

5. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
6. Пугинский Б.И. Гражданско-правовые средства в хозяйственных отношениях / Б.И. Пугинский. – М., 1984. – 224 с.
7. Материалистическая диалектика. Краткий очерк теории / П.Н. Федосеев, И.Т. Фролов, В.А. Лекторский и др. – 2-е изд., доп. – М. : Политиздат, 1985. – 350 с.
8. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 12–19.
9. Леонідова О.О. Зміст та особливості адміністративно-правових засобів протидії правопорушенням у сфері телекомунікацій [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vuzlib.com/content/view/2067/29>.
10. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія. – Х. : НУВС, 2002. – 336 с.
11. Артемьева Е.А. Административно-правовые средства противодействия нарушениям антимонопольного законодательства : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / Е.А. Артемьева. – Москва, 2012. – 34 с.

ГЕОРГІВСЬКИЙ Ю. В.,
кандидат юридичних наук,
доцент, заступник голови
(Харківська обласна державна
адміністрація)

УДК 342.55

СПЕЦИФІКА РОЗПОДІЛУ ФУНКЦІЙ І ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ В ПОЛЬЩІ

У статті аналізується специфіка розподілу функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Польщі. Досліджуються особливості проведення конституційної децентралізації в Польщі та формулюються пропозиції щодо вдосконалення конституційного законодавства України.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, функції органів місцевого самоврядування, гміна, воеводство, децентралізація.

В статье анализируется специфика распределения функций и полномочий органов местного самоуправления и органов исполнительной власти в Польше. Исследуются особенности проведения конституционной децентрализации в Польше и формулируются предложения по совершенствованию конституционного законодательства Украины.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, органы исполнительной власти, функции органов местного самоуправления, гмина, воеводство, децентрализация.



In the article analyzes the specifics of the distribution of functions and powers of local governments and authorities in Poland. The features for constitutional decentralization in Poland and formulates proposals for constitutional legislation improving Ukraine.

Key words: *local authorities, executive authorities, responsibilities of local authorities, commune, province, decentralization.*

Вступ. Сучасна політико-правова реальність доводить, що Україна потребує децентралізації управління, що можливо лише в процесі реформування місцевого самоврядування з одночасним проведенням адміністративно-територіальної реформи. Недосконалість місцевої влади в Україні, її невідповідність до європейських стандартів і принципів обумовлює необхідність пошуку шляхів реформування.

Загальною ознакою для більшості країн у третьому тисячолітті став пошук шляхів соціально-економічної, політичної, правової та духовної трансформації. Одним із пріоритетів їхніх інтересів є розвиток місцевого самоврядування. Аналіз сучасних систем місцевого самоврядування свідчить, що воно будується на поєднанні різних варіантів взаємодії як громадських, так і державних елементів. Набуває поширення змішана (гібридна) модель місцевого управління, яка поєднує начала прямого державного управління та місцевого самоврядування [1].

Польща стала першою країною із центральноєвропейських держав, яка створила потужні регіони з відносно великою автономією та провела адміністративно-територіальну реформу й реформу місцевого самоврядування. Це зумовлює вивчення конституційної практики інших країн Європи, зокрема Польщі, з метою формування пропозицій щодо вдосконалення конституційного законодавства України, що матиме на меті передання повноважень і відповідальності на місцевий рівень та залучення населення громад до реального управління місцевими справами.

Постановка завдання. Метою статті є проведення аналізу специфіки розподілу функцій і повноважень органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади в Польщі та розробка пропозицій щодо реформування місцевого самоврядування в Україні.

У спеціальній літературі розгляд проблем діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, дослідження їх функцій і розмежування повноважень тією чи іншою мірою здійснювалися в працях представників вітчизняних наук адміністративного й конституційного права, наук із державного управління, насамперед у працях В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, М.О. Баймуратова, Ю.П. Битяка, В.І. Борденюка, І.П. Голосніченка, І.А. Грицяка, І.В. Дробуш, В.С. Журавського, О.М. Іщенко, В.М. Кампа, А.М. Коваленка, В.К. Колпакова, В.В. Копейчикова, В.В. Кравченка, А.Р. Крусян, П.М. Любченка, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, І.М. Пахомова, Н.Г. Плахотнюк, В.Ф. Погорілка, М.О. Пухтинського, А.О. Селіванова, В.М. Селіванова, О.І. Сушинського, А.Ф. Ткачука, О.Ф. Фрицького, В.В. Цветкова, В.М. Шаповала, М.К. Якимчука та інших учених. Проблеми становлення й розвитку місцевого самоврядування в Польщі, його функцій були предметом дослідження в працях А.Я. Сухарєва, В.О. Шишкіна та інших.

Водночас наявні дослідження присвячено окремим аспектам проблеми, яка розглядається, що є причиною виникнення необхідності в комплексному системному дослідженні специфіки розподілу функцій і повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади в Польщі.

Результати дослідження. Оскільки питання інституціоналізації місцевого самоврядування обумовлене здебільшого ментальністю населення, історичним розвитком тієї чи іншої території, зупинимось на найпринциповіших моментах самоврядних моделей України та Польщі. Основними засадами місцевого самоврядування в обох країнах є вирішення місцевих справ територіальними громадами – жителями сіл, міст – у межах конституції й законів цих держав безпосередньо та через органи місцевого самоврядування. Держава має



змогу впливати на діяльність місцевих органів самоврядування через відповідні державні адміністрації в Україні, а в Польщі – через воєводства, які виконують функції контролю й координації, через «спеціальні адміністрації» на рівні повітів. Тобто в обох країнах зроблено спробу поєднати самоврядні потенції населення з необхідністю створення сильної владної вертикалі [2, с. 98].

Фундаментальними засадами адміністративно-територіальної реформи Республіки Польща можна визначити такі: децентралізацію державної влади, перехід державної адміністрації під муніципальний контроль, створення нового закону про місцеві вибори до місцевих рад, відтворення муніципальних юридичних осіб і відновлення майнових прав, обмеження державного втручання в місцеві справи, створення стабільної та контрольованої системи асигнування загальнодержавних коштів до місцевих бюджетів.

Конституційна реформа місцевого самоврядування в Польщі відбулася в 1997 р. Стаття 163 Конституції Республіки Польща проголошує: «Територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не заборонені Конституцією або законами для органів іншої громадської влади». З 1 січня 1999 р. в Польщі існує триступенева структура територіального самоврядування: I ступінь – гмінне самоврядування; II ступінь – повітове самоврядування; III ступінь – воєводське самоврядування.

Територіальне самоврядування в Польщі не має ієрархічної структури. Гміна, повіт і воєводство є незалежними одне від одного та разом підпорядковуються нагляду винятково з боку держави в межах, визначених законом, виконують завдання різного характеру, згідно з компетенцією, визначеною законами.

Гміна є основною одиницею територіального самоврядування. Гміна виконує всі завдання, які не входять до компетенції інших одиниць територіального самоврядування та стосуються таких питань: просторового порядку й нерухомості; охорони навколишнього середовища та водного господарства, гмінних доріг, вулиць, мостів, площ, організації дорожнього руху, водопроводів, каналізації, усунення й очищення комунальних стоків, утримання чистоти й порядку, смітників, переробка комунальних відходів; постачання електро- та теплової енергії й газу; охорони здоров'я й громадської допомоги, установ, які цим займаються; гмінного житлового будівництва; освіти й культури, у тому числі бібліотек та інших установ культури й охорони пам'яток старовини, забезпечення їх зберігання; фізичної культури й туризму, у тому числі рекреаційних місць і спортивних закладів; громадського порядку, безпеки громадян; протипожежної охорони; оснащення й утримання гмінного кладовища; організації місцевого громадського транспорту; утримання гмінних об'єктів та адміністративних об'єктів; прородинної політики, у тому числі забезпечення вагітним жінкам соціальної, медичної та юридичної допомоги; підтримки й популяризації самоврядної ідеї, промоції гміни, співробітництва з неурядовими організаціями та співробітництва з місцевими й регіональними громадами інших держав.

На регіональному рівні – рівні воєводств – було розформовано органи регіонального самоврядування – воєводські сеймики. Воєводства розглядалися в якості рівня державної адміністрації, а виборні органи існували лише на місцевому рівні. Керівник воєводства (воєвода) призначався Головою Ради Міністрів і підпорядковувався йому. Крім того, закон зафіксував сферу фінансової компетенції місцевих самоврядних структур.

Однак після двох років досвіду з органами державного адміністрування парламент вирішив у 1992 р. відновити триланкову модель територіального поділу держави з двома ланками місцевого врядування – на рівні муніципалітетів і районів. Проте уряд В. Павляка, сформований лівоцентристською коаліцією, призупинив процес відновлення другого рівня самоврядування та вирішив підтримати державну адміністрацію на середньому й центральному рівнях. Важливим чинником, який сприяв цим процесам, була євроінтеграційна політика всіх польських урядів, незалежно від їхньої внутрішньополітичної орієнтації. Намагання долучитися до європейських стандартів організації влади на місцях спонукало поляків до відпрацювання такої владної вертикалі, яка ефективно слугувала б реалізації рішень вико-



навчої влади та водночас заохочувала би подальше генерування модернізаційних імпульсів «знизу». Відповідно до цього відбувся перерозподіл владних повноважень між державними адміністраціями (суб'єктами виконавчої влади) та органами місцевого самоврядування. Саме тому адміністративна реформа в Польщі, яка розпочалася 1999 р. як логічне продовження політичної модернізації, виявилася значно успішнішою, ніж спроба подібних реформ в Україні, задекларована законом про місцеве самоврядування 1997 р. [3, с. 97].

Процес реформування місцевого самоврядування в Польщі проходив у взаємодії з адміністративною реформою. Так, відповідно до Закону Республіки Польща «Про територіальне самоврядування» від 8 березня 1990 р. органами місцевого самоврядування визначено гміни, а Законом Республіки Польща «Про місцеві органи державної адміністрації» від 22 березня 1990 р. органом місцевого державного адміністрування визначено воєводство, яке не дістало статусу самоврядування [4, с. 95].

У Польщі в урядовій системі сьогодні існує два окремі типи структур: перший – державна адміністрація центрального, регіонального та районного рівнів; другий – місцевий, на якому державних адміністрацій немає, натомість центральний уряд делегує окремі повноваження муніципалітетам, фінансуючи їх витрати. Міністерства, інші центральні інституції діють через «спеціальну адміністрацію» (поліція, протипожежні бригади, ветеринарний контроль) та делегують свої повноваження органам місцевого самоврядування [5].

На перший погляд, структура владної вертикалі та принципи організації місцевого самоврядування в Україні й Польщі є доволі подібними. І в Україні, і в Польщі кожна громада (гміна) отримує свій бюджет із начебто достатнім рівнем фінансової бази. Проте в Україні, як добре відомо, переважна більшість органів місцевого самоврядування не має змоги виконувати значну кількість своїх повноважень, особливо у сфері освіти, охорони здоров'я, організації роботи комунальних служб тощо через досить прозаїчну причину – нестачу бюджетних коштів. Негативну роль відіграє також поверхове визначення джерел фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування, зокрема щодо виконання ними делегованих повноважень.

Адміністративна реформа в Польщі визначалася характерним для демократичних суспільств Європи переконанням, що відповідальність за місцеві справи мають нести місцеві організації, а держава повинна втручатися лише в тих випадках, коли мова йде про загальнонаціональні інтереси. Повіти в Польщі виконують роль помічників у сфері тих завдань, виконання яких перевищує можливості гміни. Повіт має свій окремий бюджет, а його доходи не залежать від доходів гмін. Фінансово незалежний повіт зможе вести активну бюджетну політику. Повіт не контролює гміни, не перебирає їхні компетенції та фінансові засоби. Його компетенції й фінансові засоби формуються за рахунок тих, що належали урядовій адміністрації. Таким чином, у Польщі відбувається перенесення повноважень, коштів і відповідальності «донизу».

Нове воєводство-регіон, відповідно до Закону Республіки Польща «Про самоврядування воєводств», визначає стратегію та веде політику розвитку воєводства [6, с. 9–10]. Воєводське самоврядування займається насамперед регіональною політикою.

Досвід показує, що багатьма сферами життя неможливо якісно керувати ні із центру, ні на місцевому рівні. Мова йде про рівномірний економічний розвиток; про відповідне використання різноманітних місцевих переваг; про раціональну освітню політику аж до університетського рівня; про підвищення конкурентоспроможності регіонів у сфері залучення інвестицій.

В основу концепції воєводства покладено принцип однорідного характеру держави, тобто уявлення про Польщу як монолітну державу, у якій ні історичні, ні культурні, ні географічні обставини не виправдовують систему, яка диференціювала би різні частини її території. Саме тому в Польщі відбулося укрупнення воєводств: із 49 утворено 16.

Самоврядування воєводства – окремий (розповсюджений на визначену територію) у структурі держави союз місцевої громади, що функціонує в ранзі воєводства, який згідно із законодавством створений для самостійного виконання завдань публічної адміністрації, а також наділений матеріальними засобами, що дозволяють виконати покладені на нього завдання.



Адміністративна реформа, втілена в життя 1 січня 1999 р., встановила 16 нових самоврядних воєводств. Метою цієї реформи було створення сильних регіонів, які могли б конкурувати з регіонами інших держав після вступу Польщі до Європейського Союзу. Великопольське воєводство є одним із найбільших воєводств Польщі. За площею (29,825 кв. км) воно посідає друге місце в країні, за кількістю жителів (3,346 тис.) – третє; зараховується групою експертів до числа трьох воєводств із найпривабливішим інвестиційним кліматом у країні. Цьому сприяли такі фактори: комунікаційна доступність, оточення бізнесу, абсорбційна здатність ринку, рівень розвитку промисловості й динаміка процесу трансформації. Наразі у воєводстві функціонує близько 5 тис. фірм за участю закордонного капіталу, які на сьогоднішній день заінвестували близько 7 млрд дол. США. Столицею Великопольського воєводства та її економічним, науковим і культурним центром є Познань [7].

Висновки. Таким чином, реформа принесла суттєвий перерозподіл фінансів та їх економію завдяки «посиленню суспільного контролю за чиновниками державної адміністрації». Виходячи з викладеного, слід відзначити, по-перше, що втілення принципів місцевого самоврядування безпосередньо пов'язане з позитивними змінами в економіці, що дає можливість наповнювати місцеві бюджети за рахунок податків. Не останню роль відіграє також урегулювання питань фінансово-економічного забезпечення на рівні законодавства. В Україні нагальною є не лише потреба законодавчого визначення власних і делегованих повноважень органів місцевого самоврядування, а й подальша деталізація та регламентація питань фінансово-економічного забезпечення цих функцій.

По-друге, збереження в Україні державних адміністрацій до районного рівня, а також дублювання повноважень рад різних рівнів зберігає досить високий рівень централізації влади та ускладнює процедуру перерозподілу фінансів. Крім того, механізм взаємовідносин державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування залишає значні можливості впливу на ради з боку виконавчих структур через так звані «адмінресурс» і спричиняє політичні конфлікти між адміністраціями та органами місцевого самоврядування. Зволікання із запровадженням ефективних принципів місцевого самоврядування за збереження наявного рівня централізації влади призводить до закріплення спотвореної моделі «місцевої демократії» та авторитарного домінування державних адміністрацій на всіх рівнях.

По-третє, очевидно, що «польський сценарій» становлення місцевого самоврядування для України є нічим іншим, як процесом впровадження загальноєвропейських у цивілізованих країнах принципів місцевої демократії. При цьому слід, звісно, враховувати місцеву специфіку, зокрема різні історичні передумови, іншу «стартову ситуацію», інакшу ментальність населення тощо. Проте заслуговує на увагу також ретельне вивчення механізму розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів, взаємини «гміна – повіт – воєводство», наближення внутрішнього адміністративно-територіального устрою та засад управління територіями до моделі, прийнятої в країнах Європейського Союзу.

По-четверте, Польща в процесі політичної модернізації зіткнулася з проблемою «вирівнювання» економічного потенціалу воєводств, оскільки тривала приналежність регіонів Польщі до різних держав, географічні та інші особливості територій зумовили їх нерівномірний розвиток. З огляду на історично зумовлений поділ України на «захід» і «схід» та істотну неоднорідність регіонів вивчення польської регіональної політики, насамперед щодо системи грантів і субвенцій, може полегшити інтеграційні зусилля України.

По-п'яте, досвід Польщі підтверджує важливість синхронності та взаємоузгодженості під час проведення адміністративної реформи й галузевих реформ. Надзвичайно важливим є також чинник пояснення, «культивування» реформ, отримання максимальної підтримки з боку суспільних інституцій, широка, систематична робота та інформаційне забезпечення розвитку місцевого самоврядування, скорочення відстані між місцевою владою й населенням.



Список використаних джерел:

1. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі О. Фролова // Віче: журнал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2649>.
2. Зеленько Г. Навздогінна модернізація: досвід Польщі та України / Г. Зеленько. – К. : Часопис «Критика», 2003. – 215 с.
3. Зеленько Г. Навздогінна модернізація: досвід Польщі та України / Г. Зеленько. – К. : Часопис «Критика», 2003. – 215 с.
4. Ustawa г dnia 8 marca 1990 г. О samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw. – 1990. – № 16. – Poz. 95.
5. Закон Республіки Польща «Про повітове самоврядування» // Партнерство. – 2000. – № 2. – С. 8–15.
6. Закон Республіки Польща «Про самоврядування воєводств» // Партнерство. – 2000. – № 2. – С. 9–10.
7. Органи місцевого самоврядування в Республіці Польща. Україна – Польща – Німеччина. Міжнародне товариство [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrpolgerm.com/document/info/1/9>.

ГУБЕРСЬКА Н. Л.,

кандидат юридичних наук, доцент,
докторант кафедри фінансового права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)

УДК 378.1 (477)

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ В УКРАЇНІ

Розкрито зміст поняття «державне управління вищою освітою». Визначені основні завдання та функції державного управління вищою освітою. Проаналізовані структурні елементи системи державного управління вищою освітою в Україні.

Ключові слова: державне управління, система державного управління, механізми державного управління, форми й методи управління, вища освіта.

Раскрыто содержание понятия «государственное управление высшим образованием». Определены основные задания и функции государственного управления высшим образованием. Проанализированы структурные элементы системы государственного управления высшим образованием в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, система управления, механизмы государственного управления, формы и методы управления, высшее образование.

The content of the notion “state administration of higher education” is reveal. The basic objectives and functions of the state administration of the higher education are determined. The analysis of structural components of the system of state administration of the higher education in Ukraine is performed.

Key words: state administration, system of state administration, mechanisms of state administration, forms and methods of state administration, higher education.

