

УДК 32-027.21:352.07 (477)

Політико-правова організація місцевого самоврядування у посткомуністичних країнах: досвід України та Білорусі

Тетяна Мармазова,
доктор політичних наук,
проректор з виховної та соціальної роботи
Донецького національного університету,
доцент кафедри політології

Стаття присвячена порівняльному аналізу політико-правової організації місцевого самоврядування в Україні та Білорусі. Визначено критерії такого роду аналізу та проаналізовано специфіку формування інститутів представницької демократії в країнах пострадянського простору. Доведено, що місцеве самоврядування в Україні та Білорусі являє собою складну гібридну модель, де одночасно поєднуються радянські традиції жорсткої вертикальної ієрархії зі демократичними цінностями західної версії народовладдя.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація, компетентність, місцева громада, представницька демократія.*

The article is devoted to the comparative analysis of the political and legal organization of local government in Ukraine and Belarus. Criteria for this type of analysis are defined and specificity of formation of representative democracy institutes in the former Soviet Union countries is analyzed. It is proved that the local government in Ukraine and Belarus represents complicated hybrid model in which the Soviet traditions of rigid vertical hierarchy are at the same time combined with democratic values of the western version of democracy.

Keywords: *local government, decentralization, competence, local community, representative democracy.*

Тетяна Мармазова

Статья посвящена сравнительному анализу политико-правовой организации местного самоуправления в Украине и Белоруссии. Определены критерии подобных исследований и проанализирована специфика формирования институтов представительской демократии в странах постсоветского пространства. Доказано, что местное самоуправление в Украине и Белоруссии представляет собой сложную гибридную модель, в которой одновременно сочетаются советские традиции жёсткой вертикальной иерархии с демократическими ценностями западной версии народовластия.

Ключевые слова: *местное самоуправление, децентрализация, компетентность, местная громада, представительская демократия.*

Демократичний розвиток та європейська модель державної влади заповняють, що найефективнішим механізмом реалізації принципу народовладдя залишається інститут місцевого самоврядування. У формуванні цього інституту багато в чому успішний досвід показують країни Західної Європи, де держава визнає „право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ” [1]. На практиці це означає, що місцева громада має право на діяльність дещо окрему від загальнодержавної, проте вона має суттєві обмеження у правовій площині й торкається переважно господарсько-податкової та економіко-фіскальної її форм. Названа автономія місцевого самоврядування показала свою ефективність у країнах Західної Європи і взагалі інститути громадського управління тут визнаються однією з найвищих цінностей демократії [2, с. 15].

На думку провідного російського дослідника Р. Бабуна, місцеве самоврядування на пострадянському просторі залишається ще в стадії свого становлення, і досі ми спостерігаємо практику накопичення європейського досвіду місцевого самоврядування з метою вироблення оптимальної моделі громадянського управління для України та Білорусі [3, с. 63]. На нашу думку, підписання Україною та Білорусією Європейської Хартії місцевого самоврядування хоча й призвело до появи одних з найпрогресивніших законодавств у сфері місцевого самоврядування, але залишається відкритим питання визначення ролі громадянського суспільства у сфері управління, що дозволяє зробити висновок о нерозвиненості інститутів представницької демократії на пострадянському просторі (включаючи Росію, Казахстан, Киргизстан та Туркменістан). Корінь зазначеної нерозвиненості полягає у двох рівнях. На першому, підписання Європейської Хартії місцевого самоврядування Україною та Білорусією, на наше переконання, стало вимушеним кроком, оскільки воно було умовою вступу країн до Ради Європи. Тому,

реалізація положень цієї Хартії не була пріоритетною у реформаторів України та Білорусії. На практиці це призвело до того, що місцеве самоврядування отримало лише декларативний рівень свого існування без необхідних економічних та фінансових ресурсів для вирішення місцевих проблем. На другому рівні, згідно Європейської Хартії, місцеве самоврядування має виступати інститутом громадянського суспільства, але в умовах посткомуністичних країн воно є найнижчим рівнем державного управління [1].

Породженні названою специфікою проблеми досвіду місцевого самоврядування перетворює його на структурний елемент державної влади, а це в свою чергу вступає в гостру дискусію з загальноприйнятими уявленнями про місцеве самоврядування. Складності до невизначеної ролі місцевого самоврядування додає висновок вітчизняної дослідниці Н. Камінської з приводу відсутності єдиного теоретичного підходу до громадянських інститутів управління з двох причин. Перша, кожна країна має свій індивідуальний досвід й специфіку самоврядування, друга – пострадянський простір демонструє практику не скільки копіювання досвіду країн Європи у формуванні місцевого самоврядування, а скільки намагання систематизувати певні практики в єдину модель [4, с. 47].

Проте, на наше переконання, варто зазначити, що центральною проблемою місцевого самоврядування в Україні та Білорусі є відсутність прозорих та зрозумілих правових взаємовідносин між державою і місцевим самоврядуванням та місцевого самоврядування з громадянським суспільством. Тобто, законодавство України та Білорусі визнає за місцевою громадою право на вирішення проблем на місцях, проте ресурсної бази, необхідних повноважень органи місцевого самоврядування не мають [5, с. 14].

Отже, *метою* представленого дослідження є вироблення політологічних підходів до аналізу політико-правової специфіки організації місцевого самоврядування України та Білорусі. *Наукова новизна* дослідження полягає в тому, що вперше у вітчизняній політологічній традиції здійснюється спроба шляхом комплексного аналізу визначити фактори розвитку та ризики для місцевого самоврядування України та Білорусі у посткомуністичних умовах їх розвитку.

Місцеве самоврядування як політико-правовий інститут явище достатньо давнє й бере свій початок з XIII століття нашої ери у країнах Західної Європи. У своєму загальному вимірі місцеве самоврядування формується з двох принципів – принципів децентралізації (який пройшов шлях від релігійної догми до фундаментального принципу народовладдя) та принципу деконцентрації (який трансформується ще з часів абсолютизму де він означав тотальну ієрархію до сьогодення, де він означає інструмент розділення повноважень між рівнями державної влади) [6, с. 6-7]. Свій сучасний вигляд інститут місцевого самоврядування отримав у появі Магдебурзького права – збірника законів та правил

міського устрою міста Магдебурга, яке встановлювало порядок утворення, функціональних обов'язків місцевого самоврядування й порядок його виборності [5, с. 26]. Місцеве самоврядування у країнах Західної Європи, на наше переконання, виступає не скільки політико-правовим інститутом представницької демократії, а скільки соціокультурним феноменом у основі якого лежить економіко-господарська діяльність місцевої громади.

У загальному вигляді місцеве самоврядування систематизується у теоретичні підходи. Вже згадувана нами провідна українська дослідниця з питань місцевого самоврядування Н. Камінська аналізує цей досвід крізь призму двох моделей. Перша, англосаксонська (муніципальна, громадівська) розглядає місцеве самоврядування як представницький орган, обраний населенням, що має право „ухвалення рішень, керівництва і контролю”, а головне, в цій системі не існує „ієрархії виборних органів в адміністративно-територіальних одиницях” [4, с. 37-38]. Друга, континентальна модель, дещо складніша у своєму визначенні, оскільки включає в себе ряд регіональних особливостей. Так, продовжує Н. Камінська, в цій моделі виділяються скандинавський, німецький, романський, латиноамериканський та східноєвропейський типи. Провідною особливістю названих типів є наявність „ієрархічної піраміди”, тобто, повноваження та функціональні обов'язки місцевого самоврядування визначаються шляхом делегування (передачі) центральним урядом своїх повноважень на місцях [4, с. 39]. Досвід цих двох моделей місцевого самоврядування корисний тим, що в нього вже закладено відповідні орієнтири організації аналізованого нами інституту громадянського представництва.

Проте, практика місцевого самоврядування України та Білорусі дещо інакша від представлених моделей й має в собі окремі специфічні риси політико-правової організації управління на місцях. На думку Н. Камінської, країни пострадянського простору обрали шлях до так званої біполярної моделі місцевого самоврядування. Специфікою цієї моделі є те, що в „одній адміністративно-територіальній одиниці функціонують система місцевого самоврядування і система прямого державного управління” [4, с. 48]. Тобто, місцеве самоврядування тут являє собою ієрархічну систему стосунків між центральною владою та посадовою особою, яку центральна влада призначає. Названа біполярна система включає в себе обрання на вільних та демократичних виборах посадових осіб до органів місцевого самоврядування, але коло їх функцій та повноважень залишається обмеженим, оскільки названа система не відповідає на питання розподілення економічних та фінансових ресурсів певного регіону [6, с. 24]. Така система місцевого самоврядування, на думку Р. Бабуна, є свідченням того факту, що в умовах пострадянського простору, де громадянське суспільство ще не сформоване, державна влада являє собою гібридну модель господарювання шляхом об'єднання демократичних інститутів за радянською системою їх організації

де місцеве самоврядування розглядається як загроза „державної стабільності” [3, с. 67]. Названа загроза, продовжує Р. Бабун, є нездатністю місцевої громади виконувати свої обов’язки „у відповідальність під себе” [3, с. 78]. На наше переконання, наведене вище це лише одна сторона проблеми незрілості місцевого самоврядування на пострадянському просторі, другою стороною цієї проблеми є активна практика реформаторів України та Білорусі поєднати у місцевому самоврядуванні одночасно дві системи – радянську ієрархію та демократичні процеси громадянської участі. У практичній площині це має наступний вигляд.

В Україні місцеве самоврядування здійснюється на підставі Конституції України [7] та Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” [8]. І Закон (ст. 2), і Конституція України (ст. 140) визначають місцеве самоврядування однаково, а саме – це „гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади ... самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [7; 8]. Ключовим аспектом є наявність державних гарантій одночасно у двох нормативно-правових актах, але цим державна гарантія місцевого самоврядування й обмежується. На наше переконання, ані Закон, ані Конституція України не гарантують й не створюють для органів місцевого самоврядування жодних умов для реалізації їх права на матеріальну й фінансову діяльність (ст. 16 Закону) [8].

Корінь названої проблеми криється у правовій колізії, так ст. 16 п. 2 Закону зазначає, що „матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, позабюджетні цільові (в тому числі валютні) та інші кошти, земля, природні ресурси”, п. 6 цієї статті Закону доповнює, що „місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів” [8]. Конституція України (ст. 143, п. 3) у свою чергу зазначає, що „Держава фінансує здійснення повноважень органами місцевого самоврядування у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об’єкти державної власності” [7]. Тобто, Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” дещо протирічить нормам Конституції України, оскільки в Законі мова йдеться також про те, що „рішення про наділення міських рад правами щодо управління майном і фінансовими ресурсами, які є у власності територіальних громад районів у містах, приймається на місцевих референдумах відповідних районних у містах громад” (ст. 16, п. 4) [8], але на практиці вирішальна роль у формуванні ресурсної бази продовжує залишатися за державою, оскільки це їй гарантує Конституція [7]. Стосовно процедури референдуму, то в умовах України вона залишається нерозвинутою, навіть підготовлений

Закон „Про референдуми” не знайшов підтримки Венеціанської комісії [9]. Таким чином, організація місцевого самоврядування в Україні має невизначений характер. З однієї сторони, держава гарантує місцевій громаді право на вирішення місцевих питань на місцях, навіть делегує на це певні повноваження, а з іншої, органи місцевого самоврядування на виконання гарантованого державою права не мають жодних ресурсів.

Досвід Білорусії у будівництві місцевого самоврядування взагалі є унікальним для країн пострадянського простору. Залишаючись унітарною за адміністративно-територіальним устроєм, Білорусь у формуванні місцевого самоврядування, на відміну від України, пішла дещо іншим шляхом [10, с. 87]. Білоруські реформатори одні з перших на пострадянському просторі прийняли у 1991 році Закон „Про основи місцевого самоврядування і місцевого господарства БРСР”, який багато в чому скопіював ідеї організації місцевого самоврядування з Європейської Хартії місцевого самоврядування 1985 році (виборність посад, делегування повноважень центральним урядом на місця) [11, с. 28-29]. На думку О. Карамішева, Закон орієнтував білоруських реформаторів на впровадження принципу субсидіарності (автономії місцевої громади) та поставив актуальним питання про систему юридичних гарантій місцевого самоврядування, включаючи його судовий захист [11, с. 5]. Проте, у 1994 році у Білорусі відбувається відмова від прийнятого у 1991 році курсу реалізації Європейської хартії місцевого самоврядування. Редакція Конституції Білорусі від 2000 року перетворила місцеве самоврядування на продовження державної влади виділяючи в ньому два рівні:

- місцеве управління (діяльність місцевих виконавче-розпорядних органів влади підпорядкованих безпосередньо Президенту Білорусі (ст. 119);
- місцеве самоврядування (діяльність місцевої Ради депутатів, які обираються громадянами країни на 4 роки (ст. 118) [12].

Представлена система місцевого самоврядування більше характерна для федеративних систем [10, с. 25], проте досвід Білорусії в цьому напрямку вирішив зазначену нами невизначеність українського досвіду. Так, на думку М. Кобаса, система самоврядування Білорусі демонструє принципи фінансової стабільності та забезпечує значні потреби місцевої громади [13, с. 4]. Але, місцеве самоврядування залишається залежним не тільки фінансово від держави, а також політично, бо остаточне рішення з приводу надання ресурсів належить місцевому управлінню [14, с. 124]. В той самий час, місцеве самоврядування залишаючись структурним елементом державної влади виконує більше представницькі функції. Таким чином, представлена модель місцевого самоврядування Республіки Білорусь теж має невизначені шляхи свого розвитку і є повністю залежною від центральної влади. Проте, зазначене не стосується ефективності місцевого самоврядування, бо воно діє на зрозумілій та прозорій системі

вертикальної ієрархії [15, с. 30]. Недоліком такої системи, на наше переконання, є відстороненість місцевої влади від місцевої громади.

Підсумовуючи результати дослідження, ми дійшли наступних висновків. Місцеве самоврядування як політико-правовий інститут представницької демократії країн Західної Європи на пострадянському просторі не демонструє свою ефективність. Це наочно спостерігається на прикладі досвіду України та Білорусі, які підписавши Європейську Хартію місцевого самоврядування лише запозичили за її вимогами окремі положення розвитку інститутів громадського управління. Проте, на рівні своєї реалізації інститут місцевого самоврядування ні в Україні, ні в Білорусі ще не пройшов стадію свого становлення. Причин тут дві, перша полягає в правовій колізії українського досвіду, де держава ніби гарантує наявність місцевого самоврядування, але на практиці цього не реалізовує через відсутність економіко-фінансових ресурсів на це. По-друге, досвід Білорусі показав, що місцеве самоврядування може являти собою гібридну модель, де одночасно поєднуються несумісні між собою практики федеративної моделі місцевого самоврядування з радянською системою вертикальних взаємовідносин між рівнями влади на фоні демократичних перетворень.

Представлені системи місцевого самоврядування мають право на своє існування, але вони не дозволяють громадянам повною мірою скористатися перевагами демократичного розвитку. Тому, названа ситуація підвищує актуальність проблеми ефективності місцевого самоврядування. На наше переконання, на пострадянському просторі для цього необхідне вироблення реформи суспільних фінансів. Метою такої реформи має стати підвищення якості та швидкості виконання послуг, які здійснює місцева влада на місцях. Для цього необхідно тримати реформу на п'яти фундаментальних принципах: прозорості, стійкості, результативності, підзвітності та мобільності. В іншому випадку місцеве самоврядування буде залишатися лише на декларативному рівні. У подальших дослідженнях ми сфокусуємо свою увагу на виробленні такої реформи й окремо буде досліджено досвід інших країн пострадянського простору у побудованні місцевого самоврядування.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
2. Основи муніципального права України. Навчальний посібник. За ред. Проф. М. І. Корнієнка. – К., 2000. – 343 с.
3. **Бабун Р. В.** Організація місцевого самоуправління : Учебное пособие / Р. В. Бабун. – СПб. : Питер, 2005. – 192 с.
4. **Камінська Н. В.** Місцеве самоврядування : Навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 232 с.

5. **Корпань О. В.** Правові проблеми організації місцевого самоврядування в Україні / О. В. Корпань. – К. : Оріяни, 2001. – 220 с.
6. **Музика-Стефанчук О. А.** Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : навч. посіб. / О. А. Музика-Стефанчук. – К. : Правова єдність, 2009. – 224 с.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – ст. 141. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page>
8. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>
9. Венецианская комиссия забрала украинские законы о референдуме и выборах [Електронний ресурс]. – Режим доступу :
10. http://zn.ua/POLITICS/venecijskaya-komissiya-zabrakovala-ukrainskie-zakony-o-referendume-i-vyborah-124180_.html
11. Децентрализация государственной власти и местное самоуправление: проблемы реализации. Совместные исследования. – М. : Изд-во РАГС, 2007. – 384 с.
12. **Карамішев А. В.** Коментар до Закону Республіки Білорусь у „Про місцевому управлінні, і самоврядуванні Республіка Білорусь” від 20.02.1991 / А. В. Карамішев. – Мн. : ТОВ „Інформаційно-правове агентство „Регістр”, 2001. – 183 с.
13. Закон Республіки Беларусь „О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p2=2/1660>
14. **Кобаса М.** Местное самоуправление в Беларуси – как превратить миф в реальность (аналитический материал) / М. Кобаса. – Минск, 2011. – 55 с.
15. Повышение эффективности бюджетных расходов : учеб. пособ. / под общ. ред. А. А. Климова. – М. : Издательство „Дело” АНХ, 2009. – 520 с.
16. **Куйбіда Р. С.** Муніципальне управління : аспект інформатизації / Р. С. Куйбіда. – К. : Знання, 2004. – 460 с.