

В. М. Завгородня, канд. юрид. наук, доц., в. о. завідувача кафедри кримінально-правових дисциплін ДВНЗ “Українська академія банківської справи Національного банку України”

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ГМІННОГО САМОВРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

У статті вивчено досвід функціонування гмін – низової ланки територіального самоврядування в Республіці Польща. Розглянуто принцип субсидіарності як основу розмежування повноважень органів публічної адміністрації Польщі, структуру та компетенцію органів управління гміною, джерела формування її бюджету.

Ключові слова: гміна, територіальне самоврядування Польщі, війт, рада гміни, децентралізація публічної влади.

Постановка проблеми. Реформування публічної адміністрації є одним із найважливіших завдань для сучасної України, адже від раціональної організації системи управління публічними справами великою мірою залежить не лише добробут громадян, але й забезпечення політичної стабільності в державі, її успішний економічний розвиток. З часу здобуття незалежності питання адміністративно-правової реформи порушувалося неодноразово, напрацьовано низку ідей і теоретичних концепцій, однак створити ефективну модель розподілу владних повноважень і функціональних обов'язків між органами держави та місцевого самоврядування так і не вдалося. Місцеві ради й досі залишаються організаційно і фінансово залежними від держави, вони фактично не мають реальних ресурсів і можливостей для забезпечення соціально-економічного саморозвитку громад. У схваленій 1 квітня 2014 року Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на місцях констатується, що система місцевого самоврядування на сьогодні не задовольняє потреб суспільства, а збереження диспропорційності адміністративно-територіального устрою як основи існування нераціональної територіальної організації влади призводить до конфлікту компетенції як між органами місцевого самоврядування, так і між органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади [1].

Як показали події 2014 року в Криму та на сході України, прорахунки і помилки в питаннях організації публічної влади на місцях і задоволення інтересів територіальних громад коштують надто дорого, тож підходити до їх розв'язання слід комплексно та з особливою

виваженістю, враховуючи як вітчизняні, в тому числі, регіональні особливості, так і зарубіжний досвід децентралізації.

Увагу дослідників, як юристів, так і фахівців у галузі державного управління, привертають позитивні здобутки, передовсім, Франції (П. Ворона, А. Скороход, В. Солових, А. Ткачук, О. Фрицький), Італії (О. Лазор, С. Семко, І. Шелепницька), Швейцарії (О. Чернеженко), Німеччини (І. Костенок, Н. Костильова), Польщі (Н. Гнидюк, В. Гуменюк, О. Куленкова, Л. Прокопенко). У той же час, незважаючи на значну кількість розробок, питання функціонування низових ланок місцевого самоврядування висвітлені недостатньо.

Найбільш доцільним видається аналіз практики тих країн, що, по-перше, досягли значних успіхів у результаті децентралізації публічної адміністрації, а по-друге, за розмірами, кількістю населення та історією розвитку є близькими до України. Серед таких країн, у першу чергу, слід виділити Польщу, тим більше, що польська модель місцевого самоврядування виявилася однією з найбільш вдалих у Східній Європі. Тож метою цієї статті є аналіз правових аспектів функціонування низової ланки територіального самоврядування в Республіці Польща та з'ясування можливостей адаптації польського досвіду в процесі децентралізації публічної адміністрації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Одним із базових принципів організації публічної влади в Польщі, і зокрема територіального самоврядування, є субсидіарність. Зазначений принцип закріплений як в міжнародних документах, ратифікованих Республікою, так і в Конституції. Зокрема у ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування передбачено, що місцева влада в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не

вилучене зі сфери її компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу. Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими владними суб'єктами, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи певною функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Повноваження, якими наділяється місцева влада, як правило, мають бути повними і виключними. Вони не можуть скасовуватися чи обмежуватися іншим, центральним або регіональним органом, якщо це не передбачено законом. Якщо повноваження делегуються місцевим органам центральним чи регіональним органом, місцева влада, в міру можливості, має право пристосовувати свою діяльність до місцевих умов [2]. Відповідно до ст. 163 Конституції Республіки Польща від 16 липня 1997 року територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не закріплені Конституцією або законами за іншими органами публічної влади [3].

Субсидіарність є основою побудови всієї системи державного управління в сучасних європейських країнах, як у Європейському Союзі в цілому, так і в національному врядуванні. Суть його полягає в тому, що управлінські завдання повинні вирішуватися якомога ближче до соціальних спільнот, а втручання влади вищого рівня можливе лише в ситуаціях, коли проблема не може бути ефективно розв'язана на нижчому (через масштабність, необхідність врахування міжнародних зобов'язань, потребу організувати взаємодію кількох адміністративно-територіальних утворень тощо).

У практиці організації територіального самоврядування субсидіарність означає делегування низовому (самоврядному) рівню максимальних повноважень, функцій та ресурсів задля наближення державних послуг до кінцевого споживача, підвищення підзвітності і відповідальності органів влади перед громадянами. Через процес децентралізації багато функцій держави передаються на виконання місцевим та регіональним органам самоврядування, що зменшує вплив центрального уряду на повсякденну управлінську діяльність. Органи самоврядування не підпорядковані центральному уряду, діють самостійно і незалежно і підлягають лише державному правовому нагляду [4, с. 15].

Загалом система територіального самоврядування Польщі включає три базові рівні. Регіональний рівень представлений воєводствами, які за територією та кількістю

населення більш-менш подібні до українських областей. У 1998–1999 роках відбулося укрупнення воєводств і замість колишніх 49 стало 16. У воєводстві функціонує урядова адміністрація, очолювана воєводою, що призначається прем'єр-міністром країни, а також самоврядні структури: представницький орган – сеймик, обраний на місцевих виборах, та правління воєводства, на чолі якого стоїть маршал, обраний сеймиком.

Відповідно до ст. 14 Закону “Про самоврядування воєводства” від 5 червня 1998 року адміністрація воєводства виконує завдання, які мають воєводське значення, у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціальної допомоги, реалізації політики щодо розвитку сім'ї, модернізації сільських районів, охорони навколишнього середовища, водного господарства, транспорту та регіональних транспортних шляхів, фізичної культури і туризму, охорони прав споживачів, оборони і громадської безпеки, протидії безробіттю та активізації місцевого ринку праці [5]. Повноваження воєводи обмежуються представництвом у воєводстві центрального уряду, керівництвом державною адміністрацією та здійсненням нагляду за дотриманням законності органами самоврядування.

Згідно зі ст. 4 вказаного закону сфера діяльності адміністрації воєводства не порушує самостійності нижчих ланок територіального самоврядування – повіту і гміни. Органи адміністрації воєводства не є органами контролю щодо повіту та гміни і не є органами вищого рівня в адміністративному управлінні.

На другому рівні територіального самоврядування знаходиться повіт, діяльність якого визначається законом “Про повітове самоврядування” від 5 червня 1998 року [6]. Повіт є самостійною одиницею, незалежною від воєводства та центральних органів влади. Він охоплює цілісну територію гмін (у середньому – 8), що межують між собою, або цілісну територію міста на правах повіту. На повітовому рівні виконуються завдання щодо народної освіти, охорони здоров'я, соціальної допомоги, політики в сфері розвитку сім'ї, підтримки недієздатних осіб, транспорту і громадських доріг повітового значення, благоустрою територій і нагляду за будівництвом, охорони довкілля та вирішуються інші питання, що за своїм масштабом не можуть бути передані до повноважень гміни.

Представницьким органом у повіті є рада, яка обирається на місцевих виборах, а виконавчим – правління повіту, на чолі якого стоїть староста, обраний через членів ради повіту.

Найменша адміністративна одиниця в Польщі – гміна. Вона включає в себе місто, село або групу сіл і міст. Назва “гміна” має німецьке коріння і походить від слова “Gemeinde” – спільнота, громада, община. У польському законодавстві під “гміною” розуміють і самоврядну громаду, і відповідну територію. Кожен житель відповідної території, незалежно від свого бажання чи рівня громадянської активності, стає членом громади. Це означає, що, з одного боку, фізична особа не може відмовитися від причетності до самоврядної громади, а з іншого – органи самоврядування не можуть її виключити з неї [4, с. 22].

Основні положення щодо низової ланки територіального самоврядування в Польщі закладені у розділі VII Конституції Республіки та законі “Про гмінне самоврядування” від 8 березня 1990 року [7]. Відповідно до них утворення, об’єднання, поділ і ліквідація гмін, встановлення їх меж та назв, а також визначення місцезнаходження їх органів здійснюються урядом (Радою Міністрів) після проведення консультацій з жителями. Критеріями для утворення, об’єднання, поділу, ліквідації гмін і встановлення їхніх меж є охоплення, по можливості, однорідної території, компактність проживання жителів, цілісність території, наявність соціально-економічних зв’язків, які дозволяють виконувати суспільно значущі завдання.

Гміни за структурою та кількістю населення досить різні. Є гміни, розташовані навколо міста, інші складаються лише із сіл. Гміною може бути саме місто, або місто й декілька сіл. Деякі гміни можуть виконувати завдання повіту, тоді вони називаються містами на правах повіту. На практиці це означає, що адміністративна межа такої гміни є одночасно межею повіту та функціонує одне управління для двох одиниць. Зараз у Польщі 1 566 гмін сільських, 608 сільсько-міських та 305 міських, у тому числі 66 міст на правах повіту [8]. Гміна може утворювати допоміжні одиниці: сільські округи, райони, селища тощо. Місто, яке знаходиться в межах гміни, також може прирівнюватися до допоміжних одиниць.

Устрій гміни визначається її статутом. Проект статуту гміни з населенням понад 300 000 жителів підлягає погодженню з Прем’єр-міністром за поданням Міністра внутрішніх справ та адміністрації.

Відповідно до Закону “Про гмінне самоврядування” за гмінами закріплюються всі завдання та повноваження, які явно не передбачені для органів влади інших рівнів. Гміна володіє правосуб’єктністю, виконує

громадські завдання від свого імені та під свою відповідальність.

Основною метою діяльності гміни є задоволення потреб громади. Згідно з законом завдання гміни поділяються на власні і делеговані. До власних, зокрема, належать питання: 1) забезпечення порядку на відповідній території, функціонування місцевої економіки, охорони навколишнього середовища; 2) функціонування гмінних доріг, вулиць, мостів, площ, а також організації дорожнього руху; 3) функціонування водопроводів, каналізаційної системи, забезпечення водою, ліквідація та очищення комунальних стоків, дотримання чистоти та порядку, санітарних норм на сміттєзвалищах, знешкодження комунальних відходів, забезпечення електроенергії, тепла, газу; 4) організації місцевого громадського транспорту; 5) охорони здоров’я; 6) надання соціальної допомоги, зокрема організації центрів та закладів опіки; 7) будівництва житлових будинків на території гміни; 8) освіти, зокрема організації середніх шкіл, дошкільних закладів освіти, а також інших освітньо-виховних установ; 9) культури, зокрема організації бібліотек на території гміни, інших закладів культури, а також охорони пам’яток та опіка над пам’ят-ками; 10) фізичної культури, зокрема організації рекреаційних територій, спортивних організацій; 11) торгівлі і торгових рядів; 12) озеленення та посадки дерев на території гміни; 13) організації кладовищ на території гміни; 14) громадського порядку і безпеки громадян та протипожежної охорони і захист від повені, в тому числі оснащення та утримання гмінного складу засобів для боротьби з повінню; 15) утримування гмінних об’єктів та закладів громадського призначення, а також адміністративних об’єктів; 16) встановлення гарантій соціального, медичного, правового забезпечення вагітних жінок.

Законом може бути покладено на гміну обов’язок виконання делегованих завдань, які належать до компетенції урядової адміністрації, а також щодо організації підготовки і проведення чергових виборів та референдумів. Завдання, віднесені до компетенції урядової адміністрації, гміна може виконувати також на підставі домовленості з органами цієї адміністрації. Делегування гміні завдань урядової адміністрації обов’язково супроводжується виділенням коштів у розмірі, необхідному для їх виконання. Конкретні правила та строки переказу фінансових коштів встановлюються законом, який покладає на гміну обов’язок виконання делегованих завдань чи на основі домовленості, а недодержання

вказаних строків є підставою для стягнення пені на користь гміни.

З метою виконання покладених на неї завдань гміна може створювати організаційні одиниці та укладати договори з іншими суб'єктами, в тому числі з неурядовими організаціями, брати участь у міжгмінних спілках та об'єднаннях гмін. Суспільні завдання, виконання яких виходить за межі можливостей гміни, виконуються спільно кількома гмінами. Суб'єкти місцевого самоврядування, міжгмінні спілки, об'єднання гмін, а також муніципальні сеймики можуть надавати взаємну допомогу, зокрема фінансову, у випадку виникнення стихійного лиха, загрози навколишньому середовищу, катастроф чи інших надзвичайних ситуацій.

Жителі гміни здійснюють управління її справами безпосередньо, приймаючи рішення на виборах чи референдумі, та через органи самоврядування.

Референдум може проводитися з будь-якого питання, яке має важливе значення для гміни. Виключно шляхом проведення гмінного референдуму вирішується питання про самооподаткування жителів для суспільних цілей, а також про розпуск ради гміни до закінчення строку її повноважень.

Представницьким органом гміни є рада гміни (в містах – рада міста), кількість депутатів якої залежить від кількості населення й складає від 15 до 45 депутатів. Обираються депутати на загальних, рівних, безпосередніх виборах таємним голосуванням на чотири роки з числа жителів гміни, які досягли 18 років та не мають судимості. Депутати не отримують зарплати, лише т. зв. “відрядні кошти” за участь у сесіях ради та засіданнях комісій. Вони можуть займатися бізнесом, але не можуть провадити господарську діяльність з використанням майна гміни. Крім того, виконання обов'язків депутата не можна поєднувати з депутатством у іншій гміні, Сеймі або Сенаті (палата парламенту Польщі) заняття посади вїта, його заступника.

Рада гміни проводить засідання сесійно, сесії скликаються головою (обирається із числа депутатів абсолютною більшістю голосів при присутності не менше половини законного складу ради шляхом таємного голосування) за потребою, але не рідше як один раз у квартал. Рішення рада гміни приймає простою більшістю голосів при присутності не менше половини складу органу, якщо інше не передбачено законом. У випадку рівної кількості голосів вирішальним є голос головуючого. До повноважень ради належить вирішення різних питань, віднесених до сфери діяльності гміни. Законом передбачаються також виключні

повноваження ради гміни (прийняття статуту гміни, встановлення заробітної плати вїта, визначення напрямів його діяльності, а також затвердження звіту про його діяльність, прийняття бюджету гміни, обговорення звіту про його виконання, прийняття планів благоустрою, прийняття економічних програм, вирішення низки економічних питань, пов'язаних з розпорядженням майном гміни, випуском облігацій, отриманням кредитів та інше). Рада гміни може створювати постійні і тимчасові комісії відповідно до своїх завдань, визначати предмет їх діяльності, а також персональний склад.

Виконавчим органом гміни є вїт (бургомістр, президент міста). Він обирається жителями гміни на загальних, рівних, безпосередніх виборах таємним голосуванням на 4 роки. На відміну від депутата, який може постійно проживати на території гміни, але не бути громадянином Польщі, для зайняття посади вїта потрібне польське громадянство. Крім того, особа повинна досягти 25-річного віку і не мати судимості. Вїт не може бути депутатом у представницьких органах, воєводою, працівником управління гміни або урядової адміністрації, не може займатися підприємництвом. Він отримує заробітну плату в розмірі, визначеному радою гміни в межах, встановлених законом. Вїт є головою гміни та керівником її управління – спеціальної структури, що створюється для керівництва поточними справами і складається з посадових осіб, які працюють за наймом. Це спеціалісти у відповідних галузях, які призначаються на посаду за конкурсом. Заборони щодо сумісництва на чиновників управління не поширюються, але для того, щоб займатися бізнесом чи працювати на іншого роботодавця, слід отримати згоду вїта. У той же час існує принцип, за яким сумісництво не повинно шкодити виконанню обов'язків в управлінні й не створювати конфлікту інтересів.

Вїта можна відкликати, наприклад, якщо він не в змозі виконувати свої обов'язки через хворобу або у разі незатвердження радою його щорічного звіту (це одночасно означає, що питання відкликання має бути винесене на місцевий референдум). Рада гміни після 9 місяців від дня виборів вїта і не пізніше 9 місяців до закінчення строку повноважень може 3/5 голосів законного складу поіменним голосуванням прийняти рішення щодо проведення референдуму з питання відкликання вїта з іншої причини, ніж незатвердження звіту.

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. Питання наповнення бюджетів та використання коштів, а також фінансового контролю, безумовно мають стати предметом окремого дослідження. В межах цієї статті можемо констатувати, що 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.

Досліджуючи риси системи місцевого самоврядування, польські та українські науковці визначають і певні її недоліки, а саме надмірне перекладання на органи місцевого самоврядування державних завдань, які не завжди достатньо фінансуються, виникнення нових корупційних схем на місцях, тенденції до бюрократизації, зростання видатків на утримання адміністрації та удорожчання публічних послуг, наявні диспропорції між багатими та бідними самоврядними органами [4, с. 182]. У той же час переваги, яких вдалося досягти в результаті реформи, значні як в частині забезпечення потреб населення, так і в аспекті розвитку місцевої демократії. Тож польський досвід в Україні слід безумовно враховувати, хоча й з певними застереженнями.

Вивчення польського законодавства з питань організації і діяльності територіального самоврядування, а також практики його застосування дає можливість зробити певні **висновки**.

По-перше, слід відзначити позитивну роль запровадження принципу субсидіарності у розмежуванні повноважень між урядовою адміністрацією та самоврядними органами. Досвід Польщі підтверджує доцільність децентралізації та максимального наближення органів, що надають публічні послуги, до споживача.

По-друге, необхідно змінити бюджетне і податкове законодавство з метою акумуляції на

місцях достатнього обсягу коштів для виконання управлінських завдань. Важливим є також розширення можливостей щодо здійснення органами місцевого самоврядування фінансово-господарських операцій. Управління гміною в Польщі значною мірою нагадує управління господарською структурою, а не бюрократизовану діяльність адміністративного органу, що дозволяє оперативнo і якісно розв'язувати поточні питання. Останнім часом органи місцевого самоврядування часто нарікали на недоліки казначейського обслуговування бюджетних коштів, тож запроваджуючи реальну фінансову автономію територіальних громад, варто надати їм право переходити на банківську форму обслуговування, принаймні, в частині власних надходжень бюджетних установ.

По-третє, слід детально відпрацювати антикорупційні механізми, які б не допустили виникнення конфлікту інтересів у осіб, що займають виборні чи призначувані посади в самоврядних органах.

Список літератури

1. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади на місцях : схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.
Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
Конституція Республіки Польща от 2 апреля 1997 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.
Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк. – К. : Міленіум – Вид-во УАДУ, 2001. – 184 с.
Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. – Rešim dostęp : <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU19980910578&type=3>.
Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. – Rešim dostęp : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>.
Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. – Rešim dostęp : <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20011421591&type=3>.

Отримано 27.11.2014

Аннотація

В статье изучается опыт функционирования гмин – низового звена территориального самоуправления в Республике Польша. Рассмотрен принцип субсидиарности как основа разграничения полномочий между органами публичной администрации Польши, структуру и компетенцию органов управления гминой, источники формирования ее бюджета.

Summary

The article is devoted to studying of the “gmina” – the basic level of municipal governance in Poland. Subsidiarity as a key principle of the public administration is considered. The structure, powers and financial source of “gmina” are also investigated.

Завгородня В.М. Правові засади гмінного самоврядування в Республіці Польща [Текст] / В.М. Завгородня // Правовий вісник Української академії банківської справи.- 2014.- № 2 (11).- С. 93-98.