

дозволяє розв'язати методологічні проблеми правоустановлення і правореалізації норм митного законодавства України згідно з їхніми соціальними цілями, а саме — упорядкування системи митних режимів, що не може припускати безсистемного запровадження нових визначень поняття «підприємство».

#### **Бібліографічні посилання**

1. Воловик О.А.. Предприятие как объект игры без правил // Юридическая практика №51(313), 23 декабря 2003 года. с .1
2. Знаменский Г.Л.: Совершенствование хозяйственного законодательства: цель и средства. – К., 1980.

УДК 342. 25 (438)

**Н. Л. Шпоротюк**

*Дніпропетровський регіональний інститут Академії державного управління при президентіві України*

### **ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

У статі проаналізовано особливості розвитку територіальної організації в сучасній Польській Республіці. Ключові слова: Польська Республіка, місцеве самоврядування, територіальна організація, реформа, гміна, повіт, воєводство.

В статье проанализированы особенности развития территориальной организации местного самоуправления в современной Польской Республике. Ключевые слова: Польская Республика, местное самоуправление, территориальная организация, реформа, гмина, уезд, воеводство.

The article is devoted to problem of development of territorial organization of local self-government in modern Polish Republic. Keywords: Polish Republic, local self-government, territorial organization, reform, gmina, district, province

Розбудова української державності висуває велику кількість нових питань у галузі вирішення місцевих проблем. У Конституції України зазначається, що «міське самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого

значення в межах Конституції і законів України» (ст. 140). У Законі ж України «Про місцеве самоврядування» указано, що окрім права від територіальної громади необхідна й реальна здатність вирішувати питання місцевого значення. Проте теоретичне обґрунтування проблеми ще й досі не знайшло нормального втілення до життя в процесі українського державотворення. Між тим вирішення проблеми криється в розв'язанні проблеми - що є територіальною основою для виникнення комун громадян, об'єднаних намаганням спільно вирішувати питання місцевого рівня.

Відомо, що загальний розвиток соціально-економічних відносин у будь-якій демократичній державі має спиратися на зусилля населення різних територій, об'єднаного місцевими інтересами. Але місцева ініціатива має діяти в напрямі, накресленому політичною владою, що зобов'язана знаходити шляхи для позитивного вирішення проблем забезпечення життєдіяльності населення різних регіонів разом з органами самоврядування. Це відображено в Європейській хартії місцевого самоврядування, що створена задля сумісної дії політичної влади і самоврядних громад країн Європейського Союзу і є зразком для вирішення подібних проблем у нашій країні, яка будує демократичну і правову державу. Щоправда, цей зразок не був узятий до уваги нашими законодавцями хоча б у загальному вигляді, і це одна з причин того, що й досі не проведена адміністративна реформа. Між тим питання реформи територіального устрою будь-якої сучасної демократичної держави мають першорядне значення для її подальшого розвитку. Про це свідчить заснована на змінах у територіальному поділу державної території європейських країн децентралізація влади, у тому числі – у нашого сусіда — Польщі.

Питання правового закріплення модернового територіального устрою європейських держав і досвід Польщі в галузі створення нової системи поділу держави на територіальні одиниці і закріплення за ними певних можливостей для достатнього забезпечення матеріальної основи життя місцевого населення, відображені в науковій літературі. Вирішення цієї

проблеми знайшло відображення в зарубіжній науці завдяки працям таких фахівців, як О. Гладишів, Р. Єнгибарян, Ж. Жакке, В. Іванов, Б. Майгер, В. Маклаков, А. Мишин, Є. Савченко, О. Татам, В. Чиркін [5; 11; 13; 16; 17]. Проте в Україні вона знайшла відображення лише в першому наближенні в працях таких науковців, як В. Ковпаків, Я. Ковальчук, Т. Копелець, М. Корнієнко, В. Лісничий, М. Орзих, М. Баймуратов, Н. Ішуніна, В. Шаповал [3; 9; 10; 12; 14]. І це не дивно, оскільки навіть в самій Польщі реформа територіального устрою тільки-но розпочалася. Робити зважені кінцеві висновки з цього приводу передчасно, адже в нашого сусіда теорія проблеми ще не стала такою практикою, яка набудла незворотного характеру і принесла полякам на рівні територіальних громад великі дивіденди.

Навіть зваживши позитивні наслідки децентралізації влади не лише в Польщі, а й в інших країнах Європейського Союзу, реалізувати в Україні принципи, проголошені європейським актом щодо розвитку місцевого самоврядування, слід обережно. Причому необхідно пам'ятати, що в децентралізації влади і зміні територіального поділу держави, на що спрямовує сучасне конституційне право України, є і позитивні, і негативні сторони. І це тому, що наше місцеве самоврядування своїм станом надало докази того, що воно не є, подібно до самоврядування в розвинених державах зарубіжжя, фундаментом вирішення всього комплексу місцевих проблем. На жаль, на рівні виконання функцій з управління місцевими справами в Україні, на відміну від розвинених демократій Європи, не вдалося зробити цілком самостійною владу місцевого самоврядування, яка не є державною, публічною владою. Лише тоді, коли буде знайдено необхідне функціональне співвідношення політичної влади і самоврядування в межах тих територіальних одиниць, на які поділена держава відповідно до історичних, географічних, економічних, соціальних та інших чинників реального характеру, місцеві проблеми вирішатимуться в належному дусі.

Політико-територіальний поділ кожної сучасної країни одразу ж надає можливість розібратися в тому, які рівні здійснення управлінських процедур,

передбачених законодавством, відповідають тим або іншим частинам території держави [14]. А таких частин держави в сучасному світі велика кількість: у державах з унітарним і федеративним устроєм – штати, султанати, землі, кантони, автономні республіки і округи, райони, провінції й інші [6, с. 265–266; 23, с. 132]. Більшість держав світу є унітарними. Унітарна – значить така, яка не розподілена на більш дрібні державні утворення [11, с. 82–83]. Унітарні держави є найбільш централізованою формою державного устрою, бувають і градації такого устрою – відносно децентралізовані і децентралізовані держави [7, с. 43]. Загальний підхід до вирішення проблем місцевого життя в сучасному світі через активну участь у цьому процесі місцевого співтовариства простий – розбудова децентралізованого державного управління. Правовим підґрунтям цього процесу стала Декларація щодо регіоналізму в Європі (прийнята 04. 12. 1996 р. на засіданні Асамблеї європейських регіонів і м. Базель) [1].

Однією з основних цілей державних органів влади й особливо органів місцевого самоврядування, які також реалізують владно-управлінські функції, але на місцях, де вони найбільш наближені до громадян, є забезпечення необхідних умов для життєдіяльності населення, але разом з громадянами, які мають реалізувати власні ініціативи, особливо в галузі підприємництва [8, с. 40]. Реформи адміністративно-територіального устрою сучасних провідних держав світу були розпочаті в 70-х рр. минулого століття у Великій Британії й Німеччині, а десятиріччям пізніше – у Франції. Вони знайшли відображення в праві Європейського співтовариства [13, с. 48]. Однак ці реформи так і не усунули істотних відмінностей між адміністративно-територіальними одиницями, які організаційно належать до одного виду, оскільки їхня територія, чисельність населення та економічний потенціал досить різноманітні.

Процес здійснення реформи в Польщі спрямований на розв'язання таких проблем: створення незалежного базового рівня в адміністративно-територіальному устрої країни (гміни, повіти, воєводства); поетапні зміни

структури та механізму функціонування центрального уряду; запровадження нових механізмів і процедур діяльності регіональних органів влади [8, с. 93]. Все це розвивається на засадах субсидіарності, результат якої – децентралізація та деконцентрація повноважень від центрального рівня на місця, у регіони, якими є шістнадцять воєводств з ознаками самоврядності. Завданням самоврядної влади на рівні воєводства є розроблення та реалізація стратегії розвитку воєводства [16, с. 34], формування громадянської та культурної свідомості нації, пробудження економічної активності, підвищення рівня конкурентоспроможності та активізації економіки воєводства, збереження цінностей культурного та природного середовища. Конституція Польської Республіки зазначила (ст. 165), що одиниці територіального самоврядування вважаються юридичними особами [9, с. 686-732].

Найбільш помітною зміною в Польщі в галузі перебудови місцевого самоврядування стало відновлення гмінної територіальної організації, що польські політики і правознавці вважають першим кроком до побудови громадянського суспільства. Польське конституційне право зафіксувало, що гміна як історична одиниця територіального поділу держави є щонайменшою територією, у межах якої спільнота місцевих жителів у змозі вирішувати нагальні проблеми власного життя. При тому вважається, що найвищою владою в кордонах гміни є сукупність польських громадян, які постійно проживають на даній території. Як і в інших демократичних державах Європейського Союзу, члени гмінної громади можуть брати будь-яку участь у спільному вирішенні місцевих справ: від права приймати рішення шляхом виборів або референдуму, реалізації права на одержання інформації стосовно стану справ у гміні до участі в громадських консультаціях, заходах громадського контролю й захисту індивідуальних або групових інтересів у судових органах Речі Посполитої. Зрозуміло, що самостійність гміни підлягає судовому захисту відповідно до вимог конституції та принципів процесуального законодавства [2].

Правила нової системи адміністративно-територіального поділу Польщі зафіксували незалежність між рівнями самоврядної громадської організації. І це відобразило позбавлення контрольно-наглядових функцій органів виконавчої влади повітів і воєводств по відношенню до самоврядних структур. Проведення гмінної реформи призвело до скасування деяких органів державної виконавчої влади минулого, зрозуміло, на відповідних рівнях влади повітів та воєводств, завдяки чому місцеве самоврядування отримало реальну незалежність. Гміна як юридично організована територіальна спільнота осіб бере участь у здійсненні публічної влади [18. S. 4; 19. S. 1], причому вона реалізує публічні завдання від власного імені та під власну відповідальність [22; 23. С. 34].

Отже, процес у польській державі замкнувся на регіональних органах влади, що значно і відповідає загальноєвропейському процесу передачі повноважень на щоденну діяльність у всіх сферах регіонального управління від політичної влади до органів самоврядування [18. S. 4; 19. S. 1; 20. S. 1; 21. S. 7]. Вона бере участь у здійсненні публічної державної влади і виконує публічні завдання від власного імені і під власну відповідальність як юридична особа, має специфічні завдання локального характеру, які не визначені законом для інших суб'єктів. Обрана загальними виборами рада гміни сама обирає правління й бургомистра або президента, котрі несуть відповідальність за реалізацію завдань у галузях комунального господарства, шляхів і транспорту, освіти і культури, охорони здоров'я, безпеки та громадського порядку, соціальної допомоги, адміністративного обслуговування, податків і місцевих зборів. Така система довела свою ефективність, тому її найважливіші елементи слід було б застосовувати і в Україні.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята асамблеєю Європейських регіонів // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7–9 (3). – С. 162–170.
2. Про самоврядування воєводств: Закон Республіки Польща від 05 червня 1998 р. // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К., 2001. – С. 324-334;



3 Ковальчик Я. Адміністративна реформа у Польщі в контексті інтеграції до Європейського Союзу / Я. Ковальчик // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – К., 2001. – С.21-28

4. Конституции зарубежных государств. – М., 1996.
5. Конституции зарубежных государств / Сост. В. В. Маклаков. – М., 2002.
6. Конституции зарубежных государств. – М.: Юристь, 1996.
7. Конституции зарубежных государств. – М., 1996.
8. Конституции зарубежных государств. – М., 1996.
9. Корнієнко М. І. Місцеве самоврядування / М. І. Корнієнко. – К., 1997;
10. Лісничий В. В. Політичні та адміністративні системи зарубіжних країн / В. В. Лісничий. – Х.: Торнадо, 2001;
11. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран / А. А. Мишин. – М., 1998.
12. Орзих М. Ф. Международные стандарты местного самоуправления / М. Ф. Орзих, М. А. Баймуратов. – Одесса, 1996.
13. Татам А. Право Європейського Союзу / А. Татам. – К., 1998.
14. Територіальні організація влади в Україні: статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / За ред. А. П. Зайця. – К., 2002.
15. Фрицький Ю. Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації / Ю. Фрицький, Н. Ішуніна // Віче. – 2002 - №6 – С.34-3918.
16. Чиркин В. Е. Основы сравнительного государственоведения / В. Е. Чиркин. – М., Артикул, 1997.
17. Maigier B. Samorzad terytorialny Polski i Ukrainy. Wybrane zagadnienia prawne. Stan prawny 1.X.1999 / B. Maigier. – Warszawa, 1999.
18. City Development Strategy. Plan for Sustainable and Balanced Development of the City. – Szczecin: Grafic House, 2008.
19. Informator dla przedsiębiorców. Pomoc publiczna w podatkach localnych. 3-ed. - - Szczecin, 2008.
20. Strategie rozwoju miast i gmin. Przyklady dobrych rozwiasan. - Warszawa, 1999.
21. Szczecin w licbach. Urzad statystyczny w Szczecinie. – Szczecin, 2008.

УДК 342. 25 (72)

**Д. В. Яблонський**

*Дніпропетровський регіональний інститут Академії державного управління  
при президентові України*

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ КОМПЕТЕНЦІЇ ОРГАНІВ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В США**

**В статті проаналізовані правові основи компетенції органів муніципального управління в США. Ключеві слова: США, муніципальне право, муніципальне управління, компетенція органів місцевого самоуправління.**