

Рудницька Ольга Павлівна,
кандидат юридичних наук, доцент
кафедри спеціальних історичних
дисциплін та правознавства,
Житомирського державного
університету ім. Івана Франка

Особливості устрою та функціонування територіальних громад: зарубіжний досвід

Упродовж останнього десятиріччя Україна наполегливо просувається шляхом європейської інтеграції. Важливим кроком на цьому шляху стало підписання у 2014 році Угоди про Асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – ЄС). На виконання даної Угоди Україні необхідно послідовно та виважено провести ряд реформ, зокрема, конституційну реформу та реформу місцевого самоврядування. Євроінтеграційний вибір України зумовлює застосовування нових підходів до розвитку та функціонування регіонів, а також визначення цілей, пріоритетів і механізмів реалізації регіональної політики.

Європейський досвід засвідчує, що децентралізація та розвиток сучасної системи місцевого самоврядування стали основними компонентами проведення реформ у країнах Східної Європи. Досвід функціонування місцевого самоврядування європейських країн, зокрема, Польщі, Франції є дуже корисним для нашої держави. Вивчення досвіду функціонування територіальних громад країн ЄС є важливим для України, оскільки це дасть можливість врахувати як їх переваги, так і недоліки, зробити висновки та використати їх у подальшому розвитку та функціонуванню місцевого самоврядування.

Метою даної публікації є вивчення досвіду функціонування територіальних громад зарубіжних країн, проаналізувати їх основні функції.

Перепонами для нормального функціонування територіальних громад на території України є нерівномірність економічного розвитку територій та густини населення. Ці обставини функціонально пов'язані з нерівномірністю розвитку територіальних громад. Так, малі адміністративно-територіальні одиниці та їх територіальні громади, особливо ті, що розташовані на значній віддалі від великих міст, мають значно менше ресурсів для розвитку та надання якісних адміністративних та соціальних послуг. Тому, особливістю реформи в Україні має стати об'єднання територіальних громад для покращення їх фінансового функціонування, компактного надання адміністративних і соціальних послуг тощо.

Перші кроки до посилення фінансової незалежності місцевого самоврядування були зроблені Верховною Радою України, яка 28 грудня 2014 року прийняла Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» № 71-19 [1]. 5 лютого 2015 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» № 151-7 [2]. Дані законодавчі акти заклали підвалини реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні.

Проте, важливо враховувати, що зміна територіального устрою держави можлива лише шляхом внесення змін до Конституції України та прийняття відповідного Закону «Про територіальний устрій», який має врегулювати питання устрою та функціонування як органів державної влади, так і місцевого

самоврядування. Тому вкрай важливо для проведення рішучих кроків на шляху реформи в першу чергу провести конституційну реформу, внести зміни до Конституції України. Крім того, необхідно прийняти ряд законодавчих актів щодо місцевого самоврядування: «Про засади державної регіональної політики» (законопроект прийнятий у першому читанні 13 червня 2014р. № 4069а) [3], «Про комунальну власність».

У країнах - членах ЄС устрій та функціонування територіальних громад є різним, що пов'язано з особливостями їх історичного, культурного, мовного розвитку. Територіальні громади мають різні назви, є такі поняття, як “муніципалітет”, “комуна”, “гміна” тощо.

Реформування місцевого самоврядування в бік децентралізації також проходило у європейських країнах по-різному. Наприклад, Франція провела децентралізацію влади без укрупнення комун, а також різними засобами стимулює цей процес на добровільних засадах, утворюючи асоціації громад. Хоча уряд цієї країни теж намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття комун. Ідея примусового злиття була відкинута населенням і трансформувалася у процес створення міжкомунальних об'єднань [4].

Необхідно звернутися і до досвіду Польщі, який є пріоритетним по ряду причин для проведення реформи місцевого самоврядування в Україні. По-перше, наші держави не тільки мають спільну межу, але й тісний історичний та культурний зв'язок. По-друге, доцільно врахувати досвід реформування територіального устрою Польщі, який хоч і має простий за організацією характер, але досить вдало функціонує і розвивається. По-третє, хоча реформа місцевого самоврядування у цій країні ще триває, але на цьому шляху вже було здійснено ряд важливих перспективних кроків.

Основною адміністративною одиницею в Польщі є громада. Ці місцеві органи існують як у сільських районах, де вони називаються гмінами, так і в містах. У певних випадках гміни та міста утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування, чия юрисдикція поширюється як на міську, так і на сільську місцевість. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів. Виконавчим органом ради є колегія, що складається з мера, заступника мера і не більше як п'яти інших. У Польщі 379 повітів і 2 479 гмін, кожна з них об'єднує 10–12 сіл. Фінанси органів місцевого самоврядування Польщі складаються із власних прибутків, утворюючи так звані незалежні бюджети. Вони складаються з надходжень із встановлених на підставі окремих законів податків, надходжень з оплат, доходів, які отримуються окремими підрозділами гмін, і надходжень від бюджетних підприємств, з майна гміни, спадщини, записів, дарчих, доходів з грошових покарань та штрафів [5].

Гміна є юридичною особою, її устрій визначається статутом (уставом). При реорганізації і ліквідації гмін, визначенні їх меж, істотною умовою є охоплення суміжних територій та соціально-економічних відносин. Крім того, гміна може створювати допоміжні адміністративні одиниці: села із сільським старостою, райони, селища, місто, розташоване на її території.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015р. № 151-7 суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст.

Статтею 4 вказаного вище закону визначено умови об'єднання територіальних громад. Так, при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади. Крім того, якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Доцільно зауважити, що до повноважень уряду гміни відносять саме те, що є звичайним для функцій місцевих органів управління нижнього рівня в як ЄС, так і в Україні. Це в основному адміністративні і соціальні послуги щодо утримання та будівництва вулиць і доріг місцевого призначення; міський громадський транспорт; забезпечення освітніх послуг, включаючи початкові школи; культура; соціальне забезпечення громадян похилого віку, інвалідів та безпритульних, житлові питання; житлово-комунальні послуги; забезпечення водопостачання та водовідведення; збір і видалення твердих відходів; прибирання та освітлення вулиць; централізоване опалення; газ; фізичне планування, дозволи на будівництво.

Тому, порівнюючи устрій й функціонування територіальних громад Польщі й України, необхідно зазначити, що в принципах їх діяльності є як спільні, так і відмінні риси. В Україні починається процес укрупнення (об'єднання) громад, який був успішно проведений в Польщі. Об'єднані громади в обох країнах мають статус юридичної особи, їх функціонування можливе лише з врахуванням особливостей соціально-економічних, природних та інших умов. Крім того, в Україні, як і в Польщі, запроваджується посада сільського старости.

Отже, проаналізувавши устрій та функціонування місцевого самоврядування окремих країн ЄС, а також вивчивши досвід Польщі, яка успішно провела адміністративну реформу, можна зробити висновок про важливість запозичення досвіду високорозвинених країн Європи для проведення реформ в Україні. Проте, кардинальні зміни неможливі без проведення конституційної реформи, прийняття Закону України «Про територіальний устрій» та реформування законодавства про місцеве самоврядування.

Одними із головних принципів функціонування місцевого самоврядування в країнах Європи є принципи повсюдності місцевого самоврядування та його економічної ефективності, що має стати головним пріоритетом при проведенні децентралізації влади в Україні.

Список використаних джерел та літератури:

1. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України № 151-7 від 5 лютого 2015 р. // Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=52379
2. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України від 28 грудня 2014 року № 71-19 // Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/72-19>
3. Про засади державної регіональної політики: Проект Закону України № 4069а від 13 червня 2014р. підготовлений до другого читання // Офіційний сайт Верховної Ради України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=4069%E0&skl=8
4. Ворона П.В. Комуна як базова ланка місцевого самоврядування Франції / П.В. Ворона // Демократичне врядування: Електронне наукове фахове видання Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – 2009. – № 5. – С. 62-69.

5. С.В. Алфьоров. Особливості устрою та функціонування територіальних громад країн-членів ЄС / Алфьоров С.В. // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України . - 2013. - Вип. 37. - С. 181-189. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pprbsu_2013_37_21.pdf