

УДК 336.14

В. М. СЕМЯНОВСЬКИЙ,
кандидат фізико-математичних наук,
доцент кафедри економічної кібернетики,
Національна академія статистики, обліку та аудиту

Самоврядування по-польськи. Уроки для України

Проведено аналіз системи місцевого самоврядування у Польщі. Зроблено докладний огляд законодавства Польщі про місцеве самоврядування на рівні трьох самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, виборів до органів місцевого самоврядування, державний контроль за ними, проведення місцевих референдумів. Показано, що в результаті реформ Польщі вдалося створити систему місцевого самоврядування європейського типу. Обговорено можливості застосування польського досвіду в Україні.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, децентралізація влади, гміна, повіт, воеводство, територіальна громада.*

Постановка проблеми. Децентралізація влади та створення системи місцевого самоврядування проголошені на всіх рівнях сучасної влади як базове завдання реформи системи влади в Україні та є основним пунктом Женевської декларації від 18.04.2014 р. Конституція України та відповідні закони [1; 2] створюють достатню потужну законодавчу базу для місцевого самоврядування в Україні. Але метою сучасного реформування територіального самоврядування в Україні є створення системи ефективного самоуправління господарством територіальних одиниць, яке дозволило б якомога швидше досягти європейських стандартів життя та відповідало б загальноєвропейським стандартам управління. Це вкрай необхідно, якщо ми дійсно бажаємо приєднатися до Європи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження питань децентралізації влади та впровадження місцевого самоврядування посідає важливе місце у роботах вітчизняних вчених, таких як: В. М. Геєць [3], О. Батанов [4], М. Вуйчік [5], Т. Г. Бондарук [6]. Більшість праць присвячена аналізу результатів адміністративно-територіальної реформи, реформи місцевого самоврядування, питанням формування місцевих бюджетів та міжбюджетних відносин. Проте багато питань, що стосуються реформування місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів, залишаються відкритими.

Метою дослідження є аналіз системи місцевого самоврядування Польщі, визначення особливостей реформування системи влади від радянського до сучасного європейського типу, а також досвіду реформування у цій сфері, який може бути корисним для України.

Виклад основного матеріалу. Територіальне самоврядування означає право і здатність місцевих громад керувати основною частиною громадських справ в інтересах мешканців адміністративно-територіальних одиниць, на їхню власну відповідальність та у рамках, визначених законом. Принцип місцевого самоврядування є однією з найважливіших ознак будь-якої демократичної держави. Цей принцип закріплено Європейською хартією про місцеве самоврядування, Всесвітньою декларацією про місцеве самоврядування та іншими міжнародними документами.

Кожна держава, яка приєднується до Європейської хартії, зобов'язана дотримуватись загальноєвропейських стандартів, але при цьому має право виробити національну модель самоврядування на основі власних потреб і традицій. Кожна європейська держава виробила свою концепцію місцевого самоврядування із самобутнім механізмом формування органів управління місцевими справами. Рада Європи виробила стандарти щодо організації й управління на місцях, що

© В. М. Семяновський, 2014

стало об'єднавчим чинником стосовно європейської моделі місцевого самоврядування.

Прикладом ефективних муніципальних реформ цього типу є Польща, яка за геополітичними та культурно-історичними особливостями близька до України. Ідея самоврядування Польщі полягає не в управлінні місцевими справами взагалі і репрезентації інтересів держави, а в репрезентації інтересів громади, члени якої самі обирають собі владу. Водночас органи місцевого самоврядування діють під наглядом державних органів, які контролюють виконання законів.

Структурно система місцевого самоврядування в Польщі є тріступеневою: воєводство, повіт, гміна. На рівні воєводства діють як органи місцевого самоврядування, так і державна адміністрація на чолі з воєводою. Тобто воєводство має самоврядно-державний характер. Органи місцевого самоврядування Польщі формуються прямими виборами і обираються терміном на чотири роки. Їхній чисельний склад залежить від кількості мешканців територіальної одиниці.

В Україні тріступенева адміністративно-територіальна форма управління існувала багато років. Так, у XVII–XVIII сторіччі землі сучасного Деснянського району міста Києва входили до складу Броварської, потім – Микільсько-Слобідської волості Остерського повіту Чернігівської губернії.

Самоуправління стало для поляків ефективною моделлю вирішення багатьох суспільних проблем. Громада сама вирішує, що їй потрібно: які предмети викладати в школі, чи потрібні (крім державної поліції) власні стражі правопорядку, який костюм відбудовувати, які дороги прокладати, на що витратити гроші з місцевого бюджету тощо.

Дуже важливим є реальна оцінка громадою її можливостей та розподіл обов'язків на цій основі. Не треба брати на себе більше, ніж ти реально можеш зробити, застерігають польські фахівці. Якщо ти чогось не вмієш, не бійся звернутись по допомогу до того, хто може зробити це якісно.

Ще один важливий момент – у Польщі кожна людина відчуває свою відповідальність перед громадою, стежить за порядком, дотриманням закону. Принцип “зроби добре собі сам” – це філософія сучасної польської громади.

Український громадський сектор нічим не гірший за польський – у нас є і ідеї, і можливості, і небайдужі люди. Але чомусь ми досі так і не спромоглися зробити собі добре самі.

Територіальне самоврядування в Республіці Польща. Сучасну систему органів місцевого самоврядування в Республіці Польща було створено в ході адміністративно-територіальної реформи, розпочатої в країні у 1997 р. Метою реформи було пристосування територіальної структури Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні її вступу до ЄС. Зокрема, реформа упровадила тріступеневу систему територіальних одиниць (гміна – повіт – воєводство) замість двоступеневої (гміна – воєводство). Іншим завданням реформи була децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях.

Сучасний адміністративний поділ Польщі впроваджено 1 січня 1999 року внаслідок адміністративної реформи. З 1 січня 1999 р. в Польщі набула чинності тріступенева структура територіального самоврядування: I ступінь – гмінне самоврядування; II ступінь – повітове самоврядування; III ступінь – воєводське самоврядування.

Польща зараз має 16 воєводств (пол. *województwo*), 379 повітів (пол. *powiat*) та 2478 гмін (пол. *gmina*). Територіальне самоврядування у Польщі не має ієрархічної структури. Гміна, повіт і воєводство є незалежними один від одного суб'єктами самоврядування і водночас об'єктами нагляду з боку держави у визначених законом рамках. Вони виконують завдання різного характеру згідно із законодавчо визначеною компетенцією.

Законодавча база місцевого самоврядування. Джерелами загальнообов'язкового права у галузі місцевого самоврядування в Республіці Польща (РП) є Конституція [7], міжнародні угоди, закони та розпорядження, акти місцевого

права, зокрема гмінні положення, акти, встановлювані повітом, органами воєводського самоврядування, воєводою та органами спеціальної адміністрації [8–13].

Питанням функціонування органів місцевого самоврядування присвячена VI глава Конституції РП, статті 163–172. На відміну від вітчизняного законодавства, яке регулює діяльність суб'єктів місцевого самоврядування одним основним Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, у РП головними законодавчими актами у цій сфері є три окремі закони – Закон РП від 8 березня 1990 р. “Про гмінне самоврядування”, Закон РП від 5 червня 1998 р. “Про повітове самоврядування”, Закон РП від 5 червня 1998 р. “Про самоврядування воєводства”. Окрім цього, регулювання місцевого самоврядування кожного із цих рівнів доповнюється статутами гмін, повітів та воєводств, які підлягають опублікуванню в урядових щоденниках воєводства.

Порядок виборів до органів місцевого самоврядування визначають Закон РП від 16 липня 1998 р. “Про виборчу ординацію до рад гмін, рад повітів та сеймиків воєводств” та Закон РП від 20 червня 2002 р. “Про безпосереднє обрання вуйта, бурмістра та президента міста”.

Гмінне самоврядування. Гміна є основною одиницею територіального самоврядування, самоврядною адміністративно-територіальною одиницею найнижчого рівня відповідно до ст. 164 Конституції РП.

З погляду на структуру та характер діяльності розрізняють: сільську гміну (гміна, яка включає багато сіл та не має на своїй території міста); місько-сільську гміну (гміна, до складу якої входить місто та декілька сіл); міську гміну (гміна всередині адміністративних кордонів міста або так звана гміна зі статусом міста).

З 2478 гмін, що існують у РП на сьогоднішній день, 1589 є сільськими, 582 – місько-сільськими та 307 – міськими (при загальній кількості міст 891, 65 гмін є одночасно міськими повітами). Гміна є юридичною особою, самостійною у виконанні суспільних завдань, має власні доходи, а також додаткові субсидії, має право на володіння комунальним майном та на судовий захист своєї самостійності.

Одним з головних правил самоврядної системи РП є незалежність рівнів самоврядної громадської адміністрації. Повітове самоврядування та воєводське самоврядування не мають контрольних компетенцій щодо гмін.

Гміна відповідає за всі громадські справи, які мають стосунок до життя мешканців в межах гміни, відповідно до статті 7 Закону РП від 8 березня 1990 р. “Про самоврядування гміни”. Гміна виконує всі завдання, які не входять до компетенції інших одиниць територіального самоврядування.

Органами влади гміни є рада гміни та правління (вуйт). Рада гміни – це представницький та контрольний орган гміни. До ради входять депутати, яких обирають на безпосередніх загальних виборах. Раду очолює голова і заступник голови у кількості від 1 до 3 осіб. Термін повноважень ради гміни триває 4 роки від дня виборів.

Керівництво виконавчим органом (правлінням) у гміні здійснює вуйт (у сільських гмінах), бурмістр (у місько-сільських гмінах з чисельністю населення до 100 тис. осіб), президент (у великих міських гмінах з чисельністю населення понад 100 тис. осіб). Вони обираються проведенням безпосередніх виборів, є одноосібними представниками гміни та несуть відповідальність за реалізацію завдань громади.

Вуйт виконує рішення ради гміни і завдання, визначені законом, наприклад завдання, доручені державною адміністрацією. До 2002 року вуйта обирала рада. При цьому його кандидатуру подавав голова ради гміни. З 2002 року його обирають на загальних виборах, виконуючи функцію виконавчого органу гміни. Законодавством визначено перелік функціональних обов'язків вуйта, основними з яких є підготовка проектів рішень ради гміни, визначення способу виконання рішень, управління комунальним майном і виконанням бюджету, управління роботою гміни. Термін повноважень вуйта починається з дня початку терміну повноважень ради гміни і закінчується в день закінчення повноважень ради гміни.

У своєму складі гміна може створювати більш дрібні територіальні одиниці з власною владою – поселення (пол. *Osiedle*) або дільніці (пол. *Dzielnica*) у містах

та солецтво (пол. *Solectwo*) у сільській місцевості, на чолі з обраним мешканцями села солтисом. Однак ці адміністративні одиниці мають менше значення та підпорядковані за статусом гміні.

Якщо міста на правах повіту водночас є гмінами, тоді кордони повіту чітко відповідають кордонам гміни. Всі необхідні адміністративні потреби мешканців може здійснити плідна співпраця гміни і повіту. Зрівноважена і своєрідна конкуренція урядової і самоврядної адміністрації приносить користь громадянам і суспільству та сприяє раціоналізації громадських витрат.

Фінансові питання органів місцевого самоврядування визначені законом. Прибутками гміни є надходження від нерухомості, сільськогосподарської, лісової, транспортної галузей, економічної діяльності фізичних осіб, від спадків і подарунків, від податків (27,6% надходжень від податку на прибуток фізичних осіб, які проживають на території гміни, 5% надходжень від податку на прибуток юридичних осіб і організаційних одиниць), загальні дотації, доходи, отримувані бюджетними структурами гміни і внески від бюджетних підприємств і господарств, цільові дотації з державного бюджету на виконання доручених гмінам адміністративних та інших завдань, відсотки на фінансові кошти гміни, які зберігаються на банківських рахунках, доходи з майна гміни, цільові дотації на завдання, які виконують гміни на підставі угод з органами урядової адміністрації, відсотки на надані гміною позички, відсотки і дивіденди на капітал, внесений гміною в компанії, доходи від грошових штрафів тощо.

Повітове самоврядування. Повіт є самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня, яка входить до складу воєводства і формується з декількох сусідніх гмін. Повіт повинен охоплювати по можливості однорідну за поселенською і просторовою структурою та за суспільними економічними зв'язками територію.

У Польщі є 379 повітів двох категорій: земські повіти (314), створені декількома гмінами, де виконавча влада належить старості та правлінню повіту; міські повіти (65), зазвичай міста понад 100 тис. жителів, які додатково виконують функції повіту, де немає старости, а службові обов'язки виконує президент міста, який бере на себе його права.

Відповідно до статті 4 Закону РП від 5 червня 1998 р. "Про самоврядування повіту" повіт виконує громадські завдання, які виходять поза рамки компетенції гмін. Пункт 6 статті 4 згаданого закону передбачає, що завдання повіту не можуть порушувати сфери діяльності гміни. Водночас, на підставі пункту 5 статті 4 цього закону повіти за поданням зацікавленої гміни можуть передавати їй свої повноваження на визначених в окремій угоді умовах. Стаття 5 цього закону передбачає, що повіт може укласти з органами державної адміністрації та органами місцевого самоврядування воєводства угоди щодо виконання конкретних громадських завдань.

Органами влади повіту є рада повіту та староство (правління). Рада повіту має представницькі, законодавчі та контрольні владні повноваження в повіті. Депутатів ради обирають на безпосередніх виборах на 4-річний термін.

У земському повіті виконавчим органом є староство, яке обирає рада в кількості від 3 до 5 осіб. На чолі правління (староства) стоїть староста, обраний радою повіту. Староста відповідає перед радою за громадський порядок і безпеку, а також несе відповідальність за реалізацію завдань, покладених на повітове самоврядування. До завдань правління повіту належить підготовка проектів рішень ради, виконання рішень ради, розпорядження майном повіту, виконання бюджету повіту. Староста також є керівником повітового староства і начальником керівників організаційних структур повіту, повітових служб, інспекції й охорони та службовців староства.

У міському повіті відповідні владні повноваження мають міська рада та президент міста або бурмістр, які у своїх одиницях місцевого самоврядування виконують функції старости. Проте, на відміну від останніх, бурмістри та президенти обираються безпосередньо населенням також на 4 роки. У міських повітах виконавчим

органом влади, що знаходиться в підпорядкуванні президента, є міське відомство, яке здебільшого називають магістратом або ратушею.

У міських повітах виконавчим органом влади, підпорядкованим президенту чи бурмістру, є міське відомство, яке зараз часто називається магістратом або ратушею. У таких одиницях президент чи бурмістр виконують функції старости. Водночас, на відміну від старост, бурмістри та президенти обираються безпосередньо населенням на термін 4 роки.

Фактично всі найбільш великі міста Польщі, зокрема столиця країни Варшава, є міськими повітами. У міському повіті відповідні владні повноваження мають міська рада та президент міста (у містах з чисельністю населення понад 100 тис. осіб) або бурмістр (у містах з чисельністю населення до 100 тис. осіб).

Кількість депутатів (радників) залежить від чисельності населення у повіті, але не перевищує 39 депутатів. До складу ради повіту входять депутати у кількості 15 осіб у повітах, які налічують до 40000 жителів, і по 3 на кожні наступні 20000 жителів, але не більше ніж 39 депутатів.

Рада повіту обирає зі свого складу голову та одного або двох заступників голови, єдиними завданнями яких є організація роботи ради і проведення засідань. Рада повіту, так само як рада гміни, зі свого складу може створювати постійні і термінові комісії для конкретних завдань, визначаючи предмет їхньої діяльності та склад.

До компетенції ради повіту належать усі справи, якими займається повіт, але у визначених законом межах. Це складання актів місцевого права, зокрема статуту повіту, вибір і відкликання правління повіту, визначення напрямів діяльності правління повіту, затвердження бюджету повіту, затвердження повітової програми попередження злочинності, охорона безпеки громадян, громадського порядку, протидія безробіттю тощо.

Міста на правах повіту (так звані міські повіти) мають усі повноваження і завдання найнижчого рівня – гміни, а також повіту. Повітам можуть делегуватися права воєводств щодо тих питань, які можуть вирішуватися на місці. Повіт має самостійний бюджет і його доходи не залежать від доходів гмін. Також слід зазначити, що повіт не здійснює нагляду за діяльністю гмін і не може втручатися в їхню компетенцію.

Повіт виконує визначені законами громадські завдання понадгмінного характеру.

Воєводське самоврядування. Воєводство (польск. *województwo* – воевудство) – це найбільша адміністративна одиниця у Польщі. Адміністративною реформою, запровадженою 1 січня 1999 року, встановлено 16 самоврядних воєводств.

Метою адміністративної реформи було створення таких регіонів, економіка яких могла б конкурувати з регіонами інших країн після вступу Польщі до Європейського Союзу. Воєводське самоврядування визначає політику регіону, тобто займається питаннями, які не можуть бути вирішені на рівні повіту. Це насамперед рівномірний розвиток економіки, використання інновацій в структурі регіональних ринків, створення власних інновацій, раціональна освітня політика від рівня вищого навчального закладу до рівня університету, створення умов, сприятливих для зовнішніх інвесторів (особливо зі вступом у ЄС).

Головним показником діяльності воєводства є ефективність управління, найкраще використання регіонального потенціалу. Воєводства повинні бути якомога більш великими (щонайменше декілька мільйонів мешканців), мати великий економічний, організаційний, науковий і особливо інноваційний потенціал, культурний та творчий потенціал.

Згідно зі статтею 14 Закону РП від 5 червня 1998 р. “Про самоврядування воєводства” органи місцевого самоврядування воєводства виконують завдання, що забезпечують виконання поставленої мети.

Органами управління (владою) воєводства є сейсмик та правління. Самоврядування у воєводстві здійснює сеймик воєводства, який обирається на загальних та прямих виборах на термін 4 роки. Виконавчим органом сеймику є правління

воєводства. Його очолює маршалок воєводства, який обирається сеймиком. Маршалок здійснює свою владу за допомогою підпорядкованого йому відомства маршалка.

Сеймик є представницьким, центральним і контрольним органом місцевого самоврядування на рівні воєводства. До складу сеймику входять депутати (радники), яких обирають на прямих виборах на чотирирічний термін. Чисельний склад сеймиків залежить від кількості мешканців території. Сеймик є відповідальним насамперед за соціально-культурний розвиток воєводства, а відтак за регіональну політику.

До завдань правління сеймику належать підготовка проектів і виконання бюджету воєводства, підготовка та виконання проектів стратегії розвитку воєводства, плану освоєння території воєводства і програм розвитку воєводства, організація співробітництва з органами місцевого самоврядування інших країн тощо.

Головним завданням воєводського самоврядування є проведення власної воєводської політики та ухвалення стратегій розвитку регіону, а також участь у реалізації державних завдань на підставі укладених контрактів регіонів з урядом, що ще забезпечує бюджети воєводства грошовими надходженнями.

Самоврядування воєводства – це головний оператор фінансових коштів у рамках структурних фондів ЄС для обслуговування програм у рамках Об'єднаної програми операційного регіонального розвитку, Європейського громадського фонду, Секторної операційної програми “Транспорт” і стипендіальних фондів ЄС.

Самоврядування воєводства проводить політику, спрямовану на створення умов для економічного розвитку регіону.

У ст. 4 Закону РП “Про самоврядування воєводства” встановлено, що органи місцевого самоврядування воєводства не є органами контролю або нагляду над органами місцевого самоврядування – гміни чи повіту. Воєводські сеймики, гмінні та повітові ради виконують контрольні функції щодо виконавчих органів місцевого самоврядування на відповідній території.

Воєводство має самоврядно-державний характер. Незалежно від самоврядування на території воєводства діє воєвода, призначений прем'єр-міністром країни. Він є представником уряду на місці. Воєвода несе відповідальність перед Радою Міністрів за громадський порядок і безпеку в воєводстві. До завдань воєводи належить правовий нагляд (разом з адміністративним судом) над гмінами, повітовим та воєводським самоврядуванням, урядовою адміністрацією, поліцією, пожежною охороною, санітарно-епідеміологічною інспекцією та представництвом інтересів уряду на місцях.

Вибори та відкликання радних. Гмінні та повітові ради, воєводські сеймики є представницькими та контрольними органами відповідних одиниць місцевого самоврядування та формуються за одним принципом: проведенням прямих виборів. Порядок виборів до органів місцевого самоврядування визначають Закон РП “Про вибори до рад гмін, рад повітів та сеймиків воєводств” та Закон РП “Про вибори вїта, бурмістра та президента міста”.

У Польщі формування рад/сеймиків чітко пов'язано з адміністративно-територіальним поділом і залежить від кількості мешканців відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Кількісний склад ради/сеймику є чітко визначеним і його зміна не є компетенцією самих рад. Каденція рад/сеймиків, до складу яких належать радні, обрані шляхом прямих виборів, триває 4 роки. Голову ради/сеймику обирають таємним голосуванням територіальної громади. Термін головування тісно пов'язаний із каденцією ради/сеймику, і закінчуються вони одночасно.

Процедура відкликання голови ради/сеймику та його заступників відбувається за заявою 25% радних, що входять до складу ради/сеймику, і місцевою громадою. В Україні питання про звільнення заступника голови ради може бути внесено на розгляд ради на вимогу не менш як 33% депутатів від загального складу ради або голови ради. Це означає, що для ініціативи депутатами розгляду певних питань на сесії (зокрема щодо заступників голови, звітності голів рад, скликання сесії та

інших) необхідно заручитися підтримкою значно більшої кількості депутатів, ніж радних відповідної ради/сеймику в РП.

В Україні прямими виборами обирають сільського, селищного та міського голову, які керують роботою відповідної ради. Голови районної в місті, районної та обласної рад обираються з числа депутатів, проте процедура їх обрання в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" чітко не регламентована, тому на практиці використовується 50 % + 1 голос від загального складу ради.

Зокрема, у ст. 56 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" не визначено конкретну кількість заступників голови ради, внаслідок чого тривають дискусії щодо обрання трьох заступників у значній частині обласних рад.

Державний контроль за органами місцевого самоврядування та критичні ситуації. Контроль законності дій органів місцевого самоврядування з боку державної адміністрації здійснює воєвода, якого призначає прем'єр-міністр РП.

У своїй діяльності воєводи підпорядковані Міністерству внутрішніх справ та адміністрації РП. Функції державної адміністрації на місцях виконують підпорядковані воєводам відомства воєводи. У випадку порушення органами місцевого самоврядування чинного законодавства та інших визначених законами випадках воєвода має право розпустити орган місцевого самоврядування та призначити нові вибори. У такому випадку на території воєводства впроваджується правління тимчасово призначеного воєводою комісара.

Гідним уваги також є регламентація різних критичних ситуацій, пов'язаних із неспроможністю органів місцевого самоврядування здійснювати надані чинним законодавством повноваження, і, відповідно, тих дій, яких вживатимуть у цих випадках державні інституції, що засвідчує дієвість організаційно-правового механізму юридичної відповідальності суб'єктів державної влади.

Підставою для розпуску ради може бути, відповідно до ст. 96 Закону РП "Про самоврядування воєводства", неодноразове порушення радою гміни Конституції чи законів. У цьому випадку Сейм, за поданням прем'єр-міністра, може прийняти рішення про розпуск ради гміни, що обумовлює розпуск усіх органів гміни. Прем'єр-міністр, за поданням міністра внутрішніх справ та адміністрації, призначає особу, яка на період до обрання нових органів гміни виконує функції цих органів.

Якщо ж ввійт вчиняє неодноразове порушення Конституції чи законів, тоді воєвода звертається до ради гміни з проханням вжити відповідних заходів, а якщо таке звернення є не результативним, тоді він звертається з пропозицією до прем'єр-міністра про розпуск правління гміни. У випадку розпуску правління, на період до обрання нового правління, функції правління виконує особа, призначена прем'єр-міністром.

За умови відсутності сподівань на швидке виправлення ситуації та продовження неналежного виконання громадських завдань органами гміни, прем'єр-міністр за поданням міністра внутрішніх справ та адміністрації може розпустити органи гміни і встановити комісарське правління строком до двох років, але не довше ніж до обрання правління радою наступного скликання.

Запровадження комісарського правління можливе після попереднього пред'явлення претензій органам гміни та вимоги про негайне пред'явлення програми виправлення ситуації у гміні. Урядового комісара призначає прем'єр-міністр за поданням воєводи, кандидатуру якого подає міністр внутрішніх справ та адміністрації. Урядовий комісар, відповідно до ст. 97 Закону РП "Про самоврядування воєводства", бере на себе виконання завдань та повноважень органів гміни.

На підставі аналізу законодавства щодо органів самоврядування у РП можна зробити висновок про наявність інституту нагляду за діяльністю місцевих органів з боку державних інституцій та чітку регламентацію механізму виведення територіальних громад із кризових ситуацій.

Місцевий референдум. Місцевий референдум проводять з ініціативи ради та на вимогу не менш як 10% жителів, які мають право голосу, і вважають таким, що відбувся, якщо в ньому взяли участь не менш як 30 % осіб, які мають право

голосу. Усі питання, пов'язані з проведенням місцевого референдуму, – питання, що виносяться на референдум, терміни проведення тощо, регулює відповідний закон.

Через референдуми члени самоврядної спільноти також беруть участь у вирішенні справ, що належать до її компетенції, зокрема щодо їх самооподаткування. Право одиниць місцевого самоврядування на встановлення локальних податків та зборів закріплено у ст. 168 Конституції РП.

У законах про гмінне та повітове самоврядування визначено період проведення референдуму. Він проводиться не раніше 12 місяців після проведення виборів або дня останнього референдуму і не пізніше 6 місяців до закінчення каденції ради/сеймику. Це чітко регламентує ініціативу мешканців щодо часу проведення референдуму та уможливорює дієву роботу органів місцевого самоврядування впродовж першого року після виборів та в піврічний термін до закінчення його каденції – період, безпосередньо пов'язаний із підготовкою наступних виборів та формуванням ради нового скликання.

Висновки. Реформування місцевого самоврядування в Республіці Польща було радикальним і стосувалось оптимізації територіальних утворень та покращення організації і функціонування владних інституцій. Процес реформ на сьогодні не завершився, оскільки здійснюється подальша оптимізація демократичних інституцій та утвердження автономності самоврядних спільнот.

Переходячи безпосередньо до розгляду української моделі місцевого самоврядування, можемо констатувати, що окрім радянського адміністративно-територіального устрою та виконавчої вертикалі українськими законотворцями були запозичені певні елементи й окремі положення самоврядних моделей Франції та Польщі. Але на відміну від змін, що відбулись у країнах Центральної Європи, в Україні місцеве самоврядування від початку розвивалось на засадах радянської системи. Керівництво в його органах перебрали державні бюрократи. Це призвело до відродження номенклатурно-бюрократичної моделі місцевого самоврядування, де члени територіальних громад не відіграють важливої ролі в муніципальному житті. Така модель прогнозовано не спроможна створити ефективну систему загального управління адміністративно-територіальними одиницями [14] та управління процесами, що мають соціально-економічне значення, наприклад енергозбереженням [15]. Так званою точкою біфуркації для системи місцевого самоврядування в Україні та створення конкурентоспроможних територій є делегування всього обсягу владних повноважень від територіальної громади органам місцевого самоврядування [16].

Більшість фахівців схиляється до прийняття польської моделі місцевого самоврядування, яка удосконалювалась більше 15 років у процесі практичної діяльності. Зараз польська модель є системним утворенням, пройшла шлях багаторічної оптимізації та довела свою ефективність.

Для України також запропоновано триступеневу модель (область – район – громада), але чомусь з багатьма законодавчими новаціями, відмінними від польської моделі [17]. Це знову нагадає соціальний експеримент над суспільством. Необхідно спочатку терміново прийняти систему польського законодавства та змін до Конституції. Провести одночасно адміністративно-територіальну реформу та реформу місцевого самоврядування. Забезпечити широке обговорення ефективності реформ серед фахівців і населення та внесення відповідних змін і доповнень до законів й Конституції.

Список використаних джерел

1. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.kiev.ua.
2. Закон України “Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” від 6 квітня 2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.kiev.ua.

3. Геєць В. Формування доходної частини бюджету: підсумки, проблеми, перспективи / В. Геєць // Економіка і прогнозування. – 2004. – № 1. – С. 9–30.
4. Батанов О. Юридична відповідальність суб'єктів муніципальної влади у зарубіжних країнах: досвід для України / О. Батанов // Порівняльно-правові дослідження: Українсько-грецький міжнародний науковий юридичний журнал. – 2006. – № 1. – С. 103–114.
5. Вуйчік М. Організація та принципи функціонування органів самоврядування в Польщі / М. Вуйчік. – Варшава : PLIK, 2000. – 51 с.
6. Бондарук Т. Г. Місьцеве самоврядування та його фінансове забезпечення в Україні / Таїсія Григорівна Бондарук; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2009. – 608 с.
7. Конституція Республіки Польща : Закон Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. // Вісник Законів. – № 79. – Позиція 483.
8. Система органів місцевого самоврядування Республіки Польща. – Прага, Інформаційна довідка Посольства України в Республіці Польща, 2007. – черв.
9. Ustawa o ordynasje wyborczej do rad gmin, rad powiatow i sejmikuw wojewydztw z dnia 16 lipca 1998 r. // Dz.U. Nr 95, poz. 602 i Nr 160, poz. 1060 oraz z 2001 r. Nr 45, poz. 497 i Nr 89, poz. 971 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isip.sejm.gov.pl>.
10. Ustawa o samorzadzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isip.sejm.gov.pl>.
11. Ustawa o samorzadzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. // Dz.U., 1998. – № 91, poz. 578 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isip.sejm.gov.pl>.
12. Ustawa o samorzadzie wojewodztwa z dnia 5 czerwca 1998 r. // Dz.U., 1998. – № 91, poz. 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isip.sejm.gov.pl>.
13. Ustawa o wyboru wyjta, burmistrza, prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isip.sejm.gov.pl>.
14. Семяновський В. М. Методи соціально-економічного прогнозування : навч. посібн. / В. М. Семяновський. – К. : Бізнес Медіа Консалтинг, 2011. – 300 с.
15. Семяновський В. М. Основи енергоменеджменту : навч. посіб. / В. М. Семяновський. – К. : Бізнес Медіа Консалтинг, 2012. – 400 с.
16. Конкурентоспроможність територій : науково-практичний посібник / Ткачук А., Толкованов В., Марковський С. та ін. – К. : Легальний статус, 2011. – 252 с.
17. Семяновський В. М. Самоврядування по-польськи. Уроки для України [Електронний ресурс] / Семяновський В. М. – Режим доступу : <http://en.calameo.com/read/003168372cf68105e60ca>.

В. Н. СЕМЯНОВСКИЙ,

*кандидат физико-математических наук,
доцент кафедры экономической кибернетики,
Национальная академия статистики, учета и аудита*

Самоуправление по-польски. Уроки для Украины

Проведен анализ системы местного самоуправления в Польше. Сделан подробный обзор законодательства Польши о местном самоуправлении на уровне трех самоуправляемых административно-территориальных единиц, о выборах в органы местного самоуправления, о государственном контроле над ними, о проведении местных референдумов. Показано, что в результате реформ Польше удалось создать систему местного самоуправления европейского типа. Обсуждены возможности применения польского опыта в Украине.

Ключевые слова: *местное самоуправление, децентрализация власти, гмина, повит, воеводство, территориальная община.*

V. M. SEMYANOVSKY,
PhD (Phys.-Math.),
Associate Professor of Economic Cybernetics Department,
National Academy of Statistics, Accounting and Audit

Self-Governance in Polish Manner. Lessons for Ukraine

Organization of local governance in Poland is analyzed, to determine the path and characteristics of Polish reforms aiming to establish the local governance system of the European type.

An extended retrospective review of administrative and territorial reforms launched in Poland in 1997, to adapt the territorial division of this country to European standards on the eve of its accession to the EU, is given. The reform had two purposes: to replace of the two-tier system of territorial units by the three-tier one, and to decentralize power by delegating a larger part of power authorities to the local level. The review covers legal acts of Poland about local governance of at each of the three tiers, elections in local governance bodies, their control by the central government, and local referendums. The review could show that the reforms of local governance in Poland were radical and efficient, as they sought for optimization of territorial units, enhancement of institutional and operational capabilities of power administering bodies at local level. Also, an important feature of the Polish local governance model is the institutional and legal autonomy of each local governance level.

With brief review of the Ukrainian model of local governance, the conclusion is made about expediency and applicability of the Polish model for Ukraine, with its still prevailing soviet-like bureaucratic model of local governance, reinstated successfully in the post-soviet period.

Keywords: local governance, decentralization of power, commune, povit, voivodship, territorial community.

