

6. Ягур М. М. Історія держави і права зарубіжних країн. Хрестоматія. – Мн.: Вид-во Тесей, 2004. – 92с.

7. Якушев А. В. Конституционное право зарубежных стран: конспект лекций / А. В. Якушев. – М.: Приор-издат, 2004. – 416с.

Науковий керівник: к. ю. н., доцент кафедри державного будівництва Національного університету імені Ярослава Мудрого К. О. Закоморна

Мірзабекова К. С. ¹

ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Термін «децентралізація» означає процес перерозподілу функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Децентралізація є складним поняттям, що розкривається через його вплив на адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Децентралізація влади включає політичну та адміністративну сторони. Вона може бути територіальною (переміщення влади від центрального міста на інші території), функціональною (шляхом передачі повноважень щодо прийняття рішень з центрального органу до місцевого).

У сучасному розумінні децентралізацію можна визначити як спосіб організації публічної влади в державі, за якого адміністративно-територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю в передбачених законом випадках і відповідних формах.

Ключовим моментом у реалізації децентралізованої влади є організація місцевого самоврядування. Воно є головним елементом децентра-

¹ Студент 3 курсу Інститут підготовки кадрів для органів прокуратури України Національного юридичного Університету ім. Я. Мудрого

лізованої системи управління. На думку С. Г. Серьогіної на сучасному етапі конституційного реформування в Україні постає необхідність приведення конституційно-правової основи місцевого самоврядування у відповідність до документів Ради Європи та Європейського Союзу. Відповідні конституційні перетворення мають бути спрямовані на подолання тих проблем, що виникли в процесі імплементації принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування в законодавство України і пов'язані з відмінностями концептуальних підходів до розуміння сутності місцевого самоврядування, суб'єктного складу, компетенції, організаційних особливостей та принципів правового регулювання місцевого самоврядування, і, передусім принципу децентралізації влади [6, с. 4].

В цьому аспекті доволі цікавим є досвід Польщі. Починаючи від перших вільних виборів 27 травня 1990 р. Польща стала на шлях повного реформування органів місцевого самоврядування, децентралізації та створення умов та можливостей прямого демократичного впливу громадян [1, с. 360]. У цій країні існує три рівні територіального самоврядування: воєводство, повіт та гміна. На рівні *воєводства* – подібного до української області – функціонує як урядова адміністрація на чолі з воєводою, призначеним прем'єр-міністром країни, так і самоврядна адміністрація із сеймиком, обраним на місцевих виборах, та правлінням воєводства, на чолі якого стоїть маршал, обраний сеймиком. Воєводство є одиницею адміністративного поділу найвищого ступеню, яке складається з повітів. Сфера діяльності воєводства не порушує самостійності повіту та гміни, а органи місцевого самоврядування воєводства не є органами контролю чи нагляду над органами місцевого самоврядування гміни чи повіту.

Самоврядування у воєводстві здійснює сеймик воєводства, який обирається у загальних та безпосередніх виборах. Виконавчим органом сеймику є правління воєводства. Його очолює маршалок воєводства, який обирається сеймиком. Маршалок здійснює свою владу за допомогою підпорядкованого йому відомства маршалка. Органи місцевого самоврядування воєводства виконують завдання у сфері охорони здоров'я, культури та охорони пам'яток, соціальної допомоги, родинної політики, модернізації сільськогосподарських теренів, просторового планування, охорони навколишнього середовища, водного господарства та боротьби з повенями, громадського транспорту та публічних шляхів сполучення, фізичної культури та туризму, охорони прав споживачів.

Нижче за рівнем розташований *powiat*. Нормотворчою владою в повіті є рада, яка обирається на виборах, а виконавчою – правління повіту, на чолі якого стоїть староста, обраний через членів ради повіту. Повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, яка входить до складу воєводства і формується з декількох сусідніх гмін. Завдання повіту не можуть порушувати сфери діяльності гміни. Водночас, повіти на внесок заінтересованої гміни можуть передавати їй свої повноваження на окреслених в окремій угоді умовах. Законодавчі та контрольні владні повноваження в повіті має рада повіту, виконавчим органом повіту є староство. Його очолює староста повіту, який обирається радою повіту. Повіт виконує завдання щодо публічної освіти, охорони здоров'я, протидії безробіттю та активізації локального ринку праці, утримання повітових об'єктів, установ публічного використання та адміністративних об'єктів, соціальної допомоги, видача дозволів на працевлаштування іноземців, реєстрації транспортних засобів та видачі водійських прав, подолання наслідків стихійних лих та організації допомоги на повітовому рівні.

У *gminaх* – найменших адміністративних одиницях у Польщі – усі органи влади обрані мешканцями: представницький орган – рада, виконавчий – вїйт. *Gmini* – це основна одиниця територіального самоврядування в Польщі, але це одночасно й самоврядна спільнота осіб, які проживають на визначеній території, що має найбільші повноваження серед інших органів місцевого самоврядування. Основним завданням гміни є задоволення потреб мешканців громади, зокрема, благоустрій, громадський порядок, освіта, комунальні послуги, суспільна допомога й інше. З метою виконання завдань гміна може створювати спеціалізовані одиниці – наприклад, будинок культури чи комунальне підприємство, а також укладати угоди з іншими суб'єктами, у тому числі з неурядовими організаціями [3].

За чисельністю населення, яке проживає на території, гміни поділяються на сільські, головою яких є вїйт, сільсько-міські (голова – бурмістер), міські із понад 200 тисяч населення (голова – президент). Зараз у Польщі є: 1566 гмін сільських, 608 сільсько- міських та 305 міських, у тому числі 66 міст на правах повіту. Вїйт обирається безпосереднім таємним голосуванням на 4-річну каденцію. Вїйт не може бути депутатом, послом, сенатором, воєводою, працівником управління гміни або урядової адміністрації, не може вести господарську діяльність, окрім

сільгосппродукції. Його також можна відкликати від виконання покладених на нього повноважень, наприклад, через хворобу.

До представницьких органів гміни належать рада гміни, кількість членів якої залежить від чисельності населення, яке проживає в гміні. Так, 15 членів ради – в гмінах до 20000 жителів, 21 член ради – до 50000 жителів, 23 члени ради – до 100000 жителів, 25 членів ради – до 200000 жителів і по 3 члени ради на кожних 100000 жителів, але не більше ніж 45.

Справжня управлінська самостійність гмін забезпечується, насамперед, її фінансовою самостійністю, наявністю майна та власних джерел доходів. Польське законодавство закріплює за гміною достатньо широкий їх перелік, зокрема, це податкові надходження (аграрний податок, податок на нерухомість, податок з транспортних засобів, гербовий, ринковий збори, гмінний податок з доходів фізичних та юридичних осіб та ін.), доходи з майна гмін, відсотки з коштів гміни, накопичених на банківських рахунках, субвенції та дотації з державного бюджету. У Польщі створено систему, за якої низові територіальні одиниці мають набагато більше, ніж в Україні, як фінансово-господарських, так і управлінських можливостей. У той же час вони несуть набагато більше відповідальності та є підзвітними громаді.

У випадку порушення органами місцевого самоврядування діючого у країні права та інших визначених законами випадках воєвода має право розпустити орган місцевого самоврядування та призначити нові вибори.

Широкі повноваження органів місцевого самоврядування Польщі чітко визначені і закріплені у відповідних нормативно-правових актах. Для підтримання рівноваги та встановлення певного контролю у сфері місцевого самоврядування закріплена функція нагляду за законністю діяльності польських органів місцевого самоврядування. Специфіка всієї системи місцевого самоврядування в Польщі полягає в тому, що в основу побудови її рівнів був закладений принцип доповнення, а не поглинання. Тобто кожен наступний рівень самоврядування виконує лише ті функції, які не здатен здійснювати нижчий [5]. Також в основу їх формування закладено чіткі і зрозумілі критерії розподілу територій, функцій і відповідальності. Завдяки таким заходам і грамотному розмежуванню компетенції польській владі вдалось налагодити роботу децентралізованих органів публічної влади на місцевому рівні.

На відміну від Польщі, в Україні місцеве самоврядування перебуває під жорстким контролем виконавчої влади, в якому члени територіальних громад не відіграють важливої ролі в муніципальному житті, простежується пряме й опосередковане втручання виконавчої влади у діяльність місцевого самоврядування в політичному, фінансовому й адміністративному аспектах. Тому використання позитивного польського досвіду реформи місцевого самоврядування має беззаперечну цінність. Досвід Польщі підтверджує доцільність децентралізації та максимального наближення органів, що надають публічні послуги, до споживача. Управління гміною в Польщі значною мірою нагадує управління господарською структурою, а не бюрократизовану діяльність адміністративного органу, що дозволяє оперативно і якісно розв'язувати поточні питання.

Література:

1. Kocon Wlodzimierz. Local Government in Poland. Part I: The Reform [Текст] / Wlodzimierz Kocon. – Social Education. – 55 (6). – Pps. 360–366. – 1991., National Council for the Social Studies.
2. Гонцяж Я. Самоврядування і територіальна організація влади у Польщі / Гонцяж Я., Куленкова О., Гуменюк В. – К. : Міленіум, УАДУ, – 2001. – 184 с.
3. Долецький З. Гміни та повіти в системі місцевого самоврядування Польщі / З. Долецький П. Матий // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2001. – № 2. – С. 62–64.
4. Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку : аналіт. огляд / Ю. П. Битяк [та ін.] ; НДІ держ. буд-ва та місцев. самоврядування . – Київ : Студія Колаж, 2009. – 223 с.
5. Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки / Є. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – № 1. – С. 13–18.
6. Серьогіна С. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні [Текст] / С. Г. Серьогіна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 3–15.
7. Яковюк І. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х. : Право, 2004. – Вип. 8. – С. 57–68.

Науковий керівник – д.ю.н., професор, директор НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування С. Г. Серьогіна