

УДК 342.25 (438): 342.25 (477)

**СИСТЕМА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ:
ПЕРСПЕКТИВИ ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ В УКРАЇНІ**

**THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND:
THE PERSPECTIVES ON THE USAGE OF SUCH EXPERIENCE IN UKRAINE**

Грובה В.П.,
*доктор юридичних наук, доцент,
заступник начальника Сумської філії
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті досліджено систему та особливості місцевого самоврядування в Польщі. Визначено обсяг повноважень органів місцевого самоврядування республіки. Наголошено на необхідності використання польського досвіду у реформуванні місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, гміна, повіт, воєводство, децентралізація, зарубіжний досвід.

В статье исследована система и особенности местного самоуправления в Польше. Определен объем полномочий органов местного самоуправления республики. Отмечена необходимость использования польского опыта в реформировании местного самоуправления в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, гмина, уезд, воєводство, децентрализация, зарубежный опыт.

The article deals with the system and peculiar features of the local self-government in Poland. The author defines the scope of powers that are delegated to the local self-government bodies of the republic. Remarkd the necessity of using Polish experience in the reformation of Ukrainian local self-government bodies.

Key words: local self-government, gmina, county, province, decentralization, foreign experience.

Постановка проблеми. Незмінний курс на євроінтеграцію шляхом проведення численних реформ у різних сферах державної політики України є необхідним і життєво важливим для нашої держави, оскільки Україна переживає важкі часи в період економічної нестабільності, відкритої активізованої воєнної агресії проти неї. Таким чином, державна влада повинна спрямувати свої зусилля не тільки на подолання воєнного конфлікту, який виник на Сході України, але й вживати всіх необхідних стратегічно зорієнтованих дій для підтримання основного напрямку державної політики, а саме вступу до Європейського Союзу, а також дотримання Україною його умов і вимог, ефективного виконання яких сприятиме прискоренню процесу імплементації угоди з ЄС та, відповідно, інтеграції України до Європейського Союзу.

Незмінність європейського вибору України зумовлена самим фактом цивілізаційної приналежності до спільноти європейських народів. Інтеграція в європейський політичний, економічний і гуманітарний простір є стратегічним орієнтиром і системоутворювальним чинником розвитку держави. Складовими процесу зближення України з ЄС виступають поглиблення політичного діалогу, зміцнення європейського безпекового простору і підвищення ефективності інструментів співпраці у пріоритетних галузях інтеграції [1, с. 11].

Одним із таких напрямків є децентралізація влади та реформування місцевого самоврядування, до яких слід віднести: дерегуляцію послуг і дозволів, надання ширших повноважень і ресурсів місцевим органам влади (територіальним громадам села, селища, міста); з метою уникнення дублювання повноважень органів місцевого самоврядування і органів виконавчої влади необхідно здійснити їх чітке розмежування; з отриманням органами місцевого самоврядування більшого спектру повноважень необхідно підсилити їх відповідальність перед виборцем і державою.

Стан дослідження. Проблемним питанням реформування місцевого самоврядування приділяли свою увагу такі вчені, як С. О. Байрак, О. В. Батанов, Ю. М. Кириченко, В. В. Кравченко, В. С. Кубійда, М. О. Петришина, О. В. Петришин, В. Ф. Погорілко, С. Г. Серьогіна, В. О. Серьогін, В. Я. Тацій, Ю. М. Тодика, Ю. С. Шемшученко та ін. Проте досягнення позитивного результату в реформуванні місцевого самоврядування можливо лише з урахуванням надбань зарубіжного досвіду формування та здійснення управління на місцевому рівні. Тому вважаємо за доцільне звернутися до досвіду організації місцевого самоврядування в Польщі і розглянути можливість використання практики трансформації його системи в Україні.

Мета статті полягає в дослідженні системи місцевого самоврядування в Польщі та можливостей використання такого зарубіжного досвіду в Україні.

Виклад основного матеріалу. На початку нашого дослідження необхідно зауважити, що поняття «міське самоврядування» має давні історичні витоки, оскільки вперше його було використано в

період Великої Французької революції, щоб відобразити факт самостійності общин (громад) стосовно держави. Виникнення терміна пов'язане з міністром Пруссії бароном фон Штейном, який бачив у самоврядуванні більше, аніж просто форму участі громадян в управлінні справами держави на місцевому рівні, а насамперед, спільноти людей, які в частині своїх справ є незалежними від держави [2, с. 125]. Тобто основна властивість місцевого самоврядування полягала в незалежності утворених на місці громад (общин) у вирішенні справ місцевого значення в різних сферах життєдіяльності. Отже, йшла мова про заінтересованість спільноти людей у власних справах.

Міське самоврядування має устатковану, чітко визначену систему, яка являє собою сукупність органів місцевого самоврядування, органів самоорганізації населення й організаційних форм, за допомогою яких відповідна територіальна громада або складові частини здійснюють завдання і функції самоврядування, вирішують питання місцевого значення [3, с. 26], проте ця система в різних країнах має певні властиві їй особливості, які впливають з особливостей державного устрою, адміністративно-територіального поділу конкретної держави.

Слушно вважаємо думку про те, що визначальним для України у сфері вдосконалення місцевого самоврядування виступає досвід Республіки Польща – країни, яка успішно та динамічно здійснила реформу місцевого самоврядування і яка, за експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, є взірцем таких перетворень у Центрально-Східній Європі [4, с. 16]. Процес реформування місцевого самоврядування в Польщі, який був спрямований на децентралізацію державної влади і розширення функцій місцевих органів в управлінні публічними справами місцевого значення, досягнув своєї мети.

Наразі в Польщі запроваджено трирівневу структуру місцевого самоврядування: місцеві органи на рівні гмін (до компетенції яких належить вирішення публічних справ місцевого значення); повітів (вирішення тих публічних справ, що виходять за межі компетенції гміни); воєводств (які представляють уряд у відповідному регіоні та уповноважені на здійснення контрольно-наглядових повноважень щодо гмін і повітів). Створено 308 повітів (округів), число гмін (муніципалітетів) не змінилося. На регіональному рівні було створено 16 воєводств (областей), у середньому по 2,4 млн. жителів, з яких найбільша кількість є у воєводстві Шльонське і Мазовецьке.

На думку Джузеппе Кальзоні, автора статті «Від системи централізованого управління регіонів до системи місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах. Польський приклад», «призначення, а точніше реактивування місцевого самоврядування після зміни режиму, започаткованого в 1989 році, належить зарахувати до одного з найважливіших рішень, прийнятих з метою перетворення державної системи Польської Республіки. Становить воно найважливіший елемент процесу, що полягає в переході від авторитарної і центральної моделі державного

управління до моделі демократичної держави і децентралізованого управління» [5]. Так, у результаті впорядкування системи організаційної структури державного управління в Польщі та її територіальних основ відбувся поділ функцій між різними сегментами державних і муніципальних органів влади, а також передача низки державних функцій місцевому самоврядуванню.

До теперішніх конституційних засад місцевого самоврядування належать: Конституція Республіки Польща 1997 року [6], Закон від 8 березня 1990 року «Про місцеве самоврядування гмінне» [7]; Закон від 5 червня 1998 року «Про місцеве самоврядування повітове» [8]; Закон від 5 червня 1998 року «Про місцеве самоврядування воєводське» [9]; Закон від 20 червня 2002 року «Про прямі вибори сільського голови (wójt), голови райради (burmistrza), голови міста (prezydenta miasta) [10].

Відповідно до ст. 164 Конституції Республіки Польща основною одиницею територіального самоврядування є гміна, яка виконує всі завдання територіального самоуправління, не закріплені за іншими одиницями територіального самоуправління [6]. Гміна наділена статусом юридичної особи. Вона виконує публічні завдання від свого імені і під власну відповідальність. До обов'язків гміни належать усі публічні справи місцевого значення, до яких належать такі сфери, як міське господарство, освіта, культура, комунальні послуги, охорона здоров'я, громадського порядку та ін.

Відповідно до Закону «Про місцеве самоврядування гмінне» гміна наділена як власними повноваженнями, так і делегованими (доручені з області урядової адміністрації). До власних належать 20 пунктів, проте законом чітко передбачено, що відповідний перелік завдань, які визначені в ст. 7, є невичерпним. Тобто, з огляду на це, необхідно наголосити на достатній самостійності гміни у вирішенні своїх місцевих справ, що, у свою чергу, є проявом принципу децентралізації.

За чисельністю населення, яке проживає на території, гміни поділяються на сільські, головою яких є вїйт, сільсько-міські (голова – бурмістер), міські із понад 200 тисяч населення (голова – президент). Зараз у Польщі є: 1566 гмін сільських, 608 сільсько-міських та 305 міських, у тому числі 66 міст на правах повіту. Вїйт обирається безпосереднім таємним голосуванням на 4-літню каденцію. Вїйт не може бути депутатом, послом, сенатором, воєводою, працівником управління гміни або урядової адміністрації, не може вести господарську діяльність, окрім сільгосппродукції. Його також можна відкликати від виконання покладених на нього повноважень, наприклад, через довгу хворобу.

До представницьких органів гміни належать рада гміни, кількість членів якої залежить від чисельності населення, яке проживає в гміні. Так, 15 членів ради – в гмінах до 20000 жителів, 21 член ради – до 50000 жителів, 23 члени ради – до 100000 жителів, 25 членів ради – до 200000 жителів і по 3 члени ради на кожних 100000 жителів, але не більше ніж 45.

Тобто спостерігається принцип пропорційності визначення кількості складу ради гміни. До повноважень ради гміни належать усі повноваження в межах території гміни, якщо інше не передбачено законом. Відповідні повноваження передбачені ст. 18 «Про місцеве самоврядування гмінне».

Наступною територіальною одиницею є повіт (powiat), який є повністю самоврядною одиницею з власними завданнями і відповідальністю, сконцентрованими у сфері громадських послуг та місцевої адміністрації. До його повноважень належить надання лише тих послуг, які не могли бути забезпечені на місцевому рівні, зокрема: видача дозволів на будівництво, управління водоканалом, контроль над використанням природних ресурсів, інспекція навколишнього середовища і санітарна інспекція, реєстрація транспортних засобів, видання посвідчень водіям. Повітовим рівнем самоврядування також здійснюється координація п'яти основних контрольних функцій, що виконуються іншими службами, які, однак, підпорядковані голові його адміністрації: поліція, пожежна служба, санітарно-епідеміологічна інспекція, ветеринарна інспекція та інспекція ветеринарного нагляду [11].

На рівні воєводства діють як органи місцевого самоврядування, так і державна адміністрація на чолі з воєводою. Тобто воєводство має самоврядно-державний характер. Органом місцевого самоврядування на рівні воєводства є сеймик. Він формується шляхом прямих виборів. Органи місцевого самоврядування Польщі обираються терміном на чотири роки. Чисельний склад сеймиків залежить від кількості мешканців даної одиниці. Виконавчим органом сеймику є управління на чолі з маршалком воєводства. Маршалок обирається з числа радників сеймику. Головним завданням воєводського самоврядування є проведення власної воєводської політики та ухвалення стратегій розвитку регіону, а також участь у реалізації завдань, що стоять перед державою в цілому. Найважливішим є укладання контрактів регіонів з урядом. Це забезпечує бюджети воєводства грошовими надходженнями [12, с. 32].

На локальному й регіональному рівні територіального самоврядування, тобто повіту і воєводства, представницькі органи (відповідно районні і обласні ради) наділені виключними повноваженнями, перелік яких міститься відповідно у ст. 12 Закону Польщі «Про місцеве самоврядування повітове» [8] і у ст. 18 Закону «Про місцеве самоврядування воєводське» [9]. На думку польського науковця Х. Іздебського, існує принципова відмінність між компетенцією органів локального (гміна, повіт) і регіонального (воєводство) самоврядування. На локальному рівні (існує припущення) Рада гміни і Рада повіту є компетентними щодо вирішення всіх справ, віднесених до відповідного рівня. Водночас, коли на рівні воєводства діє відмінний принцип, компетентним у вирішенні всіх справ є правління воєводства, що є виконавчим органом самоврядування [13, с. 145].

Проте, незважаючи на низку проблем у системі місцевого самоврядування, наприклад тих, які вини-

кають під час функціонування воєводств внаслідок їх дуалістичного характеру, тобто неврегульованості відносин між державною регіональною адміністрацією (воєводою) і регіональним самоврядуванням, що призводить до подвійного підпорядкування керівників деяких служб (наприклад, поліції) адміністрації повіту (виконавча влада) і вищому рівню керівництва відповідної служби, адміністративні реформи, які були проведені в Польщі, все ж таки сприяли розвитку місцевого самоврядування та оптимізації управління державою, що підтвердило демократичну, соціальну-правову орієнтацію держави.

На відміну від Польщі, в Україні місцеве самоврядування перебуває під жорстким контролем виконавчої влади, в якому члени територіальних громад не відіграють важливої ролі в муніципальному житті, простежується пряме й опосередковане втручання виконавчої влади у діяльність місцевого самоврядування в політичному, фінансовому й адміністративному аспектах. Були здійснені неодноразові спроби щодо вдосконалення системи місцевого самоврядування з метою забезпечення ефективного вирішення місцевих питань у сфері надання публічних послуг, які повинні характеризуватись такими властивостями, як доступність і висока якість, з метою задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад, внаслідок чого вносились численні зміни до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Проте зміни, які були втілені в окремих положеннях вищезазначеного нормативно-правового акта, не покращили ситуацію з місцевим самоврядуванням, оскільки, на нашу думку, для досягнення ефективного результату необхідно застосовувати комплексний підхід до реформування системи місцевого самоврядування, тобто прийняти якісно новий Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», який би повною мірою відповідав міжнародним стандартам та положенням Європейської хартії місцевого самоврядування.

Також ми підтримуємо думку провідних учених про те, що побудова місцевого самоврядування в нашій країні неможлива без формування активної громадської позиції населення, трансформування його з простої сукупності жителів на певній території в спільноту, яка має спільні інтереси, здатна об'єднати

ресурси для досягнення загальної мети розвитку територіальної громади [14, 15].

В Україні в 2014 році була розроблена нова Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [16] основними завданнями якої є забезпечення доступності і якості публічних послуг, досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади з метою забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються такими органами, створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень тощо.

Так, відповідно до цієї Концепції запропоновано запровадити трирівневу систему адміністративно-територіального устрою: регіони, райони, громади (це деякою мірою нагадує досліджену вище систему місцевого самоврядування Польщі), де під громадою слід розуміти адміністративно-територіальну одиницю, утворену відповідно до закону, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто), а також прилеглі до них території. Передбачено принцип субсидіарності розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів. Запропоновано право місцевого самоврядування на частку загальнонаціональних податків, чітко пропонується зафіксувати на рівні Конституції положення про те, що обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинен відповідати їх повноваженням, а в разі надання делегованих повноважень, щодо яких було прийнято рішення органами державної влади, держава повинна компенсувати відповідні витрати органів місцевого самоврядування.

Висновки. Отже, на основі вищевикладеного можемо зробити висновок, що встановлення децентралізованого місцевого самоврядування в Польщі є тим зарубіжним позитивним досвідом, який можна використати в Україні для проведення реальних та ефективних реформ місцевого самоврядування з метою надання йому більшої самостійності у вирішенні місцевих справ та питань на користь інтересів не чиновників, а простого місцевого населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Клименко І. В. Ризики європейського інтеграційного проекту: виклики та можливості для України / І. В. Клименко, І. В. Ус. – К. : НІСД, 2012. – 88 с.
2. Політологія : підручник / М. М. Вергеш. – 3-тє вид., переробл. і доповн. – К. : Знання, 2008. – 384 с.
3. Біленчук П. Д. Місцеве самоврядування в Україні (муніципальне право) : навч. посіб. / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – С. 26.
4. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України / В. Малиновський // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : матеріали наук. – практ. конф. Тези доп. (17–18 травня 2007 р.) / Відпов. ред. В. Малиновський. – Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2007. – С. 15–18.
5. G. Calzoni: Od systemu scentralizowanego zarządzania regionów do systemu samorządów terytorialnych w krajach postkomunistycznych. Przypadek Polski, Kwartalnik „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” czasopismo Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza i Akademii Ekonomicznej w Poznaniu 1994, nr 2, s. 107.
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>
7. Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym // Jednolity tekst ustawy publikowany w Dz.U. 1996, Nr 13, poz. 74 ze zmianami.

8. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym // Jednolity tekst ustawy publikowany w Dz.U. 1996, Nr 91, poz. 578.
9. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa // Jednolity tekst ustawy publikowany w Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zmianami.
10. Ustawa z 20 czerwca 2002 roku o bezpośrednich wyborach wójta, burmistrza, prezydenta miasta // System samorządu lokalnego w RP, [w:] Społeczeństwo i polityka. Podstawy nauk politycznych, [red.] K. A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych, Warszawa 2007, s. 1244.
11. Горжелак Г. Децентралізація територіальної організації в Польщі. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm>
12. Wasintyriski B. Ustroj władz administracyjnych rządowych i samorządowych. – Poznan, 1993. – 139 s.
13. Izdebski H. Samorz d terytorialny. Podstawy ustroju i dziaalnoci / H. Izdebski. – [Wydanie III]. – Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2004. – 272 s.
14. Тодька Ю. Н., Яворский В. Д. Выборы органов местного самоуправления: конституционный аспект. – Х. : Факт, 1998.
15. Конституція України: Наук.-практ. комент. / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; Редкол.: В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право; К.: Ін Юре, 2003.
16. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р // Урядовий кур'єр, 2014, № 67.