

А. С. Чиркин

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОЛЬШЕ, ЧЕХИИ И ВЕНГРИИ

В статье проанализирован опыт стран Центральной и Восточной Европы, касающийся закрепления на конституционном уровне статуса местного самоуправления. Выполнен сравнительный анализ моделей системы местного самоуправления, исследованы методы увеличения их эффективности. Предложено использовать опыт реформирования системы местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституция, муниципальное управление, страны Центральной и Восточной Европы.

A. S. Chirkin

CONSTITUTIONAL GROUNDS FOR LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES' OPERATION IN POLAND, THE CZECH REPUBLIC, AND HUNGARY

The article is devoted to the analysis of the experience of countries of Central and Eastern Europe regarding the legislative recognition of the local self-government status at the constitutional level. The author has made a comparative analysis of various models of the local self-government system and studied methods of improving their efficiency. He offers to use the experience of reforming the local self-government system in Ukraine.

Keywords: local self-government, the Constitution, municipal government, countries of Central and Eastern Europe.

Одним из ключевых критериев состояния развития демократии в любой стране является возможность ее граждан участвовать в государственной жизни, реально влиять на внутреннюю и внешнюю политику государства, процессы государственного строительства, законотворчества, становления государства и общества в различных сферах и отраслях многогранной жизни, а также право самостоятельно, в пределах Конституции и законов, решать вопросы местного значения. При этом учеными отмечается, что комплекс задач по совершенствованию местного самоуправления на пути построения демократического правового государства является основополагающим. Конструктивное самоуправление народа является сердцевинной подлинной демократии, залогом социального благополучия населения, гарантом обеспечения прав и свобод граждан [1, с. 15—17].

Реформирование системы местного самоуправления, необходимость которого давно признана в Украине на всех уровнях власти, является чрезвычайно сложной задачей, предусматривающей изучение и анализ опыта стран, которые уже проходили этот путь. К тому же,

несмотря на необходимость исследования функционирования постоянных моделей местного самоуправления, например стран Западной Европы, особенно актуальным для Украины является анализ достижений и просчетов в области реформирования системы местного самоуправления стран постсоциалистического лагеря.

Информационным и наиболее полезным для Украины является опыт стран Центральной и Восточной Европы, осуществляющих совершенствование местного самоуправления в сторону построения демократической государственно-политической системы и пытающихся приблизиться к общеевропейским стандартам. И хотя данный процесс большинства указанных государств еще весьма далек от своего завершения, накопленный опыт децентрализации государственного управления и, соответственно, усиление роли местного самоуправления имеет большую практическую ценность для Украины, предоставляет возможность проследить динамику демократических преобразований и определить особенности совершенствования деятельности

органов государственной власти в разных странах. [2, с. 558, 559]. С учетом сказанного целью этой статьи является исследование конституционных основ функционирования органов местного самоуправления в Польше, Чехии и Венгрии.

Процесс формирования и развития систем местного самоуправления в посткоммунистических странах не мог остаться без внимания ученых. Наиболее значимыми среди современных научных разработок по реформированию местного самоуправления в соответствии с европейскими стандартами являются труды таких отечественных и зарубежных ученых, как Н. А. Баймуратов, О. В. Батанов, Г. В. Барабашев, В. М. Кампо, В. С. Куйбида, П. М. Любченко, М. П. Орзих, С. Г. Серегина, Ю. А. Тихомиров, Ю. М. Тодыка и др. Однако комплексному анализу конституционных основ местного самоуправления восточноевропейских стран и их позитивному опыту развития муниципального управления научной общественностью уделялось недостаточно внимания.

Анализ опыта упомянутых выше государств в качестве примера и сравнения с Украиной обусловлен более успешным становлением в них институтов демократии, что имеет своим следствием лучшие показатели экономического развития, и поэтому, соответственно, представляет большой практический интерес для Украины в процессе демократизации.

После «бархатных» революций правительства трех наиболее демократически развитых социалистических стран предприняли решительные шаги к реформированию политических систем вообще и местного самоуправления в частности. Трансформации происходили в направлении децентрализации и демократизации этих структур. Прежде всего это касается перераспределения полномочий и функций между центром и регионами, финансовых проблем, налогообложения и др. Уже в начале 90-х гг. парламенты Польши, Венгрии и Чехии приняли законы или специальные акты о развитии местного самоуправления на основе децентрализации, автономии и демократии. Эти революционные изменения были закреплены в конституциях, принятых в 1992—1997 гг. Успехи упомянутых стран в процессе развития местного самоуправления позволили им одновременно с 1990 г. присоединиться к Европейской хартии местного

самоуправления (European Charter of Local Self-Government).

Наиболее поучительным для Украины, по нашему убеждению, является опыт соседней Польши, где реформирование системы власти на местах было очень сложным процессом, который проходил по двум направлениям — реформы административно-территориального деления и местного самоуправления — и растянулся на десятилетия. Началом был 1989 г., когда состоялись первые демократические выборы. Уже менее чем через год (8 марта 1990 г.) был принят закон «О внедрении местного самоуправления на уровне общины — гмины». С этого момента начало отсчет польское местное самоуправление. Недаром именно это решение один из «отцов» польской административной реформы М. Кулеша называет ключевым в процессе построения системы местного самоуправления [3, с. 490].

Экспертами Совета Европы Польша считается образцом такого рода преобразований в Центральной и Восточной Европе. Введенное в этой стране устройство демонстрирует рациональность распределения властных полномочий и компетенций между тремя уровнями местного самоуправления — гминой, уездом и воеводством. Результатом проведенной в Польше трансформации власти стало создание государства нового типа, которое служит своим гражданам и, опираясь на самоуправляющиеся институты гражданского общества, дает возможность формировать и контролировать органы публичной власти.

Конституция Польши, принятая в апреле 1997 г. (после референдума), определяет, что Польша является унитарным государством, в котором местные органы власти обеспечивают децентрализацию государственной власти. Лица, законно проживающие на территории административно-территориальных единиц, образуют общину, а местные органы власти осуществляют свои полномочия путем выполнения поставленных им задач.

Конституция Польши 1997 г. регулирует отношения между государственными администрациями и местными органами власти, в частности в п. 7 ст. 166 указывается, что споры по вопросам компетенции между органами местного самоуправления и органами государственной власти решают административные суды. Так, согласно п. 1, 2 ст. 171

Конституции Польши надзор за деятельностью местных органов власти осуществляют премьер-министр, воеводы, а в сфере финансовых вопросов — региональные счетные палаты. В случае нарушения местными органами власти положений Конституции или законов, утвержденных парламентом, они могут быть распущены по ходатайству премьер-министра согласно п. 3 ст. 171. Если рассматривать другие полномочия органов местной власти, то можно указать на право создавать ассоциации и участвовать в работе международных ассоциаций местных и региональных образований, а также сотрудничать с местными и региональными образованиями других государств — эти положения закреплены в п. 1, 2 ст. 172 Конституции Польши. Вообще гл. VII Конституции Польши «Органы местного самоуправления» целиком посвящена этому вопросу. В ней утверждается, что основной единицей местных органов власти является муниципалитет, в то время как закон «О местном самоуправлении» определяет другие единицы чисто региональных, а также региональных и местных органов власти [4].

Примечательным в Конституции Польши является признание местных органов власти юридическими лицами, которые имеют право на собственность (п. 1 ст. 165) [4]. Предоставление коммунальных услуг для удовлетворения потребностей местного населения также возложено на местные органы власти. Кроме того, государственные администрации могут поручить местным органам власти выполнение дополнительных задач. Также одной из основ новой системы местного самоуправления является независимость между уровнями самоуправляющихся общественных организаций: ни уездное, ни воеводское самоуправление не имеют контрольных полномочий относительно гмин. Согласно закону Польши «О местном самоуправлении» гмина является самостоятельной, поскольку имеет собственный бюджет и выборную власть. Жители гмин имеют право: а) непосредственно принимать решения путем выборов и референдума; б) получать информацию и участвовать в общественных консультациях; в) осуществлять общественный контроль и защищать индивидуальные или групповые интересы. Выбранный всеобщими выборами совет гмины выбирает свое правление и бургомистра (президента), которые несут

ответственность за реализацию задач в таких сферах, как коммунальное хозяйство, транспорт, образование, культура, здравоохранение, безопасность и общественный порядок, социальная помощь и т. п. [3, с. 491—495].

Польша — это пример осторожного, взвешенного, постепенного формирования системы местного самоуправления. Геополитическая близость, соразмерность территориальных и демографических показателей, а также ощутимые достижения в сфере развития системы местного самоуправления делают ее опыт наиболее интересным и ценным для Украины.

Конституционные основы местного самоуправления Чехии определены в гл. 7 «Территориальное самоуправление» (ст. 99—105) Конституции Чешской Республики, принятой 16 декабря 1992 г., законами «Про обции (общины)» («O obcích (obecní zřízení)») и «Про области» («O krajích (krajské zřízení)») [5, 6, 7].

Как известно, Чехия — унитарное государство. Ее территория делится на области, районы и города. Согласно ст. 8 Конституции Чехии гарантируется самоуправление территориальных самоуправляющихся единиц. Руководящими органами территориальных самоуправляющихся единиц, которые представляют интересы общества, являются представительства.

Чешская Республика делится на общины, которые являются основными территориальными самоуправляющимися единицами (на чешском языке это слово звучит как «обции»), и края — высшие самоуправляющиеся единицы. Территориальными самоуправляющимися единицами более высокого уровня являются земли или области (ст. 99 Конституции Чешской Республики) [5].

Местные самоуправляющиеся единицы — это совокупность граждан, проживающих на одной территории и имеющих право самоуправления. Такое определение местного самоуправления Чешской Республики включает четыре аспекта.

Первый (территориальный) аспект: каждая самоуправляющаяся единица имеет свою территорию, на которую распространяется ее самоуправляющаяся правоспособность. Согласно ст. 18 закона «Про обции» вся территория Чешской Республики поделена на обции (общины), за исключением случаев, определенных законом. Так, наряду с общинами, в Чешской Республике

существуют так называемые военные районы. В свою очередь, военный район — это определенная территория государства, назначением которой является обеспечение обороны государства и подготовки вооруженных сил. Особенность правового статуса военного района — это ограничения в осуществлении местного самоуправления, а именно: граждане, проживающие в таком районе, не имеют права создавать органы местного самоуправления, в частности избирать представительные органы. Зато решение соответствующих вопросов осуществляют военные ведомства, создаваемые Министерством обороны.

Второй (субъектный) аспект: каждая самоуправляющаяся единица представляет собой совокупность физических лиц, образующих и осуществляющих местную государственную власть, в т. ч. жителей обций и краев. Правовой статус жителя обции связан с соответствующей правосубъектностью. Так, закон наделяет их специфическими правами, которые не имеют другие лица, проживающие на территории обции. В частности, это право избирать и быть избранным в представительства обции, право участвовать в местном референдуме, выступать на заседании представительства обции, высказывать свое мнение по бюджету обции и получать информацию о его использовании и т. д. К жителям соответствующей самоуправляющейся единицы (будем рассматривать на примере обции) относят всех лиц, которые являются гражданами Чешской Республики и имеют постоянное место жительства в соответствующей обции. Иностранцы, проживающие в обции или крае, имеют статус лиц, постоянно или временно находящихся на его территории. Статус жителя обции может иметь иностранец, достигший 18 лет и имеющий постоянное место жительства в обции, если это предусмотрено международным договором, ратифицированным парламентом Чешской Республики. Прежде всего это могут быть граждане Европейского союза. Жителем обции можно стать также при получении звания «Почетный член обции». Почетное членство может быть предоставлено представительством обции физическому лицу за определенные заслуги в развитии обции, т. е. гражданину Чехии, иностранцу или лицу без гражданства. Но

правосубъектность «Почетного члена обции» отличается от объема правосубъектности жителя обции. Так, закон предоставляет ему право лишь выступать на заседаниях представительства обции.

Третий (властный) аспект: самоуправляющиеся единицы имеют право принимать правовые акты и обеспечивать их реализацию. Необходимо отметить, что по характеру правовых норм, которые выдаются органами местного самоуправления, их можно классифицировать на два вида. К первому относятся нормативные акты, связанные с осуществлением самоуправления, ко второму — те, которые выдаются на выполнение делегированных полномочий.

Четвертый (экономический) аспект: согласно п. 3 ст. 101 Конституции Чешской Республики территориальные самоуправляющиеся единицы являются публично-правовыми корпорациями, которые могут иметь собственное имущество и хозяйствовать на основании собственного бюджета. То есть каждая самоуправляющаяся единица имеет экономическую независимость, что позволяет финансовым реверсам оставаться в пределах обции и не направляться к центру, что, конечно, положительно сказывается на экономическом состоянии соответствующей самоуправляющейся единицы. Считаем уместным обратить внимание на этот опыт, поскольку в Украине, к сожалению, он не применяется [5, 8, с. 102—104].

Считаем примечательным и то, что в отличие от Украины в Чешской Республике местную государственную власть осуществляют не созданные исполнительной властью органы (например местные государственные администрации в Украине), а органы местного самоуправления. Необходимо отметить, что выполнение делегированных полномочий возложено не на конкретный орган самоуправляющейся единицы, а они распределены между этими органами. При осуществлении делегированных полномочий эти органы руководствуются как законами, так и подзаконными актами правительства и министерств. Выполнение делегированных полномочий является не только правом, но и обязанностью органов местного самоуправления, причем они ответственны за нормальное их обеспечение как перед гражданами, так и перед

высшими государственными органами.

Возвращаясь к особенностям функционирования местного самоуправления в Чехии, укажем на принцип разграничения полномочий между представительствами общины и края. Так, в ст. 104 Конституции Чехии установлено, что полномочия по осуществлению самоуправления принадлежат общинам в полной мере до тех пор, пока законом не будет определено, какие из них относятся к компетенции представительства края [5].

К руководящим органам местного самоуправления Чехии относятся Представительство, Совет и Управление самоуправляющейся единицы. Представительство можно считать главным органом местного самоуправления, которому подчинены другие. Оно избирается на 4 года жителями самоуправляющейся единицы. В свою очередь, Совет является исполнительным органом местного самоуправления, который осуществляет полномочия самоуправления и является ответственным за свою деятельность перед Представительством. В сфере делегированных полномочий Совет принимает решение, если на это его уполномочивает закон. Зато Управление является исполнительным органом местного самоуправления относительно делегированных полномочий. Но, кроме того, Представительство и Совет могут поручить управлению выполнение полномочий самоуправления.

Подлежит особому вниманию конституционное закрепление гарантий органов местного самоуправления от вмешательства государства. В частности, ст. 87 Конституции Чешской Республики гарантирует защиту местного самоуправления от незаконного вмешательства государства в его деятельность. Такая защита осуществляется Конституционным судом Чешской Республики в порядке коммунального производства. Носителем права представления конституционного обращения является местная самоуправляющаяся единица. Органом, который в этой ситуации уполномочен действовать от имени местной самоуправляющейся единицы, является ее Представительство. Предметом коммунального обращения могут быть не только антиконституционные действия государства относительно местного самоуправления, но и противозаконные действия. Вместе с этим необходимо отметить, что предметом такого

обращения могут быть только посягательства на права местного самоуправления. Так, например, не будет предметом такого обращения вопрос, касающийся осуществления органом местного самоуправления делегированных полномочий [8, с. 100—102].

В Венгрии 1 января 2012 г. вступила в силу новая Конституция и согласно п. 2 ст. F территория Венгрии должна быть разделена на округа, города и муниципалитеты. В городах могут быть сформированы районы. Правительство осуществляет правовой контроль над органами местного самоуправления благодаря правительственным и муниципальным окружным учреждениям.

Органам местного самоуправления Венгрии посвящен отдельный раздел Конституции. В частности, в ст. 31 венгерской Конституции отмечается, что местные органы власти будут функционировать для того, чтобы управлять государственными делами и выполнять общественные полномочия, а в ст. 32 этого же законодательного акта перечислены обязанности местных органов власти [9].

Обращаясь к особенностям функционирования местных органов власти в Венгрии, следует отметить, что согласно ст. 34 Конституции Венгрии местный орган власти взаимно сотрудничает с государством, действуя в интересах достижения целей сообщества. В целях выполнения своих непосредственных обязанностей и полномочий местные органы власти соответственно могут иметь право на бюджетную или иную материальную поддержку от государства. Мэр и президент представительного окружного органа могут, в дополнение к функциям местного органа власти, исполнять обязанности и полномочия государственного управления согласно законам или постановлениям правительства [9].

Согласно ст. 35 Конституции Венгрии члены местного самоуправляющегося органа и мэры избираются гражданами на основе всеобщего, равного избирательного права путем прямого и тайного голосования сроком на 5 лет. Парламент может принять решение после консультации с Правительством и Конституционным судом о роспуске представительного органа, если окажется, что он действовал неконституционно [9].

Кроме указанного выше конституционного закрепления местного самоуправления Венгрии, оно регулируется и законами, а именно, законом

1990 г. «О местном самоуправлении» и Законом 1990 г. «О местных выборах». Эти законы предусматривают то, что местное самоуправление в Венгрии опирается на принцип «общей компетенции», по которому местные власти могут выполнять любые задачи, связанные с местными делами, которые не являются конкретной обязанностью другого государственного органа и не противоречат закону. Органы местного самоуправления также имеют законное право выражать свое мнение или быть инициаторами запросов касательно задач и функций, имеющих отношение к их общинам, но выполняются другими органами. Кроме того, органы местного самоуправления имеют право по своему усмотрению облагать своими налогами, а также право получать долю государственных налогов и субсидий через определенные формулы, а не путем ведения переговоров с центральным правительством.

Все муниципалитеты в Венгрии представлены выборными советами. В муниципалитетах, где жителей меньше 10 тыс. человек, выборы пропорциональны. В больших муниципалитетах одна половина членов совета избирается всем населением, а вторая половина — в одномандатных округах. Избираются также один-два заместителя. Ведомственное разделение мэрии на отделы решается советом. По решению совета могут образовываться комитеты, им могут предоставляться исполнительные функции, но в основном они имеют совещательный характер и могут консультировать совет по вопросам выбора политического курса. Главный администратор назначается советом на неопределенный срок. Комиссий в венгерских советах нет.

Следует отметить, что реформа местного самоуправления в Венгрии была радикальнее и быстрее, чем в любой другой бывшей социалистической стране Европы. Фактически Венгрия является единственным государством в Центральной и Восточной Европе с вполне завершенной системой местного самоуправления, которая уже функционирует. В Венгрии были реформированы как низшие, так и высшие уровни местного управления, завершена передача функций и имущества и введена всесторонняя и постоянная структура финансовых отношений между центральным и местным уровнями, включая местное налогообложение, распределение поступлений и предоставление субсидий по формулам. Для Украины, которая прокладывает свой путь к демократическому

правовому государству с рыночной экономикой, опыт Венгрии имеет большое значение. Особого внимания заслуживает создание двухуровневой системы управления, где в центре — органы местного самоуправления, отношения между государственными администрациями округов и столицы и местными властями, передача государством многих функций по управлению общиной, создание условий для привлечения национальных и этнических меньшинств к решению местных проблем [10, с. 408].

Анализируя вышеизложенное, считаем целесообразным отметить, что исследуемые три страны наглядно демонстрируют возможность перехода от деклараций к реальным положительным сдвигам, к которым стремится Украина. Материалы, содержащиеся в предложенной статье, могут быть использованы при углубленном исследовании вопросов развития институтов местного самоуправления как в этих странах, так и в нашем государстве. Перспективы дальнейшего исследования тематики заключаются в более детальном анализе местного самоуправления каждой из исследуемых стран.

Список библиографических ссылок

1. Мироненко Т. В. Адаптация европейского опыта местного самоуправления в условиях Украины // Вестник Киев. нац. торгово- экономического университета. 2006. № 6. С. 15—22.

2. Баймуратов М. О. Роль международных стандартов в становлении местного самоуправления в Украине // Правовое государство: ежегодник научных трудов Института государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины. 2003. Вып. 14. С. 558—562.

3. Мороз А. Особенности становления местного самоуправления в посткоммунистических странах // Эффективность государственного управления: сб. науч. тр. 2008. Вып. 14/15. С. 490—496.

4. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm> (дата обращения: 12.04.2013).

5. Конституция Чешской Республики от 16 декабря 1992 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.vaclavak.ru/about-cz/konstitucija-chehii.html> (дата обращения: 12.04.2013).

6. Zakon «O obcích (obecní zřízení)» ze dne 12. dubna 2000 roku, ¹ 128 // Sbirka zákonu ČR. 2000. ¹ 38. S. 1737—1764.

7. Zakon «O krajích (krajské zřízení)» ze dne 12. dubna 2000 roku, ¹ 129 // Sbirka zákonu ČR. 2000. ¹ 38. S. 1765—1782.

8. Митровка Я. В. Конституционно-правовые основы местного самоуправления Чешской Республики // Взгляд в Украине. 2009. № 6. С. 100—104.

9. Конституция Венгрии от 1 января 2012 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://worldconstitutions.ru/archives/298/1> (дата обращения: 12.04.2013).

10. Темеши И. Местное самоуправление в Венгрии // Децентрализация: эксперименты и реформы / под ред. Т. М. Хорвата. Будапешт, 2000. Т. 1. С. 408, 409.

© Чиркин А. С., 2013