

Королевська А.В.

## Польська система місцевого самоврядування

УДК 342.25

Королевська А.В.,  
кандидат політичних наук,  
доцент кафедри  
міжнародної інформації  
та країнознавства  
Хмельницького національного  
університету

*У статті розглядається система місцевого самоврядування Республіки Польща, етапи та завдання її реформування, також зазначаються позитивні результати цих перетворень. Розглянуті законодавчі норми функціонування органів місцевого самоврядування країни.*

**Ключові слова:** Польща, місцеве самоврядування, адміністративна реформа, гміна, повіт, воеводство.

*В статье рассматривается система местного самоуправления Республики Польша, этапы и задачи ее реформирования, также указываются положительные*

*результаты этих преобразований. Рассмотрены нормы функционирования органов местного самоуправления страны.*

**Ключевые слова:** Польша, местное самоуправление, административная реформа, гмина, уезд, воеводство.

*The article presents the system of local self-government of the Republic of Poland, the stages and tasks of reform, also indicated positive results of these changes. The legislation of the country's local government functioning is considered.*

**Key words:** Poland, local government, administrative reform, gmina, county, province.

Перші практики формування місцевого децентралізованого управління закладені в часи Стародавньої Греції, а правові основи сучасного муніципального самоврядування в європейських країнах – у ХІХ ст. у контексті розробки теорій про місцеве самоврядування та проведення муніципальних реформ. Сучасні системи місцевого самоврядування будуються на поєднанні різних теорій, концепцій, варіантів взаємодії як громадських, так і державних елементів. Набуває поширення гібридна модель місцевого управління, що поєднує початки прямого державного управління та місцевого самоврядування.

У процесі конструювання національної моделі самоврядування врахування історичного аспекту дає змогу відобразити специфіку формування державності, ментальність суспільства, врахувати чинники послідовності й традицій щодо місцевого самоврядування. Сучасні процеси глобалізації висувають перед державами жорсткі імперативи щодо забезпечення відповідності основних параметрів соціального управління, внутрішнього законодавства й механізмів його формування стандартам, прийнятим як базові для зближення та інтеграції більшістю держав світової спільноти. У зв'язку із цим особливої актуальності набувають наукові дослідження зарубіжного досвіду розвитку місцевого самоврядування. Однією з таких держав для України є Республіка Польща.

Аспекти зарубіжного досвіду діяльності органів місцевого самоврядування, в тому числі й польського, досліджували такі українські вчені, як О. Антинескул, О. Батанов, О. Власенко, В. Грובה, А. Лелеченко, Я. Малик, М. Пухтинський, О. Соскін та ін., у наукових дослідження яких переважно аналізується позитивний досвід місцевого самоврядування країн Вишеградської групи.

Польща стала першою центральноєвропейською державою, яка створила міцні регіони з відносно великою автономією та провела всеохоплюючу реформу місцевого самоврядування й

територіально-адміністративної структури [1]. За польським адміністративним правом органи місцевого самоврядування – це форма системної децентралізованої державної адміністрації, що виконує покладені на неї завдання відповідно до законодавчої бази. Окремі органи місцевого самоврядування є одержувачами правових норм, які функціонують як окремі юридичні особи в організаційній структурі держави.

Слід підкреслити, що Конституція 1997 р. не містить ані визначення територіального самоврядування, ані більш загальної дефініції самоврядування, але подає багато складових елементів для формулювання таких дефініцій. Тобто вона визнає самоврядування, а особливо територіальне самоврядування складовою публічної влади. Це твердження впливає з ч. 2 ст. 16 і ст. 163 Конституції, які проголошують: «Територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Визначену йому законом істотну частину публічних завдань самоврядування виконує від власного імені й під власну відповідальність... Територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не віднесені Конституцією або законами до компетенції інших органів публічної влади» [6].

У ст. 15 ч. 1 Конституції йдеться, що «..територіальний устрій Речі Посполитої Польської забезпечує децентралізацію публічної влади». Цей припис, із точки зору конструкції самоврядування, необхідно сприймати в контексті ст. 16 ч. 1 (сукупність мешканців одиниць основного територіального поділу становить самоврядну спільноту), з якого випливає, що основний територіальний поділ держави здійснюється з метою територіального самоврядування. У результаті територіальне самоврядування становить базову формулу децентралізації публічної влади.

Відповідно до принципів адміністративної реформи від 1 січня 1999 р. у рамках територіальної децентралізації був введений триступеневий територіальний поділ держави. У результаті упо-

рядкування системи організації публічної адміністрації в Польщі та його територіальних основ відбувся поділ функцій між окремими сегментами державної влади та місцевого самоврядування, а також переміщення безлічі завдань громадського самоврядування.

Реформа місцевого самоврядування в Польщі була проведена в 3 етапи: 1990 р. – рішення про відновлення самоврядування на рівні гмін (нижчого рівня інституційної самоорганізації територіальних громад); 1997 р. – прийняття нової Конституції, в якій були чітко прописані принципи державного устрою та діяльності місцевого самоврядування; 1999 р. – реформа децентралізації влади, створення трьохрівневої структури місцевого самоврядування.

Перед початком проведенням реформ були поставлені чіткі цілі, які повинні були бути досягнуті в результаті: підвищення керованості держави шляхом делегування багатьох функцій на нижчий рівень і створення демократичних громадських і державних інститутів; зосередженості центральної влади на стратегічних питаннях і втіленні в життя вимоги створити громадянське суспільство; впорядкування територіального поділу країни за допомогою зв'язки «гміна-повіт-воєводство» в природних і зручних для громадян межах; зміни системи управління державними фінансами шляхом створення незалежних бюджетів і проведення фінансово-економічної політики з чітко визначеною зоною відповідальності на кожному з рівнів місцевого самоврядування; адаптації територіальної організації країни та структури місцевого самоврядування до стандартів Європейського Союзу.

До 1999 року Польща ділилася на 49 воєводств і 2394 гміни, 247 міст. З першого січня 1999 року введено трирівневий територіальний поділ, відповідно до якого Польща ділиться на 16 воєводств, 308 сільських повітів і 65 міських (міста на правах повітів), 2489 гмін [2].

Самоврядною адміністративно-територіальною одиницею найнижчого рівня відповідно до ст. 164 Конституції є гміна. Гміна може бути сільською (така, що не має на своєму терені міста), місько-сільською (до складу такої гміни входить місто та декілька сіл) та міською (гміна, що міститься в адміністративних кордонах міста або т. зв. гміна зі статусом міста).

До компетенції гмін, у відповідності до статті 7 Закону від 8 березня 1990 р. про самоврядування гміни, належать справи: господарювання нерухомим майном, охорони середовища та водного господарства; гмінних доріг, вулиць, мостів, площ та організації дорожнього руху; водопроводів та водопостачання, каналізації, усунування та очищення комунальних відходів, утримання чистоти та порядку, а також санітарних засобів, смітників та знешкодження комунальних відходів, постачання

електроенергії, тепла та газу; місцевого публічного транспорту; охорони здоров'я; суспільної допомоги та її інфраструктури; гмінного житлового будівництва; публічної освіти; культури, в тому числі гмінних бібліотек та інших культурних установ, а також охорони пам'яток історії та культури; ринків та ринкових приміщень; озеленіння території; гмінних кладовищ; публічного порядку та безпеки громадян, а також протипожежної та протиповеневої охорони, зокрема утримання та обладнання гмінного протиповеневого складу; утримання гмінних об'єктів та установ публічного використання та адміністративних об'єктів; родинної політики, в тому числі забезпечення медичної, соціальної та правової опіки над вагітними; підтримки та поширення ідей самоврядування; промоції гміни; співпраці з неурядовими організаціями; співпраці з локальними та регіональними громадами інших держав.

Мешканці гміни приймають рішення шляхом участі в загальному голосуванні (вибори або місцевий референдум) чи за посередництвом ради гміни, яка обирається в загальних та безпосередніх виборах на термін 4-х років. Виконавчу владу в гміні здійснює вїйт (у сільських гмінах), бурмістр (у місько-сільських гмінах) або президент (у великих міських гмінах), які обираються в безпосередніх виборах. Міста на правах повіту є одночасно гмінами – в таких випадках кордони повіту чітко відповідають кордонам гміни. Гміна може створювати у своєму складі менші територіальні відділи з власною владою на чолі з обраним мешканцями села солтисом [3].

Самоврядною адміністративно-територіальною одиницею другого рівня є повіт. До його складу входять воєводства і формується з декількох сусідніх гмін. У відповідності до статті 4 Закону від 5 червня 1998 р. про самоврядування повіту до його завдань входить виконання публічних завдань, які виходять поза рамки компетенції гмін, у таких справах: публічної освіти (школи, які перевищують рівень гімназій); охорони здоров'я (повітові лікарні); транспорту на терені повіту (зокрема, участь у фінансуванні місцевих автобусних ліній); опіки над дорогами повітового рівня; геодезії, картографії та земельного кадастру; господарювання нерухомим майном; утримання повітових об'єктів та установ публічного використання та адміністративних об'єктів; культури та охорони пам'яток; фізичної культури та туризму; охорони навколишнього середовища; водного господарства; сільського господарства, лісництва та рибацтва на внутрішніх водоймах; публічного порядку та безпеки громадян; протиповеневої охорони; охорони прав споживача; протидії безробіттю та активізації локального ринку праці; соціальної допомоги; надання підтримки інвалідам; родинної політики; видачі дозволів на працевлаштування іноземців;

реєстрації транспортних засобів та видачі водійських прав; подолання наслідків стихійних лих та організації допомоги на повітовому рівні; оборони; промоції повіту; співпраці з неурядовими організаціями.

Пункт 6 статті 4 передбачає, що завдання повіту не можуть порушувати сфери діяльності гміни. Водночас на підставі пункту 5 статті 4 повіти на внесок заінтересованої гміни можуть передавати їй свої повноваження на окреслених в окремій угоді умовах. Стаття 5, у свою чергу, передбачає, що повіт може укладати з органами державної адміністрації та органами місцевого самоврядування воєводства угоди щодо виконання окреслених публічних завдань. Законодавчі та контрольні владні повноваження в повіті має рада повіту, яка обирається в загальних і безпосередніх виборах на термін 4-х років. Виконавчим органом повіту є староство. Його очолює староста повіту, який обирається радою повіту.

Фактично всі найбільші міста Польщі, в тому числі столиця країни Варшава, є міськими повітами. У міському повіті відповідні владні повноваження мають міська рада та президент міста (в містах з чисельністю населення понад 100 тис. осіб) або бурмістр (у містах з чисельністю населення до 100 тис. осіб). У таких одиницях президент чи бурмістр виконують функції старости. Водночас, на відміну від старост, бурмістри та президенти обираються безпосередньо населенням на термін 4 років. У міських повітах виконавчим органом влади, підпорядкованим президенту чи бурмістру, є міське відомство [4].

Воєводство є одиницею адміністративного поділу найвищого ступеню, яке складається з повітів. Згідно зі статтею 14 Закону від 5 червня 1998 р. про самоврядування воєводства органи місцевого самоврядування воєводства виконують завдання у сфері: публічної освіти (в тому числі вищих навчальних закладів); охорони здоров'я; культури та охорони пам'яток; соціальної допомоги; родинної політики; модернізації сільськогосподарських теренів; просторового планування; охорони навколишнього середовища; водного господарства та боротьби з повеннями; громадського транспорту та публічних шляхів сполучення; фізичної культури та туризму; охорони прав споживачів; публічної безпеки; оборонності; протидії безробіттю та активізації локального ринку праці.

Стаття 4 встановлює, що сфера діяльності воєводства не порушує самостійності повіту та гміни, а органи місцевого самоврядування воєводства не є органами контролю чи нагляду над органами місцевого самоврядування гміни чи повіту. Самоврядування у воєводстві здійснює сеймик воєводства, який обирається на загальних та безпосередніх виборах терміном у 4 роки. Виконавчим органом

сеймику є Правління воєводства на чолі з Маршалом воєводства, який здійснює владу за допомогою підпорядкованого йому відомства [5].

Відповідно до ст. 163 Конституції передбачається, що «...органи місцевого самоврядування виконують суспільні завдання, не обумовлені Конституцією або законом державних органів та інших органів державної влади» [6].

М. Кулеша, який вважається творцем муніципальної реформи, призводить її найголовніші ефекти – подолання трьох головних монополій тоталітарного комуністичного держави: політичної монополії однієї партії, принципу єдиної державної влади; принципу єдиного фонду державної власності.

Позитивні результати реформи зводяться до наступних перетворень у:

1) системному значенні: перетворення принципів організації суспільного життя в масштабі всієї держави; збільшення всієї системи;

2) громадській сфері: розвиток неурядових організацій та ініціатив, локальних ЗМІ та інших форм самоорганізації суспільства;

3) політичній сфері: самоврядування стало школою демократії не тільки на локальному та регіональному рівнях, але й у масштабі всієї держави;

4) сфері державної власності: завдяки комуналізації частини державної власності утворився ринок нерухомості;

5) сфері фінансів: зміна способу управління державними фінансами; розвиток інститутів, які обслуговують фінанси разом з усім ринком капіталів, децентралізація політики регіонального розвитку;

6) адміністративній сфері: децентралізація у сфері громадського порядку і безпеки, муніципальних установ; розвиток спілок і об'єднань, що підтримують діяльність і представляють інтереси місцевого самоврядування;

7) сфері міждержавного співробітництва: велика кількість адміністративних одиниць співпрацює зі своїми партнерами в інших європейських країнах;

8) сфері суспільної психології: відновлення соціальних зв'язків, почуття локальної самосвідомості; спонукання активності еліт [7].

Нинішні правові основи функціонування місцевого самоврядування включають наступні законодавчі акти: Конституцію Республіки Польща від 2 квітня 1997; Закон від 8 березня 1990 року про місцеве самоврядування гмін; Закон від 5 червня 1998 про місцеве самоврядування повітів; Закон від 5 червня 1998 року про місцеве самоврядування воєводств; Законом від 20 червня 2002 року про прямі вибори бургомістра, президента міста.

У Конституції закріплено три основні принципи, пов'язаних із функціонуванням місцевого самоврядування в Польщі: принцип субсидіарності, прин-

цип самостійності, принцип презумпції властивостей місцевого самоврядування [8].

Принцип субсидіарності призначений для всіх державних органів із метою зміцнення своєї діяльності у владі громадян та їх спільнот. Правові відносини (ст. 166 Конституції), органи місцевого самоврядування виконують публічні завдання, спрямовані на задоволення потреб його жителів. Повіт і воєводство виконують свої обов'язки в більш широкій області і виступають в якості допоміжної ланки до ґмін з точки зору поставлених завдань. Інший аспект цього принципу полягає в тому, що органи місцевого самоврядування виконувати завдання адміністрації.

Відповідно до принципу самостійності (на ст. 16 п. 2 і ст. 165) органи місцевого самоврядування є автономними, а їх самостійність підлягає судовому захисту. Органи місцевого самоврядування не залежать від державних органів, і ці одиниці не ієрархічно підпорядковані один одному. Самостійність не виключає можливості регулювання обов'язків ґмін через повіти, воєводства, а також воєвод.

Принцип презумпції властивостей місцевого самоврядування (ст. 163) полягає в тому, що, якщо положення Закону не залишає юрисдикцію для врегулювання конкретної справи для уряду, питання має бути врегульовано органами місцевого самоврядування. У той же час залишається право розпізнавання суперечок компетентності між органами місцевого самоврядування та державної адміністрації. У разі сумнівів слід спиратися на принцип презумпції властивостей муніципалітетів (ст. 164 п. 3) [9].

Відповідно до ст. 8 Конституції Республіки Польща та Європейської Вкладки Місцевого Самоврядування, а також у поєднанні з принципом автономії місцевого самоврядування адміністративний контроль повинен здійснюватися тільки на основі критеріїв законності з допуском контролю доцільності в разі завдань, делегованих для муніципальних органів [10].

Положення ст. 171 п. 1 Конституції обмежує контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування тільки для використання критерію законності (що означає: дотримання законів, включаючи Конституцію та інші акти, в тому числі права місцевого самоврядування, охорони). У положенні ст. 171 також згадується вичерпний перелік керівників: прем'єр-міністр, воєводи, регіональні палати аудиторів; Сейм на прохання прем'єр-міністра може керувати органами місцевого самоврядування.

Автономія органів місцевого самоврядування відповідно до ст. 165 п. 2 Конституції підлягає судовому захисту. Якщо уряд не згодний з інтерпретацією закону, застосованого наглядовим органом, він може оскаржити дію контролюючого

органу в адміністративному суді. Крім актів органів нагляду в широкому сенсі, діяльність органів місцевого самоврядування також піддана юридичним оцінкам з боку органів контролю, який у протоколах і пропозиціях виражає інтерпретації права і ґрунтовані на них рекомендації, з якими необов'язково повинні погоджуватися органи місцевого самоврядування (наприклад, коли інтерпретація органу контролю відрізняється від лінії винесення рішення адміністративних судів) [11].

Отже, реформа в адміністративній сфері Польщі наблизилася її до стандартів управління держав-членів ЄС, обумовила адекватне формулювання державної політики, збільшила координаність процесу прийняття рішень.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Фролов А. Становлення та розвиток органів місцевого самоврядування в Польщі / А. Фролов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2649/>.
2. Тараборин Р. Государственное и местное управление Польши / Р. Тараборин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1277267>.
3. Закон про ґмінне самоврядування від 8 березня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.csi.org.ua/www/?p=861>.
4. Obwieszczenie marszałka sejmiku rzeczypospolitej polskiej z dnia 11 marca 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o samorządzie powiatowym [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.infor.pl/akt-prawny/DZU.2013.097.0000595,ustawa-osamorzadzcie-powiatowym.html>.
5. Органи місцевого самоврядування в Республіці Польща [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrpolgerm.com/document/info/1/9>.
6. Samorząd terytorialny w Polsce [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://administracja.maz.gov.pl/adm/baza-jst/843,Samorzad-terytorialny-w-Polsce.html>.
7. Трансформация общественного строя в Польше после 1989 года. Реформа местного самоуправления. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.polinst.kiev.ua/storage/25\\_15\\_10/transformacja\\_samorzdowa\\_wersja\\_2\\_ru\\_ap.pdf](http://www.polinst.kiev.ua/storage/25_15_10/transformacja_samorzdowa_wersja_2_ru_ap.pdf).
8. Samorzady terytorialne w Polsce [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wos.org.pl/matura/samorzady-terytorialne-w-polsce.html>.
9. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Wydanie 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://cyfroteka.pl/ebooki/Konstytucja\\_Rzeczypospolitej\\_Polskiej\\_Wydanie\\_1-ebook/p02016153i020#](http://cyfroteka.pl/ebooki/Konstytucja_Rzeczypospolitej_Polskiej_Wydanie_1-ebook/p02016153i020#).
10. Oprac. Kp. Jeden kontroler sprawdzi drugiego? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/jeden-kontroler-sprawdzi-drugiego/>.
11. Uryszek T. Financial Management of Local Governments in Poland—Selected Problems [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.joebm.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=31&id=321>.