

М.І. Марчук

УСТРІЙ І ЗАВДАННЯ МІСЦЕВОГО (ТЕРИТОРІАЛЬНОГО) САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

За умов, коли зовнішня політика України спрямована на євроінтеграцію, існує нагальна потреба конструктивного використання досвіду демократичних європейських країн. Особливо цінним є досвід перетворень, які мали місце у Польщі, особливо щодо проведення демократичних реформ, у тому числі й оптимізації територіального устрою та розбудови самостійної, ефективної системи місцевого самоврядування. Це передусім обумовлено подібністю як геополітичних, так і демографічних рис обох країн. Слід також врахувати спільність історичних традицій розвитку і становлення самоврядування (особливо на прикордонних землях) цих держав.

Проблемам адміністративно-територіального устрою у вітчизняній літературі було присвячено чимало робіт державознавців. Однак здебільшого вони стосувалися окремих аспектів територіальної організації розвинених капіталістичних держав, а республікам, які раніше знаходились у сфері радянського впливу, приділялось набагато менше уваги. Теоретичними питаннями адміністративно-територіальної організації самоврядування займалися А.П. Лужин, В.А. Немцев, Р.С. Павловський, В.А. Ржевський, А.А. Трайнін, М.А. Шафір. Адміністративно-територіальний устрій країн Центральної та Південно-Східної Європи і, зокрема, Польщі розглядалися також у навчальних посібниках за курсом державного права зарубіжних країн професорів М.В. Баглая, Л.Д. Воєводіна, Р.З. Георгіци, Д.Л. Златопольського, І.П. Ільїнського, А.Х. Махненка, Б.А. Страшуна, В.І. Ястребова.

Різні сторони поєднання адміністративно-територіального устрою та самоврядування відображали у своїх працях такі польські фахівці як: М.Ельхановський, М.Кулеша, З.Лентовський, Х.Іздебський, З.Офярський, Б. Рутковський та інші. Але інтерес до проблеми територіального само-

врядування, як правило, пов'язував з конкретними специфічними питаннями. Комплексні роботи у даній сфері були відсутні.

Місцеве (територіальне) самоврядування було започатковане в Польщі у травні 1990 р. як однорівнева організація. Його головним елементом була гміна (міського, сільського або змішаного типу). Однак вже у січні 1999 р. було проведено подальші реформи, спрямовані на децентралізацію публічної влади: компетенцію державних органів виконавчої влади було обмежено, водночас було створено органи територіального самоврядування на рівні повіту та воєводства. Отримала юридичне оформлення система органів місцевого самоврядування, які мають власний правовий статус, майно, доходи, завдання, компетенцію тощо.

Таким чином, на території Польщі з 1999 р. існує 16 регіональних громад (на рівні воєводств), 308 земських повітів, 65 міських повітів (міст на правах повітів), 2489 гмінних громад [1, s.117]. Закріплення цих громад на рівні законодавства стало виразом істотної децентралізації публічної влади.

У межах Республіки Польща існує два види публічної влади: державна (урядова) і влада місцевого самоврядування (муніципальна). Яскравим проявом цього є дуалізм фінансового устрою даної країни. Крім державного бюджету і державного майна існують бюджети і майно органів місцевого самоврядування. Іншими словами, крім держави, яка має власні органи на місцях, повноваження і фінансові ресурси, також є спільноти територіальних одиниць, які мають власні виборні органи, а відповідні публічні завдання і фінансові кошти для їх виконання. Згідно з п.1 ст.16 Конституції Республіки Польща 1997 року, сукупність мешканців адміністративно-територіальних одиниць становить, згідно з чинним законодавством, самоврядну громаду [2, с.686]. Місцеве самоврядування є основною формою децентралізації публічної влади. Згідно з Конституцією, територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади. Належну спільнотам місцевого самоврядування, в рамках статуту, істотну частину публічних завдань вони виконують самі і на власну відповідальність (ст.ст.15,16 Конституції Республіки Польща).

Місцевому самоврядуванню, в тому числі його фінансовій основі, присвячений розділ VII Конституції. Приписи цього розділу закріплюють, що базовою одиницею місцевого самоврядування Республіки Польща є гміна. Органи місцевого самоврядування у Польщі мають свій правовий статус, користуються правом власності та іншими майновими правами. Їх самостійність забезпечується судовим захистом. Завдання щодо задоволення потреб територіальних громад виконуються органами місцевого самоврядування як власні. Органам місцевого самоврядування надаються кошти, необхідні для задоволення потреб відповідних територіальних громад. Вибори до органів місцевого самоврядування є загальними, рівними, безпосередніми і проводяться таємним голосуванням. Нагляд за законністю діяльності органів місцевого самоврядування здійснює голова Ради Міністрів і воєводи, а щодо фінансових справ, – регіональні лічильні палати.

Основна частина завдань, які виконуються органами місцевого самоврядування, – це так звані власні завдання. При їх виконанні органи місцевого самоврядування є цілком незалежними, самостійними і діють виключно

чно в межах статуту територіальної громади. Власні завдання становлять основну частину завдань органів місцевого самоврядування, оскільки впливають із сутності й змісту самоврядування взагалі. Без визнання за органами місцевого самоврядування цього виду публічних завдань втрачається зміст їх існування. Наявність же таких завдань змушує ці органи діяти самостійно й оперативно вирішувати пов'язані з ними суспільні проблеми, стимулює пошук нових шляхів підвищення ефективності владної діяльності, сприяє інноваційності в управлінні, виникненню нових конструктивних ідей. Крім цього, наявність власних завдань є відображенням місцевої самостійності, прийняття жителями відповідальності за публічні справи, способом реалізації влади народу. Власні завдання мають певні юридичні межі, іноді досить загального характеру, які визначаються в нормативно-правових актах, що регулюють окремі сфери суспільного життя. Адже регламентація як статусу місцевого самоврядування взагалі, так і його завдання зокрема є прерогативою законодавця.

Крім власних завдань, органи місцевого самоврядування в Польщі виконують і так звані делеговані (передані) завдання, тобто ті, що передаються органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування і визначені в нормативно-правових актах, які регулюють окремі сфери публічної діяльності. Виконання таких завдань має фінансуватися зі спеціально призначених для цього фондів. За фінансування таких завдань відповідає уповноважений на це орган державної виконавчої влади.

Законодавець визнає, що завдання, які передаються органами виконавчої влади органам місцевого самоврядування, відносяться до компетенції органів державної влади. Але в окремих випадках, з огляду на те, що гміни чи повіти розташовані по всій території країни, а їх органи є локалізованими, максимально наближеними до місць проживання громадян, визнається за доцільне передавати деякі державні справи органам місцевого самоврядування для більш оперативного, ефективного і обґрунтованого їх вирішення. Наприклад, делегованим завданням гмін є виплата щомісячної допомоги членам родин солдат, які визнані єдиними годувальниками родини [3, s.39].

Поділ завдань (і відповідно – повноважень) місцевого самоврядування на власні і делеговані (передані) залежить від прийнятої в державі на даний час громадської, господарської та адміністративної політики. Окремі види завдань (власних і делегованих), окреслені законом, змінюються в залежності від конкретних умов, програм і концепцій реалізації. Як справедливо зазначає польський державознавець Т.Біго, «поділ завдань місцевого самоврядування на певні групи залежить від актуальних потреб і цілей політики держави, прийнятої законодавцем» [4, s.193]. Завдання власні і делеговані відрізняються одне від одного способом їх фінансування, а також межами нагляду за їх виконанням. Видатки на реалізацію власних завдань покриваються органами місцевого самоврядування з власних коштів, наприклад, з місцевих податків і зборів. Делеговані завдання фінансуються із цільових дотацій, які надаються державною адміністрацією. Різниця в нагляді за реалізацією власних та делегованих органам місцевого самоврядування повноважень полягає в його критеріях. Орган, який наглядає за ви-

конанням власних завдань органів місцевого самоврядування, перевіряє, чи виконуються вони згідно з чинним законодавством (використовується критерій легальності). Натомість, оцінюючи реалізацію делегованих завдань, наглядовий орган бере уваги також цільові, господарчі та життєві критерії [5, с.223].

Власні та делеговані завдання реалізуються органами місцевого самоврядування різними способами і правовими засобами: шляхом ухвалення місцевих правових актів, прийняття рішень щодо індивідуальних справ тощо, створення господарських програм, ухвалення бюджету і плану територіального господарювання, прийняття адміністративних рішень, засвідчення правочинів і договорів, здійснення нагляду тощо. Завдання місцевого самоврядування реалізуються також через створення та функціонування органів місцевого самоврядування, закладів, утворення комунальних спілок, розпорядження майном тощо.

Проведення органами місцевого самоврядування господарської діяльності зводиться по суті до господарської діяльності у так званій «споживчо-публічній» сфері [6, с.112–115]. Тобто органи місцевого самоврядування на рівні гміни не ведуть господарської діяльності, спрямованої на отримання прибутку, пов'язаної з ринковою діяльністю і конкуренцією з іншими господарюючими суб'єктами. Іншими словами, місцеве самоврядування діє в рамках публічної сфери, а не як господарська одиниця. Але визначення обсягів господарської діяльності органів місцевого самоврядування є спірним питанням. У первісному варіанті п.9 ст.2 Закону про місцеве самоврядування дозволялося ведення гмінами господарської діяльності в досить широкому обсязі, а саме: «Гміна та інша комунальна юридична особа може займатися господарською діяльністю, яка виходить за рамки публічної діяльності, якщо цього вимагають суспільні потреби» [7, с.40]. Але ця норма була змінена на іншу, в якій говорилося, що «гміна та інша комунальна юридична особа не може займатися господарською діяльністю, яка виходить за межі публічної діяльності». Тобто гміни повинні в основному займатися господарською діяльністю, що стосується води, тепла й електроенергії, вивезення нечистот, прибирання сміття, утримання в задовільному стані міських комунікацій, доріг та ін.

У результаті наступної новелізації вищезгаданого припису, він містить норму про те, що «гміна та інша комунальна юридична особа може займатися господарською діяльністю, яка виходить за межі публічної діяльності, у випадках, визначених в окремому законі [8, с.115]. Мається на увазі Закон від 20 грудня 1996 р. «Про комунальне господарство». Щодо питання господарської діяльності повітів, то п.2. ст.6 Закону від 5 червня 1998 р. «Про повітове самоврядування», проголошує: «Повіт не може займатися господарською діяльністю, яка виходить за межі громадських потреб [9, с.153]. Ширші можливості до проведення господарської діяльності визнаються за воєводським самоуправлінням в світлі приписів Закону від 5 червня 1998 р. «Про самоврядування воєводств» [9, с.93–95].

Треба зауважити, що завдання гмін залишаються однаковими для них усіх без винятку. Хоча гміни є територіальними організаціями різної величини і характеру, але завдання, які на них покладаються, і відповідна ком-

петенція, як правило, є однаковою для всіх. Тобто окремі сільські гміни, малі міські гміни і гміни у великих містах формально мають однакові завдання. Завдання власні та делеговані (передані) гмінам і відповідна їм компетенція визначені окремими законами – однаково для всіх гмін Польщі (близько 2500 гмін). Але різний характер гмінних спільнот обумовлює різний обсяг завдань для різних категорій гмін, тобто більшість завдань передаються великим містам. Зрозуміло, що місто з населенням 500 000 жителів в змозі реалізувати більше завдань, ніж гміна з населенням 5000 жителів. З цим же пов'язано питання створення повітового самоврядування, яке своєю діяльністю охоплює жителів кількох або кількадесяти гмін, а також визначення іншого, ніж звичайно, обсягу завдань для великих міст (міст на правах повіту).

Підсумовуючи вищесказане, слід вказати на те, що на даний момент питання щодо розмежування компетенції між органами місцевого самоврядування і органами державної адміністрації на місцях в Україні є досить актуальними і конфліктними. Тому варто звернути увагу на позитивний досвід наших держав-сусідів(в тому ж числі і Польщі) і спробувати перейняти хоча б ті його моменти, які мають для нас першочергове значення.

Список літератури: 1.Hubert Izdebski Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności. Warszawa,2001. 2. Конституция Республики Польша от 2 апреля 1997 г. // Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Т. 3 / Отв. ред. Б.А.Страшун. М., 1998. 3. Andrzej Borodo Samorząd terytorialny: system prawnofinansowy. Warszawa, 2000. 4. Bigo T. Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa, 1928. 5. Hubert Izdebski Samorząd terytorialny: podstawy ustroju i działalności. Warszawa, 2001. 6. Ustawa z 8 marca 1990 r. «O samorządzie gminnym», rozdział 2 // Samorząd terytorialny: zbiór aktów prawnych według stanu na dzień 30 maja 2001 r. Katowice-Kielce. 2001. 7. Andrzej Borodo Samorząd terytorialny: system prawnofinansowy. Warszawa, 2000. 8. Ustawa z 8 marca 1990 r. «O samorządzie gminnym», rozdział 2 , Art.9 ust.2 // Samorząd terytorialny: zbiór aktów prawnych według stanu na dzień 30 maja 2001 r. Katowice-Kielce. 2001. 9. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. К., 2001.

Надійшла до редколегії 19.02.04