

Сергій Кузьменко

аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України

ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПОЛЬЩІ

Проаналізовано процес формування системи місцевого самоврядування та адміністративної реформи у Польщі. Визначено ключові принципи реформування публічного управління в Польщі – це децентралізація та субсидіарність. Охарактеризовано характерні особливості польської моделі публічного врядування.

Ключові слова: державне управління, органи місцевого самоврядування, органи виконавчої влади, реформування, повноваження.

Sergiy Kuzmenko

PhD student of Regional Development and Local Self-government Department,
KhRIPA NAPA under the President of Ukraine

THE EXPERIENCE IN THE TERRITORIAL COMMUNITIES DEVELOPMENT IN POLAND

Problem setting. The article analyzes the process of forming a system of local self-government and administrative reform in Poland. The key principles of reforming public administration in Poland are identified – decentralization and subsidiarity. Characteristic features of the Polish model of public governance are described.

It is noted that the main priority in the reform of local self-government and administrative-territorial system in Poland was the delegation of many powers and disposition of funds to gminas.

According to the author of the article, it is necessary to turn to the experience of the organization of local self-government in Poland and consider the possibility of using the practice of transforming its system in Ukraine.

The purpose of the article is to highlight the key aspects of the functioning of the local government system in Poland and the possibilities of using this experience to determine the peculiarities of reforming public administration in Ukraine.

The paper main body. It is important to take the example of Poland, the largest of the new EU member states, then, most likely, Ukraine should learn from its institutional and economic reforms, as well as the restoration of the economy. In Poland, territorial self-government is based on European experience.

It should be noted that the Constitution of the Republic of Poland declares the basic principles of the local self-government system functioning in Poland. The first is the principle of subsidiarity. Powers are passed to the gminas, and the delegation of tasks to a higher level is carried out only when their performance exceeds the possibility of a lower level. This provides the possibility to exercise powers in the most effective way.

The second principle refers to independent activities of local self-government and its right to legal defense. Implementation of this principle also involves the devolution of financial authority. At the same time, a certain amount of financial sources is very important. This made it possible to control the expenditures of local budgets and forecast revenues next year.

Gmina is the basic structural element of the territorial self-government, which has the task of ensuring all the basic social needs of the inhabitants - members of the gmina community. Local communities are governed by councils elected by the local population. No council can have more than one hundred members. The executive body of the council is a board consisting of a mayor, deputy mayor and no more than five others. There are three types of gmina: rural (several villages), urban (one big city) and urban-rural (city with its surrounding villages).

The next unit of self-government is the powiat, whose area of responsibility is to address all local issues beyond the authority of the gmina level. At the powiat level, which consists of gminas, there is no direct presence of the state. The powiat has the authority to hold institutions of secondary, special and vocational education, medical institutions and hospitals, cultural institutions, preservation of cultural values, etc. It should be emphasized that the powiat does not control the activities of the gminas and can not deprive them of their rights, powers or interfere in the financial management of the gmina level. On the contrary, the powiat is financially autonomous and capable of carrying out their own fiscal policies, and replenishment of their treasury does not depend on the incomes of the gminas. At the powiat level of self-government the five main control functions are also coordinated, although they are performed by other services, which, however, are subordinated to the head of powiat's administration: police, fire service, sanitary-epidemiological inspection, veterinary inspection and veterinary monitoring inspection.

It is stated that the largest administrative unit of the regional level is the voievodstvo, which serves as a function of regional development. Voievodstvo authorities are responsible for a development strategy, programs for achieving strategic goals, interaction coordination of the territorial self-government units, and maintenance of regional infrastructure. Voievodstvos can enter into agreements on cooperation with foreign partners.

The article presents an opinion of Yu. Gavrylechko, who, commenting on the reforms that are taking place in Ukraine today, stresses that there is currently no integrated approach that once was in Poland.

The conclusions are made that it is necessary to apply in Ukraine:

a comprehensive approach to reforming the system of local self-government, adopting a qualitatively new Law of Ukraine "On Local Self-Government in Ukraine" that fully meets international standards and provisions of the European Charter of Local Self-Government;

an active public position of the population, transforming it from a simple population of inhabitants in a certain territory into a community that has common interests, capable of combining resources to achieve the general goal of the development of a territorial community;

- a clear division of powers into their own and delegated ones. The problems of implementing delegated powers arise in connection with the fact that they are not always provided with financing by the state, and local self-government bodies, while the vast majority of them are subsidized, and too often fail to finance them.

The author concludes that the establishment of decentralized local government in Poland is the foreign positive experience that can be used in Ukraine to implement real and effective local self-government reforms in order to give it greater autonomy in resolving local affairs and issues not in favor of bureaucrats, but in favor of common local population.

Key words: public administration, local self-government, administrative reform, decentralization, subsidiarity.

Постановка проблеми

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].

Головним пріоритетом при реформуванні місцевого самоврядування та адміністративно-територіальної устрою в Польщі була передача гмінам багатьох повноважень і поділ фінансів. Основними пунктами стали: реальний поділ компетенцій, незалежні фінанси: рахунок в банку, кредити, а також те, що місцеве самоврядування мало локальне публічне майно і було власником майна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

В умовах сьогодення, коли для України актуальним є питання реформування системи державного управління, досвід країн Європи може стати у нагоді. Проблеми децентралізації влади знайшли відображення у працях вітчизняних вчених, які розглядали їх вплив на різні сфери діяльності суспільства.

Зокрема, питанням правового забезпечення повноважень приділяли увагу В. Авер'янов, М. Баймуратов, Н. Плахотнюк, В. Олуйко; аналізом проблем децентралізації влади в Україні переймалися Н. Нижник, Т. Карабін, О. Бабінова; окремий акцент на сучасні повноваження органів місцевого самоуправління в Україні робили М. Пухтинський, М. Пітцик, О. Батанов, А. Лелеченко, В. Куйбіда, Ю. Куц [2; 3], В. Мамонова, С. Газарян, О. Решеvecь [3] та інші вчені.

Важаю за доцільне звернутися до досвіду організації місцевого самоврядування в Польщі і розглянути можливість використання практики трансформації його системи в Україні.

Об'єктом дослідження є модель управління, яка дозволить якісне та ефективне використання бюджетних коштів, розвиток інфраструктури та покращення соціально-економічної ситуації в країні.

Мета

Метою статті є висвітлення ключових аспектів функціонування системи місцевого самоврядування Польщі та можливостей використання досвіду для визначення особливостей реформування державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу

Більшість країн сьогодні переживає своєрідний політико-правовий бум, що обумовлено інтеграцією в єдиний процес публічного управління в рамках Європейського Союзу.

Публічне управління повинно включати діяльність, яка б забезпечувала ефективне функціонування всієї системи органів державної влади і місцевого самоврядування, широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки і реалізації державної політики, а також впровадження системи взаємного контролю. Це передбачає наявність необхідної умови – децентралізації влади. Професор Л. Прокопенко, щодо застосування досвіду реформування державного управління в країнах Європейського Союзу виділяє два етапи процесу децентралізації: перший – охоплював кінець 70-х – середину 80-х рр. ХХ ст., другий – кінець 1980-х – 2000-і рр. Метою реформування на першому етапі були передача максимально можливого обсягу повноважень від центру місцям, передусім у сфері бюджетних послуг, та вироблення своєрідної шкали критеріїв, яка дозволяла оцінювати ефективність здійснення власних і делегованих повноважень на регіональному та місцевому рівнях. На другому етапі акцент був перенесений на зміцнення фінансової самостійності місцевих влад, зменшення навантаження на центральні уряди, в окремих випадках на розширення обсягу повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування [4].

Якщо за приклад взяти Польщу – найбільшу з нових країн-членів ЄС, то, найвірогідніше, Україні варто повчитися у неї проведенню інституційних та економічних реформ, а також відновленню економіки. У Польщі територіальне самоврядування ґрунтується на європейському досвіді. Його впровадження передбачало відновлення самоврядних принципів, які існували від початку ХІХ століття до Другої світової війни. Процес реформування місцевого самоврядування Польщі проходить у взаємодії з адміністративною реформою.

Міське самоврядування Польщі є формою децентралізації, яка має конституційну основу і опирається на ратифікованій Польщею Європейській Хартії Місцевого Самоврядування. Хартію створили держави-члени Європейської Ради у Страсбурзі 15 жовтня 1985 року, а Польща прийняла в 1993 році. Хартія включає положення про сферу діяльності, а також ряд норм, які стосуються фінансових справ органів місцевого самоврядування.

Від 1 січня 1999 року у Польщі впроваджено триступеневу (гміна, повіт, воєводство) структуру органів місцевого самоврядування. Потрібно також підкреслити, що триступенева структура не означає ієрархічного підпорядкування. Кожен рівень місцевого самоврядування має окреслені завдання і виконує їх без втручання органів місцевого самоврядування вищого рівня.

До теперішніх конституційних засад місцевого самоврядування належать: Конституція Республіки Польща 1997 року [5], Закон від 8 березня 1990 року «Про місцеве самоврядування гмінне» [6]; Закон від 5

червня 1998 року «Про місцеве самоврядування повітове» [7]; Закон від 5 червня 1998 року «Про місцеве самоврядування воєводське» [8]; Закон від 20 червня 2002 року «Про прями вибори сільського голови (wójt), голови райради (burmistrza), голови міста (prezydenta miasta) [9].

Конституція Республіки Польща декларує основні принципи функціонування системи місцевого самоврядування в Польщі [5]. Першим є принцип субсидіарності. Повноваження передаються гмінам, а делегування завдань на вищий рівень здійснюється тоді, коли його продуктивність перевищує можливість нижчого рівня [10]. Це надає можливість найефективніше здійснювати повноваження.

Другий принцип стосується самостійної діяльності місцевого самоврядування і його права на захист у суді. Реалізація цього принципу також передбачає передачу фінансових повноважень на місця. При цьому дуже важливим є визначена кількість фінансових джерел. Це дало можливість контролювати видатки місцевих бюджетів та прогнозувати доходи в наступному році [11].

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 [5].

Гміна є базовим структурним елементом територіального самоврядування, що має завданням забезпечення усіх основних суспільних потреб мешканців – членів громади гміни. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням. Жодна рада не може мати більше, ніж сто членів. Виконавчим органом ради є колегія, що складається з мера, заступника мера і не більше як п'яти інших. Гміни існують трьох видів: сільські (декілька сіл), міські (одне велике місто) та місько-сільські (місто з оточуючими його селами) [12]. Гміна – первинна польська адміністративно-територіальна одиниця – отримала широкий перелік функцій та відповідне бюджетне забезпечення для їх реалізації. До власних повноважень цього органу, що знаходиться найближче до громадян, віднесено дошкільну і шкільну освіту, культуру, соціальну допомогу, утримання місцевого громадського транспорту, будівництво і утримання доріг місцевого значення, комунальну інфраструктуру (водогони, каналізація, сміттєзвалища, тепломережа), громадський порядок і безпека громадян. Крім того, гміни виконують делеговані функції – реєстрація народжень і шлюбів [13].

Наступною одиницею самоврядування є повіт, до сфери обов'язків якого входить вирішення усіх локальних питань, що виходять за межі повноважень гмінного рівня. На рівні повіту, який складається з гмінів, вже відсутня безпосередня присутність держави. Повіт виконує повноваження з утримання закладів середньої, спеціальної та професійної освіти, медичних установ і лікарень, культурних установ, збереження культурних цінностей тощо. Слід акцентувати увагу на тому, що повіти не здійснюють контролю за діяльністю гмінів і не можуть позбавляти їх прав, повноважень чи втручатися в фінансове управління гмінного рівня. Навпаки, повіти є фінансово автономними і здатні проводити власну бюджетну політику, а поповнення їх казни не залежить від доходів гмінів. Пов'язаним рівнем само-

врядування 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 [14]. Отже, можна дійти розуміння того факту, що первинні структури місцевої влади – гміни і повіт здатні до вирішення усіх адміністративних питань своїх громад.

І нарешті, найбільшою адміністративною одиницею регіонального рівня є воєводство, яке виконує функцію забезпечення регіонального розвитку. Влада воєводства відповідає за формування стратегії розвитку, опрацювання програм досягнення стратегічних цілей, координування взаємодії одиниць територіального самоврядування, а також утримання інфраструктури регіонального значення. Воєводства можуть укласти угоди про співробітництво з іноземними партнерами [15].

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 [16].

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» [7] і у ст. 18 Закону «Про місцеве самоврядування воєводське» [8].

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 компетенційними щодо вирішення всіх справ, віднесених до відповідного рівня. Водночас, коли на рівні воєводства діє відмінний принцип, компетенційним у вирішенні всіх справ є правління воєводства, що є виконавчим органом самоврядування [17].

Нині Польща поділена на 16 воєводств, які схожі на наші області. У кожному – 15 повітів, чотири міста зі статусом повіту. Після здійснення реформи адміністративно-територіального поділу у 1999 році, яка експертами Ради Європи вважається взірцем такого роду перетворень у Центрально-Східній Європі, органи місцевого самоврядування стали повноправними суб'єктами здійснення владних повноважень на відповідних територіях. На сьогодні в Польщі існує 2489 гмін.

Економічний і політичний експерт Юрій Гаврилечко, коментуючи реформи, які сьогодні відбуваються в

Україні, наголошує, що наразі немає потрібного комплексного підходу, який колись був у Польщі.

«У Польщі це не була окрема реформа децентралізації. Разом із нею було змінено багато речей: система освіти, охорони здоров'я, система перерозподілу коштів через бюджет. А у нас кожна реформа чомусь окрема. Не буває окремо реформи децентралізації, не буває окремо реформи адміністративного устрою або державного управління. Це як? У Польщі це був системний підхід, який базувався на зміні в територіально-адміністративному поділі. І вже після цього на це накладались інші реформи і працювали разом», – зазначає Ю. Гаврилечко.

Експерт додає, що в Польщі люди, які розробляли реформу децентралізації, були понижені у громадянських правах і не мали можливості ні вони, ані члени їхніх родин впродовж десяти років після початку реалізації реформи брати участь в управлінні місцевими громадами.

«Це було зроблено для того, щоб не було особистих інтересів і не було конфліктів інтересів надалі. В Україні нічого подібного не було. Децентралізація в Польщі проводилась не тому, що комусь подобалось слово децентралізація, а за для оптимізації, з одного боку, бюджетних потоків, а з іншого – задля більшої керованості в громадах і, відповідно, вирівнювання рівня життя в різних регіонах Польщі. Нічого подібного в Україні при ухваленні законів про добровільне об'єднання територіальних громад не було», – каже Ю. Гаврилечко [18].

Враховуючи особливості місцевого самоврядування в Польщі, на мою думку, необхідно застосувати в Україні, а саме:

- 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;
- сформувати активну громадську позицію населення, трансформувати 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;
- потрібен чіткий розподіл повноважень на власні та делеговані. Проблеми реалізації делегованих повноважень виникають у зв'язку з тим, що не завжди вони забезпечені фінансуванням з боку держави, а органи місцевого самоврядування, будучи в переважній більшості дотаційними, теж часто не в змозі їх профінансувати.

Висновки

На основі вищевикладеного можемо зробити висновок, що встановлення децентралізованого місцевого самоврядування в Польщі є тим зарученим 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 урядовців, а простого місцевого населення.

1. Клименко І. В., Ус. І. В. Ризики європейського інтеграційного проекту: виклики та можливості для України. Київ: НІСД, 2012. 88 с.

2. Куц Ю. О. Природа та сутність державного управління. *Теорія та практика державного управління та місцевого самоврядування*: електр. зб. наук. праць Херсонського національного технічного університету. 2013. № 12. URL: http://el-zbirn-du.at.ua/Kuc_s.pdf.

3. Чернов С. І., Куц Ю. О., Безуглий О. В. та ін. Територіальна громада: управління розвитком: моногр. / за ред. Ю. О. Куца, О. В. Решевець. Харків: Вид-во «Константа», 2013. 540 с.

4. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу. *Аспекти публічного управління*. 2015. №4. С. 93–101.

5. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.

6. Ustawa z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym. *Jednolity tekst ustawy publikowany w Dz.U.* 1996, Nr 13, poz. 74 ze zmianami.

7. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym. *Jednolity tekst ustawy publikowany w Dz.U.* 1996, Nr 91, poz. 578.

8. Ustawa z 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa. *Jednolity tekst ustawy publikowany w Dz.U.* Nr 91, poz. 576 ze zmianami.

9. 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.

10. Dutkiewicz G. Dzieje samorządu terytorialnego w Polsce po II wojnie światowej streszczenie. *Colloquium wydziału nauk humanistycznych i społecznych rocznik*. 2010. № 2. S 193–205.

11. Стемпень Є. Розподіл функцій між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в Республіці Польща. *Реформування місц. самоврядування: нац. та міжнар. досвід*: тези доп. наук.-практ. конф. за міжнар. участю. (Вінниця, 20 трав. 2011 р.) Вінниця, 2011. С. 44–46.

12. Рудницька О. П. Особливості устрою та функціонування територіальних громад: зарубіжний досвід. *Літописець*: зб. наук. праць №10. Житомирський державний університет ім. Івана Франка, 2015. С. 109–112. URL: http://eprints.zu.edu.ua/16583/1/Рудницька_Ольга_Павлівна.pdf.

13. Малиновський В. Сім раз відміряти, перш ніж кроїти. Електронне видання незалежна громадсько-політична газета «Волинь», 2005. № 354. URL: <http://www.volyn.com.ua/index.php?arch=354&article=0&rub=4>.

14. Горжелак Г. Децентралізація територіальної організації в Польщі. URL: <http://www.largis.idp.lviv.ua/ukraine/documu.htm>.

15. Алфьоров С. В. Особливості устрою та функціонування територіальних громад країн-членів ЄС. 2013. Вип. 37. С. 181–189. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/pprbsu_2013_37_21.pdf.

16. Wasintyriski B. *Ustroj wladz administracyjnych rzadowych i samorządowych*. Poznan, 1993. 139 s.

17. Izdebski H. Samorzd terytorialny. Podstawy ustroju i dziaalności. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2004. 272 s.

18. Децентралізація: досвід Польщі та втілення реформи в Україні URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28742629.html>.