

# **Досвід децентралізації: особливості місцевого самоврядування у Франції та Польщі**

**Коже  
н раз,  
коли в  
Україні  
розпочина  
ються  
вибори,  
ми  
прагнемо  
забути  
все, що  
хоч би  
віддален  
о  
нагадува  
ло  
модель  
оптиміст  
ичного  
майбутн  
ього. В  
сусідній  
Європі по-  
іншому.  
Там не  
існує  
тотальної  
політизаці  
ї  
населення  
. На заваді  
цьому  
стоїть  
децентрал  
ізована  
влада,  
самостійні  
регіони і  
міцні  
самоврядн**

Змініть спосіб створення добробуту і ви негайно зіштовхнетесь з тими, хто відстоює свої інтереси, і чие панування породжено попередньою системою - так нещодавно висловився один із американських політологів з приводу проблеми реформування системами влади. Ця думка є досить актуальною напередодні парламентських виборів в Україні, особливо в контексті заяв, які нам доводиться чути з уст майже усіх учасників виборчої компанії. Разом з тим, аналізуючи промови лідерів, кожен із нас прагне зрозуміти, що є спільне у тих промовах? Адже саме декларації, які об'єднують політичних акторів, вказують на вектор їх реальних намірів і те, наскільки останні переймаються долею виборців. Знаючи їх, ми можемо сподіватися, що якась частина улесливих обіцянок буде реалізована.

Однак, головне чого можна очікувати від дострокових виборів – це утвердження практики періодичності, сприймаючи таку практику, як нормальне явище. По-друге, приступити, до фундаментального реформування системи влади в Україні. Всі інші заяви вартують мало. Грандіозні політичні шоу не замінять гострої необхідності проводити вибори за відкритими списками, розширювати внутріпартійну демократію, змінюючи при цьому існуючу партійно-політичну модель, а відтак механізми ротації партійних кадрів, відмовитися від персоналізації партій, утвердивши демократичні механізми прийняття організаційних та політичних рішень. Тому досвід сусідніх європейських держав, які успішно цю проблему вирішили і сьогодні мають суспільство, яке розвивається набагато динамічніше, а ніж наше, є досить важливим. Найголовніше те, що їм вдалося здійснити реальний розподіл влад (законодавчої, виконавчої і судової) і значну частину повноважень передати органам місцевого самоврядування. Це відкрило нову сторінку у розвитку європейської демократії, а, відтак, стало підґрунтям для зміцнення конкурентноспроможності держав - членів Співтовариства.

Сьогодні в Європі не існує функціональних конфліктів між законодавчою і виконавчою владою, а політична боротьба набула демократичного характеру. Наприклад, у Франції відповідно до Конституції П'ятої республіки, Президент має обмежені стосунки з Парламентом і не є перед ним відповідальним. Він не володіє законодавчою ініціативою. Ця прерогатива закріплена за Прем'єр-міністром, який призначається Президентом.

Президент спілкується з обома палатами Парламенту тільки через послання, які зачитуються головою Національних зборів та головою Сенату і не підлягають дебатуванню. Президент не може відмовитися від оприлюднення законопроектів ухвалених Парламентом, хоча має право звернутися до Парламенту з проханням переглянути законопроект. Та траплялося таке лише двічі у 1983 і 1985 роках і то з технічних, а не політичних причин. Однак Президент Франції має право розпускати Національні збори і здійснювати надзвичайні повноваження. Поряд із цим він командує збройними силами, приймає рішення про застосування ядерної зброї, призначає французьких послів за кордоном, отримує вірчі грамоти від іноземних послів, веде переговори й підписує угоди. До того ж, він головує на засіданні Ради

міністрів, затверджує тих, кого призначають на високі державні посади (перфектів, генералів й адміралів, керівників університетів, міністерств центрального уряду, директорів державних підприємств).

Французький Парламент не має права відправляти Уряд у відставку, але важливою його функцією є контроль над бюджетом.

Французькі сенатори обираються терміном на 9 років, але кожних три роки склад Сенату (321 чоловік) оновлюється на третину. Сенат є верхньою палатою Національних зборів і вибори до нього не є загальними. В них беруть участь лише виборні особи: регіональні, генеральні і муніципальні радники (депутати), яких нараховується близько 150 тисяч.

Сенатор отримує заробітну плату близько 7 тисяч "євро" на місяць, половина якої обкладається податком. Щорічно кожному сенаторові виділяється чимала сума для утримання своїх помічників. До того ж кожен сенатор має окремий кабінет та автомобіль. Він користується безкоштовним проїздом залізницею, а також має право здійснити 30 безкоштовних авіаперельотів. Сенатський ресторан славиться недорогим і вишуканим меню, а сенатори досить часто, як і наші парламентарі у Верховній Раді, відсутні на його засіданнях.

Що ж стосується місцевого самоврядування, то Конституція цієї країни мало що про нього говорить. В статті 72 йдеться про місцеві колективи, якими є комуни, департаменти і заморські території. Комуни – це базова ланка місцевого самоврядування у Франції. Їх нараховується 36763. Мер, який стоїть на чолі комуни, водночас є посадовою особою місцевого самоврядування і представником державної влади. В 1983 році значна частина функцій державної влади передана місцевому самоврядуванню. Кожна частина території Франції належить до однієї із комун. Варто пам'ятати, що комуни є у кожному населеному пункті.

Місячний оклад мера села з населенням до 500 жителів складає 615 "євро". Якщо в селі проживає від 500 до 900 мешканців – мер отримує 1123 "євро" на місяць.

Оскільки сільські комуни у Франції невеликі і їм важко ефективно виконувати свої функції, сім років назад почали створюватись об'єднання комун, які інколи нараховують більше 30 самоврядних територій.

Вибори муніципальних радників (депутатів) проводяться раз на 6 років по всій Франції за мажоритарною системою. Муніципальна рада обирає мера, його заступників і формує комісії. Функції контролю за рішеннями ради здійснює перфект, але тільки в частині їх законності. Перфект може своєю постановою призупинити діяльність ради, але не більше ніж на один місяць.

Мер та його заступники складають виконавчий орган ради – муніципалітет, який обирається із числа радників (депутатів).

Другим рівнем адміністративно-територіального устрою у Франції є департамент. Департаментів у Французькій Республіці 96. Всі вони були створені ще за часів Наполеона. Департамент складається із генеральної ради, як органу самоврядування і перфекта - органу державної влади. Вибори до генеральної ради також проводяться за мажоритарною системою у два тури. Термін дії мандата депутата Генеральної ради складає 6 років. Виконавчу владу Генеральної Ради очолює голова ради.

Державну владу на регіональному рівні репрезентує департамент (державна адміністрація), на чолі якого стоїть перфект. Тільки перфект має право висловлюватися від імені держави. Він же представляє, на рівні регіонів державну виконавчу владу в особі міністрів. Перфект є представником уряду в департаменті.

Третім рівнем адміністративно-територіального устрою є округи. Округи, які існували до березня 1982 року для вирішення проблем регіонального розвитку, набули статусу місцевого колективу. Представницьким органом округу є окружна рада. З 1986 року окружні радники (депутати) обираються прямими виборами. Вибори організовуються на рівні департаментів, при чому у кожному департаменті голосування відбувається за партійними списками.

У сусідній Польщі місцеве самоврядування, як і у Французькій Республіці, є формою публічної адміністрації. З 1 січня 1999 року тут діє триступенева структура територіального самоврядування: гмінне, повітове і воєводське.

Територіальне самоврядування у Польщі немає ієрархічної структури. Гміна, повіт, воєводство незалежні один від одного. Основною одиницею територіального самоврядування є гміна. На території країни знаходиться 2 478 гмін. Тільки у Великопольському воєводстві нараховується 226 гмін.

За своїм характером гміни поділяються наступним чином: сільську (яка включає багато сіл та немає на своїй території міста), місько-сільську (до складу якої входить місто і декілька сіл), міську (гміна зі статусом міста). Кожна із них виконує всі завдання, які не входять до компетенції інших рівнів місцевого самоврядування. Такими завданнями є просторовий розвиток, охорона навколишнього середовища, будівництво доріг, мостів, каналізацій, водопроводів, організація дорожнього руху, постачання електро- та теплової енергії, організація охорони здоров'я та соціальної допомоги, житлового будівництва тощо.

Керівним органом гміни є рада гміни. До ради входять депутати (радники), які обираються шляхом прямого голосування. Раду очолює голова і заступник голови. Кількість депутатів( радників) залежить від кількості жителів гміни. Для прикладу, у гмінах з населенням до 20000 жителів – 15 депутатів, до 50000 – 21 депутат, до 100000 – 23 депутати, до 200000 – 25 депутатів. Термін повноважень ради гміни триває 4 роки від дня виборів. Сільську гміну очолює вуйт, місько-сільську – бургомістр, міську( яка нараховує понад 100000 мешканців) – президент. До 2002 року вуйт обирався радою. При цьому його кандидатуру подавав голова ради гміни. З 2002 року вуйт обирається загальними зборами і виконує рішення ради гміни.

Структурною одиницею другого рівня територіального самоврядування в Польщі є повіт. З 379 повітів 314 – це земські повіти і 65 міські (як правило, міста, де проживає більше 100000 жителів). Рада повіту обирається на чотири роки. До її складу входять депутати (радники) у кількості від 15 до 39 чоловік. Рада повіту, зі свого складу, обирає голову.

Повітова виконавча влада ( правління) обирається радою - від 3 до 5 осіб. Очолює правління староста.

Третім рівнем територіального самоврядування в Польщі є воєводство.

В результаті адміністративної реформи 1999 року в республіці створено 16 нових самоврядних воєводств. Варто зауважити, що метою адміністративно-територіальної реформи в Польській Республіці було створення сильних регіонів, які б могли успішно конкурувати з регіонами інших європейських держав після вступу цієї країни до Європейського Союзу. Серед усіх польських регіонів найбільшим є Великопольське воєводство. Воно належить до трьох воєводств з найпривабливішим інвестиційним кліматом, чому сприяли комунікаційна доступність, оточення бізнесу, абсорбційна спроможність ринку, рівень розвитку промисловості і динаміка процесу трансформації. Сьогодні у воєводстві функціонує близько 5 тисяч фірм створених за участю іноземного капіталу, які інвестували в економіку регіону біля 7 мільярдів доларів США.

Органом самоврядування воєводства є сеймик, до складу якого входять депутати (радники), які обираються на чотири роки. У Великопольському воєводстві їх 39. У Келецькому - 30. За виконання своїх обов'язків кожен радник (депутат) отримує щомісяця винагороду у розмірі 1,5 тисячі злотих (2700 грн.), які не оподатковуються. Сеймик відповідає за розвиток регіону.

Правління воєводства є його виконавчим органом. До складу правління входять 5 осіб: маршалек (голова), його заступник і члени. Правління відповідає за виконання бюджету воєводства, підготовку проектів та їх реалізацію, організацію співробітництва з органами місцевого самоврядування інших держав. До того ж, правління є головним оператором фінансових коштів, які виділяються в рамках структурних фондів Євросоюзу.

Державну владу, на рівні воєводства, представляє воєвода, який призначається Прем'єр-міністром. До компетенції воєводи належить контроль за діяльністю поліції, пожежної охорони, закладів культури та освіти, якістю продуктів харчування й умовами торгівлі, охороною навколишнього середовища, а також діяльністю торгової інспекції, охороною пам'яток, інспекцією будівельних робіт. Тобто, воєвода здійснює виключно наглядові функції. Бюджет воєводи – це бюджет держави.

Важливою характерною рисою як польських, так і французьких регіонів стало прагнення інтегруватися в Європу самостійно, без згоди на те центрального уряду. Таке прагнення виникло на основі реалізації фундаментальної ідеї адміністративно-територіальної реформи – ідеї децентралізації. В Польщі першим стратегічним кроком у напрямку децентралізації було створення незалежного базового рівня територіального устрою країни і наділення його реальною владою. Цей рівень представляли гміни. В результаті, вони навчилися вирішувати місцеві проблеми на власний розсуд і під свою відповідальність. Впродовж семи років гміна стала найбільшим надавачем публічних послуг громадянам. Сьогодні, в середньому, один повіт складається із 8 гмін, у кожній з яких знаходиться близько 9 населених пунктів. Але, якщо в Україні на одну сільську раду припадає 49 квадратних кілометрів території і 1,4 тис. населення, то в Польщі – відповідно 110 і 10,4. Водночас повіти та воєводства, практично, не відрізняються, за розмірами від українських районів та областей.

Однак, на відміну від українських сільських рад, польські гміни мають від 20 до 25 штатних працівників, до яких належать мер, віце-мер, два секретарі мера, 5 працівників фінансового відділу, 3 працівники бухгалтерії, 4 -

інвестиційного відділу, 1-веде зовнішні відносини гміни, 1 – відповідає за екологію і сільське господарство і двоє організують роботу депутатів. Окремо функціонує комунальна служба (8 працівників). Сільська гміна налічує 15-20 депутатів. За один день роботи в комісіях чи на засіданні ради гміни, депутат отримує 100 злотих. Таку ж винагороду мають солтиси (старости) сіл, що вибираються зборами кожного села терміном на чотири роки. Зарплата мера становить 5000 злотих ( 9000 тис. грн.) на місяць, головного фінансиста – 4000 злотих, інженера-будівельника – 2300 злотих.

Все це є результатом процесу децентралізації влади в Європі і зміцнення базового рівня місцевого самоврядування. Для України дана проблема досить гостра. Не вирішивши її, не можливо побудувати спільність успішно діючих територій.

На жаль, сьогодні ми переймаємося депутатськими пільгами, недоторканістю й утопічними політичними проектами, які відволікають увагу від вирішення тих проблем, що впливають на рівень і якість життя людей. Та й результативність виборів, як відомо, залежить від системи і правил, за якими ці вибори проводяться. Те, що ми спостерігаємо останнім часом оптимізму не додає. Саме тому проблема децентралізації влади і зміцнення статусу регіонів є такою актуальною. Але для цього вони повинні навчитися формувати регіональні інтереси, прагнути свободи і відповідальності та не ігнорувати досвіду країн, які багато в чому нас випередили.

Що ж стосується депутатів, то між депутатами усіх країн є досить багато схожого. Перша і загальна для всіх закономірність – прагнення кожного депутата, який одного разу отримав депутатський мандат, знову попасти до законодавчого органу. Інша – неймовірна солідарність у відстоюванні власних пільг та привілеїв, яка незворотно закінчується одним і тим же – зміцненням всіх цих пільг і привілеїв. Не думаю, що Україна в цьому особлива, але сподіваюсь, що і вона з часом стане повноцінною європейською державою, в якій правила гри будуть для всіх однаковими.

**Петро Слотюк, голова постійної комісії обласної Ради з питань євроінтеграції та регіонального розвитку.**