів в новому. Це може бути зроблено, наприклад, за рахунок відмови від прямих виборів ради для більшого муніципалітету, делегованого мера, або консультативної ради.

Як зазначав, польський дослідник П. Свяневіч, для України у контексті адміністративно-територіальної реформи важливо зосередитись на розробленні оптимальної моделі відносин між місцевими представництвами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Досвід Польщі, Чехії та Угорщини може стати корисним для України [130]. Тому окрему увагу потрібно приділити розмежуванню повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування, а також між різними рівнями місцевого самоврядування. Насамперед необхідно, на прикладі Польщі, до повноважень місцевих рад віднести вирішення всіх справ, що належать до компетенції місцевого самоврядування. Крім того, необхідно зменшити перелік виключної компетенції сільських, селищних міських рад, шляхом визначення переліку завдань, які покликані вирішувати місцеве самоврядування. Важливо надати можливість районним та обласним радам створювати власні виконавчі органи, які будуть виконувати їх рішення, як це впроваджено в органах місцевого самоврядування усіх трьох досліджуваних країн. Також необхідно усунути дублювання у повноваженнях органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Утворення виконавчих органів районних та обласних рад, зосереджених тільки на самоврядних функціях, дасть змогу деполітизувати ці ради, завантаживши їх вирішенням властивих місцевому самоврядуванню завдань з розвитку відповідних територій. Це також може сприяти кращій якості публічних послуг, оскільки районна влада стане залежнішою від жителів району. Місцеві державні адміністрації в Україні мають наглядати за дотриманням законодавства органами місцевого самоврядування та виконувати консультативно-дорадчі функції. До речі цілком корисним в цьому аспекті реформ є досвід як Польщі, так і Чехії. Адже в Чехії, наприклад, зовсім відсутне

державне представництво на місцевому рівні, тобто порівнюючи з місцевими державними адміністраціями в Україні, в Чехії всі повноваження державних органів передані місцевому самоврядуванню. Також, використовуючи досвід Польщі, потрібно ті повноваження місцевого самоврядування, які громади самостійно виконувати не спроможні, необхідно передати на районний рівень, а ті, які не спроможний виконувати районний рівень, мають бути передані на обласний. При цьому ієрархії між рівнями місцевого самоврядування не повинно бути, – в Польщі між гмінами і повітами, в Чехії між обцями і краями, в Угорщині між муніципалітетами і округами ніякої ієрархії компетенції немає.

Вирішуючи питання компетенції органів місцевого самоврядування, варто наголосити на тих, зокрема, чеських аспектах, які є неприйнятними для України. У Чехії обці мають нібито рівний статус, але водночас можуть бути розподілені на 7 категорій, залежно від обсягу повноважень: населений пункт із розширеними повноваженнями; населений пункт з уповноваженим муніципалітетом; населений пункт із правом давати дозвіл на будівництво; населений пункт із правом вести книгу реєстрації актів цивільного стану; населений пункт, що оформляє правові документи; населений пункт з Czech POINT (офіс надання державних адміністративних послуг, зокрема з доступу до державних реєстрів) та населений пункт із мінімальним обсягом повноважень управління. Оскільки ці категорії можуть додатково комбінуватися, нинішня ситуація є не зовсім зрозумілою. Які відмінності між населеними пунктами? Виходячи з назви, деякі послуги доступні тільки в певних населених пунктах, або, точніше, деякі населені пункти надають окремі послуги іншим населеним пунктам. Сільський житель, який хоче побудувати будинок, повинен попросити дозволу у вищестоящому населеному пункті, у якого є повноваження видавати дозвіл на будівництво. Схожі приклади можуть бути приведені і по відношенню до інших категорій. Слід зауважити, що людині, яка не стикається напямучу з розподілом повноважень між населеними пунктами, розібратися в даній системі досить складно, оскільки вона не є прозорою і зрозумілою. Тим паче треба враховувати те, що Україна є значно більшою за Чехію, і якщо впроваджувати подібний розподіл повноважень, то буде просто незручно їхати за сотню кілометрів за дозволом на будівництво або для того, щоб зареєструвати шлюб.

Особливо слід звернути увагу на необхідність посилення фінансової самостійності місцевого самоврядування. Це може досягатися кількома шляхами:

а) закріпленням за органами місцевого самоврядування більшої частки загальнодержавних податків. Це призведе до появи в органах місцевого

самоврядування зацікавленості в збільшенні власної податкової бази. Уряд змушений буде впроваджувати ефективні механізми фінансового вирівнювання, а трансферти вирівнювання будуть мати більші обсяги;

б) запровадженням механізмів, за яких державна податкова служба була б більш мотивована на збирання місцевих податків і зборів, можливо через запровадження подвійного підпорядкування керівників місцевих органів податкової служби;

в) доповненням податкового законодавства з питань оподаткування землі, виходячи з її ринкової вартості. Однак податок на землю не буде працювати без ринку землі. З приводу оподаткування цікавий приклад показує Чехія, де частки податку з прибутку фізичних осіб отримують ті райони, де вони були зібрані, але розподіляються вони між індивідуальними муніципалітетами пропорційно до кількості населення. І, навпаки, частки податку на прибуток підприємств дістаються муніципалітетам їх походження.

г) у процесі поглиблення фінансової незалежності органів місцевого самоврядування України доцільно надати їм право відмовлятися від виконання делегованих повноважень у разі недостатнього їх фінансування. При реалізації цього завдання можна скористатися досвідом Польщі, де гміни самостійно ухвалюють рішення поро виконання чи невиконання делегованих повноважень [26].

У досліджуваних нами країнах протягом останніх років спостерігається тенденція до збільшення податкового потенціалу територій, нарощування бази податкових надходжень і підвищення ефективності їх адміністрування як основного джерела бюджетних ресурсів органів місцевого самоврядування. Тому для ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні слід реформувати діючу модель оподаткування, шляхом побудови справедливої, раціональної та прозорої методології оподаткування та розщеплення акумульованих на відповідних територіях податкових надходжень.

У зазначеному аспекті заслуговує уваги досвід Польщі, де за допомогою чіткого законодавчого закріплення джерел наповнення кожного бюджету, вони не на словах, а насправді закріпили принцип розщеплення податків, і тепер будь-який міський чи сільський голова достеменно знає, що 40% доходів усіх фізичних осіб, 7% доходів усіх юридичних осіб, 100% податку на землю автоматично залишаються на місцевому рівні, 15% доходів зосереджується на районному рівні, 40% – на обласному рівні, а решта йде в державну казну.

Зрозуміло, що за таких умов органи місцевого самоврядування максимально зацікавлені в міграції населення до їх територіальних громад (адже

40% їх доходів потрапляє в бюджет гміни чи міста), будівництві підприємств, створенні інвестиційних ділянок, комплексів, на яких можна звільнити на три роки повністю від оподаткування. Створення максимально сприятливих умов для людей і бізнесу – найважливіший пункт стратегій розвитку всіх місцевих громад Польщі. Органи місцевого самоврядування Польщі наділені достатніми правами і бюджетними ресурсами та мають змогу впливати на підвищення рівня якості надання суспільних благ і послуг населенню [38].

Місцевий і регіональний розвиток повинен підтримуватися запрограмованими (запланованими) фінансами, а не фінансуванням окремих проєктів, тобто фінансовим інструментам, структура та гнучкість яких відповідає цілям комплексної програми розвитку місцевого самоврядування. Фінансування місцевого самоврядування має базуватися на правових механізмах, але бути гнучким. Базування рішень щодо фінансів на правових основах сприяє прозорості та підзвітності, а от гнучкість також потрібна у певних ситуаціях.

Основні напрямки модернізації системи фінансування місцевого врядування повинні полягати у наступному:

- удосконалення системи публічного управління має передбачати перегляд і необхідні корективи фінансового менеджменту в органах місцевої влади. Зміни повинні допомогти посилити вимоги щодо ефективності надання послуг разом із раціоналізацією організаційної структури, розробленням механізмів заміщення активів та прав власності в разі необхідності та вироблення прозорих і контрольованих умов для менеджменту активів місцевих органів влади;

- забезпечення оперативності діяльності місцевої влади та передбачуваності розподілу ресурсів є фундаментальною вимогою. Під час процесу модернізації спеціальну увагу слід приділити зменшенню нерівностей між муніципалітетами на місцевому рівні, які мають різну спроможність генерувати доходи;

- збільшення легальних статей та обсягів власних доходів є ключовим питанням модернізації, без чого внутрішня система заявок не може дієво працювати, а зусилля, спрямовані на отримання фінансової перспективної допомоги ззовні не будуть достатньо ефективними (особливо з урахуванням примарних перспектив членства в ЄС);

- реорганізація завдань обумовлює необхідність серйозного вдосконалення схем оподаткування на центральному і місцевому рівнях, зокрема посилення ролі місцевої системи у поділі суспільного тягаря з тим, аби збільшити власні доходи місцевих органів влади та зменшити централізацію доходів.

Важливо розробити середньостроковий план регіонального і муніципального розвитку з методами стимулювання, підтримки і фінансування, з відповідними гарантіями доступності і прозорості джерел допомоги, а в цих рамках – систему диференційованих фінансово-контрольних механізмів, розроблених досліджуваними країнами, як ті, що наведемо нижче.

Податкові пільги можуть бути стимулюючим механізмом в цілому, навіть поза межами спеціальних економічних зон, якщо їх включать до загального контролювання. Доцільно переглянути необхідний діапазон податкових пільг та гармонізувати їх з цілями регіонального і муніципального розвитку, оскільки нинішні механізми здебільшого працюють на користь розвинутих територій. Це можна ввести у центральну систему оподаткування як тимчасовий засіб, забезпечивши суворий контроль. Компенсація розмірів соціального страхування може знизити високу ціну праці у межах витрат на зарплату у регіонах, де переважно сільське господарство, трудомістке виробництво та панівна роль місцевих органів влади як працедавців є характерними рисами. Необхідне накопичення капіталу, модернізація виробництва не тільки в регіонах, але й регіонах з великим потенціалом майбутнього інноваційного розвитку. Надання кредитних гарантій може бути спеціальним засобом місцевого розвитку, що вимагає індивідуальної допомоги (здебільшого у випадку іноземних інвестицій). Преференції щодо податку на додану вартість є застосованим через інститути спеціальних та вільних економічних зон.

Важливо врегулювати на законодавчому рівні статус комунальної власності прийняттям відповідного закону, власне як це зроблено в Польщі і Чехії. Таким чином, завершити розподіл і державну реєстрацію комунальних і державних земель, забезпечити ефективний, незалежний, публічний контроль за законністю розпорядження комунальним майном, нерухомістю і земельними ділянками.

Крім того, вкрай необхідно передбачити механізми участі громадськості у прийнятті важливих рішень місцевого значення, зокрема, через різноманітні форми публічних консультацій, ухвалити статuti місцевих громад, які передбачатимуть механізми реалізації прямої демократії (місцеві ініціативи, референдуми (прийняття Закону «Про місцевий референдум»), збори громадян за місцем проживання тощо). Для підвищення якості адміністративних послуг необхідно максимально децентралізувати надання адміністративних послуг та закріплювати їх за органами місцевого самоврядування. І дуже важливо, щоб участь громади в місцевому самоврядуванні була реальною, і було якнайменше бюрократичних та інших перешкод. Крім того проекти рішень, які приймаються

на центральному рівні і відповідно стосуються місцевого самоврядування, доцільно було б узгоджувати, наприклад, з асоціаціями органів місцевого самоврядування. Безперечно все це повинно супроводжуватися зміною правої культури громади, але впевнені, якщо люди побачать реальні механізми своєї участі в управлінні місцевими справами і відповідні наслідки, їх ментальність зміниться.

Цікавий механізм участі громадськості використовувався в Угорщині. Так, у представницькому органі місцевого самоврядування створювалися комітети, які формувалися наполовину з місцевих депутатів, а наполовину – з представників зацікавленої громадськості та бізнесу. Таким комітетам досить часто делегувалися повноваження приймати рішення. Таким чином, громадськість була прямо залучена до роботи місцевого самоврядування та напрацювання необхідних для неї рішень. Такий досвід міг би бути цікавим для України. В цілому в цій країні впродовж 90-х р. були побудовані достатньо прозорі стосунки місцевого самоврядування і держави, але після 2010 р. внаслідок створення великої кількості асоціацій органів місцевого самоврядування і нерегулярних зустрічей уряду з місцевими органами, їх відносини перестали бути партнерськими. Відповідно і принцип консультацій, передбачений в Хартії не додержувався.

Виділення фінансів для цілей регіонального розвитку, що складає набір галузевих програм, є найбільш важливим і зримим чинником підтримки політики регіонального розвитку. В усіх досліджуваних країнах по тому, як були створені міністерства регіонального розвитку, спостерігалось вищий рівень концентрації таких програм підтримки саме в цих міністерствах. Створення регіонального самоврядування в Україні, тобто утворення виконавчих органів в обласних і районних радах, перетворення обласних державних адміністрацій в координаційні органи та органи нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування є необхідним, хоча потребує відкладення на декілька років, оскільки його запровадження загрожує виникненням певного дисбалансу в публічній владі. Крім того, для уникнення конфліктів між областями та їх центрами можна реалізувати концепцію запровадження статусу «місто-регіон» (з наданням великим містам функцій та повноважень, які закріплені і за громадою, і за областю (регіоном)). Створення регіональних органів самоврядування перегрупує обсяг повноважень і сфер компетенції завдяки делегуванню багатьох функцій міністерств та інших центральних відомств державної адміністрації регіонам, тобто, це передбачить широкий спектр заходів децентралізації.

Варто зазначити ще декілька корисних прикладів модернізації місцевого самоврядування, на основі чеського досвіду. Насамперед, відмітимо приклад Чехії в напрямі кризового управління, що включає сукупність видів діяльності, спрямованих на оцінку і аналіз ризику безпеки, планування, організацію і контроль конкретного рішення кризових ситуацій. Кризовий закон в Чехії регламентує діяльність і повноваження всіх ланок суспільного управління, а також обов'язки та права при підготовці на кризові ситуації для фізичних і юридичних осіб. Населені пункти при цьому беруть участь у рятувальних і ліквідаційних заходах, забезпечують попередження, евакуацію і укриття осіб перед небезпекою, беруть участь в організації тимчасового виживання населення. Цей закон в Чехії з'явився після повені 2002 року в Празі. Зважаючи на те, як часто відбуваються повені в західній Україні, прийняття подібного закону в нашій державі є вкрай необхідним. За його допомогою органи державної влади та місцевого самоврядування будуть одразу знати свої повноваження та починати діяти, а не шукати, хто винний, та перекладати відповідальність.

Також цілком обґрунтованим вважаємо впровадження Етичного кодексу посадових осіб місцевого самоврядування на прикладі Етичного кодексу радників в Празі. Прийняття такого документу органами місцевого самоврядування України могло б підвищити довіру до них. У кодексі зазначено, що радники (в Україні – посадові особи місцевого самоврядування) повинні пред'явити інформацію про свою комерційну діяльність (у тому числі і про діяльність своїх партнерів), інформацію про те, чи є вони членами громадських асоціацій, які фінансуються з міських ресурсів. Радники повинні пред'являти інформацію про нові придбання (наприклад, нерухомість) тощо.

З метою розвитку економічних відносин та забезпечення фінансової автономії органів місцевого самоврядування необхідно здійснювати підтримку розвитку малого та середнього бізнесу. Наглядним прикладом вищезазначеного в Чехії є Public and Private Partnership (PPP) або «партнерство публічного й приватного секторів» і характеризує соціально відповідальні проекти, здійснювані спільно органами місцевого самоврядування або державою разом із підприємцями або неурядовими організаціями з метою поліпшення якості послуг, надаваних населенню, й розвитку територій. Фінансування проектів PPP – один із пріоритетів ЄС, а одержання дотацій на них – завдання чеських Бюро євроінтеграції. Головним чином усі чеські муніципалітети почали співробітництво із приватним сектором відповідно до основних суспільних потреб, таких як збір сміття, освітлення вулиць, зелена регенерація регіонів, облаштування зон автостоянок та ін. Одним із перших успішних прикладів

проектів PPP, реалізованих у сільських районах, є регенерація земель у маленькому селі Задній Ходов (Zadni Chodov) на Заході Чехії. Місцева адміністрація зволіла реалізувати проект у співробітництві з приватним сектором, що дозволило уникнути спекуляцій територією, які могли відбутися у випадку її продажу в приватні руки.

Зазначимо, що для успішного функціонування PPP-проектів необхідно:

- Ураховувати законодавчий та екологічний контексти. У Чехії проекти PPP зазначені в Законі «Про концесії» (прийнятий у 2006 р.) і Законі «Про суспільні контракти» (прийнятий у 2006 р.), але є усе ще багато юридичних винятків, які зменшують прозорість проектів PPP.

- Мати чіткий поділ повноважень між національним, регіональним і місцевим рівнями управління у наданні деяких комунальних послуг. Один із прикладів – сфера співробітництва муніципальних поліцейських органів (які підзвітні муніципалітетам) і приватних організацій, що гарантують вимір швидкості, а також служб безпеки. Закон безпосередньо не забороняє ці типи співробітництва, але деякі міста були недавно покарані за співробітництво із приватним сектором в установці радарів швидкості та вилученні посвідчень водіїв.

- Об'єднати знання менеджменту й досвід місцевого самоврядування. Часто бракує фахівців, які могли б підготувати якісні контракти з усуненням ризиків, скласти інвестиційні проекти, професійні стратегічні плани та ін.

- Розуміти довгострокову відповідальність за проектами PPP, чого сьогодні бракує через відсутність у представників місцевої влади впевненості щодо свого мандата, відтак вони часто віддають перевагу рішенням, пов'язаним із політичним інтересом їхнього циклу.

- Мати внутрішній та зовнішній комунікативний зв'язок у місті, а також довгострокову стратегію муніципалітетів щодо організації мережі партнерств. Багато громадян, асоціації й інші гравці проектів PPP бояться корупції, що могла бути пов'язана з ними, тому спеціальну увагу треба приділяти поширенню інформації щодо основних принципів PPP, їхньому обговоренню із громадянами й громадськими асоціаціями [71].

Вищенаведені приклади сучасного удосконалення місцевого самоврядування Чехії, на нашу думку, цілком могли б бути впроваджені й в Україні. Особливо питання, що стосуються співпраці органів місцевого самоврядування і бізнесу. Вважаємо, що розвиток малого і середнього бізнесу за умов співробітництва з місцевою владою міг би стати локомотивом фінансового розвитку населених пунктів. Така співпраця однозначно б послабила залежність

від центральних дотацій, оскільки муніципалітети розвивалися, і як наслідок очевидним би було підвищення незалежності місцевого самоврядування від держави. Крім того завдяки, наприклад, встановленню особливих умов ведення бізнесу могло б залучити міжнародні інвестиції. Таким чином, якщо органи місцевого самоврядування зможуть гарантувати представникам бізнесу привабливі умови, впевнені, це однозначно сприяло би: зниженню залежності від державних трансфертів; залученню інвестицій, в тому числі міжнародних. Таким чином, розвиток бізнесу за сприяння органів місцевого самоврядування цілком може стати тим ключем, який відкриє шлях до становлення розвиненої і ефективної системи місцевого самоврядування в Україні.

Вважаємо доцільним звернути увагу на досвід Угорщини з питань розвитку інформаційних технологій в системі публічного управління. Так у 1999 р. було розпочато розробку електронної системи документообігу, а в 2001 р. – проект створення банку даних із державного управління та системи накопичення й обробки територіальної інформації. Питаннями особливого значення є впровадження електронного уряду і електронної системи місцевого самоврядування згідно зі стандартами ЄС. Для координації відповідних розробок у 2000 р. уряд увів в апарат Прем'єр-Міністра посаду Спеціально уповноваженого з інформаційних технологій [95].

Дуже важливо окрему увагу приділити досвіду Польщі, Чехії та Угорщині стосовно брендингу місцевостей, участь у цьому місцевої влади обов'язкова. Обов'язок органів місцевого самоврядування – сформувати позитивний бренд міста. Необхідно визначити основну ідею (архетип міста). Для цього за основу можна взяти історію міста, географічне розташування, особливості клімату, ландшафту, пам'ятки культури та ін. Дуже важливо, щоб був обраний позитивний архетип, бо архетип діє стихійно, і якщо його не формувати, то він набуває негативних ознак. Бренд міста містить відповідні логотипи, девізи, символіку й покликаний формувати дух, сутність міста. Це інструменти брендингу, які успішно використовують міста країн Вишеградської групи, зокрема – поляки. Бренд міста – це додатковий ресурс у вигляді соціальної стабільності, інвестицій, туризму, нових робочих місць і т. ін. Це гарантований капітал, вкладений у майбутнє міста і його соціуму. Це спільна інтелектуальна власність громади, яка у знаменитих брендів набагато перевищує вартість реальних активів міста.

Основними складниками успішного брендингу повинні стати громада як головний учасник формування бренду, вільний доступ до інформації про місто, розвиток Інтернет середовища та ЗМІ, довіра жителів до міської влади,

затвердження плану стратегічного розвитку міста, участь у державних програмах з розвитку туризму, інфраструктури, співпраця з іноземними містами [4].

Наприклад, стратегія брендингу чеського міста Брно поділена на 5 пріоритетів: імідж і внутрішні/зовнішні відносини, місцевий економічний розвиток, якість життя і діяльності людей, дослідження, розвиток, інновації та освіта, транспортна та технічна інфраструктура. Стратегічний план структурований за пріоритетами, а основні елементи оперативної програми для його впровадження визначені таким чином, щоб досягти бажаної сумісності на європейському, національному, регіональному та місцевому рівнях [9].

Брендинг польського Любліна здійснювався в рамках стратегії промоції, що описує місто, формулює найважливіші елементи його тотожності, визначає найбільш характерні елементи образу, щоб у кінцевому підсумку перенести їх на рівень маркетингового планування. Для створення стратегії використано інструмент Brand Foundations. Його застосовують для вироблення цілісної стратегії бренду, особливо у випадку складних брендів, таких, наприклад, як бренд міст чи регіонів.

Наступне місто-приклад – угорський Дебрецен, де місцева влада спільно з іншими організаціями розробила Маркетингову програму розвитку міста, яка впроваджувалася у три етапи: 1) проведення теоретичних досліджень, мета яких – визначення можливостей міста Дебрецен та вивчення можливих напрямів його розвитку; 2) розробка нових продуктів у сферах, які можуть дати найбільші здобутки території; 3) комунікаційна діяльність [115].

Вищезазначений приклад розвитку територій в Польщі, Чехії та Угорщині показує, що взаємодія місцевого самоврядування і менеджменту може принести позитивні результати. І це призведе тільки до збільшення, по-перше, фінансової незалежності муніципалітетів України, а по-друге, як наслідок, і до повноцінної автономності місцевого самоврядування від держави, як це передбачено, зокрема, в Хартії та іншими міжнародними стандартами.

Таким чином, аналіз досвіду модернізації місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині дозволяє виокремити найбільш пріоритетні напрями щодо удосконалення місцевого врядування в Україні, зокрема: 1) децентралізація публічного управління, перерозподіл повноважень на основі принципу субсидіарності; 2) перехід до делегування повноважень виключно на договірній основі; 3) посилення організаційної й матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування; 4) проведення адміністративно-територіальної реформи узгодження територіального устрою із системою NUTS; 5) створення спеціального урядового органу (посади), відповідального за

модернізацію місцевого самоврядування; 5) запровадження електронного врядування на муніципальному рівні; 6) розробка етичного кодексу муніципальних службовців; 7) розгортання кампаній з поліпшення іміджу муніципальної влади; 8) запровадження брендингу міст; 9) перехід до публічно-приватного партнерства на місцевому рівні.

Висновки до розділу 2

Проведене дослідження процесів реформування інститутів місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії дозволяє зробити такі висновки:

У всіх трьох державах процеси реформування розпочалися на початку 90-х р. ХХ ст. і тривають досі. Вони були зумовлені необхідністю демократизації політичної системи в умовах постсоціалістичного розвитку та підвищення ефективності публічного управління на місцях. Муніципальні реформи ознаменували собою відхід від моністичної концепції публічної влади і визнання самостійності місцевого самоврядування.

Реформи інститутів місцевого самоврядування у всіх трьох досліджуваних державах мали хвилеподібний характер і змінювали одна одну з періодичністю в 10-12 років: перша хвиля реформ охопила їх на початку 1990-х років і була пов'язана з руйнацією «соціалістичного табору» та відходом від моністичного розуміння публічної влади; друга хвиля припала на перші роки ХХІ ст. і була пов'язана з процесами європейської інтеграції та розвитком транскордонного співробітництва; третя хвиля, спричинена світовою економічною кризою, 2008-2009 р., триває дотепер і ознаменована процесами оптимізації структурно-функціональної організації місцевого самоврядування;

Реформи у досліджуваних країнах мали послідовний, поступальний характер і мали єдиний вектор розвитку – вони були орієнтовані на децентралізацію і забезпечення самостійності місцевого самоврядування у відносинах із державою, розмежування повноважень на основі принципу субсидіарності. Тільки в Угорщині протягом останніх 5-7 років спостерігається зворотний процес реформування місцевого самоврядування – у бік одержавлення і централізації (консолідації).

Суттєвим чинником муніципальних реформ на зламі тисячоліть у досліджуваних країнах було прагнення до членства в ЄС, а відтак названі реформи здійснювались згідно з європейськими вимогами і стандартами локальної демократії. У процесі реформування брались до уваги міжнародно-правові стандарти у даній сфері, передусім Європейська хартія місцевого

самоврядування 1985 р., а також низка документів ЄС, зокрема вимоги NUTS щодо системи адміністративно-територіального устрою.

Реформи інститутів місцевого самоврядування досліджуваних країн мали комплексний, системний характер і стосувались як правової, так і територіальної та матеріально-фінансової основ місцевого самоврядування. Провідну роль в ініціюванні, обґрунтуванні та здійсненні названих реформ, як правило, відігравав уряд, котрий спирався при цьому на експертну думку і підтримку інститутів громадянського суспільства.

З точки зору системно-структурної організації проведені реформи полягали у переході від радянської моделі організації влади на місцях до європейської континентальної моделі місцевого самоврядування (з певними національними особливостями). Оскільки всі три досліджувані держави за формою державного устрою є унітарними, то й система місцевого самоврядування у кожній з них будувалась за єдиним, загальнонаціональним зразком, з урахуванням відмінностей між базовим і регіональним рівнями територіального устрою. Водночас приклад досліджуваних країн демонструє доцільність визнання за територіальними спільнотами права самостійно визначати особливості системно-структурної організації місцевого самоврядування на своїй території.

Досвід реформування інститутів місцевого самоврядування досліджуваних країн свідчить про його поліваріативність. Децентралізація не може розглядатись в якості єдино можливого варіанту вдосконалення територіальної організації публічної влади. Централізація може бути так само прийнятною для демократичних процесів, як і децентралізація – головне, щоб обрана модель розвитку забезпечувала ефективне вирішення питань місцевого значення, стабільний розвиток територій та якомога більш повну реалізацію прав і свобод місцевих жителів.

ВИСНОВКИ

У кваліфікаційній роботі наведено теоретичне узагальнення та подано вирішення наукового завдання, що полягає у з'ясуванні та розгорнутій характеристиці конституційно-правових засад місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині й Чехії, а також визначенні шляхів використання досвіду названих країн у межах реформування територіальної організації влади в Україні. У результаті проведеного дослідження виявлено низку теоретичних і практичних проблем щодо предмета дослідження і підготовлено відповідні висновки та пропозиції, до основних з яких належать такі:

1. У Польщі, Угорщині та Чехії діють конституції «четвертого покоління» (тобто новітні), для яких закріплення засад організації та здійснення муніципальної влади є атрибутивною ознакою. Це забезпечує нормативне підґрунтя для перетворення засад місцевого самоврядування на окремий конституційно-правовий інститут. Конституційне законодавство всіх трьох досліджуваних держав стоять на позиціях муніципального дуалізму, втім їх політико-правова теорія і практика дещо різняться: якщо у Польщі вони цілком перебувають у межах конституційних приписів, то в Чехії, а тим більш в Угорщині відхиляються в бік державницької концепції.

2. Приклад досліджуваних країн підтверджує тезу про варіативність систем і моделей місцевого самоврядування навіть в межах близьких за соціально-економічними та політико-правовими характеристиками держав; адже у Польщі та Угорщині існує континентальна система місцевого самоврядування, тоді як в Чехії – англо-саксонська, у Польщі й Угорщині на базовому рівні використовується модель «слабка рада – сильний мер», тоді як у Чехії – навпаки «сильна рада – слабкий мер». При цьому інституційна модель місцевого самоврядування як правило, віддзеркалює форму правління відповідних держав: у Польщі та Угорщині місцеве самоврядування побудоване за зразком напівпрезидентської республіки, тоді як у Чехії – на парламентарний манер. Втім за обох моделей виконавчі органи місцевого самоврядування є підзвітними і підконтрольними представницьким органам, а в частині делегованих повноважень – ще й відповідним органам виконавчої влади.

3. У Польщі модель місцевого самоврядування на всіх трьох рівнях є двоїстою: первинна компетенція розподіляється між представницьким колегіальним органом (рада гміни, рада повіту, сеймик воєводства) та одноосібним (війт, бургомістр, президент міста) чи колегіальним (правління повіту, правління воєводства) виконавчим органом. Натомість у Чехії модель

місцевого самоврядування троїста: первинна компетенція розподіляється між представницьким колегіальним органом (представництвом) і двома колегіальними виконавчими органами (радою і правлінням). Нарешті, в Угорщині модель місцевого самоврядування теж троїста, але з дещо іншим набором суб'єктів: первинна компетенція у ній розподіляється між представницьким колегіальним органом (радою), вищою посадовою особою (мером) і колегіальним виконавчим органом (мерією).

4. Законодавство усіх трьох досліджуваних країн, ґрунтуючись на концепції муніципального дуалізму, розподіляє повноваження місцевого самоврядування на власні та делеговані, обов'язкові й факультативні. При цьому повноваження представницьких колегіальних органів розподіляються на виключні (прерогативні) і ті, що можуть бути передані (доручені) виконавчим органам. В основу розподілу повноважень між рівнями місцевого самоврядування в усіх трьох досліджуваних країнах покладено принцип субсидіарності, внаслідок чого переважну більшість питань місцевого значення уповноважені вирішувати місцеві муніципальні органи.

5. Реформи інститутів місцевого самоврядування у Польщі, Угорщині та Чехії мали хвилеподібний характер і змінювали одна одну з періодичністю в 10-12 років: перша хвиля реформ охопила їх на початку 1990-х років і була пов'язана з руйнацією «соціалістичного табору» та відходом від моністичного розуміння публічної влади; друга хвиля припала на перші роки XXI ст. і була пов'язана з процесами європейської інтеграції та розвитком транскордонного співробітництва; третя хвиля, спричинена світовою економічною кризою, 2008-2009 р., триває дотепер і ознаменована процесами оптимізації структурно-функціональної організації місцевого самоврядування. Ці реформи мали послідовний, поступальний характер і мали єдиний вектор розвитку – були орієнтовані на децентралізацію і забезпечення автономності місцевого самоврядування, розмежування повноважень на основі принципу субсидіарності. Тільки в Угорщині протягом останніх 5-7 років спостерігається зворотний процес – у бік одержавлення і централізації (консолідації) місцевого самоврядування.

6. Суттєвим чинником муніципальних реформ у Польщі, Угорщині та Чехії було прагнення до членства в ЄС, а відтак вони здійснювались згідно з європейськими вимогами і стандартами локальної демократії. У процесі реформування брались до уваги міжнародно-правові стандарти у даній сфері, передусім Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р., а також низка документів ЄС, зокрема вимоги NUTS щодо системи адміністративно-

територіального устрою. Провідну роль в ініціюванні, обґрунтуванні та здійсненні названих реформ, як правило, відігравав уряд, котрий спирався при цьому на експертну думку і підтримку інститутів громадянського суспільства. З точки зору системно-структурної організації проведені реформи полягали у переході від радянської моделі організації влади на місцях до європейської континентальної моделі місцевого самоврядування (з певними національними особливостями).

7. Досвід реформування інститутів місцевого самоврядування досліджуваних країн свідчить про його поліваріативність. Децентралізація не може розглядатись в якості єдино можливого варіанту вдосконалення територіальної організації публічної влади. Централізація може бути так само прийнятною для демократичних процесів, як і децентралізація – головне, щоб обрана модель розвитку забезпечувала ефективне вирішення питань місцевого значення, стабільний розвиток територій та якомога більш повну реалізацію прав і свобод місцевих жителів.

8. Виходячи з досвіду модернізації місцевого самоврядування в Польщі, Чехії та Угорщині, пріоритетними напрямками удосконалення місцевого врядування в Україні є такі: 1) децентралізація публічного управління, перерозподіл повноважень на основі принципу субсидіарності; 2) перехід до делегування повноважень виключно на договірній основі; 3) посилення організаційної й матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування; 4) проведення адміністративно-територіальної реформи узгодження територіального устрою із системою NUTS; 5) створення спеціального урядового органу (посади), відповідального за модернізацію місцевого самоврядування; 6) запровадження електронного врядування на муніципальному рівні; 7) розробка етичного кодексу муніципальних службовців; 8) розгортання кампаній з поліпшення іміджу муніципальної влади; 9) запровадження брендингу міст; 9) перехід до публічно-приватного партнерства на місцевому рівні.

9. Досвід реформування інститутів місцевого самоврядування досліджуваних країн дає змогу сформулювати низку науково-методичних рекомендацій щодо проведення аналогічних реформ в Україні:

а) місцеве самоврядування не може бути октройоване державою; воно вимагає підтримки з боку самих місцевих жителів, воно має бути бажаним і востребуваним для них. Члени територіальних громад повинні бути готові до свідомої, ініціативної, відповідальної діяльності щодо вирішення питань місцевого значення, а відтак муніципальна реформа має супроводжуватись

значною інформаційно-виховною кампанією, спрямованою на створення «муніципальної правосвідомості»;

б) реформи мають проводитись системно і швидко, аби громадяни відчували свою долученість до здійснення відповідних перетворень і могли на власному досвіді пересвідчитись у прогресивності таких реформ. Тільки позитивний емпіричний досвід надає муніципальній реформі широку підтримку з боку громадськості й водночас долучає до муніципального руху дедалі нових членів;

в) при розподілі повноважень важливо не переобтяжити органи місцевого самоврядування: має бути досягнуто баланс між повноваженнями відповідних органів і їхнім кадровим, ресурсним та організаційним потенціалом;

г) реформа правової основи місцевого самоврядування має здійснюватися системно, на всіх рівнях: конституційному, законодавчому і підзаконному. Особлива роль має бути відведена локальній (зокрема, статутній) нормотворчості, котра б використовувала місцеву ініціативу задля найбільш повного врахування і використання місцевої специфіки;

д) у процесі реформування місцевого самоврядування обов'язково мають враховуватися економічні, громадсько-політичні, демографічні, національно-культурні та інші особливості відповідної території;

е) запорукою результативності муніципальної реформи є наявність політичної волі, громадської згоди, доктринальної бази і професійних кадрів, спроможних втілити її в життя;

є) важливим аспектом реформування територіальної основи місцевого самоврядування є об'єднання територіальних громад, що має забезпечувати формування спроможних громад і повноцінне здійснення місцевого самоврядування на відповідній території. Однак при цьому слід уникати зайвого укрупнення базової ланки місцевого самоврядування, аби зберегти доступність управлінських послуг і відповідної інфраструктури;

ж) важливо вберегти місцеве самоврядування від зайвої політизації; воно має бути орієнтоване на вирішення питань місцевого значення, тобто питань соціально-економічного характеру. З цією метою варто запровадити диверсифікацію строків повноважень представницьких органів місцевого самоврядування і парламенту, передбачити несумісність представницького мандата депутата місцевої ради чи мера з мандатом депутата парламенту. З даних мотивів вбачається недоцільним також проведення місцевих виборів за пропорційною виборчою системою;

з) при реформуванні матеріально-фінансової основи місцевого

самоврядування слід забезпечити достатній рівень власних доходів місцевих бюджетів, а також комунального майна для виконання покладених на органи місцевого самоврядування функцій і повноважень. Оскільки основним джерелом надходжень до місцевого бюджету є прибутковий податок і податок на нерухомість, важливо обрати оптимальний розмір ставок названих податків, адже інші види надходжень не спроможні суттєво вплинути на ситуацію;

и) питання ефективного фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування мають вирішуватися шляхом стимулювання економічного розвитку регіонів, через зростання розміру бюджетних коштів, які спрямовуються на розвиток територій, завдяки активізації кредитної політики комерційних банків, шляхом спрощення податкової системи, стимулювання інвестиційних проектів, у т.ч. й іноземних, тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Байрак С.О. Місцеве самоврядування Республіки Польща: особливості становлення та засади функціонування. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2013. Вип. 3. С. 255-262.
2. Батанов О.В. Конституційно-правовий статус територіальних громад в Україні: монографія. Київ: Ін Юре, 2003, 512 с.
3. Бориславська О.М., Заверуха І.Б., Захарченко Е.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політико-правових реформ. Київ: Москаленко О.М., 2012. 212 с.
4. Брендинг міст: досвід країн Вишеградської групи для України / за загальною ред. О.І. Соскіна. Київ: Інститут трансформації суспільства, 2011. 80 с.
5. В усіх областях визначено координаторів офісів реформ і починається формування їх команд. URL: <http://decentralization.gov.ua>
6. Васильев М.А. Основы нормотворчества в муниципальных образованиях: Естественные начала и правовые императивы. Обнинск: Институт муниципального управления, 2001. 108 с.
7. Взаємодія органів державної влади та місцевого самоврядування у межах нової системи територіальної організації влади в Україні / за заг. ред. Г. В. Макарова. Київ: Нац. Ін-т стратегіч. досліджень, 2011. 54 с.
8. Вронская И. Вперед, к децентрализации. И немного назад. *Новая газета*. 2015. № 115. 19 октября.
9. Городской брендинг в Чехии. URL: <http://www.prdesign.ru>
10. Государственное право буржуазных и освободившихся стран: учебник / под ред. Б. А. Стародубского, В. Е. Чиркина. 3-е изд. Москва: Высшая школа, 1986. 431 с.
11. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: підручник / за ред. С. Г. Серьогіної. 2-е вид., переробл. і допов. Харків: Право, 2013. 360 с.
12. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні: підручник / за ред. О.Н. Ярмиш, В.О. Серьогіна. Харків: Вид-во ХНУВС, 2002. 672 с.
13. Дністрянський М. С. Україна в політико-географічному вимірі: монографія. Львів: Видав. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2000. 310 с.
14. Европейська хартія міст, прийнята Постійною конференцією місцевих і регіональних органів влади Європи (CLRAE) Ради Європи 18 березня 1992 р. URL: <http://zakonbase.ru>
15. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире.

Основные тенденции. Москва: Норма, 2007. 496 с.

16. Ешинимаева Е.Т. Местное управление и самоуправление в государствах Восточной Европы в условиях переходного периода (Конец XX - начало XXI века): дис. ... канд. юрид. наук: Москва, 2005. 205 с.

17. Європейська ландшафтна конвенція від 20 жовтня 2000 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>

18. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями від 21 травня 1980 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

19. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>

20. Європейська хартія регіональних мов або мов меншин від 5.11.1992 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>

21. Желяк М. Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? *Європейська правда*. Грудень 08, 2014. URL: <http://www.eurointegration.com.ua>

22. Зеліньски Я. Местная участвующая (participatory) демократия в Польше. *Юридическая наука*. 2013. № 4. С. 115-121.

23. Камінські М. Досвід проведення адміністративної реформи в Польщі і можливості його застосування в Україні. *Економічний часопис*. 2000. № 7-8. С. 17-18.

24. Карлін М. Реформа фінансової системи Польщі: досвід для України. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2013. № 10. С. 105-113.

25. Карлін М.І. Фінанси країн Європейського Союзу: навч. посіб. Київ: Знання, 2011. 639 с.

26. Кириленко О., Лучка А. Зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування в Болгарії та Польщі: досвід реформ та висновки для України. *Світ фінансів*. Тернопіль. 2007. Вип. 3 (12). С. 16-31.

27. Кокошкин Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф. Ф. Кокошкин. 2-е изд. Москва: Бр. Башмаковы, 1912. 306 с.

28. Кондрацька Н.М. Місцеве самоврядування в Україні: конституційна модель системно-структурної організації: дис канд. юрид. наук: Харків, 2017. 236 с.

29. Конституции социалистических государств: Сборник в 2-х томах. Т.1 / под ред. Б.А. Страшуна, Б.Н. Топорнина, Г.Х. Шахназарова. Москва: Юрид. лит., 1987. 336 с.

30. Конституция Венгерской Народной Республики от 18 августа 1949 г.

(в ред. Закона І 1972 г.). Конституции социалистических государств: Сборник в 2-х томах. Т.1 / под ред. Б. А. Страшуна, Б. Н. Топорнина, Г. Х. Шахназарова. Москва: Юрид. лит., 1987. С. 167-184.

31. Конституция Испании от 29 декабря 1978 г. // Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: Изд. гр. ИНФРА-М – НОРМА, 1997. С. 371-413.

32. Конституция Королевства Дании от 5 июня 19053 г. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва: Изд. гр. ИНФРА-М – НОРМА, 1997. С. 303-313.

33. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. Москва: Изд. гр. ИНФРА-М – НОРМА, 1997. С. 521-600.

34. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. Конституции государств Европейского Союза / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – Москва: Изд. гр. ИНФРА-М – НОРМА, 1997. С. 665-682.

35. Конституційне право України: підручник / за ред. О. Ф. Фрицького. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ: Юрінком Інтер, 2004. 510 с.

36. Конституція Республіки Угорщина. Конституції нових держав Європи та Азії / упоряд. С. Головатий. Київ: Укр. Правн. Фундація, Вид-во «Право», 1996. С. 307-339.

37. Конституція Японії від 3 листопада 1946 р. Конституції зарубіжних країн: навч. посіб / за заг. ред. В. О. Серьогіна. Харків: ФІНН, 2009. С. 292-300.

38. Костовська В.А. Зарубіжний досвід зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування та можливості трансформації його в українську практику. *Міжнародна економічна політика*. 2012. Спец. вип.: у 2 ч. Ч.2. С. 192-199.

39. Кравченко В.В. Муніципальне право України: навч. посіб. / В.В. Кравченко, М. В. Пітцик. Київ: Атіка, 2003. 672 с.

40. Кресіна І.О., Коваленко А.А., Вітман К.М. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: монографія / за ред. І.О. Кресіної. Київ: Логос, 2009. 480 с.

41. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989-1999) гг. Идеи и люди URL: <http://www.yabloko.ru>

42. Кутафин О.Е. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / О.Е. Кутафин, В.И. Фадеев. Москва: Юристъ, 1997. 428 с.

43. Кучабський О.Г. Адміністративно-територіальна організація як механізм підвищення ефективності територіального управління в Україні. *Ефективність державного управління*: зб. наук. пр. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2006.

Вип. 11. С. 243-250.

44. Лахижа М.І. Фінансове забезпечення органів територіального самоврядування: досвід Республіки Польща. Теорія та практика державного управління. 2011. Вип. 4. С. 394-398 URL: <http://nbuv.gov.ua>

45. Лебедев Д.Ю. Реформы местного самоуправления в период демократического транзита (опыт Венгрии). *Власть*. 2015. № 8. С. 201-205.

46. Лемак В.В. Державно-правова реформа в Чехословаччині в умовах постсоціалістичної модернізації й поділу федерації: монографія. Ужгород: Ліра, 2002. 248 с.

47. Лендьел М.О. Вибір інституційного дизайну публічної влади як фактор консолідації демократії в країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Чеської Республіки). *Грані: наук.-теорет. і громад.-політ. альманах*. 2008. № 5 (61). С. 135-140.

48. Лендьел М.О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи: монографія. Ужгород: Мистецька лінія, 2011. 688 с.

49. Лендьел М.О. Передумови та особливості децентралізації влади у Центральній та Східній Європі. *Політичний менеджмент*. 2007. Спеціальний випуск. С. 167-178.

50. Лялюк О.Ю. Основи організації і діяльності місцевих рад в Україні: монографія. Харків: Право, 2008. 288 с.

51. Марченко М.Н. Теория государства и права: учебник / под ред. М. Н. Марченко. Москва: Юрид. лит., 1996. 432 с.

52. Миронцева С.А. Реформа местного самоуправления в контексте демократизации постсоциалистических политических систем (На примере Венгрии, Польши и России): дис. ... канд. полит. наук: Краснодар, 2003. 181 с.

53. Мінрегіон та АМУ підписали Меморандум про співпрацю заради прискорення децентралізації в Україні URL: <http://decentralization.gov.ua>

54. Муниципальное право России: учебник / под. ред. Н.В. Постовой. 2-е изд. Москва: Юриспруденция, 2000. 352 с.

55. Муниципальное право Российской Федерации: учебник / под ред. В. В. Пылин. Санкт-Петербург: Юрид. центр Пресс, 2003. 765 с.

56. Новик И.Д. Современные конституции / И.Д. Новик. Москва: Изд. Д. П. Ефимова, 1905. 826 с.

57. Нольде Б.Э. Очерки русского государственного права / Б. Э. Нольде. Санкт-Петербург: Тип. «Правда», 1911. 564 с.

58. Оськин Ф.Ф. О компетенции руководителей. *Известия вузов. Правоведение*. 1990. № 1. С. 76-80.

59. Парахина В.Н. Муниципальное управление: учеб. пособ. / В.Н. Парахина, Е.В. Гулеев, Л.Н. Ганшина. 3-е изд., перераб. Москва: КНОРУС, 2010. 496 с
60. Переглянута Європейська хартія про участь молоді в місцевому та регіональному житті, ухвалена Конгресом місцевих і регіональних органів влади Європи 21 травня 2003 р. URL: <https://wcd.coe.int/com>.
61. Польский опыт реформирования местного самоуправления и децентрализации власти для регионов России. Новая реальность. 2011. № 8 (178). URL: <http://msps.su>
62. Попова О. Реформуємо місьцеве самоврядування «як у Польщі»: хто більше? URL: <https://dt.ua>
63. Президент України провів зустріч з делегацією Вишеградської групи URL: <http://www.president.gov.ua>
64. Приполова Л.И. Реформирование территориального устройства в европейских унитарных государствах и его перспективы для Украины *Психопедагогика в правоохранительных органах*. 2012. № 1 (48). С. 92-96.
65. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р. *Урядовий кур'єр*. 2014. 23 липня.
66. «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1.04.2014 р. № 333-р. *Офіційний вісник України*. 2014. № 30. С. 18. Ст. 831.
67. Прудников А.С., Ларина Л.А., Максютин М.В. Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. / под ред. А.С. Прудникова. Москва: ЮНИТИ – ДАНА, 2008. 271 с.
68. Рамкова конвенція про захист національних меншин від 1 лютого 1995 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>
69. Развитие местных финансов в Украине та інших державах-членів Ради Європи / К. Деві, Г. Петері, В. Ю. Росіхіна, В. В. Толкованов. Київ: Крамар, 2011. 240 с.
70. Русское государственное право. Т. 1. Верховная власть и ее органы / под ред. В. В. Ивановского. Казань: Типограф. Императорского университета, 1895. 276 с.
71. Соскін О.І. ЄС та місьцеве самоврядування: досвід вишеградських міст та українська перспектива: Наук.-метод. посіб. / за заг. ред. О.І. Соскіна. – Київ: Вид-во «Інститут суспільної трансформації», 2008. 56 с.

72. Сравнительное конституционное право: учеб. пособие / отв. ред. В. Е. Чиркин. Москва: Междунар. отношения, 2002. 448 с.
73. Стецюк П.Б. Основи теорії конституції та конституціоналізму. Частина перша: посібник для студентів / П.Б. Стецюк. Львів: Астролябія, 2003. 232 с.
74. Стратегія сталого розвитку «Україна–2020», схвалена Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>
75. Чиркін А.С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Чехії. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*. Луганськ. 2014. Вип. 1. С. 73-82.
76. Чиркін А.С. Аналіз системи місцевого самоврядування Угорщини в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування. *Форум права*. електрон. наук. фахове вид. 2015. № 1. С. 350–355. URL: <http://nbuv.gov.ua>
77. Чиркін А.С. Запровадження адміністративно-територіальної реформи: досвід Угорщини. *Від громадянського суспільства – до правової держави*: XIII Міжнар. наук. конф. (м. Харків, 27 квітня 2017 р.): збірник тез доповідей. Харків: ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2017. С. 308-310.
78. 1990. évi C. törvény a helyi adókról URL: <https://net.jogtar.hu>
79. 1991. évi XXXIII. törvény egyes állami tulajdonban lévő vagyontárgyak tulajdonába adásáról. URL: <https://net.jogtar.hu>
80. 2011. évi CXCVI. törvény a nemzeti vagyonról. URL: <http://net.jogtar.hu>
81. Bednarska G. Analiza treści statutów samorządów gminnych. Raport z badań / G. Bednarska. *Statuty jednostek samorządu terytorialnego: regulacje europejskie i amerykańskie*. W.Kisiel (red.). Kraków: Zakamycze, 2005. S.123-157.
82. Blazek J. Local government finances in the Czech Republic as a framework for local development: 12 years of trial and error approach. *Acta Universitatis Carolinae. Geographica*. 2002. Vol. XXXVII, č.2. S. 157-173.
83. Bukowski Z. Ustrój samorządu terytorialnego / Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka. Toruń: Dom Organizatora, 2003. 384 s.
84. Celarek K. Prawne i praktyczne aspekty kontroli i nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego / K. Celarek. Warszawa: C.H. Beck, 2015. 308.
85. Chart of signatures and ratifications of Treaty 207. URL: <http://www.coe.int>
86. Civil J. Ramcova charakteristika ceskoslovenske tranzice 1989-1990 / Jan Civil. *Stredoevropske politicke studie*. 2004. Issue 1 URL: <http://www.cepsr.com>
87. Csörgits L. A magyar helyi önkormányzati rendszer átalakítása. A demokrácia, a helyi közügyek és a helyi önkormányzás egyes kérdései: Doktori

ertekezes. Győr, 2013. 263 o.

88. Dąbrowski K. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie / K. Dąbrowski, M. Jurzyk. Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie. red. Mirosław Karpiuk. Poznań-Kijow: *Polskie Wydawnictwo Prawnicze Iuris*, 2013. – S. 253-270.

89. Devas N. Local Government Finance in Hungary: Issues and Dilemmas / N. Devas. Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the Grassroots. ed. by A. Coulson. Cheltenham: Edward Elgar, 1995. P. 214–237.

90. Dolnicki B. Samorząd terytorialny / B. Dolnicki. 4 wydanie. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2009. 418 s.

91. Druga fala polskich reform / pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 1999. 326 s.

92. European Council Conclusions on Ukraine (15 December 2016) URL: <http://www.consilium.europa.eu>

93. Fundowicz S. Decentralizacja administracji publicznej w Polsce / S. Fundowicz. Lublin: Wydawnictwo Katolicki Uniwersytet Lubelski, 2005. 317 s.

94. Gábor K. Department of Social Geography and Regional Development Policy, University of Debrecen (Hungary). Place marketing in Hungary: the case of Debrecen. European spatial research and policy, 2009. URL: <http://versita.metapress.com>

95. Gajduschek G. Hungary: overview, World Bank, 2002 / G. Gajduschek, J.J. Dethier. URL: <http://www.Worldbank.org>

96. Hesse J.J. Strategy Options for Public Administration Reform in Central and Eastern Europe / J.J. Hesse, Y. Venna, T. Verheijen. An Assessment of the Current Situation and Recommendations for Future PHARE Strategy. PHARE Final Report Project No. 96-0619/96-0644. Oxford: Nield College, 1997. 148 p.

97. Horváth T. M. Directions and Differences of Local Change's / T.M. Horváth. Decentralization: Experiments and reforms. Vol.1. Local Governments in Central and Eastern Europe. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2000. P.19-60.

98. Illner M. Thirteen Years of Reforming Subnational Governments in the Czech Republic / M. Illner. Kersting N., Vetter A. (eds). Reforming Local Government in Europe. Closing the Gap between Democracy and Efficiency. Wiesbaden: Springer VS, 2003. P. 261-281.

99. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności / H. Izdebski. wydanie 3. Warszawa: LexisNexis, 2014. 488 s.

100. Joumard I. Fiscal Relations Across Government Levels / I. Joumard, P.

M. Kongsrud. OECD Economic Studies. 2003. № 36. P. 155229.

101. Kecskés L. Európa-jogi tapasztalatok az állam jogszabályalkotással okozott károkért való felelősségének megalapozásához / L. Kecskés. Polgáry jogi kodifikáció. 2003/4. 3-19. o. URL: <http://ptk2013.hu>

102. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego. URL: <http://kwrist.mswia.gov.pl>

103. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, uchwalony 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe, zatwierdzony w ogólnonarodowym referendum 25 maja 1997 roku. Dz.U. 1997. Nr 78. Poz. 483.

104. Kowalczyk A. Local Government in Poland / A. Kowalczyk. Decentralization: Experiments and reforms. Vol. 1. Local Governments in Central and Eastern Europe / ed. by T.M. Horváth. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2000. P. 217-254.

105. Lacina K. Local Government in the Czech Republic / K. Lacina, Z. Vajdova. Decentralization: Experiments and reforms. Vol. 1. Local Governments in Central and Eastern Europe / ed. by T. M. Horváth. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2000. P. 255-296.

106. Lentner C.A magyar önkormányzatok adósságkonszolidációja / C. Lentner. *Pénzügyi Szemle*. 2014/3. O. 330-344.

107. Local and Regional Democracy in Hungary. 25th session. Strasbourg, 29-31 October 2013. CG(25)7FINAL 31 October 2013. URL: <https://wcd.coe.int>

108. Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe / H. Baldersheim, M. Illner, A. Offerdal, L. Rose, P. Swianiewicz (eds.). Boulder, CO: Westview Press, 1996. 272 p.

109. Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.). Magyar Kozlony. 2011. 43. Szám. április 25.

110. Magyarország közigazgatási helynévkönyve 2016. január 1. Budapest: Központi Statisztikai Hivatal, 2016. 230 s.

111. Managing Across Levels of Government: Czech Republic: OECD 1997. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/14/1902308.pdf/>

112. Mikolajewicz Z. Finanse samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie województwa opolskiego / Z. Mikolajewicz, K. Lotko-Czech, I. Vakolska-Frankowska. Opole, 2010. 163 s.

113. Musgrave R. A. Veřejné finance v teorii a praxi / R. A. Musgrave, P. B. Musgrave. Praha: Management Press, 1994. 582 p.

114. Nález Ústavního soudu České republiky č. 35/1994 Sb. ze dne 19. Ledna 1994 ve věci návrhu na zrušení vyhlášky města Žďár nad Sázavou o zásadách prodejn

doby na území města Žďár nad Sázavou. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz>

115. Nations in Transit 2005: Democratization from Central Europe to Eurasia / Freedom House. NY: Rowman & Littlefield Publishers, 2005. 670 p.

116. Nowacka E.J. Samorząd terytorialny jako forma decentralizacji administracji publicznej / E.J. Nowacka. wydanie 1. Warszawa: LexisNexis, 2010. 160 s.

117. Nunberg B. Ready for Europe. Public Administration Reform and European Union Accession in Central and Eastern Europe / B. Nunberg. Washington, D.C.: The World Bank, 2000. 368 p.

118. Petery G. Lessons on Successful Reform Management / G. Petery, V. Zentai. Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe [ed. G. Petery]. OSI/LGI, 2002. P. 13-30.

119. Podział administracyjny Polski 2016. URL: <http://ksng.gugik.gov.pl>

120. Předkládací zpráva k novému návrhu rozpočtového určení daní, Ministerstvo financí ČR, Praha, 1995, (interní materiál pro poslance).

121. Raport roczny 2016. Sytuacja finansowa jednostek samorządu terytorialnego / K. Grybionko, J. Mrowicki, P. Śliwiński, K. Waśko, M. Cemel. Poznań: INC Rating, 2017. 42 s.

122. Reformers and Politicians The Power Play for the 1998 Reform of Public Administration in Poland, as Seen by Main Players. Compiled by J. Emilewicz, A. Wolek. Warsaw, 2002. P. 25-36

123. Regulski J. Local government reform in Poland: an insider's story / J. Regulski; Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest: OSI/LGI, 2003. 263 p.

124. Report on Local and Regional Democracy in the Czech Republic. The Congress of Local and Regional Authorities, 22nd session CG(22)6, 8 March 2012. URL: <https://rm.coe.int>

125. Rhodes R. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability / R. Rhodes. Buckingham and Philadelphia: Open University Press, 1997. 235 p.

126. Soos G. Against the Trend: ReCentralization of the Local Government System in Hungary / G. Soos, G. Dobos. IPSA World Congress, Montreal, Canada July 21, 2014. URL: <http://paperroom.ipsa.org>

127. Soós G. Hungary: Remarkable Successes and Costly Failures: An Evaluation of Subnational Democracy / G. Soós, L. Kákai. Lidström et al. (eds): The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe, Oxford: Oxford University Press, 2010. P. 528-551.

128. 202. Soós G. Report on the State of Local Democracy in Hungary / G. Soós, J. Kálmán. Soós Tóka. Wright (eds.): The State of Local Democracy in Central Europe. Budapest: Open Society Institute, 2002. P. 21-105.

129. 203. Statut města Brna, úplné znění obecně závazné vyhlášky statutárního města Brna č. 20/2001. URL: <http://www.brno.cz>

130. Temesi I. Local Government in Hungary / I. Temesi Decentralization: Experiments and reforms. Vol. 1. Local Governments in Central and Eastern Europe / ed. by T. M. Horváth. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute, 2000. P. 399-430.

131. The Basic Law of Hungary: A First Commentary / ed. by L. Csink, B. Schanda, A. Zs.Varga. Dublin: Clarus Press Ltd, 2012. URL: <http://www.eui.eu>

132. Transformace: Česká zkušenost. Místní samospráva / O. Vlasák (ed.). Praha: Hugo printing company, 2007. 103 p.

133. Ústava České republiky ze dne 16. prosince 1992 (ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.). URL: <http://www.psp.cz>

134. Ústavní zákon č 100/1960 Sb. ze dne 11. července 1960 r. Ústava Československé socialistické republiky. URL: <http://www.totalita.cz>

135. Ústavný zákon č. 294/1990 Zb. z dnia 18. júla 1990 r., ktorým sa menia dopĺňa ústavný zákon č. 100/1960 Zb., Ústava Československej socialistickej republiky a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii a ktorým sa skracuje volebné obdobie národných výborov. URL: <http://www.noveaspi.sk>

136. Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych. *Dziennik Ustaw*. 1994. Nr 76. Poz. 344.

137. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jednolity). *Dziennik Ustaw*. 2015. Poz. 513.

138. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 133. Poz. 872.

139. Ustawa z dnia 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania. *Dziennik Ustaw*. 1990. Nr 89. Poz. 518.

140. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym. *Dziennik Ustaw*. 2000. Nr 88. Poz. 985.

141. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych. *Dziennik Ustaw*. 2000. Nr 91. Poz. 1009.

142. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trojstopniowego podziału terytorialnego państwa. *Dziennik Ustaw*. 1998. Nr 96. Poz. 603;

143. Ustawa z dnia 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego. *Dziennik Ustaw*. 1983. Nr 41. Poz.185.

144. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych. *Dziennik Ustaw*. 1990. Nr 21. Poz. 124; 2001. Nr 142. Poz. 1593; 2002. Nr 113. Poz. 984, Nr Poz. 1806; 2005. Nr 10. Poz. 71, Nr 23. Poz. 192, Nr 122. Poz. 1020; 2006. Nr 79. Poz. 549, Nr 169. Poz. 1201, Nr 170. Poz. 1218.

145. Ustawa z dnia 27 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania w 1991 r. i w 1992 r. oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym. *Dziennik Ustaw*. 1993. Nr 5. Poz. 20.

146. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o strażach gminnych. *Dziennik Ustaw*. 1997. Nr 123. Poz. 779.

147. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity). *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1592.

148. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1590.

149. Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. Kodeks wyborczy. *Dziennik Ustaw*. Nr 21. Poz. 112.

150. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity). *Dziennik Ustaw*. 2001. Nr 142. Poz. 1591.

151. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. *Dziennik Ustaw*. 1996. Nr 13. Poz. 74 (ze zmianami).

152. Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze. *Dziennik Ustaw*. 2011. Nr 163. Poz. 981.

153. Wielkość udziału gmin we wpływach z podatku PIT w 2017 r. Wyniesie 37,89%. URL: <http://www.mf.gov.pl/>

154. Winczorek, P. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku / P. Winczorek. Warszawa: Liber, 2008. 463 s.

155. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 lutego 2003 r. sygn. akt K 30/02. Dz.U. 2003 nr 44 poz. 388.

156. Základní principy fungování obce a jejích orgánů / F. Lukl, L.Němcová, P. Schlesinger, P. Drahovzal. Příručka pro člena zastupitelstva obce po volbách 2014 J. Černožský (ed.). Praha: Svaz měst a obcí České republiky, 2014. 192 s. URL: <http://www.vzdelanyzastupitel.cz>

157. Zákon č. 128/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení).URL: <http://zakony.centrum.cz>

158. Zákon č. 129/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o krajích (krajské zřízení). URL: <http://zakony.centrum.cz>

159. Zákon č. 130/2000 Sb. ze dne 12. dubna 2000 o volbách do zastupitelstev krajů a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz>
160. Zákon č. 131/2000 Sb. ze dne 13. dubna 2000 o hlavním městě Praze. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz>
161. Zákon č. 172/1991 Sb., o prechodu některých věcí z majetku České republiky do vlastnictví obcí. URL: <http://www.epravo.cz>
162. Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). URL: <https://www.zakonyprolidi.cz>
163. Zákon č. 491/2001 Sb. ze dne 6. prosince 2001 o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz>
164. Zákon č. 565/1990 Sb. České národní rady o místních poplatcích. URL: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1990-565>.
165. Zákon České národní rady č. 367/1990 Sb. ze dne 4. září 1990 o obcích (obecní zřízení). URL: www.lubenec.cz
166. Zákon České národní rady č. 576/1990 Sb. o pravidlech hospodaření rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). URL: <https://www.psp.cz>
167. Zima L. Samorząd terytorialny w Polsce przed i po przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wykorzystanie funduszy unijnych przez jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego / L. Zima. *Rocznik Administracji Publicznej*. 2016 (2). S. 331-352.
168. Zongor G. Változatok a középszintre, avagy a magyar középszinttelenség / G. Zongor. *Tér és Társadalom*. 1999. Evf. 13. Szám. 3. O. 45-58.
169. Worldwide Declaration of Local Self-Government. URL: <http://www.bunken.nga.gr.jp>

АНОТАЦІЯ

Бойко Ю.М. «Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії». – Кваліфікаційна робота подана для присвоєння другого (магістерського) рівня вищої освіти за спеціальністю «Право». – К.: Національна академія управління, 2021.

У кваліфікаційній роботі надано розгорнуту характеристику конституційних засад місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині й Чехії, а також визначено шляхи використання досвіду названих країн у межах реформування територіальної організації влади в Україні.

На прикладі конституцій Польщі, Угорщині та Чехії обґрунтовано думку, що для конституцій четвертого покоління (новітніх) закріплення засад організації та здійснення муніципальної влади є атрибутивною ознакою, внаслідок чого створюється нормативне підґрунтя для перетворення засад місцевого самоврядування на повноцінний конституційно-правовий інститут.

Зазначено, що найбільш розлого і системно питання місцевого самоврядування регламентовані Конституцією Польщі, тоді як Конституція Чехії, а тим більш Угорщини в даному аспекті є значно більш лаконічними й уривчастими. Проте легальної дефініції місцевого самоврядування не містить жодна з трьох досліджуваних конституцій. При цьому в Угорщині, як і в Україні, діє єдиний закон про місцеве самоврядування, тоді як у Польщі та Чехії організації місцевого самоврядування на кожному з рівнів територіального устрою присвячено окремий закон.

Зауважено, що у конституціях усіх трьох досліджуваних держав згадуються виборні представницькі органи місцевого самоврядування, тоді як про виконавчі органи йдеться тільки в Конституції Польщі, а про мерів, що стоять на чолі представницьких органів – у Конституції Угорщини. Конституційне законодавство всіх трьох досліджуваних держав визнає й закріплює право органів місцевого самоврядування приймати загальнообов'язкові акти, але водночас передбачає механізми державного нагляду і контролю за законністю в діяльності цих органів. При цьому головною інституційною гарантією законності роботи місцевого самоврядування виступають суди.

Ключові слова: *місцеве самоврядування; конституційно-правові засади місцевого самоврядування; місцеве самоврядування Польщі, Угорщини, Чехії; органи місцевого самоврядування; реформування місцевого самоврядування.*

ABSTRACT

Boiko Yuriy. «Constitutional foundations of local self-government organization in Poland, Hungary, the Czech Republic» – Qualifications submitted for the second (master's) degree in higher education, specialty Law. – K.: National Academy of Management, 2021.

The qualification work provides a detailed description of the constitutional principles of local self-government in Poland, Hungary and the Czech Republic, as well as identifies ways to use the experience of these countries in reforming the territorial organization of power in Ukraine.

On the example of the constitutions of Poland, Hungary and the Czech Republic, the opinion is substantiated that for the fourth generation (newest) constitutions the consolidation of the principles of organization and exercise of municipal power is an attribute, which creates a regulatory basis for transforming the principles of local self-government into a full-fledged constitutional institution.

It is noted that the most extensive and systemic issues of local self-government are regulated by the Constitution of Poland, while the Constitution of the Czech Republic, and even more so of Hungary in this aspect are much more concise and fragmentary. However, none of the three studied constitutions contains a legal definition of local self-government. At the same time, in Hungary, as in Ukraine, there is a single law on local self-government, while in Poland and the Czech Republic there is a separate law on the organization of local self-government at each level of territorial organization.

It is noted that the constitutions of all three studied states mention elected representative bodies of local self-government, while the executive bodies are mentioned only in the Constitution of Poland, and the mayors who head the representative bodies are mentioned in the Constitution of Hungary. The constitutional legislation of all three studied states recognizes and enshrines the right of local governments to adopt universally binding acts, but at the same time provides mechanisms for state supervision and control over the legality of the activities of these bodies. At the same time, the main institutional guarantee of the legitimacy of local self-government is the courts.

Key words: *local self-government; constitutional and legal principles of local self-government; local government of Poland, Hungary, Czech Republic; local governments; reforming local self-government.*