



О. Ю. Мороз\*

## РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД

Реформування будь-якого структурного елемента владної системи країни передбачає вивчення і аналіз досвіду попередників — країн, які вже вдавались до рішучих кроків у даному напрямку. Єдиною владною підсистемою України, що практично не зазнала змін з часу її становлення в перші роки незалежності, є система місцевого самоврядування. І це не випадково. Реформування цієї системи, необхідність якого давно визнана в Україні на всіх рівнях влади, є надзвичайно складним завданням, вирішення якого передбачає врахування багатьох економічних, соціальних, демографічних, політичних та ін. факторів. У цьому контексті було би вкрай легковажним знехтувати зарубіжний досвід. Причому попри необхідність дослідження функціонування сталих моделей місцевого самоврядування, особливо актуальним для України є аналіз досягнень та прорахунків у галузі реформування системи місцевого самоврядування країн постсоціалістичного табору. Україна настільки припізналася із адміністративно-територіальною реформою, що отримала можливість вивчати досвід чималої кількості держав Центрально-Східної Європи. Серед них, мабуть, найбільший інтерес викликає Польща, що пояснюється геополітичною близькістю, співрозмірністю територіальних та демографічних показників, а також її відчутними досягненнями у сфері розбудови системи місцевого самоврядування. Реформування владної системи на місцях у Польщі було складним процесом, що відбувався по двох напрямках — реформи адміністративної та місцевого самоврядування — і розтягнувся на десятиліття.

*Метою* даної статті є дослідження польського досвіду побудови демократичної системи місцевого самоврядування.

Відправною точкою процесу адміністративно-територіального реформування Республіки Польща прийнято вважати 1989 р. 4 червня цього року відбулися перші демократичні парламентські вибори, які серед іншого ознаменували початок переговорного процесу щодо нового адміністративного устрою. А вже менше ніж за рік — 8 березня 1990 р., при уряді Т. Мазовецького, було прийнято закон про впровадження місцевого самоврядування на рівні громади — гміни<sup>1</sup> (в Україні суперечливий компромісний закон “Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування” був прийнятий 27 грудня 1990 р.). З цього моменту починає відлік польське місцеве самоврядування. Недаремно саме це рішення один з батьків польської адміністративної реформи М. Кулеша називає ключовим у процесі побудови системи місцевого самоврядування<sup>2</sup>.

Відтепер представницькі органи гмінного самоврядування формувались шляхом альтернативних виборів (перші вибори відбулися 27 травня 1990 р.). Органам гміни надавалось право формувати місцевий бюджет та розпоряджатись ним, забезпечувати соціально-економічні, культурні та комунальні потреби громади. Саме на гміні було покладено відповідальність за приватизацію державної власності<sup>3</sup> (в подальшому це створило підстави для критики диспропорційності системи місцевого самоврядування Польщі, спричиненої впливовістю та фінансовою незалежністю саме гмінного рівня місцевого самоврядування). Підвищена увага законодавця до гміни, її напівофіційно особливий статус у системі місцевого самоврядування був закріплений і прийнятий 2 квітня 1997 р. Конституцією, яка визначає гміну “основною одиницею територіального самоврядування”, а інші самоврядні одиниці дозволяє визначати законодавчо<sup>4</sup>.

© Мороз О. Ю., 2008

\* докторант Львівського регіонального інституту державного правління Національної академії державного управління при Президентіві України

<sup>1</sup> Пехота С. Розбудова демократичного самоврядування в Польщі [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.soskin.info/ea.php?pokazoid=20010185&n=1&y=2001>.

<sup>2</sup> Кулеша М. Реформа публічної адміністрації в Польщі (1989-1999 гг). Идеи и люди [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>.

<sup>3</sup> Сало И. Как “перекраивали” Польшу и Чехию [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/145365/>.

<sup>4</sup> Конституция Республики Польша // Конституции государств Европы. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 2. — С. 716.



Попри беззаперечну прогресивність закону 1990 р., недосконалість системи місцевого управління і, зокрема, місцевого самоврядування початку 90-х рр. була очевидною. По-перше, зберігався істотний контроль за діяльністю органів гмінного самоврядування з боку воєводств, які залишались у структурі державної влади. По-друге, на регіональному рівні органів місцевого самоврядування не існувало (створені в серпні 1990 р. районні територіальні органи, що займалися соціальними питаннями — громадський порядок, середня освіта, охорона здоров'я, пожежна, санітарна, ветеринарна служби тощо, — не були органами місцевого самоврядування і підпорядковувались воєводству). По-третє, воєводства (їх було 49) були надто дрібними одиницями для ефективної реалізації державної політики на місцях і надто великими для захисту спільних інтересів громад.

Проте в середині 90-х рр. процес поглиблення реформи в галузі місцевого самоврядування призупинився. Як і в більшості постсоціалістичних країн, він був (і залишається досьогодні) досить політизованим<sup>5</sup>. У 1993 р. до влади в Польщі прийшов лівий блок, до складу якого входила досить впливова Польська селянська партія. Її різко негативне ставлення до реформи (яке, по суті, і зупинило останню) пояснювалося як ідеологічними міркуваннями — побоюванням, що введення другого рівня самоврядування обмежить реальні повноваження громад, так і тактичними, пов'язаними із гіпотетичною втратою парламентських місць. “Зелене світло” реформі відкрила перемога на виборах восени 1997 р. центристської коаліції — Акції виборчої “Солідарність” та Унії свободи — і формування уряду Є. Бузека.

Зазначені вище проблеми були вирішені прийнятим Сеймом 5 червня 1998 р. пакетом законів: про самоврядування повіту, про самоврядування воєводства, про урядову адміністрацію у воєводстві. 24 липня 1998 р. було ухвалено закон про впровадження трьохрівневого територіального поділу держави. Відповідно на трьох рівнях — гміни, повіту і воєводства — впроваджувалось місцеве самоврядування<sup>6</sup>. Проте це не було просте повернення до поділу, що існував у Польщі до реформи 1975 р., проведеної урядом Е. Герека (Перший секретар ЦК ПОРП). Завданням реформи 1998 р. була децентралізація державної влади, обмеження сфери її дії і перенесення на рівень регіональний і повітовий. Відтак, вертикальна модель устрою держави, за якою домінуючу роль відігравали відомства на чолі з міністрами, замінювалась на горизонтальну з провідною роллю регіонів, де інтереси держави репрезентував представник уряду в регіоні — воєвода, а інтереси регіональні — обраний воєводський сеймик.

Окрім дискусій, що велися в попередні роки щодо необхідності впровадження повітового рівня місцевого самоврядування, активно дебатовалася проблема кількості воєводств. У кінцевому рахунку Польща пішла шляхом укрупнення воєводств, що мало наблизити їх до рівня європейських регіонів (за територією та чисельністю населення). Загалом треба відзначити, що реалізована урядом Є. Бузека реформа була чітко зорієнтована на проголошений Польщею курс на європейську інтеграцію і перевірену іншими європейськими країнами концепцію державного устрою “Європа регіонів”. При цьому Європейським Союзом Польщі надавалась суттєва фінансова допомога: наприклад, в рамках програми “Єврорегіони” на проведення адміністративної реформи було виділено 10 млн. євро. В цьому контексті слід зазначити, що реформування адміністративно-територіальної системи вимагає серйозних витрат: польським платникам податків вона коштувала 170 млн. доларів<sup>7</sup>. За даними вже згаданого нами М. Кулені, трансформація виконавчої вертикалі разом з реорганізацією адміністративно-територіального устрою обійшлася у 10 млрд. доларів<sup>8</sup>.

<sup>5</sup> Латыпов Д. А. Реформа государственной службы в Польше и России: сравнительно-политологический анализ // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). — 2006. — № 4 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.spa.msu.ru/images/File/Vestnik/Latypov.pdf>.

<sup>6</sup> Gardjan-Kawa L. Ustroj samorzadu terytorialnego po reformie administracyjnej w Polsce // Prawne I społeczne aspekty rozwoju samorządności terytorialnej w Polsce I na Ukrainie. — Przemysł: Wyższa Szkoła Administracji i Zarządzania w Przemyslu, 2001. — S. 122-123.

<sup>7</sup> Латыпов Д. А. Реформа государственной службы в Польше и России: сравнительно-политологический анализ // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). — 2006. — № 4 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.spa.msu.ru/images/File/Vestnik/Latypov.pdf>.

<sup>8</sup> Гриценко А., Жданов І., Пашков М. Адміністративна реформа: Далі... Далі?... Далі! //Дзеркало тижня. — 2000. — 3 червня.



Отже, внаслідок проведеної реформи Польщу було поділено на 16 воєводств з виокремленням в окрему одиницю м. Варшави, яка теж отримала статус регіону (така сама кількість воєводств існувала в Польщі у міжвоєнний період), 308 повітів (а також 65 міст, які отримали статус повітів — міста, що налічують щонайменше 100000 мешканців або які перестали бути центрами воєводств з 1 січня 1999 р.) та 2489 гмін. Державні адміністрації в особі воєводи запроваджувалися лише на рівні воєводств. На усіх трьох рівнях створювались органи місцевого самоврядування, що наділялися виключною сферою компетенції.

Представницькими органами місцевого самоврядування в Польщі стали: рада гміни, рада повіту, сеймик воєводства. Усі вони обираються шляхом територіальних виборів терміном на чотири роки. Їх депутати володіють імперативним мандатом. Виконавчими органами місцевого самоврядування, які обираються відповідними представницькими органами, є правління гміни, правління повіту та правління воєводства. В сільських гмінах правління очолюється війтом; у міських — бурмістром; в містах з населенням, яке перевищує 100000, — президентом. Правління повіту очолює староста, правління воєводства — маршалок. Кількість членів правління гміни, до складу якого входять мер (війт, бурмістр або президент) та його заступник, коливається від трьох до семи осіб, що залежить від рішення ради гміни. Аналогічною є ситуація з правлінням повіту, кількість членів якого налічує від чотирьох до шести осіб. Правління воєводства складається з п'яти членів. Членам правління усіх рівнів заборонено обіймати державні посади. Членами правління повіту та воєводства можуть бути лише депутати відповідної ради<sup>9</sup>; для членів правління гміни такого обмеження не має<sup>10</sup>.

Вибори до представницьких органів місцевого самоврядування Польщі відбуваються за пропорційною системою з преференційними голосами. На рівні повіту і воєводства встановлюється загороджувальний бар'єр у 5 %. Виборець голосує за конкретного кандидата одного з партійних списків. При цьому, чи стане даний кандидат депутатом, — залежить від кількості голосів, які набере партійний список<sup>11</sup>. Обрання на місцевих виборах 1990 та 1994 рр. значної кількості незалежних кандидатів часто мало наслідком те, що їх незалежний підхід паралізував діяльність органів місцевого самоврядування. Отже, перехід до пропорційної системи був історично виправданим, а надання виборцю преференційного голосу вплинуло на підвищення відповідальності депутатів місцевих рад. Водночас противники впровадження такої системи на місцевому рівні вказують на її негативний наслідок: діяльність місцевих рад стає більш політизованою, депутати більше уваги приділяють політичній боротьбі, аніж вирішенню місцевих справ.

Попри всю важливість знайомства з інституційною структурою польської системи місцевого самоврядування та способами формування його органів найбільш цікавими для України є сюжети, що стосуються завдань, покладених на різні рівні місцевого самоврядування, та повноважень їхніх органів. На рівні гміни вирішуються основні завдання локального значення, надаються послуги загального характеру, на які розраховує кожен мешканець. До сфери обов'язків повіту також включені локальні питання, але такі, які не можуть бути вирішені гміною. Основною метою діяльності самоврядування на рівні воєводства є розвиток регіону, спрямований передусім на підвищення рівня життя його мешканців. Якщо діяльність органів гміни та повіту націлена на індивіда, то органів воєводства — насамперед, на господарчі суб'єкти і, меншою мірою, концентрується на наданні різноманітних адміністративних послуг<sup>12</sup>.

Для вирішення цих завдань органам місцевого самоврядування надаються певні, законодавчо зафіксовані, повноваження. На рівні повіту та воєводства їх перелік є закритим, у той час як владним органам гміни надається право вирішувати всі проблеми, що виникають, якщо їх діяльність не є втручанням у сферу компетенції інших органів. Завдяки цьому в останні роки спостерігається тенденція поступового розширення сфери компетенції гмінних органів.

<sup>9</sup> Ковальчик А. Местное самоуправление в Польше // Децентрализация: Эксперименты и реформы. — Будапешт: OSI/LGI, 2000. — С. 266.

<sup>10</sup> Franaszek H. Organizacja samorządu terytorialnego w Polsce — organy, ich zadania i kompetencje // Współpraca samorządów Małopolski z samorządami Ukrainy. — Krakow: Fundacja rozwoju samorządności i prasy lokalnej, 1998. — S. 96.

<sup>11</sup> Досвід місцевого самоврядування у посткомуністичних країнах Європи та роль молоді у його застосуванні в Україні. — К.: ТОВ "Агентство Україна", 2005. — С. 51.

<sup>12</sup> Конський С. Структура і функції воєводства [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20010184&n=1&y=2001>.



Варто відзначити, що гмінами населенню надаються найдорожчі послуги, що прямо пропорційно відбивається і на їхніх доходах. Окрім відсотків від державних податків та загальних і спеціальних дотацій, гміни мають і власні джерела прибутків. Їх основою є те, що гміна володіє правом власності та правом оподаткування (хоча держава встановлює верхню граничну ставку, яку гміна не може перевищувати). Значну частину бюджету гміни становлять податок на нерухомість, сільськогосподарський податок, ринковий, туристський, гербовий збори, плата за місцеві послуги, прибутки від продажу, частина податку на прибуток тощо<sup>13</sup>.

До повноважень органів самоврядування гміни належить:

- використання землі;
- житлове господарство;
- забезпечення населення газом, електроенергією;
- захист навколишнього середовища; утримання ринків, парків, цвинтарів;
- будівництво та ремонт доріг та вулиць;
- забезпечення водопостачання, водовідведення; вивіз сміття;
- утримання бібліотек, дошкільних закладів та закладів початкової школи;
- соціальні послуги тощо.

Окрім власних повноважень, органи місцевого самоврядування гміни здійснюють ще й делеговані повноваження, зокрема: реєстрацію громадянського стану та прописки, видачу паспортів та ін. Також на підставі угод з державною адміністрацією гмінам можуть передаватись і додаткові повноваження. Фінансування делегованих повноважень здійснює суб'єкт делегування, хоча практика свідчить, що робиться це далеко не завжди<sup>14</sup>.

Будь-яке питання, що стосується місцевої територіальної громади (в тому числі і щодо відкриття ради гміни), гміна може вирішувати шляхом референдуму. Виключно референдумом вирішується питання самооподаткування мешканців гміни.

З метою підвищення ефективності діяльності у сфері надання послуг (особливо — у сфері культури, туризму, громадського транспорту) гміни можуть об'єднуватись у комунальні спілки і, навіть, національні асоціації. У Польщі діє чотири таких громадських організації:

- Союз польських метрополій, що об'єднує 12 великих міст;
- Союз польських міст, до складу якого входять понад 240 середніх міст;
- Союз маленьких міст, що формуються гмінами з населенням менше 40 тис.

мешканців;

- Союз сільських гмін<sup>15</sup>.

Серед повноважень повітових органів місцевого самоврядування слід виділити такі:

- попередження та ліквідація наслідків надзвичайних ситуацій, що становлять загрозу життю людей та навколишньому середовищу;

- утримання середніх шкільних закладів;
- охорона пам'яток культури;
- підтримка недієздатних осіб;
- утримання повітових доріг;
- видача дозволів на будівництво;
- користування землею;
- сприяння туризму;
- санітарне та ветеринарне інспектування.

Окрім цього, повітовим органам можуть делегуватись повноваження державної адміністрації.

Як уже зазначалося, самоврядні органи воеводства здійснюють регіональну політику, розробляють стратегію діяльності регіону за різними напрямками. Для цього їм надаються певні повноваження, що стосуються:

- розвитку сільських регіонів;
- допомоги безробітним;

<sup>13</sup> Гринчишин М., Трохимчик С. Місцеве самоврядування в Україні та Польщі на шляху до спільного українського дому. — Львів: ЛНУ, 2002. — С. 50-51.

<sup>14</sup> Franaszek H. Organizacja samorządu terytorialnego w Polsce — organy, ich zadania i kompetencje // Wspolpraca samorządow Malopolski z samorządami Ukrainy. — Krakow: Fundacja rozwoju samorządności i prasy lokalnej, 1998. — S. 94.

<sup>15</sup> Зарубежный опыт организации местного самоуправления [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder\\_id=197&mat\\_id=220](http://www.urbanecomomics.ru/texts.php?folder_id=197&mat_id=220).



- заохочення розвитку місцевих ринків праці;
- захисту прав виробників;
- підтримки сім'ї;
- допомоги особам з вадами розвитку;
- управління водними ресурсами;
- розробки і впровадження програм соціальної допомоги;
- участі в утриманні й управлінні вищими закладами освіти;
- міжнародного співробітництва тощо.

Надавши широкі повноваження органам місцевого самоврядування, польський законодавець встановив чіткий механізм нагляду за законністю їх діяльності. Ст. 171 Конституції Республіки Польща фіксує, що “органами нагляду за діяльністю одиниць територіального самоврядування є Голова Ради Міністрів та воеводи, а в сфері фінансових справ — регіональні рахункові палати”<sup>16</sup>. При цьому заходи нагляду можна поділити на такі, що спрямовані проти правових актів, що приймаються органами місцевого самоврядування, та на такі, що спрямовані проти самих органів самоврядування. Перші полягають в праві воеводи або регіональної рахункової палати (у фінансових питаннях) відмінити акти органу місцевого самоврядування. Другі — в праві Голови Ради Міністрів звертатись до Сейму з проханням розпустити самоврядний орган у разі грубого порушення ним Конституції або чинного законодавства. Водночас одиниці місцевого самоврядування володіють правом на судову охорону своєї самостійності. Вони можуть оскаржувати прийняте органом нагляду рішення в Головному Адміністративному Суді, рішення якого має остаточний характер.

Підсумовуючи наведене, можемо стверджувати, що проведена в 90-х років ХХ ст. в Польщі реформа місцевого самоврядування пройшла успішно. Централізовану ієрархічну систему управління регіонами було поступово перетворено на ефективну демократичну систему місцевого управління, в основу якої було покладено реальний механізм реалізації місцевими територіальними громадами своїх інтересів. Процес реформ у цій галузі було розпочато впровадженням місцевого самоврядування на рівні гміни. В подальшому реформування системи місцевого самоврядування було продовжено паралельно з проведенням адміністративно-територіальної реформи: самоврядні органи було створено на рівні воеводства та на відновленому повітовому рівні. При цьому органам місцевого самоврядування було надано досить широку сферу виключної компетенції, підкріплену відповідними повноваженнями. Щоправда, певний час ці повноваження не були адекватними фінансовим можливостям самоврядних органів, проте в останні роки ситуація помітно змінилася на краще. Рівень реальної самостійності гміни, повіту та воеводства значно перевищує рівень самостійності українських адміністративних одиниць. Попри незначні недосконалості, без яких навряд чи може функціонувати будь-яка владна система, система місцевого самоврядування Польщі з року в рік впевнено демонструє свою ефективність і життєздатність, що спонукає до більш уважного вивчення чинників цієї ефективності — політичних, правових, фінансових, структурних, управлінських та ін.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою європейської інтеграції та права  
Львівського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України  
(протокол № 9 від 20 березня 2008 року)*



<sup>16</sup> Конституція Республіки Польща // Конституції государств Европы. — М.: НОРМА, 2001. — Т. 2. — С. 717.