

РОЗДІЛ 2. ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУТИ ТА ПРОЦЕСИ

Байрак С.О.

Особливості взаємодії органів місцевого самоврядування й державної влади Республіки Польща

У статті розкрито сутність механізму взаємодії органів місцевого самоврядування й державної влади Республіки Польща, який зумовлений поєднанням на місцях елементів місцевого самоврядування та державного управління; значною підконтрольністю самоврядних органів центральному апарату держави; принципом «негативного регулювання», внаслідок якого місцеві органи здійснюють повноваженнями, які не заборонені законом; наповненням бюджетів муніципальних одиниць як власними доходами, так і державними дотаціями тощо.

Ключові слова: місцеве самоврядування, органи державної влади, Республіка Польща, державний контроль, повноваження.

В статье раскрыта сущность механизма взаимодействия органов местного самоуправления и государственной власти Республики Польша, который обусловлен сочетанием на местах элементов местного самоуправления и государственного управления; значительной подконтрольностью органов самоуправления центральному

аппарату государства; принципом «негативного регулирования», в результате которого местные органы осуществляют полномочиями, которые не запрещены законом; наполнением бюджетов муниципальных единиц как собственными доходами, так и государственными дотациями.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы государственной власти, Республика Польша, государственный контроль, полномочия.

It was revealed the basic nature of the mechanism of interaction of local authorities and the state power of the Republic of Poland which is predetermined by: combination at places of the elements of local self-government and state administration; significant control of self-governing bodies by the central state apparatus; the principle of "negative regulation" as a result of which local bodies carry out powers which are not prohibited by law; filling the budgets of municipal units with own revenues and state subsidies.

Key words: local government, bodies of state authority, the Republic of Poland, state control, authority.

УДК 352:342.5(438)

Байрак С.О.,
кандидат політичних наук,
старший викладач кафедри політології
та державного управління
Східноєвропейського національного
університету імені Лесі Українки

В умовах реформи місцевого самоврядування, децентралізації й деконцентрації влади в Україні питання розподілу компетенцій і побудови ефективного механізму взаємодії державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування є одним із ключових. Його актуалізує нечітке розмежування повноважень між органами місцевого самоврядування й місцевими державними адміністраціями, їх дублювання, неефективний механізм їх взаємодії, відсутність чіткого розподілу відповідальності й повноважень між органами місцевого самоврядування різного рівня, проблема з виконанням делегованих повноважень тощо. У цьому контексті доцільним убачається дослідити досвід Республіки Польща (далі – РП), країни, що успішно та динамічно провела реформу місцевого самоврядування й, за експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, є взірцем такого роду перетворень у Центральній і Східній Європі.

Цій проблемі присвячено низку публікацій як вітчизняних авторів (В. Бакуменко, В. Князев, Л. Прокопеко, Л. Токар та інші), так і польських учених (М. Стек, В. Витражек та інші). Однак у більшості праць взаємодія органів місцевого самоврядування й державного управління висвітлюється не системно, а фрагментарно, обмежуючись окремими аспектами.

Метою статті є системний аналіз механізму взаємодії органів місцевого самоврядування та державного управління Республіки Польща.

Реформи місцевого самоврядування, яка була розпочата в 1990 р. в РП, забезпечила формування адміністративного устрою, який складається з трьох рівнів публічної влади: локальний рівень, що охоплює самоврядування гмін, міст і повітів; регіональний рівень – самоврядування воєводства; урядовий рівень, що включає уряд, центральну адміністрацію та урядову адміністрацію у воєводстві. Відповідно, система місцевого самоврядування в Польщі є триступеневою: гміна, повіт, воєводство.

Відповідно до реформи, базовою одиницею адміністративно-територіального устрою РП є гміна. Вона характеризується незалежністю від воєводств і повітів, є юридичним і самостійним суб'єктом у виконанні власних завдань.

Повіт, як і гміна, є виключно самоврядною територією, де відсутні центральні органи виконавчої влади.

Особливостями інституту воєводств є те, що на їх рівні передбачалося співіснування органів самоврядування й державної адміністрації з розділенням сфер компетенції. Зокрема, самоврядні органи відповідають в основному за регіональ-

ний розвиток підвідомчих територій, особливо за те, що стосується їх довгострокових стратегій. Органи ж центральної влади здійснюють контроль за законністю рішень, які приймаються територіальними урядами всіх трьох ланок. Ще однією специфічною властивістю як воєводського, так й інших самоврядних рівнів є оптимальний рівень їх повноважень і відсутність ієрархічного співіснування. Кожен орган місцевого самоврядування є єдиноначальним у своєму віданні [1].

Отже, у РП створена управлінська модель, яка базувалася на двох підсистемах: урядовій адміністрації, що діяла на засадах централізації, і місцевого самоврядування, в основу функціонування якого покладено принципи децентралізації та субсидярності.

Ця модель характеризується як континентальна. Вона й визначає основні засади функціонування місцевого самоврядування в РП та його взаємодії з органами державної влади на основі:

- поєднання на місцях елементів місцевого самоврядування й державного управління;
- значної підконтрольності самоврядних органів центральному апарату держави;
- принципу «негативного регулювання», внаслідок якого місцеві органи здійснюють повноваженнями, які не заборонені законом;
- наповнення бюджетів муніципальних одиниць як власними доходами, так і державними дотаціями тощо.

З огляду на зазначене, у РП принцип децентралізації, уособленням якого є діяльність органів місцевого самоврядування, протистоїть принципу централізації, що передбачає наявність механізму узгодження місцевих інтересів із загальнодержавними.

В основному він виражається в контролі за органами місцевого самоврядування щодо забезпечення дієвості місцевого управління, стандартизації послуг, що надаються місцевими владами, захищеності громадян від зловживання владою з боку місцевих органів та окремих осіб, сприянні реалізації національного політичного курсу в галузі фінансів, економіки й загального планування [2, с. 230].

На основі вищевказаних аргументів і з урахуванням специфіки діяльності органів місцевого самоврядування в Польщі доцільним видається аналіз взаємодії державних органів із самоврядними на основі законодавчого та адміністративного регулювання й фінансового контролю.

За умови законодавчого регулювання втручання державних органів у діяльність самоврядних одиниць зводиться до мінімуму. Це свого роду «дистанційний» контроль, який окреслює межі та сферу діяльності органів місцевого самоврядування. Реалізація завдань відбувається у визначених законодавчими актами рамках. Основним інструментом законодавчого регулювання є

Конституція, яка визначає положення місцевого самоврядування в конституційній системі держави. Зокрема, ст. 16 Основного Закону Республіки Польща місцевого самоврядування визначається як органи, що беруть участь у реалізації публічної влади в державі в межах закону від свого імені та під власну відповідальність. У розділі VII законодавець визначає, що суб'єкти місцевого самоврядування реалізують свої функції через систему законодавчих і виконавчих органів. У Конституції РП також визначено структуру місцевого самоврядування, джерела та процедури його фінансового забезпечення, судовий захист, окреслено механізми контролю з боку державних органів влади [3].

Правову основу діяльності місцевого самоврядування становлять не тільки конституційні положення, а й норми чинного законодавства. Питання організації самоврядних органів досить детально регламентуються ратифікованими міжнародними актами та підписаними угодами, спеціальними законами про місцевого самоврядування, розпорядженнями, актами місцевого права, зокрема гмінними положеннями, актами, встановленими повітами й органами воєводського самоврядування, воєводами та органами спеціальної адміністрації. Ступеневу систему місцевого самоврядування РП характеризують три окремі Закони РП: «Про гмінне самоврядування» [4], «Про повітове самоврядування» [5] і «Про самоврядування воєводства» [6]. Окрім цього, регулювання місцевого самоврядування кожного з цих рівнів доповнюється статутами гмін, повітів і воєводств, які підлягають опублікуванню в урядових щоденниках воєводства (ст. 22) [4].

Діяльність урядової адміністрації у воєводстві регулює Закон РП «Про воєводу та урядову адміністрацію» [8], а виборчі процедури в самоврядні органи й порядок їх реалізації визначено в Законах РП: «Про вибори вїята, бурмістра та президента міста» і «Про вибори до рад гмін, рад повітів і сеймиків воєводств».

Отже, законодавче регулювання місцевого самоврядування Польщі визначає його структуру й функції, фінансову основу, організацію, порядок та умови роботи.

Іншим варіантом контролю за діяльністю місцевого самоврядування РП є адміністративне регулювання, яке можна охарактеризувати як відомчу діяльність органів державної влади, спрямовану на визначення ефективності функціонування й реального стану підвідомчої системи організації.

Порядок адміністративного контролю центральних органів за діяльністю місцевого самоврядування закріплено в ст. 171 Конституції РП. Основними напрямками його реалізації є діяльність органів місцевого самоврядування (прийняття рішень і реалізація доручених центральною владою завдань на основі відповідності закону) – здійсню-

ють Голова Ради Міністрів і воєводи; у фінансовій сфері контроль здійснюється регіональними рахунковими (ревізійними) палатами [3].

Положення про нагляд за органами місцевого самоврядування Основного Закону Республіки Польщі дають можливість визначити і класифікувати засоби його здійснення:

- інформаційні – зобов'язання самоврядних органів представляти наглядовим структурам інформацію про свої рішення;

- застережні – здатність органів нагляду перевіряти законність рішень, що приймаються органами місцевого самоврядування;

- репресивні – анулювання рішень органів місцевого самоврядування [7].

Засадачні основи реалізації контрольних функцій воєводою викладені в Законі Республіки Польща «Про урядову адміністрацію в воєводствах» від 5 червня 1998 р., а пізніше в Законі РП «Про воєводу й урядову адміністрацію у воєводстві», прийнятому 23 січня 2009 р. [8]. Виступаючи представником центрального уряду, воєвода відповідає за дотримання закону та захист унітарного характеру держави, здійснює нагляд за роботою органів місцевого самоврядування, може анулювати їхні дії, якщо вони суперечать закону. Оскільки повноваження самоврядних органів діляться на власні й доручені завдання, то реалізація власних завдань підлягає нагляду тільки на підставі критеріїв дотримання права й під час застосування форм нагляду, визначених правом. Засоби нагляду, передбачені законом про самоврядування, можна поділити на засоби, спрямовані проти правових дій органів самоврядування, зокрема наглядове рішення воєводи або регіональної рахункової палати про нечинність постанови ради гміни чи повіту, і на засоби, спрямовані проти органів гміни, зокрема можливість розпуску органу чи призупинення його діяльності [6].

Що стосується делегованих справ, нагляд здійснюється ще й за ознаками доцільності, добросовісності й господарності.

Закон РП «Про воєводу й урядову адміністрацію у воєводстві» передбачає різні форми контролю:

- комплексний, який охоплює всю діяльність контрольованого об'єкта;

- тематичний, який охоплює окремі питання діяльності контрольованого об'єкта;

- перевіряючий, що полягає в перевірці реагування на зауваження і пропозиції попередніх перевірок;

- невідкладний, присвячений вивченню питань, визначених керівним контролем;

- координований, який охоплює ці самі питання в декількох контрольованих об'єктах [8].

Контроль здійснюється воєводою на основі річних планів, які розробляються відділом контролю й затверджуються воєводою. У річному плані мають

бути окреслені тема контролю, назва контрольованого об'єкта, вид контролю та його планований термін. Перевірка здійснюється відповідно до програми, затвердженої керівником відділу контролю (ст. ст. 32–34) [8].

Механізм організації нагляду за діяльністю органів територіального самоврядування викладено в розділі 10 Закону РП «Про гмінне самоврядування», розділі 8 Закону РП «Про повітове самоврядування» й розділі 7 Закону РП «Про самоврядування воєводства».

Він передбачає, що війт або бурмістр гміни, староста повіту, маршалок воєводства впродовж семи днів зобов'язані подати воєводі чи прем'єру рішення відповідної ради або сеймику. У цьому випадку наглядовий орган може його відхилити або затвердити. Правом, яке відрізняє воєводу від прем'єра, є можливість призупинити постанову органу гміни й передати справу на черговий розгляд, указуючи на допущені порушення. Якщо під час перегляду не враховано зауважень воєводи, він має право відхилити постанову й повідомити відповідного міністра. Альтернативне рішення воєводи вступає в дію впродовж 30-денного строку з дня його прийняття, якщо міністр не прийняв іншого рішення. Рішення, яке суперечить законодавству, вважається недійсним, про що орган нагляду повідомляє не пізніше як за 30 днів із дня його отримання [5; 6].

Розпочинаючи провадження у справі визнання недійсності рішення, орган нагляду може призупинити його виконання. Рішення наглядового органу повинно містити фактичну та юридичну підстави, а також роз'яснення про можливість подачі скарги до адміністративного суду. Остаточне рішення приймається адміністративним судом, з огляду на Кодекс про адміністративне провадження. У випадку незначного порушення закону наглядовий орган не визнає рішення не чинним, обмежуючись зауваженням, що рішення прийняте з порушенням закону. Голова Ради Міністрів в разі систематичного порушення Конституції й законів, неефективного виконання громадських завдань і відсутності надії на швидке виправлення ситуації має право за поданням Міністра внутрішніх справ та адміністрації розпустити органи територіального самоврядування і призначити на термін до двох років комісарське правління (у воєводствах функції самоврядних органів, які було розпущено, передаються у відомство воєводи), однак не довше як до наступних виборів ради/сеймику та війта/бурмістра/президента. Його встановлення можливе після попереднього висунення претензій органам самоврядування та вимоги про негайне представлення програми виправлення кризової ситуації [4; 5; 6].

Процедура розпуску ради гміни, повіту чи сеймику воєводства передбачає внесення головою уряду РП пропозиції із цього питання на розгляд у

Сейм, де й відбувається голосування щодо її реалізації.

Відкликання голів виконавчих структур самоврядних органів, вїта/бурмістра/президента, які виявили свою неспроможність виконувати покладені на них повноваження, належить до компетенції Прем'єр-міністра за поданням воєводи.

У разі призупинення діяльності ради гміни/повіту, сеймику чи відкликання голів виконавчих структур цих органів Прем'єр-міністр за поданням Міністра внутрішніх справ і громадської адміністрації призначає урядового комісара, особу, яка виконуватиме повноваження цих органів у рамках і термінах, передбачених законом.

Вищезазначені процедури контролю застосовуються й до міжгмінних спілок, об'єктом аналізу яких є угоди, що визначають діяльність цих утворень. Коли їхня діяльність виходить за межі воєводств, наглядові органи здійснюють свою діяльність у територіальних межах своєї компетенції за посередництва органів, діяльність яких спрямована на нагляд за територією місцезнаходження учасників угод і за умови, якщо наглядові права статуту спілки чи угодою не передані Прем'єру (ст. 99) [4].

Отже, чітка регламентація процедури вирішення ситуацій, у яких виявляється «управлінська та фінансова неспроможність самоврядних органів» виконувати покладені на них завдання, засвідчує реальність і дієвість організаційно-правового механізму юридичної відповідальності суб'єктів публічної влади.

Контроль за органами місцевого самоврядування РП на основі принципів законності, економності й добросовісності (лише для делегованих функцій) здійснює й Верховна Палата Контролю [3]. Наглядаючи за діяльністю організаційних одиниць, цей орган досліджує передусім виконання державного бюджету, а також реалізацію законів та інших нормативних актів фінансової, господарської й організаційно-адміністративної сфер функціонування цих структур.

Отже, попри свої контрольні функції, влада воєводства не має жодного прямого впливу на формування бюджету повіту чи гміни. Це можливо лише у випадках, передбачених законом. Об'єктом нагляду та контролю є комунальна діяльність, тобто вся діяльність на рівні гміни. На основі критерію законності аналізується також комунальна діяльність, що ведеться з метою реалізації власних завдань. Делеговані ж державою завдання контролюються відповідними органами (прем'єром, воєводою, рахунковою палатою) згідно з поставленими цілями, проте, окрім принципу законності, у діяльності самоврядних структур визначається її економічність і доцільність.

Значну роль у взаємовідносинах центральних і місцевих влад відіграє фінансовий контроль. Відпо-

відно до ст. 171 Конституції РП, органом його реалізації є регіональна рахункова палата [3]. Статус цього органу визначений Законом РП «Про регіональні рахункові палати» від 7 жовтня 1992 р. До сфери її повноважень належить нагляд за фінансовою діяльністю одиниць територіального самоврядування на основі принципів законності, ефективності й економічності. Регіональні відділення контролюють планування та виконання місцевих бюджетів.

Особливість і специфіка взаємовідносин центральних і самоврядних органів у цій сфері зумовлені кількома факторами. По-перше, як відомо, фінансову базу місцевих органів РП становлять власні доходи й дотації з державного бюджету. Її дуалістичний характер відображає, з одного боку, деякі елементи самоврядування в діяльності місцевих органів і їх певне відокремлення в рамках державного механізму, а з іншого – входження місцевої влади в процес державного управління, зокрема вирішення завдань загальнонаціонального значення. На підставі викладеного варто зробити висновок, що наявність фінансового контролю з боку держави зумовлена специфікою бюджетного забезпечення самоврядних органів і характером їхніх повноважень.

По-друге, запровадження фінансового контролю за органами місцевого самоврядування РП мало політичний підтекст. Його сутність полягала в намаганнях центральних органів вирівняти економічні показники суміжних за своєю сутністю муніципалітетів, тобто забезпечити справедливий розподіл фінансових ресурсів, необхідних для стабільного та поступального розвитку всього муніципального рівня.

Процедура реалізації своїх функцій регіональною рахунковою палатою передбачає зобов'язання голів правління самоврядних органів надавати вищевказаному контролюючому органу, з метою здійснення аналізу відповідності нормам чинного законодавства, рішення щодо бюджетних питань упродовж семи днів від моменту його прийняття. У разі невідповідності цієї ухвали вимогам закону контролюючий орган має право зобов'язати відповідну установу вжити заходів щодо усунення виявлених недоліків. Якщо в установленний термін цього не відбулося, регіональна рахункова палата протягом 30 днів приймає рішення про скасування повністю або частково відповідної ухвали.

Наглядова діяльність рахункової палати полягає також і в можливості встановлення нею бюджету одиниць місцевого самоврядування, якщо неможливе його прийняття самоврядними органами в порядку й термін, визначені законом [3].

Отже, специфіка взаємодії органів місцевого самоврядування з державною владою у фінансовій сфері зумовлена особливістю фінансового забезпечення самоврядних органів як власними коштами, так і дотаціями з державного бюджету.

На основі викладеного матеріалу варто зазначити, що механізмом урегулювання проблеми взаємовідносин державної влади й місцевого самоврядування на регіональному рівні є чітке розмежування їхніх повноважень і сфери компетенції. Дотримання цієї вимоги забезпечує чіткість переліку завдань, а відтак і реальну необхідність та обґрунтованість дій відповідних органів, спрямованих на їх належне виконання. Зазначений розподіл дає змогу унеможливити дублювання функцій самоврядних і державних органів, ліквідувати їх «конкуренцію компетенцій». Розмежування повноважень на основі принципів доцільності, економічності й ефективності забезпечує об'єктивний вибір відповідальних органів за виконання конкретних завдань. Чітке визначення сфер діяльності державної та муніципальної адміністрації дає можливість значно розширити межі політико-правової компетенції органів місцевого самоврядування за рахунок низки нових питань, вирішення яких не залежить від суб'єктивізму державних чиновників.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Горжелак Г. Децентралізація територіальної організації в Польщі / Г. Горжелак [Електронний

ресурс]. – Режим доступу : <http://www.largis.ldap.lviv.ua/ukraine/documu.htm>.

2. Корицька В. Характеристика та сутність основних моделей місцевого самоврядування: на прикладах розвинених країн світу / В. Корицька // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К. ; Миколаїв : МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – Вип. 13. – С. 224–237.

3. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1992 roku. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wos.net.pl/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej.html>.

4. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isip.sejm.gov.pl>.

5. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isip.sejm.gov.pl>.

6. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isip.sejm.gov.pl>.

7. Wytrażek W. Środki nadzoru nad samorządem terytorialnym / W. Wytrażek // Prawo – Administracja – Kościół. – 2004. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kul.pl/dr-wojciech-wytrazek,art_1125.html.

8. Ustawa o województwie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl>.