



цій: Монографія /Харк. нац. аграр. ун-т. – Х., 2006. – 370 с.

9. Третьяк А. М., Дорош О. С. Т 66 Управління земельними ресурсами. /За редакцією професора А. М. Третьяка. Навчальний посібник. – Вінниця: Нова Книга, 2006 – 360 с.

10. Чечель О. М. Стан і перспективи розвитку земельних ресурсів в Україні / О. М. Чечель // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 228-236.

11. Теоретичні основи державного земельного кадастру: Навч. посібник / М.Г. Ступень, Р.Й. Гулько, О.Я. Микула та ін. ; За заг. ред. М.Г. Ступеня. 2-ге видання, стереотипне. Львів: «Новий Світ-2000», 2006. 336 с.

12. Мартин А.Г. Сучасні проблеми класифікації та встановлення цільового призначення земельних ділянок. *Землепорядний вісник*. 2007. С. 28–34.

13. Курило В.І., Світличний О.П. Державний контроль у сфері земельних ресурсів. *Науковий вісник НУБіП України. Серія : Право*. 2011. С. 150–154.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Макаренко Юлия Сергеевна – аспирант кафедры международного права и сравнительного правоведения Национального университета биоресурсов и природопользования Украины

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Makarenko Yuliya Sergeevna – Postgraduate Student at the Department of International Law and Comparative Law of National University of Life and Environmental Sciences of Ukraine

makarenko.yuliia@gmail.com

УДК [342.5:322](438)

ОСОБЕННОСТИ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО (ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО) САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША НА УРОВНЕ ГМИНЫ

Николай МАРЧУК,

кандидат юридических наук, доцент,
заведующий кафедрой конституционного и международного права факультета № 4
Харьковского национального университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию особенностей осуществления местного самоуправления в Республике Польша на уровне гмины. Подчеркивается, что в основе разграничения полномочий между органами публичной администрации Польши лежит принцип субсидиарности. Исследуются структура и компетенция органов самоуправления гминой, источники формирования ее бюджета.

К особенностям осуществления самоуправления на уровне гмины отнесено максимальное приближение органов, предоставляющих публичные услуги, к потребителю, а так же аккумуляцию на ее уровне средств и возможностей, достаточных для выполнения управленческих задач.

Отмечается, что именно польская модель местного самоуправления как одна из самых удачных в Восточной Европе может быть взята за основу при осуществлении децентрализации власти в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, гмина, децентрализация власти, территориальное устройство, полномочия, субсидиарность.

THE PECULIARITIES OF LOCAL (TERRITORIAL) SELF-GOVERNMENT REALIZATION IN THE REPUBLIC OF POLAND AT THE GMINA'S LEVEL

Nikolay MARCHUK,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,
Head of Constitutional and International Law Department of Faculty № 4
of Kharkiv National University of Internal Affairs

SUMMARY

The article is devoted to the research of the realization peculiarities of local self-government in the Republic of Poland at the gmina's level. It is emphasized that the principle of subsidiarity lies at the basis of the separation of powers between the public administration authorities of Poland. The main characteristics of the Republic of Poland local self-government are defined. The structure, competence and the resources of budget of gmina's administration bodies are researched.

The peculiarities of the self-government realization at the gmina's level include the approach of public service institutions to the consumer, moreover, the accumulation of resources and opportunities at its level, which are enough to realize the management tasks.

It is noticed that the Polish model of local self-government, as one of the most successful in Eastern Europe, can be taken as a basis for the implementation of the power decentralization in Ukraine.

Key words: local government, gmina, decentralization of power, territorial structure, powers, subsidiarity.

Постановка проблемы. Проблема децентрализации властных полномочий и переноса их на самоуправленческий местный уровень является одним из самых болезненных вопросов современной украинской политики. Это связано с тем, что создать эффективную модель перераспределения властных полномо-

чий и функциональных обязанностей между органами государственной власти и органами местного самоуправления так и не удалось. Подтверждает сказанное и принятие Кабинетом Министров Украины новой редакции Стратегии реформирования государственного управления Украины на период до 2021 года и Плана



мероприятий по ее реализации, определяющих перспективы изменений на ближайшие 600 дней [1]. Целью обновленной Стратегии является совершенствование системы государственного управления и, соответственно, повышение уровня конкурентоспособности Украины. Результатом реализации этой Стратегии должна стать более эффективная и подотчетная гражданам система государственного управления, которая работает в интересах общества, обеспечивает устойчивое развитие страны и предоставляет качественные услуги, а потому подходить к их внедрению следует комплексно и с особой взвешенностью, учитывая как национальную и региональную специфику, так и зарубежный опыт децентрализации. В данном контексте особое внимание следует обратить на самоуправленческие достижения Республики Польша, как государства – члена ЕС со значительным положительным опытом преобразований в данной области.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что указанная тематика является мало изученной украинскими учеными, а также необходимостью своевременного учета достижений польской модели местного самоуправления, как одной из самых удачных в Восточной Европе, в процессе децентрализации власти в Украине.

Целью и задачей статьи является установление особенностей осуществления местного (территориального) самоуправления в Республике Польша на уровне гмины и изучение возможностей ее адаптации к применению в украинских реалиях в процессе реформы публичной администрации в Украине.

Состояние исследования. Анализ последних публикаций позволяет отнести к числу узловых следующие направления исследований украинских и польских ученых по данной тематике: общие вопросы модернизации публичной администрации Польши (В. Грובה, М. Федяева, А. Фролов); европеизация механизмов деятельности органов власти и самоуправления (Я. Гонцияж, М. Лажиха, Д. Слабих, М. Басараб, Т. Спорек); проведение административно-территориальной реформы (Е. Корчак, М. Камински); укрепление финансовых основ местного самоуправления (А. Кириленко, А. Лучка, Б. Мрочковська).

Общие вопросы устройства и деятельности территориального самоуправления в своих исследованиях освещали С. Байрак, Х. Издебьски, Р. Боруевич, Е. Регульскій, П. Бурковски, А. Пекара, С. Фундович, С. Чарнов, К. Хоражи и другие.

Изложение основного материала. Анализируя Конституцию Республики Польша 1997 г. [2], заметим, что она прямо не устанавливает, на каких уровнях территориального деления должно существовать территориальное самоуправление. Однако в ч. 1 ст. 16 данного акта указано, что «Жители территориальных единиц по закону составляют совокупно самоуправляемое сообщество». При этом, поскольку «Территориальное устройство Польской Республики служит децентрализации публичной власти» (ч. 1 ст. 15 Конституции), можно считать, что данное самоуправление должно быть многоуровневым. То есть отличные от гмины единицы территориального самоуправления должны существовать только на региональном уровне либо на локальном и региональном уровнях одновременно. Данное положение Основного закона Республики Польша было конкретизировано в законодательстве 1998 г., которое закрепило самоуправляющиеся структуры на уровнях гмины, уезда и воеводства как базовых единицах территориального самоуправления [3].

В действующей правовой системе Республики Польша основным звеном территориального самоуправления является гмина. Основные положения касательно нижнего звена территориального самоуправления в Польше заложены в разделе VII Конституции и Законе «О гминном самоуправлении» от 8 марта 1990 г. [4]. Согласно этим документам, создание, объединение, разделение и ликвидация гмин, установление их границ и названий, а также определение местонахождения их органов осуществляются правительством (Советом Министров) после проведения консультаций с жителями гмин. Критериями для создания, объединения, разделения, ликвидации гмин и установления их границ является охват, по возможности, однородной территории, компактность проживания жителей, целостность территории, наличие социально-экономических связей, позволяющих выполнять общественно значимые задачи.

Вместе с тем, Закон «О гминном самоуправлении» предусматривает, что на уровне ниже гмины могут создаваться и другие организационные формы (вспомогательные единицы), а именно: солецтва, участки и городские поселения (ч. 1 ст. 5). Именно вспомогательный характер этих единиц говорит о том, что они не являются нижним уровнем территориального самоуправления в полном смысле этого слова. Кроме того, данный закон предполагает существование межгминных объединений (ст. 64), которые не являются обязательными объединениями высшего уровня, как, например, бывшие объединения уездных гмин, а выступают факультативными целевыми объединениями, выполняющими не собственные, а субсидиарные задачи гмин.

Субсидиарность вообще является одним из базовых принципов организации публичной власти в Польше и, в частности, территориального самоуправления. Его суть заключается в том, что управленческие задачи должны решаться на ближайшем к социальным сообществам уровне, а вмешательство власти высшего уровня возможно лишь в ситуациях, когда проблема не может быть эффективно решена на низовом уровне (из-за масштабности, необходимости учета международных обязательств, потребности организовать взаимодействие нескольких административно-территориальных образований и так далее).

Из этого можно сделать следующие выводы:

а) органам самоуправления гмины должна принадлежать большая часть полномочий в децентрализованной структуре самоуправления, поскольку именно на этом уровне концентрируется местная жизнь. Поэтому согласно ст. 7 Закона «О гминном самоуправлении» на гмину возлагается удовлетворение общих потребностей локального сообщества;

б) в случае возникновения сомнений, кому должны принадлежать данная задача или полномочие на местном уровне, следует руководствоваться доминированием компетенции гмины. Это подтверждается ч. 1 ст. 6 Закона «О гминном самоуправлении», в которой говорится о том, что «к компетенции гмины относятся все публичные дела местного значения, не отнесенные отдельными законами к ведению других субъектов»;



в) на данном уровне должна быть локализована базовая инфраструктура (учреждения и другие организационные единицы), которая обеспечивала бы основные потребности населения в области образования, культуры, здравоохранения, социальной защиты и тому подобное [5, s. 37].

Закон Республики Польша «О гминном самоуправлении» рассматривает гмину в двух аспектах: в законодательно-социологическом – как самоуправляемое сообщество, а также в законодательно-географическом – как единицу территориального деления. По нашему мнению, гмину стоит рассматривать и как некую организационную структуру, позволяющую обеспечивать потребности жителей определенной территориальной общины.

Из статей 4 и 4а Закона «О гминном самоуправлении» следует, что в Республике Польша существует два вида гмин: городская и сельская, которые имеют различия в правовом статусе. Но при этом сам Закон четко не устанавливает, чем именно городская гмина отличается от сельской. Мы считаем, что к отличиям между городской и сельской гминами можно отнести, например, существование различных организационных форм (вспомогательных единиц), различия в названиях органов городской (бургомистр) и сельской (войт) администрации гмины и так далее.

Анализ положений Закона Республики Польша «Об уездном самоуправлении» от 5 июня 1998 г. [6] позволяет нам выделить третий вид гмины – город-гмина на правах уезда (ст.ст. 91, 92). Особенностью этой гмины является то, что крупные города имеют органы, наделенные компетенцией не только самоуправляющейся гмины, но и уезда.

Устройство гмины определяется ее уставом, который принимается Советом гмины. Проект устава гмины подлежит согласованию с Премьер-министром Польши, если ее население составляет более 300 000 жителей. При этом соответствующее представление для согласования вносит Министр внутренних дел и администрации гмины.

Закон устанавливает и порядок создания и реорганизации гмин. Так, из ч. 1 ст. 4 Закона «О гминном самоуправлении» следует, что создание, объединение, разделение и ликвидация гмин, а также определение названия гмины

и местоположение руководящих органов, требуют соответствующего распоряжения Совета Министров. Это же касается предоставления гмине статуса города.

Вместе с тем Закон не устанавливает порядок лишения конкретной местности статуса города. Поэтому логично было бы предположить, что такое решение должно приниматься Советом Министров, но после консультаций с жителями заинтересованных местностей. Порядок проведения данных консультаций определяет совет гмины (ст. 5 Закона «О гминном самоуправлении»). Но с нашей точки зрения, формирование границ гмины должно быть самостоятельным предметом местного (на уровне гмины) референдума, что придаст демократичности данному решению в контексте ст. 5 Европейской Хартии местного самоуправления.

О вопросах создания, объединения, разделения и ликвидации гмины-города, выделенной из уезда, как единицы территориального деления, говорится в ст. 91 Закона «Об уездном самоуправлении»; о создании городов на правах уезда речь идет в приложении к распоряжению Совета Министров от 7 августа 1998 г. «О делах создания уездов» [7].

В соответствии со ст. 163 Конституции Республики Польша, территориальное самоуправление выполняет публичные задачи, не закрепленные Конституцией или законами за другими органами публичной власти. При этом основной целью деятельности гмины является удовлетворение потребностей ее населения, в связи с чем она наделяется правосубъектностью, выполняет полномочия от своего имени и под свою ответственность.

Согласно ч. 1 ст. 7 Закона «О гминном самоуправлении», полномочия гмины делятся на собственные и делегированные. К собственным полномочиям относятся:

- 1) обеспечение порядка на соответствующей территории, функционирование местной экономики, охрану окружающей среды;
- 2) функционирование гминных дорог, улиц, мостов, площадей, а также организацию дорожного движения;
- 3) функционирование водопроводов, канализации, обеспечение водой, ликвидацию и очистку коммунальных стоков, соблюдение чистоты и порядка,

санитарных норм на свалках, переработка коммунальных отходов, обеспечение теплом, газом;

- 4) организацию местного общественного транспорта;
 - 5) здравоохранение;
 - 6) предоставление социальной помощи, в частности организацию центров и учреждений опеки;
 - 7) строительство жилых домов на территории гмины;
 - 8) образование, в частности организацию средних школ, дошкольных учебных заведений, а также других образовательно-воспитательных учреждений;
 - 9) культуру, в частности организацию библиотек на территории гмины, других учреждений культуры, а также охрану памятников и поддержание их в надлежащем состоянии;
 - 10) физическую культуру, в частности организацию рекреационных территорий, спортивных организаций;
 - 11) торговлю и содержание торговых рядов;
 - 12) озеленение и посадку деревьев на территории гмины;
 - 13) организацию кладбищ на территории гмины;
 - 14) поддержание общественного порядка и безопасности граждан, противопожарная охрана и защита от наводнений, в том числе, оснащение и содержание в надлежащем состоянии противопожарных средств гмины;
 - 15) содержание объектов гмины и учреждений общественного назначения, а также административных объектов;
 - 16) установление гарантий социального, медицинского, правового обеспечения беременных женщин.
- Также законом на гмину может быть возложена обязанность выполнения делегированных полномочий, относящихся к компетенции муниципальной администрации, а также по организации подготовки и проведению очередных выборов и референдумов. Полномочия, отнесенные к компетенции муниципальной администрации, гмина может выполнять также на основании договоров с органами этой администрации. Делегирование гмине полномочий муниципальной администрации обязательно сопровождается выделением средств в размере, необходимом для их выполнения. Конкретные правила и сроки перевода финансовых средств



устанавливаются законом, который возлагает на гмину обязанность выполнения делегированных полномочий или на основе договоренности, а несоблюдение указанных сроков является основанием для взыскания пени в пользу гмины.

С целью выполнения возложенных на нее задач, гмина может создавать организационные единицы и заключать договора с другими субъектами, в том числе с неправительственными организациями, а так же участвовать в различных объединениях гмин. Ответственные задачи, выполнение которых выходит за пределы возможностей гмины, выполняются совместно несколькими гминами. Субъекты местного самоуправления, объединения гмин, а также муниципальные сеймики могут оказывать взаимную помощь, в том числе финансовую, в случае возникновения стихийного бедствия, угрозы окружающей среде, катастроф или других чрезвычайных ситуаций.

Управленческая самостоятельность гмин обеспечивается, прежде всего, ее финансовой самостоятельностью, наличием имущества и собственных источников доходов. Польское законодательство закрепляет за гминой достаточно широкий их перечень, в частности, это налоговые поступления (аграрный налог, налог на недвижимость, налог с транспортных средств, гербовый, рыночный сборы, налог с доходов физических и юридических лиц и другое), доходы с имущества гмин, проценты на средства гмины, находящиеся на банковских счетах, субвенции и дотации из государственного бюджета.

Вопросы наполнения бюджетов и использования средств, а также финансового контроля, безусловно, должны стать предметом отдельного исследования. В рамках же данной статьи можем только констатировать, что в Польше создана система, при которой низовые территориальные единицы имеют гораздо больше, чем в Украине, как финансово-хозяйственных, так и управленческих возможностей. В то же время гмины несут гораздо больше ответственности и подотчетны жителям.

К недостаткам польской системы осуществления местного самоуправления польские и украинские ученые относят чрезмерное перекладывание на органы местного самоуправления государственных задач, которые не всегда

достаточно финансируются, возникновение новых коррупционных схем на местах, тенденции к бюрократизации, рост расходов на содержание администрации и удорожание публичных услуг; существующие диспропорции между богатыми и бедными самоуправляющимися органами [8, с. 97].

Вместе с тем, положительные результаты, которые удалось получить в следствии проведенной административно-территориальной реформы, значительны как в части обеспечения потребностей населения, так и в аспекте развития местной демократии и территориального самоуправления. Поэтому опыт Республики Польша в Украине следует, безусловно, учитывать, хотя и с определенными оговорками.

Изучение польского законодательства по вопросам организации и деятельности гминного самоуправления, а также практики его применения позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, органам самоуправления гмины принадлежит большая часть полномочий в децентрализованной структуре польского самоуправления, поскольку именно на этом уровне концентрируется местная жизнь. В случае возникновения сомнений, кому должны принадлежать данная задача или полномочие на местном уровне, следует руководствоваться доминированием компетенции гмины. Кроме того, именно на уровне гмины должна быть локализована вся базовая инфраструктура, которая обеспечивала бы основные потребности населения.

Во-вторых, следует отметить положительную роль внедрения принципа субсидиарности в разграничение полномочий между правительственной администрацией и органами территориального самоуправления (и в первую очередь гминами). Опыт Польши подтверждает целесообразность децентрализации и максимального приближения органов, предоставляющих публичные услуги, к потребителю.

В-третьих, необходимо изменить бюджетное и налоговое законодательство с целью аккумуляции именно на уровне гмины достаточного объема средств для выполнения делегированных полномочий. Также важно расширение возможностей по осуществлению органами местного самоуправления финансово-хозяйственных операций.

Список использованной литературы:

1. Деякі питання державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 № 474-р (із змін.). База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p> (дата звернення: 09.05.2019)
2. Конституція Польської Республіки (з передмовою В. Шаповала). Київ: Москаленко О.М., 2018. 84 с.
3. Ustawa z dnia 24.07.1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trujstopniowego podziału terytorialnego państwa // Dz.U. 1998. № 96. Poz. 603. ze zm.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym: tekst ujednolicony // Dz.U. 1990. № 16 poz. 95 ze zm.
5. Piekara A. Samorząd terytorialny a kreatywność społeczna i rozwój lokalny. *Samorząd terytorialny droga do demokracji*. Poznań: Robdruk, 1994. 127 s.
6. Ustawa z dnia 05.06.1998 r. o samorządzie powiatowym: tekst ujednolicony // Dz. U. 1998. № 91 poz. 578 ze zm.
7. Rozporządzenie Rady Ministrów od 7.08.1998r. w sprawie utworzenia powiatów // Dz. U. 1998. № 103. Poz. 652.
8. Завгородня В.М. Правові засади гмінного самоврядування в Республіці Польща. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2014. № 2. С. 93–98.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Марчук Николай Иванович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права факультета № 4 Харьковского национального университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Marchuk Nikolay Ivanovich – Candidate of Law Sciences, Associate Professor, Head of Constitutional and International Law Department of Faculty № 4 of Kharkiv National University of Internal Affairs

Marchuk_m_i@ukr.net