

7. Blase Joseph and Lars Björk грузинськийблейз Blase J. The Micropolitics of Educational Change and Reform: Cracking Open the Black Box//Second International Handbook of Educational Change [Ed. by Hargreaves A., Lieberman A., Fullan M., Hopkins D.]. London; New York: Springer, 2010. P. 237–258.
8. Bysted R., Jespersen K. Exploring managerial mechanisms that influence innovative work behavior: Comparing private and public employees [Internet Resources]//Public Management Review. Vol. 16(2). P. 217–241. URL: <http://doi: 10.1080/14719037.2013.806576>.
9. Eacott S. Strategy in educational leadership: in search of unity//Journal of Education Administration. 2008. Vol. 46 (3). P. 353–375.
10. Education Change Management. Advice on effective education change management [Internet Resources]/PPTA Toolkit//New Zealand Post Primary Teachers' Association, 2012. 22 pgs. URL: <http://ppta.org.nz/resources/publication-list/2460-change-management>.
11. Eisenberger R., Armeli S. Can salient reward increase creative performance without reducing intrinsic creative interest?//Journal of Personality and Social Psychology. 1997. Vol. 72(3). P. 652–663.
12. Elmore R. Building a new structure for school leadership. Washington, DC : The Albert Shanker Institute, 2000. 40 pgs.
13. Fernandez S., Moldogaziev T. Using employee empowerment to encourage innovative behavior in the public sector//Journal of Public Administration Research and Theory. 2013. Vol. 23 (1). P. 155–187.
14. Jacobsen C., Andersen L. Performance Management in the Public Sector: Does It Decrease or Increase Innovation and Performance?//International Journal of Public Administration. 2014. Vol. 37. P. 1011–1023.
15. Kjeldsen A. Dynamics of public service motivation//PhD Dissertation, Department of Political Science and Government, Business and Social Sciences, Aarhus University. Aarhus, Denmark: Politica, 2012. 149 pgs.
16. McLaughlin M. Listening and Learning from the Field: Tales of Policy Implementation and Situated Practice//International handbook of educational change. Part 1, Kluwer academic publishers, London, UK, 1998. P. 70–84.
17. Sarason S. The predictable failure of educational reform: can we change course before it's too late. San Francisco: Jossey-Bass, 1993. 208 pgs.

*Надійшла до редколегії 29.08.2016 р.*

УДК 352.07(438)

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ РАЙОНАМИ У МІСТІ (НА ПРИКЛАДІ МІСТ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА)**

*Єдинак Я. Б.,*

*аспірант кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ, м. Дніпро*

Розглянуто досвід організації управління районами у містах Республіки Польща через законодавче забезпечення діяльності допоміжних органів районів та мікрорайонів у містах, а також через обсяг і межі їхніх повноважень.

**Ключові слова:** допоміжні підрозділи, райони, мікрорайони, децентралізація, субсидіарність.

*Yedynak Ya. B.,*

*Postgraduate student of Law and European Integration Department, DRI NAPA, Dnipro*

## **FOREIGN EXPERIENCE OF ORGANIZING ADMINISTRATION OF DISTRICTS IN CITIES (ON THE EXAMPLE OF CITIES IN POLAND)**

This article considers the experience of government of districts in Polish Republic. The article analyzes the legislative providing of activity of subsidiary bodies of power in districts and microdistricts in the cities and the extent and borders of the power of these bodies.

**Key words:** subsidiary bodies, districts, microdistricts, decentralization, subsidiarity.

© Єдинак Я. Б., 2016

Однією з основ конституційної реформи в Україні є реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка покликана забезпечити розширення повноважень місцевої влади шляхом децентралізації на принципах субсидіарності та деконцентрації державної влади. Проведення реформи не може обійтися без вивчення зарубіжного досвіду країн Європейського Союзу, у яких такі реформи вже відбулися. У цьому контексті доцільно використати досвід організації управління містами з районним поділом на прикладі міст Республіки Польща.

Діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в містах із районним поділом присвячено праці таких науковців, як В. Антоненко, М. Баймарутов, В. Борденюк, Є. Бородин, О. Батанов, Я. Верменич, Є. Глухачов, О. Конотопцев, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Нікітін, В. Олуйко, І. Павлов, С. Саханенко, В. Шабельніков, Ю. Шаров, а також польських науковців, таких як Б. Дольніцький, Є. Новацька, Х. Іздебський та ін. Проте низка питань досі залишаються мало дослідженими. Зокрема, недостатньо уваги науковці приділяють вивченню зарубіжного досвіду організації управління містами з районним поділом.

Метою цієї статті є аналіз досвіду управління містами з районним поділом в Республіці Польща.

Нині в нашій державі швидкими темпами відбувається адміністративно-територіальна реформа, що передбачає власне саму реформу місцевого самоврядування та перегляд адміністративно-територіального поділу окремих територій. Реформа передбачає лише децентралізацію державного управління на рівні сільських, селищних, міських, районних та обласних рад. Водночас поза увагою реформи залишається управління містами з районним поділом. Оскільки згідно з чинним Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [1] у містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради, обсяг та межі повноважень районних у місті рад визначають відповідні міські ради. Тобто реформування державноуправлінських функцій передбачає делегування визначених повноважень міським радам, які, у свою чергу, виходячи з власних потреб управління містом, можуть наділити районні в місті ради додатковими повноваженнями.

На сьогодні в окремих містах Республіки Польща управління містом відбувається за допомогою допоміжних підрозділів – це райони (*dzielnica*) та мікрорайони (*osiedla*) в місті.

Таблиця 1

Міста (окремі) Республіки Польща, які мають районний поділ

<i>№ з/п</i>	<i>Місто</i>	<i>Кількість районів</i>	<i>Чисельність населення, тис. осіб</i>
1	Варшава	18	1 711 000
2	Вроцлав	5	631 263
3	Гданськ	34	460 354
4	Краків	18	758 940
5	Щецин	4	408 502

Таблиця 2

Міста (окремі) Республіки Польща, які мають мікрорайонний поділ

<i>№ з/п</i>	<i>Місто</i>	<i>Кількість районів</i>	<i>Чисельність населення, тис. осіб</i>
1	Лодзь	36	715 360
2	Познань	42	552 393

Організацію управління районами (мікрорайонами) в містах Республіки Польща можна розглядати:

по-перше, через законодавче забезпечення діяльності допоміжних органів районів та мікрорайонів у містах;

по-друге, через обсяг і межі повноважень допоміжних органів районів та мікрорайонів у містах.

Що стосується законодавчого забезпечення діяльності допоміжних підрозділів районів та мікрорайонів у містах, необхідно зауважити наступне. Конституцією Республіки Польща (п. 1 ст. 164) визначено, що основною одиницею територіального самоуправління є гміна [2]. Водночас п. 2 ст. 164 визначено, що інші одиниці регіонального або локального і регіонального самоуправління встановлюються законом. Згідно з п. 1 ст. 5 Закону Республіки Польща “Про місцеве самоврядування” міська рада може створювати допоміжні підрозділи: сільради і райони, мікрорайони та ін. [3]. Крім того, п. 3 ст. 5 згаданого закону визначає, що порядок створення, об’єднання та поділ районів міста встановлюються статутом міста. Також слід зазначити, що згідно з ч. 7 п. 2 ст. 18 згаданого закону міські ради визначають обсяг повноважень допоміжних підрозділів, правила передавання майна тощо [3]. Законом Республіки Польща “Про місцеве самоврядування” також визначено, що обсяг повноважень допоміжних підрозділів визначається міською радою у статуті кожного органу (п. 1 ст. 35) [3]. Наприклад, за ст. 72 статуту м. Кракова місто поділяється на райони (dzielnica) як допоміжні підрозділи [4]. Рада міста створює райони через окремі ухвали після консультацій із жителями або з їхньої власної ініціативи. Райони включають в себе територію міста, місцеві традиції частини визначеної території, відведеної для району, соціальні зв’язки, котрі повинні забезпечувати економічну спроможність виконувати громадські завдання, що їх покладено на райони міста. Крім того, ст. 72 статуту м. Кракова визначено, що законодавчим органом району є районна рада, яка складається з радників (депутатів), чисельність яких визначається залежно від кількості жителів відповідного району згідно зі ст. 17 згаданого закону [3; 4]. Принципи та процедура проведення виборів до районних у місті рад визначаються міською радою м. Кракова окремою ухвалою. Закон “Про місцеве самоврядування” (ст. 17) визначає, що до складу ради входять радники (депутати) в кількості: 15 – у муніципальних утвореннях до 20 тис. жителів, 21 – у муніципальних утвореннях до 50 тис. жителів, 23 – у муніципальних утвореннях до 100 тис. жителів, 25 – у муніципальних утвореннях до 200 тис. жителів і по три радники ради на кожні 100 тис. жителів, але в цілому не більше ніж 45 [3].

Варто зазначити, що м. Краків, крім адміністративно-територіальних одиниць міста – районів, також має допоміжні адміністративні одиниці районів – мікрорайони міста (osiedla). З метою порівняння слід зазначити, що, на відміну від м. Кракова, у статуті м. Познані (ст. 37) визначено, що допоміжними підрозділами міста є мікрорайони [5]. У 1990 р. міська рада м. Познані ліквідувала районний у місті поділ та утворила 69 мікрорайонів, у 2010 р. після консультацій із жителями в місті було проведено реформу зі скорочення кількості мікрорайонів до 42 [6].

Слід зауважити, що у статуті району або мікрорайону в містах Республіки Польща визначено одні принципи функціонування їхніх представницьких органів. Таким органами є ради районів (мікрорайонів). Виконавчим органом ради є правління ради. Склад правління складається з трьох-п’яти членів, які обираються радою. У статуті району (мікрорайону) визначаються такі основні положення: завдання району (мікрорайону), його органи, порядок роботи представницьких та виконавчих органів ради, діяльність комітетів ради, їхні повноваження, економічна та фінансова складова району, майно та бюджет, порядок їхнього використання, організація та порядок проведення виборів,

порядок внесення змін до статуту, контроль над діяльністю представницьких органів районів та мікрорайонів міста тощо. Окремі відмінні розділи статутів районів та мікрорайонів можуть визначатися радами в окремих положеннях. Діяльність рад і правлінь районів та мікрорайонів у містах Республіки Польща впливає з принципу субсидіарності в діяльності міської влади, яка визначає виконання конкретних завдань з боку влади району та мікрорайону, що є найбільш близькими до жителя відповідної адміністративно-територіальної одиниці міста.

На відміну від Республіки Польща, в Україні районні в місті ради мають статус юридичної особи. Тобто районні в місті ради незалежно від міської ради володіють усією повнотою прав юридичної особи. У Республіці Польща представницькі органи допоміжних підрозділів – районні ради та правління рад районів (мікрорайонів) – не мають статусу юридичної особи. Діяльність представницьких органів допоміжних підрозділів проводиться у рамках юридичної особи міста на підставі повноважень, визначених у статуті. Слід також зазначити, що організація проведення виборів до районних рад у містах Республіки Польща визначається в статуті району (мікрорайону), тоді як в Україні організацію і проведення виборів до районних у місті рад визначено на рівні відповідного закону [4; 5].

Стосовно обсягу і меж повноважень допоміжних підрозділів районів та мікрорайонів у містах Республіки Польща необхідно зауважити наступне. Міська рада, відповідно до ч. 7 п. 2 ст. 18 Закону Республіки Польща “Про місцеве самоврядування” визначає обсяг повноважень допоміжних підрозділів, правила передачі майна для використання в їхній роботі, а також принципи дії міжбюджетних трансфертів на виконання покладених на них завдань [3]. Водночас у п. 1 ст. 35 цього закону зазначено, що організація діяльності й обсяг повноважень допоміжних підрозділів визначається міською радою у статуті органу після консультацій із жителями [3]. Повноваження районів та мікрорайонів міст Республіки Польща міські ради визначають у таких сферах: культура, верховенство права, охорона здоров’я і профілактика, соціальний захист населення, житлово-комунальне господарство, навколишнє природне середовище, освіта, будівництво, зв’язки з мешканцями, бюджет, цивільний бюджет, фізична культура і спорт, аудит та інфраструктура. У порядку попереднього вивчення ті питання, що виносяться на засідання ради, розглядаються депутатськими комітетами з визначеного напрямку діяльності.

Аналіз повноважень районів та мікрорайонів міст Республіки Польща дає можливість дійти висновку, що діяльність вищевказаних комітетів при радах районів (мікрорайонів) зводиться виключно до попереднього розгляду, планування й оцінювання виконання завдань на окрузі, що знаходиться безпосередньо у віданні району (мікрорайону). Тобто допоміжні підрозділи районів (мікрорайонів) у містах Республіки Польща не мають широких повноважень – вони переважно виконують інформаційні, консультативні та інші функції. Повноваження депутата району (мікрорайону) зводиться виключно до збирання інформації та опитування мешканців щодо проблем на власному окрузі.

Слід також зазначити, що діяльність ради району (мікрорайону) у прийнятті власних рішень не дає гарантій, що такі рішення будуть реалізовані в життя. Статут кожного району (мікрорайону) визначає, що рішення ради району (мікрорайону) після прийняття направляється на розгляд меру. Порядок виконання рішення ради району (мікрорайону) визначає мер у власному розпорядженні. Кожен проект рішення ради повинен бути представлений меру міста за вісім днів до початку проведення сесії. Рішення ради району (мікрорайону) направляється головою ради протягом семи днів до мера міста. У свою чергу, мер міста на підставі юридичного висновку та протягом 14 днів з моменту надходження рішення ради району (мікрорайону) приймає відповідне рішення.

Після прийняття відповідного рішення мер міста подає міському комітету з аудиту проект рішення, з тим щоб включити його до порядку денного сесії міської ради, після чого про це повідомляють розробника проекту рішення – раду району (мікрорайону). Розгляд на сесії міської ради проекту рішення ради району (мікрорайону) повинно бути проведено протягом 90 днів із дня надходження проекту рішення [7].

На підставі проведеного аналізу варто зазначити, що організація прийняття рішень радами районів (мікрорайонів) міст Республіки Польща та їхній вплив на розвиток підпорядкованої території практично не відрізняються за порядком та ступенем впливу прийнятих рішень районних у містах України рад на підпорядковану територію. Схожість такого твердження зумовлено як в першому, так і в другому випадках відсутністю незалежних самоврядних повноважень на рівні районів (мікрорайонів) у містах. Тобто діяльність самоврядних одиниць у межах районів (мікрорайонів) міст Республіки Польща та України зводиться виключно до формування та надання пропозицій до вищестоящого органу прийняття рішень у межах міста в особі мера міста (міського голови) та міської ради.

Щодо бюджету району (мікрорайону) в містах Республіки Польща необхідно зазначити наступне. Порядок визначення обсягів фінансування діяльності відповідних районів (мікрорайонів) у кожному місті формується по-різному, виходячи з власних потреб та умов здійснення місцевого самоврядування на відповідній території міста. Наприклад, обсяг виділення фінансових ресурсів для районів м. Кракова визначається міською радою за таким алгоритмом:

- 40 % коштів визначається кожному району порівно;
- 40 % коштів визначається пропорційно до чисельності жителів, які мешкають на території району;
- 20 % коштів визначається пропорційно до площі земельної ділянки кожного району [7].

Водночас обсяг виділення фінансових ресурсів для районів м. Гданська визначається міською радою, лише виходячи з розміру коштів на душу населення кожного з районів міста. Обсяг коштів визначається чисельністю постійних жителів округів станом на 30 вересня поточного року [8].

Під час формування проекту бюджету міста кожен район (мікрорайон) подає власні пропозиції щодо відповідних статей видатків на визначені цілі. Бюджет міста приймається виключно міською радою. Останнім часом в Республіці Польща набуває все більшого розвитку система участі жителів районів (мікрорайонів) міста у формуванні цивільного бюджету (*budżet obywatelski*). Мета такого бюджету полягає в тому, що жителі відповідного району (мікрорайону) міста самостійно визначають шляхом голосування, на які цілі буде спрямовано певну суму бюджетних коштів. Для такого бюджету виділяється 1 % бюджету району (мікрорайону) від суми коштів, виділених на реалізацію статутних повноважень кожного району (мікрорайону) міста. Наявність цивільного бюджету надає можливість мешканцям району (мікрорайону) міста вирішувати проблеми, що є найважливішими. Як показує практика, таких проектів у рамках виділених коштів може бути до одного на кожен район (мікрорайон) міста. Наприклад, підвищення рівня життя в м. Гданську за рахунок будівництва вуличного освітлення – 51 тис. злотих, створення сучасного та безпечного місця зустрічі для дітей та людей, які полюбляють активно проводити час, – 137 тис. злотих та ін. [9].

На відміну від допоміжних підрозділів міських рад Республіки Польща, в Україні районні в місті ради мають власний незалежний від міської ради порядок формування бюджетів. Районні в місті ради самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджети районів у місті в установленому порядку. Районні в місті ради та їхні

виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами бюджетів районів у місті, визначають напрями їхнього використання в межах наданих повноважень. Доходи, додатково одержані у процесі виконання бюджету району в місті, використовуються відповідно до Бюджетного кодексу України та іншого законодавства, що регулює бюджетний процес [10].

Зробивши порівняльний аналіз функціонування допоміжних підрозділів міст Республіки Польща – рад районів (мікрорайонів) та їхніх правлінь – і функціонування районних у місті рад та їхніх виконавчих органів України, можна констатувати, що система місцевого самоврядування Республіки Польща та України на рівні районів у містах відрізняється структурою управління, обсягом повноважень їхніх представницьких органів, порядком їхньої діяльності, прийняття рішень, формуванням бюджетів, порядком виборності їхніх представницьких органів тощо. Тобто система місцевого самоврядування Республіки Польща на рівні районного управління в містах не може повною мірою бути взята за основу як одна зі складових реформи місцевого самоврядування в Україні.

Слід зазначити, що система організації управління районами (мікрорайонами) в містах Республіки Польща певною мірою нагадує в Україні систему управління частинами міста через органи самоорганізації населення. Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їхніх частин, для вирішення окремих питань місцевого значення. Такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Порядок організації їхньої діяльності та повноваження визначаються Законом України “Про органи самоорганізації населення”, статутом міста, положенням про комітет та іншими нормативними актами. Основними завданнями органів самоорганізації населення є:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [11].

Враховуючи вищевказане, варто зазначити, що діяльність органів самоорганізації населення в Україні за своїми основними завданнями, повноваженнями, формою організації управління, порядком прийняття рішень, порядком проведення зборів (конференцій) з обрання персонального складу органу, порядком фінансування їхньої діяльності тощо порівняно з повноваженнями допоміжних підрозділів – районні ради та правління рад районів (мікрорайонів) – міст Республіки Польща має теоретичну та практичну схожість у залученні жителів до участі у вирішенні питань місцевого значення.

Отже, на підставі вищевказаного, можна дійти висновку, що принцип субсидіарності, який лежить в основі системи місцевого самоврядування Республіки Польща, на рівні міст із районним та мікрорайонним поділом має слабку форму та не може повною мірою забезпечити вирішення питань на найнижчому рівні управління містом. Децентралізація повноважень у містах Республіки Польща закінчується власне на рівні міської ради. Як і в містах України з районним поділом за міськими радами залишається право утворювати районні в місті ради та наділяти їх визначеними повноваженнями. Тобто запровадження принципу субсидіарності як у містах Республіки Польща, так і в містах України можливе, тільки при здійсненні розширеної децентралізації повноважень на рівні районів (мікрорайонів) міста. Розширення повноважень у рамках принципу субсидіарності повинне передбачати:

1. Зміну механізму формування бюджетів районів (мікрорайонів) у містах як у Республіці Польща, так і в Україні.

2. Розширення реальних повноважень районів (мікрорайонів) у містах Республіки Польща і України в таких сферах:

- соціально-економічний та культурний розвиток;
- управління комунальною власністю;
- житлово-комунальне господарство;
- торговельне обслуговування;
- будівництво, регулювання земельних відносин та навколишнього природного середовища;
- законності та правопорядку, оборонної діяльності;
- освіти, охорони здоров'я, культури та фізичного виховання тощо.

#### Список використаних джерел

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

2. Конституція Республіки Польща від 2 квіт. 1997 р. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.

3. Про місцеве самоврядування: закон Республіки Польща від 8 берез. 1990 р. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.

4. Про прийняття та проголошення об'єднаного статуту м. Кракова: рішення ради м. Кракова від 13 квіт. 2005 р. URL: [http://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=167&sub\\_dok\\_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20568%26typ%3Du](http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20568%26typ%3Du).

5. Статут м. Познань: рішення ради м. Познань від 18 лют. 2003 р. URL: <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-rady-miasta-poznania-ws-statutu-miasta-poznania,35810/>.

6. Статути мікрорайонів м. Познані. URL: <http://www.poznan.pl/mim/osiedla/statuty-osiedli,p,13569,13570,20076.html>.

7. Організація і сфера діяльності району VIII Дебнікі м. Кракова: рішення ради м. Кракова від 12 берез. 2014 р. № XCIX/1502/14. URL: <http://www.dzielnica8.krakow.pl/2015-04-09-01-20-07>.

8. Про прийняття статуту району Аніолкі: рішення міської ради м. Гданська від 24 квіт. 2014 р. № LII/1188/14. URL: [http://www.gdansk.pl/bip/subpages/akty\\_prawne/pliki/2014/URM\\_2014\\_6\\_1188.pdf](http://www.gdansk.pl/bip/subpages/akty_prawne/pliki/2014/URM_2014_6_1188.pdf).

9. Проект бюджету м. Гданська на 2016 р. URL: <http://bip.gdansk.pl/urząd-miejski/Projekt-Budzetu-Miasta-Gdanska-na-2016-rok,a,44981>.

10. Про обсяг і межі повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів: рішення Дніпропетровської міської ради від 18 лют. 2004 р. № 18/15. URL: <http://jrr.dp.ua/rayvlada/rayonna-rada/povnovajennya.html>.

11. Про органи самоорганізації населення: Закон України від 11 лип. 2001 р. № 2625-III. URL: [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).

*Надійшла до редколегії 10.08.2016 р.*

УДК 35.071.6

## УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

*Забейворта Т. В.,*

*здобувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, м. Харків*

Розглянуто питання децентралізації влади в контексті європейської інтеграції України та імплементації принципів належного врядування. На підставі узагальнення вітчизняної нормативно-правової бази запропоновано періодизацію здійснення процесу децентралізації влади.

**Ключові слова:** децентралізація влади, правове регулювання, місцеве самоврядування, належне врядування, публічне управління.

© Забейворта Т. В., 2016