

Європейські стандарти децентралізації влади

У всіх розвинених країнах Європейського Союзу головне завдання влади полягає у задоволенні проблем інститутів громадянського суспільства за допомогою місцевого самоврядування. Проблему якісного задоволення таких потреб допомагає вирішити децентралізація, оскільки децентралізація передбачає передачу права приймати рішення органам, які не підпорядковані центральним органам влади і яких обирає зацікавлена громада.

Проблематика децентралізації стала предметом пильної уваги наукової спільноти України вже після прийняття Конституції України 1996 року. У ст.132 Конституції України зазначається, що територіальний устрій України ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, поєднання централізації та децентралізації у здійсненні державної влади [4, с. 141].

У країнах Європейського Союзу самоврядування визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та скоординованості дій. Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу з метою вдосконалення його системи самоврядування, є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС [6].

Діяльність у цьому напрямку ґрунтується на таких засадах і з дотриманням таких вимог й принципів, як відкритість, підзвітність, ефективність та злагодженість.

Для Європи особливого значення набула практика розробки та прийняття багатосторонніх міжнародних договорів держав-членів Ради Європи, що

визначають законодавчі орієнтири та політику в галузі місцевої і регіональної демократії. Серед таких договорів варто відзначити:

- Європейську рамкову конвенцію про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади (1980), яка набула чинності у 1981 році (для України – 22 грудня 1993 року) та визнає за місцевими і регіональними органами влади право на співпрацю поза національними кордонами в межах їх внутрішньодержавних повноважень з питань створення органів транскордонного співробітництва між громадами, регіонального, міського та сільського розвитку, охорони довкілля, поліпшення діяльності підприємств громадського користування та комунального обслуговування, а також взаємної допомоги у надзвичайних ситуаціях.

- Європейську хартію регіональних мов або мов меншин (1992 р.), яка набула чинності у 1998 році та спрямована на збереження й захист історичних регіональних та міноритарних мов, насамперед мов, яким загрожує вимирання. В Україні Хартія набула чинності з 2003 року [1, с. 37].

- Європейську конвенцію про участь іноземців у громадському житті на місцевому рівні (1992 р.), яка встановлює принцип, згідно з яким держави за можливості повинні гарантувати іноземним громадянам громадянські та політичні права, включно з правом брати участь у виборах в місцеві органи публічної адміністрації.

- Європейську хартію міст (1992 р.), яка визначає права громадян в європейських містах і є практичним посібником з питань міського управління, регулюючи питання умов проживання, архітектури і будівництва в містах, транспорту, енергетики, спорту і дозвілля, забруднення міст, безпеки на вулицях.

- Європейську хартію участі молоді в муніципальному та регіональному житті (1992 р.), яка закріплює принципи, що сприяють залученню молоді до прийняття рішень, безпосередньо впливають на її життя і заохочують молодь займати активну позицію щодо змін, що відбуваються в їх містах чи регіонах.

- Рамкову конвенцію про захист національних меншин (1995 р.), яка набула чинності у 1998 р. і стосується питань освіти, засобів масової інформації та використання мов національних меншин. Закон України «Про ратифікацію Рамкової конвенції про захист національних меншин» було прийнято 9 грудня 1997 року [7, с. 30].

Окремо треба виділити Європейську хартію місцевого самоврядування (відкрита для підписання з 1985 р.), яку 15 липня 1997 року було ратифіковано Верховною Радою України. Після набуття чинності у 1998 р., Хартія стала частиною національного законодавства України. Європейська хартія місцевого самоврядування, поза сумнівами, є пріоритетним документом серед наведених вище.

Повчальною для нас є практика децентралізації та регіоналізації в Італії. Територіальна структура Італії у сучасному вигляді була сформована у 1970 р. Кожен регіон має регіональну асамблею, яка обирається народом. Ця асамблея, у свою чергу, обирає виконавчу владу (уряд) на чолі з президентом регіону. Відповідно до ст.117 Конституції Італії регіональні уряди несуть відповідальність за виконання ряду функцій (політика в галузі культури, екології, деякі аспекти аграрної політики та політики в галузі освіти), інші функції можуть бути делеговані регіонам центральним урядом. На відміну від суб'єктів федеративної держави, італійські регіони не мають прямого представництва в національному парламенті [3].

Ще одним прикладом країни з розвинутою системою місцевого самоврядування є Швейцарія. У законодавстві цієї держави закріплено право громадської ініціативи, завдяки якому народ також має змогу змінювати швейцарську Конституцію та запроваджувати нову політику. На місцевому рівні існує більше прямих демократичних засобів, ніж на центральному. Постійна загроза скликання референдуму привела до включення всіх зацікавлених груп у процес прийняття рішень. Прямі демократичні інструменти – референдум та громадська ініціатива – допомогли зорієнтувати швейцарську демократію на консенсус [5].

Слід зауважити, що в деяких країнах взагалі не використовується термін «місцеве самоврядування». У Великобританії немає місцевого самоврядування, його функції здійснюються виключно жителями адміністративно-територіальних одиниць, а органи державної влади на місцях відсутні. Тут використовується термін «місцеве управління».

Щодо країн пострадянського простору, а також Східної Європи, то така актуальна політико-правова тема світу як децентралізація тут з'явилася лише на початку 90-их рр. XX ст. Однак уже сьогодні можна відзначити чималий прогрес у цьому напрямі та досягнення певних результатів у цих державах. До прикладу, у Польщі можна вести мову про створення оптимальної системи територіального устрою, реформування органів державної влади та створення ефективного місцевого самоврядування, підвищення якості надання публічних послуг, тощо.

Щодо українського законодавства, то наразі не існує процедури місцевого референдуму, незважаючи на закріплення права на такий референдум в Конституції України (ст.38) [4, с. 141]. Реальна Конституція має відповідати фактичній. Формально таке право існує, а фактично його реалізувати неможливо. При цьому Європейська хартія місцевого самоврядування у ст.5 встановлює, що зміни територіальних кордонів не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки місцевих громад шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом [4]. Виходить, в Україні можливість з'ясування думки місцевих громад шляхом референдуму відсутня.

Отже, пройшовши довгий шлях розвитку та запровадження, децентралізація, доволі швидко зайняла вагоме місце у розвитку провідних країн світу. І незважаючи на те, що кожна з цих країн застосовує свої методи, засоби для забезпеченості відкритості й доступності механізму державного управління, саме децентралізація призводить до ефективної взаємодії органів влади з громадськістю та збагачення нації.

Література

1. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р./ Організація місцевого самоврядування в Україні: зб.нормат.-прав. актів/ упоряд.: П.М.Любченко, К.Є. Соляник, Л.В.Челомбитько. – Х.: Юрайт, 2012. – 296 с.
3. Конституция Италии от 22 декабря 1997 //Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – 816 с.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Конституция Швейцарии от 18 апреля 1999 //Конституции государств Европейского Союза. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – 816 с.
6. Пилипишин В.П. Вплив процесів інтеграції на національні системи державного управління/ Електр.ресурс. – Режим доступу: <http://archive.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11pvpcdu.pdf>.
7. Шкабаро В. М. Міжнародно-правові стандарти управління територіями / В. М. Шкабаро // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Сер. : Юридичні науки. – 2013. – № 1. – С.28-36.