

**Тетяна Барановська, перший заступник начальника Головного територіального управління юстиції у Харківській області**

*Харківський регіональний інститут державного управління, м. Харків, Україна*

**Олена Остапенко, к. ю. н.**

*Харківський національний автомобільно-дорожній університет, м. Харків, Україна*

**ВПЛИВ ДЕРЖАВИ НА РОЗВИТОК АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ БАЗОВОГО РІВНЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД**

**Tetiana Baranovska, First deputy chief of Main territorial department of justice in Kharkiv oblast**

*Kharkiv regional Institute of Public Administration, Kharkiv, Ukraine*

**Olena Ostapenko, PhD in Law**

*Kharkiv National Automobile and Highway University, Kharkiv, Ukraine*

**INFLUENCE OF THE STATE ON DEVELOPMENT OF BASIC ADMINISTRATIVE UNITS: FOREIGN EXPERIENCE**

The article deals with the issue of administrative and territorial structure of European countries and related issues of decentralization and experience of local government. Special attention is given to research these issues on the example of France and Poland. It is concluded that the European experience shows that political model of local self-government has been changing in a certain sequence. Today, its base is the liberal model of government, which is envisaged by the European Charter of Local Self-Government. Obviously, analyzing functioning of local government, transition state of Ukrainian society requires to make some adjustments to classical European models. This is stipulated by the fact that in Ukraine, instead of forming these patterns, actually develops synthetic historical model that combines old Soviet practice and new democratic model of government.

**Key words:** local government, local community, municipal politics, public policy on formation and development of local communities.

Як зазначав відомий французький вчений А. Токвіль, «центральна влада, якою б освіченою та вправною вона не була, не в змозі одна охопити всі питання життя великого народу. Вона не може цього зробити тому, що подібне завдання перевищує всі межі людських можливостей. Коли така влада намагається виключно лише своїми силами створити та привести в дію нескінченну множину різних суспільних механізмів, вона змушена буде або задовольнитися далеко неповними результатами, або її зусилля будуть просто марні»<sup>1</sup>.

Для організації ефективного управління територія будь-якої держави поділяється на адміністративно-територіальні одиниці, що передбачено в текстах конституцій.

У більшості сучасних держав адміністративно-територіальний поділ може бути змінено законом: законодавець має право як змінювати кордони існуючих адміністративно-територіальних одиниць, так і створювати нові.

У деяких країнах трирівневий адміністративно-територіальний поділ є традиційним, але переважно створення нових великих територіальних одиниць пов'язувалося з якимись новими факторами: 1) з 1950-х років майже в усіх країнах старі адміністративно-територіальні одиниці

<sup>1</sup> Токвіль, А. (1999). *Про демократію в Америці*. Київ: Всесвіт.

виявилися дуже малими для ефективного економічного планування, яке стає важливим аспектом діяльності держави; 2) в результаті децентралізації влади створені раніше «штучні» територіальні одиниці (департаменти, райони, провінції) отримали право на самоврядування. У таких випадках держава часто прагне створювати більш крупні територіальні утворення для контролю над самоврядними територіями й координації їх діяльності; 3) в країнах Західної Європи створення регіонального рівня територіальної організації стимульовано вимогами органів Європейського Союзу: багато європейських програм в обов'язковому порядку передбачають наявність регіонів, які відповідають певним географічним характеристикам. В залежності від особливостей державного устрою нові території управляються централізовано (ФРН, Греція, Великобританія), без ієрархічної підпорядкованості (Франція, частково Ірландія) або мають більшу автономію, порівняну зі статусом суб'єктів федерації (формально унітарні Італія та Іспанія).

Перед кожною державою, що стає на шлях демократичного розвитку, завжди постає питання, яка з форм децентралізації, який тип організації управління на місцях, є більш прийнятним для неї з огляду на ті конкретні обставини політичного, економічного, соціально-культурного характеру, в яких вона виникла та діє.

Масштаби та ефективність місцевого самоврядування, а також внесок, який воно може зробити у добробут громади і держави в цілому, значною мірою залежить від характеру стосунків між різними рівнями влади. З одного боку, центральна влада може через закони, інші нормативні акти, в тому числі виконавчих органів накладати істотні обмеження на повноваження місцевих органів влади. З іншого боку, за умов місцевої автономії органи місцевого самоврядування мають широку свободу в урядуванні в межах підвідомчої їм території.

Місцеве самоврядування є укоріненим елементом демократичних систем урядування. У Західній Європі за останні двісті років право на місцеве самоврядування стало конституційно визнаним у більшості держав.

Розглянемо більш детально особливості поєднання зазначених факторів формування місцевого самоврядування в різних країнах.

Так, серед більшості демократичних країн Європи Франція є ще й досі найбільш централізованою державою<sup>1</sup>.

Основи правового регулювання місцевих органів влади закладені в діючій Конституції від 4 жовтня 1958 р. в розділі XII «Про територіальні співтовариства»<sup>2</sup>. У ст. 72 Основного Закону вказано, що комуни, департаменти і заморські території оголошуються «територіальними співтовариствами Республіки». Термін «територіальні співтовариства» залишається не визначеним, але в даному випадку означає особливе соціально-політичне утворення, яке включає як населення, так і органи влади. У цьому значенні термін «співтовариство» застосовується і до держави в цілому, характеризуючи одну з її сторін. Також можна говорити про територіальне співтовариство і як про самоврядне утворення.

Стаття 72 встановлює, що «ці співтовариства вільно управляються вибраними радами і на умовах, передбачених законом»<sup>3</sup>.

Основи сучасного статусу органів місцевого самоврядування регулюються, крім Конституції, Адміністративним кодексом, який об'єднав у собі систематизовані положення всіх раніше прийнятих правових актів і характеризує політику децентралізації<sup>4</sup>.

Децентралізація є політикою центральної влади щодо передачі органам самоврядування ряду компетенцій, які до цього здійснювалися державою, і забезпечення фінансових, правових і організаційних умов для їх виконання. Проведення цієї політики пов'язане з двома основними групами причин: 1) внаслідок неефективності централізованого управління в багатьох питаннях, пов'язаних з неповороткістю і державною бюрократичною машиною, викривленим і приблизним баченням місцевих проблем, дуже великою кількістю проміжних етапів між прийняттям рішення і

<sup>1</sup> Алферова, Е.В. (отв. ред) (1994). *Регионализм во Франции (нормативные материалы)*. Москва: ЮНИОН.

<sup>2</sup> Туманов, В.А. (1989). *Французская республика. Конституция и законодательные акты*. Москва: Прогресс.

<sup>3</sup> Туманов, В.А. (1989). *Французская республика. Конституция и законодательные акты*. Москва: Прогресс.

<sup>4</sup> Брэбан, Г. (1988). *Французское административное право*. Москва: Прогресс.

його реалізацією; 2) оцінки централізованої системи управління як недемократичної: спад активності виборців, став одним із проявів росту аполітичності громадян.

У такій ситуації розвиток місцевого самоврядування є головним способом зробити управління більш демократичним, а населення – більш політично організованим і активним<sup>1</sup>.

Поступове зміщення акцентів від місцевого управління до самоврядування має на увазі, у французькому варіанті, важливу характеристику, закріплену законодавчо: не існує ніякої ієрархії між територіальними співтовариствами, ніякого контролю одного рівня влади над іншим. Жодне із співтовариств не може давати вказівок іншому.

Територіальний устрій сучасної Франції є трирівневим: комуни (36433 одиниці), департаменти (96 одиниць), округи (22 одиниці)<sup>2</sup>.

Комуни (громади) – основний базовий рівень самоврядування. На цьому рівні відсутні органи державної влади. Органом місцевого самоврядування є муніципальна рада, яка формує виконавчий орган – муніципалітет.

Радником (депутатом) муніципальної ради може стати кожний платник податків комуни, але є обмеження – забороняється поєднувати муніципальний мандат з будь-яким іншим. Вибори муніципальних радників відбуваються раз на 6 років одночасно по всій Франції за мажоритарною системою у два тури.

Муніципальна рада таємним голосуванням за мажоритарною системою у два тури обирає зі свого складу мера, його заступників та формує комісії. Незважаючи на широкі повноваження ради, вагомий вплив на ухвалення рішень має мер. Крім того, сама рада перебуває під адміністративним контролем органів державної влади, що знаходяться на вищих адміністративних рівнях.

Мер, як представник комуни, має повноваження представляти її інтереси у стосунках з іншими органами, організаціями та державою, укладати угоди та договори, виконувати делеговані радою повноваження, керувати муніципальними службами, призначати управлінський персонал та здійснювати інші повноваження, необхідні для забезпечення правопорядку в комуні. Він також виконує і окремі повноваження представника державної адміністрації: реєструє акти громадського стану, обнародує закони та інші нормативні акти держави і стежить за їх виконанням, забезпечує проведення виборів, видає різні свідоцтва та ліцензії, надає необхідні статистичні дані для державних міністерств та відомств.

Спеціально для того, щоб не поєднувати обов'язки мера та представника державної виконавчої влади, багато функцій останньої було передано місцевому самоврядуванню.

Великі міста Франції, такі як Париж, Марсель, Ліон поділені на райони і представлені представницьким органом – радою району, яка складається з муніципальних радників, обраних у цьому районі, та районних радників. Рада району функціонує за тими ж принципами, що і муніципальна рада, причому роль мера у діяльності ради така ж сама, як і на муніципальному рівні. Мер району обирається районною радою з числа її членів, що є муніципальними радниками.

Поділ міста на райони не завдає шкоди єдності комуни, оскільки райони не є юридичними особами і не мають свого бюджету, а лише свій кошторис, що встановлюється муніципальною радою. Кошториси району є лише додатком до бюджету комуни.

До складу повноважень муніципальної ради належать:

1) фінансові повноваження:

- прийняття бюджету, внесення змін до нього;
- вирішення питань про необхідність позик;
- затвердження звітів про використання бюджетних коштів;
- визначення ставок комунальних податків.

2) повноваження щодо майна комуни:

- купівля, продаж, оренда та віднесення майна до категорії «громадського». Майно комуни поділяється на «громадське», тобто таке, що призначене виключно для громадського користування (дороги, кладовища, казарми тощо), та майно «приватне», яким комуна розпоряджається на правах приватного власника (луки, ліси, будинки тощо). Громадське майно є невідчужуваним;

<sup>1</sup> Левин, И.Д., Вайль, И.М. (1994). *Современный немецкий конституционализм*. Москва: РАН.

<sup>2</sup> Ведень, Ж. (1973). *Административное право Франции*. Москва: Прогресс, 212.

- повноваження у сфері облаштування території та міського будівництва;
- створення громадських служб комуни, затвердження її штатів, визначення режиму управління, утворення робочих місць або ліквідація цих служб.

Однак муніципальна рада не повноважна призначати чиновників в ці служби, це є прерогативою мера; вона затверджує бюджетні кошти, які необхідні для оплати персоналу та утримання цих служб.

Другим після комуни рівнем адміністративно-територіального устрою Франції є департамент, на якому паралельно працюють два органи влади: генеральна рада як орган самоврядування та префект як орган державної влади.

Представницьким органом місцевого самоврядування на рівні департаменту є Генеральна рада, яка зі свого складу обирає Голову ради. Він одночасно є і керівником виконавчого органу департаменту, тобто керівником його служб.

Генеральна рада управляє справами департаменту. Закони 1983 року надали їй ряд повноважень, серед яких: затвердження бюджету та звіту про його виконання; визначення політики розвитку департаменту; встановлення ставок внутрішніх податків департаменту; створення громадських служб департаменту і встановлення правил їх функціонування; визначення штату працівників служб департаменту; прийняття рішень щодо всього майна департаменту (придбання, використання, відчуження); надання на прохання визначених установ держави, висновків щодо розподілу кредитів у департаменті тощо<sup>1</sup>.

На цьому рівні поряд з Генеральною радою (представницьким органом місцевого самоврядування) та її виконавчим органом, очолюваним главою департаменту, функціонує й орган державної влади – префектура на чолі з префектом.

Представник держави в департаменті (префект) призначається указом Президента, ухваленим на засіданні Ради Міністрів. Він має багатогранну компетенцію, і з огляду на це координує діяльність всіх місцевих органів управління.

Функції префектів поділяються на дві групи: управлінські та наглядові. У межах управлінської функції вони керують діяльністю місцевих державних служб, наглядової – здійснюють загальний державний нагляд за діяльністю органів місцевого самоврядування.

Як представник уряду в департаменті, префект зобов'язаний інформувати уряд про стан справ у ньому, а також доводити інформацію про політику уряду до місцевих виборних органів і сприяти їм у проведенні цієї політики. До повноважень префекта належать: нагляд за виконанням законів, указів і постанов Уряду та окремих міністрів; прийняття рішень нормативного характеру; забезпечення підтримання громадського порядку; здійснення адміністративного контролю за діяльністю департаменту та його комун і передача на розгляд адміністративного суду незаконних, на його погляд, рішень територіальних колективів; представлення держави у питаннях виконання всіх юридичних актів на рівні департаменту, підписання угод від імені держави, а також представництво держави в органах правосуддя; розпорядження всіма державними видатками у департаменті та відповідальність за управління нерухомістю та іншим державним майном, що належить державі у департаменті; керування роботою всіх місцевих служб державних центральних органів виконавчої влади та посередництво у взаємовідносинах цих служб із центральними міністерствами.

З розвитком держави і виникненням проблем регіонального розвитку для забезпечення координації робіт та інтересів комун чи департаментів у здійсненні важливих для регіону спільних проектів у Франції стали з'являтися адміністративно-територіальні одиниці третього рівня – округи, за яким фактично закріплений статус місцевого колективу, хоча роль місцевої державної влади на цьому рівні значно вища. Статус округу впливає з його призначення бути інструментом економічного, соціального і культурного розвитку певної території. Саме округи беруть участь у створенні загальнонаціональних планів розвитку, домагаючись у цих планах виконання пріоритетів окружного розвитку. Відповідно до такого призначення округу законом визначається і його

<sup>1</sup> Брэбан, Г. (1988). *Французское административное право*. Москва: Прогресс; Вакуленко, В.М., Мамонова, В.В., Шаров, Ю.П. (2004). *Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях*. Ужгород: Патент; Серебренников, В.П. (1981). *Местное управление и самоуправление во Франции*. Минск: БГУ; Левин, И.Д., Вайль, И.М. (1994). *Современный немецкий конституционализм*. Москва: РАН.



компетенція в окремих галузях:

- зайнятість і професійна підготовка населення: округ щорічно затверджує програму професійної підготовки, створює центри професійного навчання, утримує ліцеї;
- забезпечення житлом: він визначає пріоритети розвитку житлового будівництва і здійснює спеціальні житлові програми;
- облаштування річкових портів, за винятком загальнонаціональних великих портів.

Крім цього, округи можуть відкривати різноманітні музеї і художні навчальні заклади, надавати допомогу в проведенні наукових досліджень тощо.

Представники центральної влади опиняються в певній мірі на перехресті адміністративних структур і політики. Вони «неминуче втягуються в політичні ігри, які просто не можуть посідати помітного місця в їхніх заклопотаннях та в їхніх діях»<sup>1</sup>. Представники центральної влади відіграють неоднакову роль у місцевих політичних змаганнях – можуть діяти на користь урядових партій або, навпаки, на користь певної опозиційної групи. Надзвичайно важливою проблемою слід вважати виконання наказів та директив уряду його місцевими представниками, впровадження державної політики на місцевому рівні.

Контроль за законністю рішень окружної ради та її голови здійснює окружний префект, який очолює державну адміністрацію округу. Найважливіші рішення голови окружної ради узгоджуються з префектом, а лише потім подаються на затвердження окружній раді. Окружний префект поєднує функції представника держави в окрузі та в головному департаменті округу. Крім того, він представляє Прем'єр-міністра в окрузі, тобто є представником держави та уряду одночасно. Таким чином, представники державної влади на місцях здійснюють здебільшого наглядові функції. Відповідно, автономія місцевого самоврядування набуває реального змісту.

Дуже важливою для місцевого самоврядування Франції є можливість договірною розподілу служб між головою окружної ради та префектом, що дозволяє уникнути дублювання в роботі та зменшує кількість конфліктів й непорозумінь.

В цілому сфера повноважень регіональних та місцевих рад Франції має наступний вигляд (табл.1). Дані таблиці свідчать про чіткий розподіл повноважень за рівнями органів влади. Загальнонаціональні інтереси втілюються в певну сферу на рівні держави, всі інші – на відповідних ієрархічних рівнях.

Видається цікавим французький підхід до планування у сфері будівництва та облаштування територій. На рівні муніципалітету приймається рішення щодо схеми забудови відповідної території, умов надання дозволу на будівництво та його участі у місто- та житлобудуванні. Однак ці рішення не повинні суперечити департаментальній схемі організації території, що враховує створення й утримання зон відпочинку та туризму. Разом з тим, питання утворення регіональних природних парків фіксуються у регіональних схемах облаштування території і повинні враховуватися всіма департаментами, що належить до відповідного округу. За державою закріплені повноваження щодо охорони пам'яток архітектури, ландшафтного дизайну, утримання національних парків, контролю, регламентації й координації діяльності у сфері будівництва на загальнодержавному рівні.

Не менш корисним є досвід Франції у розподілі повноважень у сфері соціальних послуг. Якщо на рівні муніципалітету вирішуються питання надання комунальних послуг, збору та переробки сміття, то у компетенції департаменту знаходиться вирішення проблем соціальної допомоги, допомоги материнству й дитинству, пенсіонерам, інвалідам, діяльності в галузі охорони здоров'я, боротьби з раком та туберкульозом.

Разом з тим, питання професійного навчання, підвищення кваліфікації, навчання без відриву від виробництва, наставництва вирішуються на рівні округів. Але контроль і регламентування в цій сфері, а також координація діяльності щодо соціального страхування, медицини, боротьби з безробіттям вирішуються на рівні держави.

Аналогічно розподіляються обов'язки органів влади у сфері громадської санітарії та гігієни, а також в діяльності закладів культури (бібліотек, музеїв), де контроль та регламентування залишається за державою, а прийняття конкретних рішень в певній сфері переходить до повноважень відповідно округу, департаменту, муніципалітету. Це свідчить про врегульованість

<sup>1</sup> Гурне, Б. (1993). *Державне управління*. Київ: Основа, 136.

відносин між ієрархічними рівнями та спробу реалізації принципу субсидіарності, коли найближчий до населення рівень управління отримує повноваження, що можуть сприяти задоволенню потреб цього населення щонайкраще, щонайшвидше, з мінімальними витратами.

Таблиця 1

## Сфери повноважень органів влади Франції

Рівні органів влади	1	2	3	4
Сфера повноважень	Муніципалітет	Департамент	Округ	Держава
<b>Освіта</b>	Створення, будівництво та утримання приміщень початкових шкіл	Створення, будівництво та утримання приміщень середніх шкіл	Створення, будівництво та утримання приміщень ліцеїв (старші класи) та спеціального технічної освіти	Вища освіта. Розробка програм, набір та оплата викладачів, організація навчального процесу на всіх рівнях освіти
<b>Шляхи</b>	Утримання і будівництво вулиць та шляхів місцевого значення	Утримання і будівництво шляхів департаментального значення	Утримання і будівництво шляхів регіонального значення	Утримання і будівництво національних автомагістралей
<b>Громадський транспорт</b>	Міський громадський транспорт. Шкільний транспорт в межах міста	Приміський та міжміський транспорт всередині департаменту. Шкільний транспорт за межами міста	Міжміський транспорт	Залізничний транспорт, загальний контроль та регламентування
<b>Порти</b>	Порти відпочинку	Торгівельні та риболовні порти	Утримання суднохідних річок та каналів, портів регіонального значення	Порти національного значення, регламентація та контроль

Цьому сприяють й повноваження в царині економічного планування на відповідному рівні: муніципалітет може укласти муніципальні договори, департамент – формувати програми допомоги сільським комунам; на рівні округу – розробляти регіональний план та визначати пріоритетні програми, а на рівні держави – створюється узгоджений національний план економічного розвитку.

Згідно з Законом про децентралізацію всі ланки фінансової системи є автономними<sup>1</sup>. Разом з тим у зв'язку з необхідністю покриття дефіцитів місцевих бюджетів зберігається значна фінансова залежність місцевих органів від центрального уряду. Фінансові надходження до місцевих бюджетів складаються з наступних елементів: прямі місцеві податки (земельний податок з незабудованих ділянок, податок на будівлі, житловий податок, податок на професію); збори та непрямі податки (на освітлення та обладнання, використання електроенергії, перевищення густоти заселення, угоди по відчуженню майна, по продажу нерухомості); податки та збори, передані державою у зв'язку з децентралізацією; трансферти та субсидії держави; плата за послуги від економічної діяльності; позики.

<sup>1</sup> Серебренников, В.П. (1981). *Местное управление и самоуправление во Франции*. Минск: БГУ.

Доходи від використання муніципальної власності і місцевого господарства є незначним джерелом надходжень (у бюджет комун 11–12 %, департаментів – 5%).

Розміри місцевих податків встановлюються місцевими органами влади, але базова ставка і щорічний граничний рівень – державою. Відповідно до закону про децентралізацію, у Франції спостерігається тенденція зниження доходної і видаткової частин центрального бюджету при одночасному зростанні податкових надходжень до місцевих бюджетів.

Досить вагому частку надходжень до місцевих бюджетів із зовнішніх джерел (для бюджетів комун – 35 %, департаментів – 42 %) складають в основному державні дотації.

Дотації у Франції є двох видів: загальні (базова, вирівнююча, компенсаційна, специфічна допомоги) та спеціальні. Крім дотацій центральний уряд виділяє місцевим бюджетам і субвенції, частина яких іде на поточні соціальні видатки, решта – на капітальне будівництво.

Не менш цікавим є досвід місцевого самоврядування ще однієї європейської держави – Польщі. Після реформування адміністративно-територіального устрою, а також низки інших суспільних реформ, що відбулися у Республіці Польщі протягом 90-х рр., було створено державу нового типу, яка служить своїм громадянам і, спираючись на самоврядні інституції та громадянське суспільство, дає їм можливість формувати й контролювати органи влади.

Фундаментальною ідеєю реформи була децентралізація. Найважливішим кроком стало створення незалежного базового рівня територіального устрою країни – гміни. Наділення реальною владою людей на найнижчому рівні було головним стратегічним результатом цієї реформи. Другим очевидним результатом було те, що держава показала своє бажання та спроможність до обмеження.

На підставі цієї реформи в Польщі виділено три рівні самоврядування: воєводство (16 воєводств); повіт (373 повіти); гміна (2489 гмін)<sup>1</sup>.

Гміна – це найнижчий, але найбільш функціонально навантажений орган місцевого самоврядування. Вона стала найбільшим надавачем публічних послуг та головним партнером у вирішенні основних життєво необхідних питань для своїх громадян.

Одиниці територіального самоврядування здійснюють свої завдання за допомогою нормотворчого органу – ради гміни і виконавчого – правління гміни. Перший є органом, що приймає рішення і здійснює контрольні функції на території гміни. Рада гміни та депутати обираються шляхом загальних, рівних, прямих і таємних виборів строком на 4 роки.

До сфери повноважень гміни належить прийняття рішень у громадських справах місцевого значення, якщо згідно з чинним законодавством це не віднесено до компетенції інших органів. Завдання гміни поділяються на власні та делеговані. Згідно з Законодавством «Про гмінне самоврядування» до її власних завдань, які спрямовані на задоволення потреб громади, віднесено<sup>2</sup>: забезпечення порядку на відповідній території, функціонування місцевої економіки, охорони навколишнього середовища; функціонування гмінних доріг, вулиць, мостів, площ, а також організації дорожнього руху; 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; організація місцевого громадського транспорту; охорона здоров'я; надання соціальної допомоги, зокрема, організація центрів та закладів опіки; будівництво житлових будинків на території гміни; організація середніх шкіл, дошкільних закладів освіти, а також інших освітньо-виховних установ; організація бібліотек на території гміни, інших закладів культури; фізична культура, зокрема організація територій, що призначені для відпочинку та спортивних змагань; організація торгівлі і торгових рядів; організація озеленення та посадка дерев на території гміни; впорядкування кладовищ на території гміни; забезпечення громадського порядку та протипожежної охорони; утримання гмінних об'єктів та закладів громадського призначення, а також адміністративних об'єктів; встановлення гарантій соціального, медичного, правового забезпечення вагітних жінок.

Згідно з положеннями закону гміні можуть бути делеговані на виконання завдання, які належать до компетенції урядової адміністрації. Делегування завдань від урядової адміністрації до

<sup>1</sup> Колярская-Бобинская, Л. (2000). *Вторая волна польских реформ*. Варшава: Офісуна Naukowa; Вуйчик, М., Грабец, М. (2000). *Организація та принципи функціонування органів самоврядування в Польщі*. Варшава.

<sup>2</sup> Колярская-Бобинская, Л. (2000). *Вторая волна польских реформ*. Варшава: Офісуна Naukowa.

гміни одночасно означає делегування фінансових коштів у розмірі, необхідному на виконання завдань. Виконавчим органом гміни є правління; його обирає і відкликає рада гміни. Правління в межах нормативно-правових актів виконує постанови ради гміни та завдання гміни.

До повноважень правління гміни належить: підготовка проектів постанов ради гміни; визначення шляхів реалізації цих постанов; управління комунальним майном, виконання бюджету; призначення і звільнення керівників гмінних організаційних одиниць; здійснення делегованих урядовою адміністрацією повноважень.

З питань, пов'язаних з реалізацією власних завдань, правління гміни підпорядковується виключно раді гміни. Наглядовими органами за гмінною діяльністю є: Прем'єр-міністр та воєвода, а з питань бюджету – регіональна рахункова палата. Гміна стала найважливішим постачальником публічних послуг для своїх громадян і зосередила у своїх руках більшість справ, які стосуються як громадян, так і суб'єктів економічної діяльності (рис. 1.).

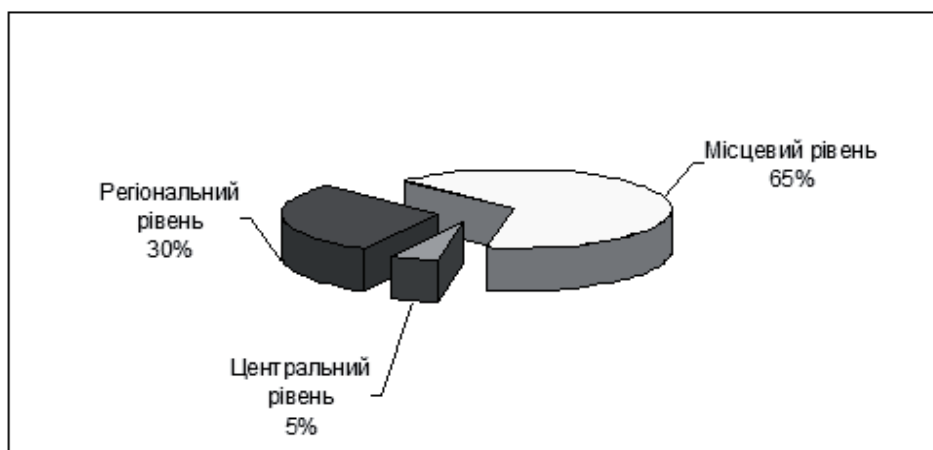


Рис. 1. Розподіл повноважень між центральним, регіональним і місцевим рівнями державного управління в Польщі

З цієї точки зору адміністрація гміни є найважливішим публічним партнером міжнародних інституцій, оскільки її роль в економічному розвитку країни та вирішенні соціальних проблем зростає.

Гміна стала фактичним господарем своєї території згідно з конституційним принципом, за яким «територіальне самоврядування є основною формою організації місцевого життя у гміні», та положеннями Закону «Про гмінне самоврядування», за якими «до сфери діяльності гміни належать усі громадські справи місцевого значення, що не віднесені законами до повноважень інших суб'єктів», а також те, що «задоволення спільних потреб громадськості віднесене до власних завдань гміни»<sup>1</sup>.

Виконання завдань гміною опирається на принцип самостійності. Дійсну фінансову самостійність гмін передусім окреслює рівень доходів, якими вони можуть розпоряджатися для покриття своїх витрат. Відповідно до положень ст. ст. 4, 5 Закону «Про фінансування гмін» (від 10 грудня 1993р.)<sup>2</sup> доходи гміни поділяються на обов'язкові та необов'язкові.

Обов'язковими доходами гмін є:

1. Надходження з податків, визначених на основі окремих законів від сільського господарства; нерухомого майна; лісового господарства; транспортних засобів; господарської діяльності фізичних осіб; сплачуваного у формі податкової карти (єдиного податку); спадщин і дарувань; з власників собак.

2. Надходження з оплат: гербового збору, експлуатаційного, місцевого та інших, які справляються на підставі окремих регулювань.

<sup>1</sup> Вуйчик, М., Грабец, М. (2000). *Організація та принципи функціонування органів самоврядування в Польщі*. Варшава.

<sup>2</sup> Вуйчик, М., Грабец, М. (2000). *Організація та принципи функціонування органів самоврядування в Польщі*. Варшава.



3. Частки в доходах, що становлять доход державного бюджету у розмірі:
  - 16% від надходжень з прибуткового податку від фізичних осіб, які проживають на території гміни;
  - 5% від надходжень з прибуткового податку від юридичних осіб та організаційних одиниць, які не мають статусу юридичних осіб, розташованих на території гміни.
4. Доходи бюджетних одиниць гмін, включаючи доходи з штрафів та примусових покарань, а також внески від одиниць позабюджетної економіки.
5. Доходи від майна гмін.
6. Загальна та дорожня субвенції, визначені згідно з положеннями вказаного закону.

До обов'язкових доходів гміни належать: цільові дотації з державного бюджету на дофінансування власних завдань гмін; надходження від оподаткування жителів; спадщина та дарування; відсотки з коштів гмін, що накопичені на банківських рахунках та відсотки з позик, наданих гміною; цільові дотації на завдання, реалізовані гміною на основі домовленостей з органами урядової адміністрації або іншими самоврядними одиницями; цільові дотації з державного бюджету на завдання державної адміністрації, які було передано на виконання гміні, а також цільові дотації на інші завдання, які були делеговані гміні згідно з положеннями законів; дотації з цільових фондів.

З точки зору самостійності гмін істотне значення має розподіл доходів на так звані власні та зовнішні. Перші походять, в основному, з місцевих податків та зборів, майна гмін, участі у доходах від державних податків. Надходження з цих джерел доходів значною мірою залежать від здійснюваної органами гміни політики, спрямованої на місцевий економічний розвиток. Зовнішні доходи, або трансферти з державного бюджету, не носять постійного характеру і не є доходами, що походять з власної діяльності самоврядних органів.

Наступним рівнем самоврядування є повіт як самостійна одиниця, незалежна від вищого рівня самоврядування (воєводства) та центральних органів державного управління. Наділений правосуб'єктністю, повіт виконує громадські завдання від свого імені та під свою відповідальність<sup>1</sup>.

Самоврядна громада повіту обирає раду і через цей представницький орган стає суб'єктом управління. За принципом субсидіарності повіт покликаний виконувати ті завдання та задовольняти ті потреби, які перевищують можливості гміни, тобто завдання повіту мають характер локальний та здійснюються для забезпечення належного рівня життя людей.

Головними завданнями повіту є: утримання післягімназійних, спеціальних та професійних шкіл; повітових лікарень та інших закладів охорони здоров'я; будинків соціальної допомоги, центрів підтримки сім'ї та молоді, кризових центрів, підтримка інвалідів; активізація місцевих ринків праці, у тому числі утримання повітових бірж праці, організація професійного навчання та перепідготовки кадрів; розробка та впровадження політики підтримки сім'ї; утримання повітових бібліотек, музеїв, інших закладів культури повітового рівня; розвиток фізичної культури, спорту та туризму; співпраця з неурядовими організаціями; утримання, модернізація, побудова й управління повітовими дорогами (які з'єднують повітовий адміністративний центр з гмінами та гміни між собою); реєстрація транспортних засобів і водіїв; господарювання на місцях і нагляд за будівництвом; охорона природи та навколишнього середовища; водне господарство; протипожежна охорона, охорона від повеней, захисні заходи у випадку природних лих або надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю громадян, а також навколишньому середовищу; охорона прав споживачів; сільське господарство, лісівництво, рибальство; геодезія, картографія, ведення кадастру та господарювання нерухомістю; утримання повітових адміністративних і майнових об'єктів та обладнання громадського вжитку.

За своїм повноваженням усі завдання повіту поділяються на власні, делеговані та доручені. Перші повіт виконує за власні кошти, делеговані – на підставі закону або порозуміння. Закони Республіки Польщі, розпорядження Ради Міністрів, міністерств або воєводи можуть визначати певні завдання, які належить розв'язувати повітові. Також за домовленістю/угодою з центральними органами влади повіт може взяти зобов'язання щодо виконання певних додаткових завдань.

Доручені завдання повіт виконує на основі порозуміння/угоди з іншими одиницями місцевого

<sup>1</sup> Вуйчик, М., Грабец, М. (2000). *Організація та принципи функціонування органів самоврядування в Польщі*. Варшава.

самоврядування. Серед завдань, які повіт виконує щодо громадян, виділяють два типи: а) державні послуги (освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога та сімейні консультації); б) наглядово-адміністративні послуги (видання дозволів, ліцензій, концесій на інвестування, будівництво, видобування корисних копалин, водокористування; екологічний, санітарний, будівельний нагляд).

Виконання завдань здійснюється через органи повіту: раду, правління, об'єднану повітову адміністрацію – староство, повітові служби та повітові організаційні одиниці.

Повноваженнями ради повіту є: прийняття місцевих правових актів (у тому числі статуту повіту, регламенту роботи повітового староства та організаційних одиниць повіту); обрання голови ради; обрання та відкликання правління; призначення та звільнення, за поданням старости, секретаря повіту та скарбника повіту; прийняття бюджету повіту; заслуховування звіту про виконання бюджету та прийняття рішення його про затвердження чи не затвердження; визначення напрямів діяльності правління повіту, в тому числі затвердження стратегії розвитку повіту, а також заслуховування звіту про діяльність правління; прийняття рішень про встановлення ставок податків та зборів у межах, визначених законом; прийняття рішень з майнових питань; створення та вступ до акціонерних товариств, фондів, кооперативів, спілок, а також розпуск чи вихід з них; співпраця з іншими повітами та гмінами; прийняття рішень з інших питань.

До повітових служб належать: поліція; державна пожежна охорона; санітарно-епідеміологічна та ветеринарна інспекції, а також інспекція будівельного нагляду. Служби, що раніше належали до спеціальної державної адміністрації (центрального рівня), унаслідок змін адміністративно-територіального устрою було передано на рівень повітового самоврядування, оскільки однією з цілей адміністративної реформи було наближення влади до громадянина.

Діяльність повітових служб, які фактично реалізують завдання державної адміністрації, фінансуються з повітового бюджету за рахунок цільової дотації, яку кожен повіт отримує з державного бюджету на ці цілі.

Сьогодні повіти отримують 1% від податку на прибуток з фізичних осіб, що проживають на території повіту. Фактично це означає, що поки що повіти не користуються своїм конституційним правом встановлювати ставки податків на своїй території (ст. 168 Конституції Республіки Польщі).

Власними доходами повіту, крім вказаного податку, можуть бути також: доходи, що отримані як плата за послуги від повітових бюджетних закладів; доходи від використання майна повіту (наприклад оренда); надходження від активів повіту, розміщених на банківських рахунках; надходження як відсоток із наданих повітом позик; дарунки, спадщини, донорство; дивіденди від акцій товариств та підприємств, заснованих повітом.

У повітовому бюджеті частина власних доходів повіту становить у середньому 6,2%. Переважна більшість надходжень – це трансферти з державного бюджету, які поділяються на загальну субвенцію та цільові дотації.

Кожний повіт отримує загальну субвенцію від центрального уряду, яка складається з трьох частин: освітня, дорожня та вирівнювальна (кожна з них обчислюється окремо). Освітня складова обчислюється залежно від кількості учнів у повіті та типу шкіл. Дорожня субвенція, призначена на утримання, будівництво та модернізацію доріг, не має усталеної квоти для окремого повіту. Загальна сума в державному бюджеті розподіляється між повітами та воєводствами за розпорядженнями Ради Міністрів залежно від загальної протяжності, якості, технічного стану доріг, напруженості дорожнього руху, завдань врівноваженого регіонального розвитку, дорожньо-транспортної інфраструктури країни та випадковості. Вирівнювальну складову субвенції кожен повіт отримує окремо (за винятком найзаможніших).

У 1999 р. питома вага загальної субвенції (усі три складові) у бюджеті повіту становили в середньому по країні 44,4%.

Згідно із чинним законодавством (Закон «Про повітове самоврядування», Закон «Про громадські фінанси») цільові дотації з державного бюджету виділяються повітові для виконання власних завдань (наприклад, соціальна допомога) та для виконання доручених і делегованих завдань за домовленістю з органами державного управління або воєводства (наприклад, для ліквідації загрози життю та здоров'ю громадян у разі стихійного лиха або масових порушень громадського порядку).

Цільові дотації з державного бюджету можна також отримати на довготермінові багаторічні програми розвитку повіту або для дофінансування інвестиційних програм повіту. Крім того, для

фінансування спеціальних програм (проектів) повіт може отримати його від цільових державних фондів (наприклад, Фонду охорони навколишнього середовища тощо).

У результаті адміністративної реформи найбільшим територіальним утворенням у Польщі стали воєводства, місцеві органи виконавчої влади яких діють у межах двоїстої структури державної адміністрації: урядової та самоврядування<sup>1</sup>.

Урядова адміністрація у воєводстві представлена воєводою, який призначається Прем'єр-міністром. На нього покладається виконання національної політики в межах воєводства та контроль за законністю й конституційністю діяльності органів місцевого самоврядування. Останні діють на підставах і в межах, визначених законом. Сферою діяльності адміністрації воєводства є виконання громадських завдань на рівні воєводства, що не належить до компетенції органів урядової адміністрації. Сфера діяльності адміністрації воєводства не порушує самостійності повіту і гміни. Органи адміністрації воєводства не є органами нагляду чи контролю щодо повіту й гміни і не є органами вищого рівня в державному управлінні. Адміністрація воєводства на підставі наданих їй повноважень приймає локальні правові акти, які є обов'язковими на території воєводства.

До сфери діяльності адміністрації воєводства належать: визначення і втілення стратегії розвитку воєводства, реалізація програм регіонального значення, планів благоустрою та бюджету воєводства, вжиття заходів, які забезпечують функціонування та розвиток регіону, а також задоволення потреб його населення тощо.

Органом місцевого самоврядування воєводства є сеймик, як законотворчий орган воєводського самоврядування. Він, в свою чергу, обирає правління – виконавчий орган самоврядування у воєводстві, яке очолює маршалек. Останній організовує роботу правління воєводства, а також представляє воєводство за його межами.

Бюджет воєводства є основою самостійної фінансової діяльності, фінансовим планом, який включає: а) планування доходів та видатків воєводства; б) джерела фінансування бюджетного дефіциту; в) призначення бюджетного профіциту; г) витрати, пов'язані з багаторічними програмами, серед яких, зокрема, інвестиційні програми, з відокремленням витрат на фінансування кожної з програм.

Власні доходи становлять принципове джерело фінансування завдань воєводства. Власними доходами воєводства є: частка в податках, що йдуть у доход держави, у розмірі, визначеному окремим законом, та відсотки за безстрокову їх передачу; доходи з майна воєводства; спадки, записи і подарунки на користь воєводства; доходи, які отримують бюджетні одиниці воєводств, а також внески інших воєводських адміністративних одиниць; інші власні доходи, які отримуються на основі окремих норм.

Крім того, доходами воєводства можуть бути: вирівнювальна субвенція з бюджету держави; цільові дотації з бюджету держави і державних цільових фондів на завдання, які виконуються воєводством; цільові дотації з бюджету держави на завдання зі сфери діяльності урядової адміністрації, які виконуються воєводством на основі угод, укладених з органами гміни або повіту; інші надходження, які отримуються на підставі окремих норм.

Новим елементом державного устрою Польщі є концепція існування у воєводстві двох незалежних органів – державної адміністрації та самоврядування. На цьому рівні відбувається поєднання місцевих та національних інтересів. Так, наприклад, органи місцевого самоврядування відповідають за управління середніми та вищими навчальними закладами, воєводі підпорядковується інспекція у справах народної освіти.

Отже, європейський досвід свідчить, що політичні моделі місцевого самоврядування змінювалися в певній послідовності. Сьогодні базовою для них є ліберальна модель самоврядування, яка передбачена Європейською хартією місцевого самоврядування. Очевидно, що перехідний стан українського суспільства вимагає при моделюванні функціонування місцевого самоврядування внесення певних коректив до класичної європейської класифікації моделей. Це зумовлено тим, що в Україні замість формування цих моделей фактично розвивається синтетична історична модель, яка поєднує практику старої радянської та форми нової демократичної моделі самоврядування.

<sup>1</sup> Колярская-Бобинская, Л. (2000). *Вторая волна польских реформ*. Варшава: Офісуна Naukowa; Вуйчик, М., Грабец, М. (2000). *Організація та принципи функціонування органів самоврядування в Польщі*. Варшава.

### References

---

- Tokvil', A. (1999). *Pro demokraciiu v Amerytsi*. Kyiv: Vsesvit.
- Alferova, E. V. (otv. red) (1994). *Rehyonalyzm vo Frantsyy (normatyvnye materyaly)*. Moskva: YuNYON.
- Tumanov, V. A. (1989). *Frantsuzskaia respublika. Konstytutsyia y zakonodatel'nye akty*. Moskva: Prohress.
- Breban, H. (1988). *Frantsuzskoe admynystratyvnoe pravo*. Moskva: Prohress.
- Levyn, Y. D., Vajl', Y. M. (1994). *Sovremennyj nemetskyj konstytutsyonalyzm*. Moskva: RAN.
- Veden', Zh. (1973). *Admynystratyvnoe pravo Frantsyy*. Moskva: Prohress.
- Hurne, B. (1993). *Derzhavne upravlinnia*. Kyiv: Osnova.
- Koliarskaia-Bobynskaia, L. (2000). *Vtoraia volna pol'skykh reform*. Varshava: Oficyna Naukowa.
- Vujchyk, M., Hrabets, M. (2000). *Orhanizatsiia ta pryntsyipy funktsionuvannia orhaniv samovriaduvannia v Pol'schi*. Varshava.