

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

А. М. Алієв

здобувач кафедри державного управління
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена основним аспектам адміністративних реформ у Польщі. Розкрито діяльність основних органів місцевого самоврядування та проаналізовано їхні головні функції. Показано пріоритетні видатки органів місцевого самоврядування. Відображено роль Польщі у Європейському Союзі та інвестиційну допомогу місцевим і регіональним проектам розвитку. У статті досліджено співпрацю Польщі й України у встановленні системи управління якістю в органах місцевого самоврядування.

Ключові слова: реформа місцевого самоврядування, бюджет, Польща.

Постановка проблеми. Потреба в децентралізації у Польщі виникла у зв'язку з масштабними процесами лібералізації та реалізації ринкових реформ, а її метою було максимальне забезпечення самостійного функціонування кожного регіону, створення більш ефективних і прозорих політичних інститутів, посилення інститутів громадянського суспільства.

На сьогодні у місцевих бюджетах зосереджено близько 40% прибуткових податків, майже 7% доходів від корпоративних податків і 100% податків на нерухомість.

Важливими наслідками проведення адміністративно-територіальної реформи стало відокремлення влади і бізнесу, що гарантувало кожному громадянину право вільно і на вигідних умовах здійснювати підприємницьку діяльність.

Результатом проведення децентралізації стало чітке розмежування функцій і повноважень між державною та місцевою владою.

Так, основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека та оборона, розробка стратегічних напрямків розвитку держави. Перед місцевою владою були поставлені завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами і майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення. Отже, на сьогодні основні повноваження

та фінансові ресурси у Польщі перебувають на рівні гмін. Експерти сходяться на тому, що саме громадам слід надати можливість вирішувати питання свого розвитку.

Слід відзначити, що проведення децентралізаційних змін у Польщі мало значний позитивний вплив на розвиток не тільки місцевих спільнот, а й країни в цілому. Так, на думку експертів, на сьогодні Польща є найбільш інвестиційно привабливою державою у Східній Європі, а її основними інвесторами є Європейський Союз, компанії із США, Німеччини та Франції.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В українській історіографії питання впровадження управління якістю в органах державного управління зарубіжних країн на основі міжнародного стандарту ISO 9001:2000 стало предметом дослідження лише в останні роки. Зокрема, потрібно відзначити публікації професора ОРІДУ Т. Пахомової [1]. Польський досвід впроваджений у м. Бердянську і частково висвітлений у роботах П. Гудзя [2] та М. Гудзь [3]. Певною мірою він відображений у нашій статті [4]. Предметом спеціального дослідження досвід впровадження системи управління якістю в органах влади Польщі став у працях польських учених і практиків, наприклад у статті С. Висоцького [5], його спільній публікації з Т. Бухачем [6], ці ж проблеми досліджують Б. Гайдзік, Г. Броневська, М. Будголь, Т. Кравчук, Б. Туровський.

Серед міжнародних публікацій – дослідження Морено А.-М., а також регулярні моніторингові звіти Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи (CLRAE) щодо кожної країни.

Мета статті полягає у дослідженні зарубіжного досвіду (на прикладі країни Польщі) реалізації децентралізаційних реформ, визначенні їхніх переваг та функцій, обґрунтуванні можливості застосування в Україні здобутків розвинених країн світу у сфері проведення децентралізації.

Виклад основного матеріалу. Порівняно з більшістю інших країн навряд чи можна стверджувати, що Польща має сильну традицію місцевого врядування, переживши часи розділення між трьома різними державами і системами з кінця XVIII століття до Першої світової війни. Підвалини муніципального самоврядування були закладені в Конституції 1921 р., але ця система була зруйнована, починаючи з 1950 р. В період комуністичного режиму «народні ради», не маючи незалежних повноважень і бюджетів, на практиці слугували органами держави. Усі ці факти роблять трансформацію після 1989 р. ще більш видатною: за одне десятиріччя Польща побудувала систему, яка має багато спільного зі скандинавськими державами, де потужне місцеве самоврядування одержує майже третину державних видатків і відіграє центральну роль у наданні послуг соціального забезпечення і добробуту. Виборні муніципальні ради були відновлені в 1990 р., після чого в 1999 р. були відновлені повіти та воєводства. З 2002 р. мери муніципалітетів – найбільш значущий рівень щодо функцій та ресурсів – обираються шляхом прямих виборів. Сьогодні в країні налічується 2 479 муніципалітетів (включаючи сільські, міські та сільсько-міські) з подібними функціями та 314 повітів з більш масштабними повноваженнями, зокрема відповідальністю за середню освіту та лікарні на рівні повітів. Ще 65 міст виконують функції муніципалітетів і повітів. 16 воєводств із середньою чисельністю населення 2,38 мільйонів мешканців відповідають за регіональний розвиток, зокрема за розпорядження близько 40% структурних фондів ЄС. [8, с. 40].

Шість асоціацій місцевих влад, утворених або відновлених у період з 1990 по 2003 рр., представляють воєводства, повіти і різні типи муніципалітетів в офіційній Спільній комісії уряду та місцевого самоврядування.

Спільна комісія уряду та місцевого самоврядування Польщі утворена в 1993 р. і формаль-

но закріплена в законі 2005 р. Спільна комісія уряду та місцевого самоврядування є, можливо, найбільш розвинутою формою консультацій між центральним урядом і асоціаціями місцевих влад серед усіх країн, представлених у цьому огляді. З боку уряду наразі до складу Комісії входить заступник Міністра внутрішніх справ та адміністрації й 11 інших посадовців на рівні державних секретарів і заступників державних секретарів Міністерства фінансів, Міністерства юстиції та низки інших профільних міністерств. З боку місцевого самоврядування до складу Комісії входять по два члени від кожної з шести асоціацій місцевих влад:

- 1) Союз воєводств Республіки Польща;
- 2) Асоціація повітів Польщі;
- 3) Асоціація міст Польщі;
- 4) Союз метрополій Польщі;
- 5) Союз малих міст Польщі;
- 6) Союз сільських громад Республіки Польща.

Засідання проводяться за необхідності, але законом встановлено, що інтервал між двома засіданнями не повинен перевищувати двох місяців. Завданнями Комісії, серед іншого, є:

- 1) вироблення спільної позиції щодо економічних і соціальних пріоритетів, які стосуються комунального господарства, місцевого самоврядування та регіонального розвитку;
- 2) розгляд та оцінка правових і фінансових умов для роботи органів місцевого самоврядування;
- 3) оцінка функціонування органів місцевого самоврядування в процесі інтеграції з ЄС;
- 4) проведення аналізу і надання висновків щодо запропонованих проектів нормативно-правових актів, урядових програм тощо, які пов'язані з питаннями місцевого самоврядування, зокрема з очікуваними фінансовими результатами.

Функції місцевих органів самоврядування

2 479 муніципалітетів:

- 1) громадський транспорт. З усіх країн, що включені до цього огляду, Польща є найбільшим одержувачем структурних та інвестиційних фондів ЄС в абсолютних значеннях. Муніципалітети також користуються перевагами регіональних і національних операційних програм, наприклад щодо модернізації транспортної інфраструктури міст;
- 2) соціальні послуги;
- 3) житло;
- 4) навколишнє середовище;

5) культура;
 6) дошкільна та початкова освіта.
 379 повітів (зокрема 65 міських муніципалітетів зі статусом повітів):

- 1) будівництво та експлуатація доріг;
- 2) середня освіта;
- 3) цивільний захист;
- 4) навколишнє середовище;
- 5) зайнятість;
- 6) охорона здоров'я.

16 воєводств:

- 1) економічний розвиток;
- 2) вища освіта;
- 3) навколишнє середовище;
- 4) зайнятість;
- 5) соціальна політика;

6) управління дорогами регіонального значення.

Муніципальні ради (*rada gminy* або *rada miasta* у містах), ради повітів (*rada powiatu*) і збори воєводств (*sejmik województwa*) обираються шляхом прямих виборів кожні чотири роки. Виборча система залежить від типу органу: у більшості муніципалітетів застосовується мажоритарна система, пропорційні списки – у містах з правами повітів, повітах і воєводствах [8, с. 42].

Ключовою різницею між цими трьома рівнями є те, що у випадку муніципалітетів виконавчий голова або мер (*wójt* у сільській місцевості, *burmistrz* у більшості міст, *prezydent* у великих містах) також обирається шляхом прямих виборів і не може бути членом муніципальної ради. У повітах і воєводствах рада призначає і може розпустити виконавчий орган (*zarząd*), який очолює голова (*starosta* у повітах або *marszałek* у воєводствах).

Як голови адміністрацій муніципалітетів, маючи відповідальність за впровадження рішень рад, мери наділені широкими виконавчими повноваженнями. Більше того – рада не може звільнити мера раніше, ніж спливе чотирирічний термін, для цього потрібен місцевий референдум. Рада залишається найвищим органом прийняття рішень із повноваженням, наприклад, вносити зміни до запропонованого мером проекту бюджету.

Рада обирає голову, до обов'язків якого належить організація і проведення засідань ради, може створювати постійні і тимчасові комітети для виконання конкретних завдань, а також зобов'язана створити ревізійну комісію з членів ради, до складу якої не може входити голова

ради. Ревізійна комісія здійснює нагляд за діяльністю мера та адміністрації і надає свої висновки щодо виконання бюджету [8, с. 43].

Місцеве самоврядування міцно закріплене в Конституції Польщі 1997 р.: у преамбулі зазначено принцип субсидіарності, а в Розділі 1 визначено, що «територіальний устрій Республіки ... забезпечує децентралізацію публічної влади». Крім цього, основний закон містить таке положення: «Значна частина публічних повноважень, виконання яких доручається органам місцевого самоврядування законодавством, здійснюється від імені місцевої влади, яка несе за них повну відповідальність».

Розділ VII Конституції, в якому йдеться про місцеве самоврядування, зазначає, серед іншого, що органи місцевого самоврядування мають бути забезпечені належним державним фінансуванням для виконання своїх обов'язків, а також – що самоврядний характер місцевої влади захищається судом. Конституція визначає муніципалітет (*gmina*) базовою одиницею місцевого самоврядування, яка виконує всі завдання місцевого врядування, що не вирішуються на інших рівнях. Конституція також надає парламенту право, за ініціативою прем'єр-міністра, розпустити орган місцевого самоврядування у разі тяжкого порушення Конституції або законодавства. Окремі закони (Закон про місцеве самоврядування, Закон про врядування в повітах, Закон про воєводства) регулюють кожний рівень врядування, визначаючи функції і правила щодо організації, нагляду, бюджету тощо. Хоча теоретично муніципалітети вільні діяти в інтересах їхніх громадян у будь-якій сфері, що не належить до компетенції іншого публічного органу, на практиці цю свободу обмежують інші закони. Так, Закон про місцеві фінанси вимагає законодавчої підстави для витрачання державних коштів.

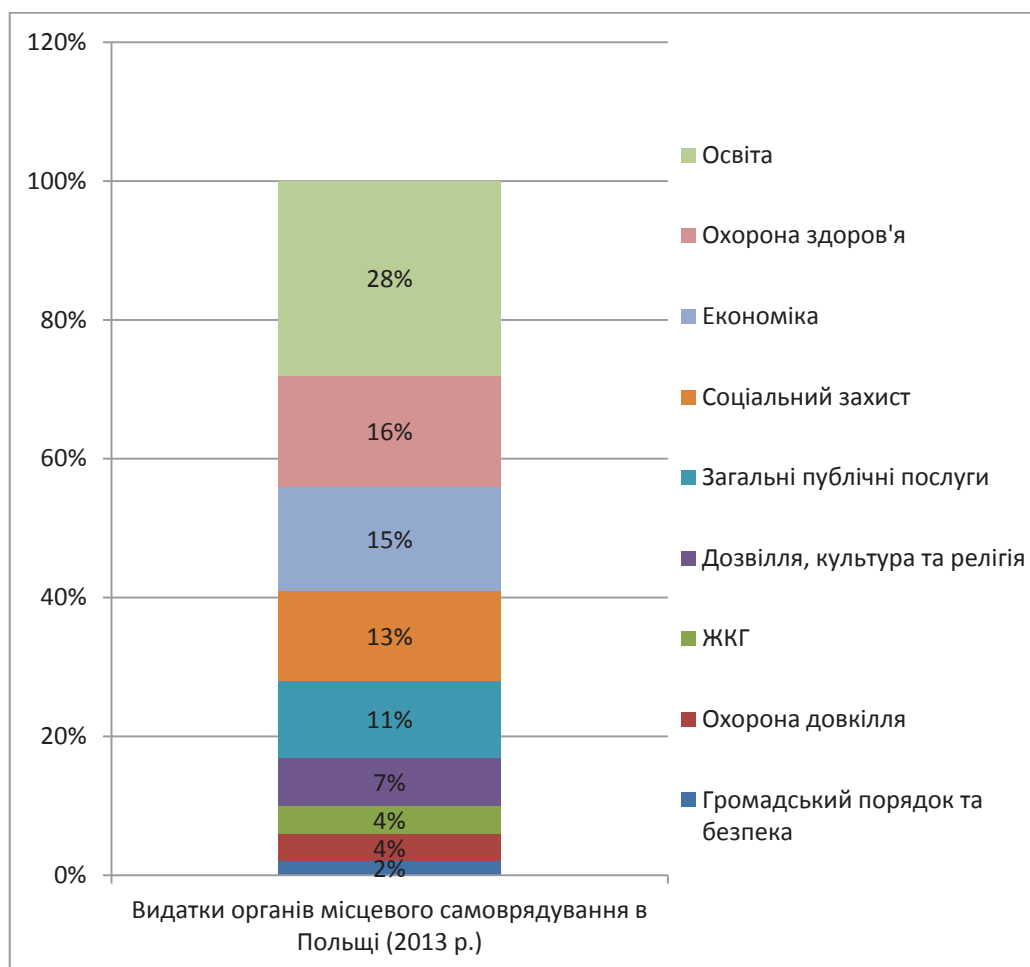
На регіональному рівні нагляд за органами місцевої влади здійснюють губернатори (*voivodes*), а з фінансових питань – регіональні рахункові палати. Губернатори перевіряють місцеві рішення після їх прийняття та можуть скасовувати рішення, якщо вони не відповідають законодавству. Органи місцевої влади можуть оскаржити таке скасування до адміністративного суду. Інші органи і відомства, зокрема регіональні рахункові палати (з фінансових питань), Вища рахункова палата та омбудсмен, мають право здійснювати моніторинг діяльності органів місцевої влади або запитувати інформацію.

Громадяни, чиї законні інтереси чи права були порушені рішенням місцевої влади, також можуть оскаржити це рішення в адміністративних судах.

Видатки місцевого самоврядування на рівні 13,5% ВВП або 32,1% загальних державних видатків є вищими, ніж середній показник ЄС і знаходиться між балтійськими та скандинавськими країнами. Як і в інших представлених у цьому огляді країнах, освіта, охорона здоров'я і соціальний захист становлять більше половини видатків місцевих бюджетів [8, с. 44].

Істотна частка економічної діяльності (15% загальних видатків, включаючи місцеву підтримку сільського господарства, промисловості, наукової діяльності та конструкторських розробок тощо) частково пояснюється значними обсягами коштів ЄС, що є доступними для органів місцевого самоврядування. Дані Центрального статистичного агентства Польщі свідчать, що майже половину доходів місцевого самоврядування (49%) становлять власні доходи, тоді як дотації складають 29%, а цільові субвенції

(зокрема зі структурних фондів ЄС) – 22%. Основним джерелом власних доходів місцевого самоврядування є частка податку на доходи фізичних осіб. Органи місцевої влади одержують майже половину надходжень від податку на доходи фізичних осіб (у 2014 р. 37,5% йшли муніципалітетам, 10,3% – повітам і 1,6% – воєводствам) і приблизно 23% від податку на прибуток підприємств (6,7% – муніципалітетам, 1,4% – повітам і 14,8% – воєводствам). Муніципалітети також одержують дохід від місцевого податку на нерухомість (майже 20% власних доходів) і низки менших податків та зборів, стосовно ставок і бази яких вони мають певну гнучкість (зі встановленою на національному рівні верхньою межею). Приблизно три чверті дотацій складає субвенція на освіту. Хоча ця субвенція не є цільовою, вона вираховується на основі таких параметрів, як кількість учнів і вчителів. Як засвідчують наведені цифри, місцеві влади витрачають на освіту більше коштів, ніж одержують. Решта загальної дотації складається з грантів вирівнювання, що компенсують різницю у по-



Графік 1

даткових надходженнях і витратах на надання послуг і забезпечення інфраструктури. Цільові субвенції охоплюють відшкодування за виконання делегованих функцій і окремих обов'язків муніципалітетів, зокрема у сфері соціальної допомоги. Крім положення про забезпечення органів місцевої влади належними державними коштами для виконання доручених повноважень, Конституція (стаття 167) також визначає: «Зміни в обсязі обов'язків і повноважень органів місцевого самоврядування вносяться разом із відповідними змінами до їхньої частки державних доходів». Це положення забезпечує найвищий рівень закріплення принципу фінансування, який можна побачити в кількох інших країнах (див. граф. 1).

Польща приєдналася до Європейського Союзу в 2004 р. і є найбільшим одержувачем структурних та інвестиційних фондів ЄС в абсолютному вираженні: на період 2014–2020 рр. виділено 2 343 євро на одну особу. Ці фонди наразі є основним джерелом для місцевих і регіональних проектів розвитку. Влади воєводств є органами управління більшості з 16 регіональних програм з обсягом фінансування 28 мільярдів євро (41,5% загальної суми). Для муніципалітетів існують нові способи бути залученими до цих програм, зокрема через «інтегровані територіальні інвестиції» для покращення транспорту в широких міських територіях.

Муніципалітети також користуються перевагами національних операційних програм, наприклад щодо модернізації інфраструктури з утилізації відходів і водопостачання в сільській місцевості.

Оцінка впливу вступу до ЄС на місцеве самоврядування часто зосереджується на аспектах законодавства ЄС, яке становить певні виклики для місцевої влади. Однак приєднання до ЄС також може сприяти зниженню адміністративного навантаження в певних секторах. У своїй оцінці перших чотирьох років членства в ЄС міжвідомчий Комітет Польщі з питань європейської інтеграції пояснив, як ініціатива ЄС «Краще регулювання» обумовила, серед іншого, проведення аналізу центральних і місцевих адміністрацій для встановлення кількості дозволів, ліцензій, реєстрацій тощо, необхідних для здійснення економічної діяльності, а також цільових показників спрощення цих процедур. Польська делегація в Комітеті регіонів ЄС складається з 21 члена та 21 заступника, які пропонуються асоціаціями місцевих влад: 10 осіб від воєводств, 3 особи від

повітів та 8 осіб від муніципалітетів (2 представники від найбільших міст, 3 – від менших міст, 1 – від малих міст і 2 – від сільських муніципалітетів). Інформаційний офіс Великопольського регіону в Брюсселі наразі забезпечує координацію. Асоціація міст Польщі та Асоціація повітів Польщі є членами Ради європейських муніципалітетів і регіонів (CEMR), але не мають офісів у Брюсселі [8, с. 45].

В Україні, як і у всьому світі, все помітнішим стає інтерес до нових форм діяльності органів влади, зокрема, запровадження системи управління якістю на основі стандарту ISO 9001:2000. Потрібно констатувати, що вже з початку 90-х рр. минулого століття ця система почала впроваджуватися в урядових інституціях США, потім її освоювали в європейських державах. Польський досвід функціонування системи управління якістю в органах публічної адміністрації вивчається Голодержслужбою України та Управлінням державної служби ГУДСУ в Полтавській області у рамках пілотного проекту «Розвиток спроможності державної служби у сфері європейської інтеграції».

Висновки і пропозиції. Польський досвід показує, що зробити державне управління ефективним без децентралізації не є реальним у сучасній Європі. А тому загальні принципи ефективної адміністративної реформи у будь-якій країні регіону будуть схожими. Водночас це не означає, що Україна може необмежено і механічно послуговатися польським досвідом та науковими розробками у цій сфері. По-перше, обсяг завдань, що колись стояли перед Польщею, децю відрізняється від того, чого нині треба досягти Україні. Так, досі нерегульованими у нас є відносини всередині центрального уряду, а також між урядом, президентом і парламентом. Це все означає збільшення обсягів завдань, які сьогодні стоять перед українськими реформаторами.

Список використаної літератури:

1. Пахомова Т. Забезпечення якості та управління нею в органах публічної влади / Т. Пахомова // Право України. – 2003. – № 8; Пахомова Т. Управління якістю в органах державного управління як необхідна складова їх ефективного функціонування / Т. Пахомова // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління. Матеріали науково-практичної конференції за міжнародною участю. – К., 2004. – Т. 1. – С. 92–93.
2. Гудзь П. Инновационная практика внедрения системы управления качеством ISO 9001:2000

- на муниципальные услуги / П. Гудзь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.siora.ru/ru/taxonomy/term/650>.
3. Гудзь М. Как добиться того, чтобы человек перестал быть футбольным мячиком в коридорах власти / М. Гудзь [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.hro.org/editions/perekrestok/nr1/03.php-65k.
 4. Лахижа М. Іноземний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади / М. Лахижа // Вісник державної служби України. – 2006. – № 3. – С. 40–46.
 5. Wysocki S. Zarządzanie jakością – narzędzie modernizacji administracji publicznej / S. Wysocki [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.umbrella.org.pl/biblioteka/doc/SW_Inzynieria_2005v2.doc; Wysocki S. Jak poprawić jakość działania administracji publicznej? / S. Wysocki // Służba Cywilna. – 2001. – Nr. 2.
 6. Buchacz T. Zarządzanie jakością w administracji – europejskie wzorce, polskie doświadczenia / T. Buchacz, S. Wysocki // Służba Cywilna. – 2002/2003. – Nr. 5.
 7. Moreno Á.-M. Local government in the Member States of the European Union: a comparative legal perspective / Á.-M. Moreno. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2012.
 8. Місцеве самоврядування у восьми країнах Скандинавії та Балтії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/reform/item/id/154>.
-

Алиев А. М. Польский опыт реформирования местного самоуправления

Статья посвящена основным аспектам административных реформ в Польше. Раскрыта деятельность основных органов местного самоуправления и проанализированы их главные функции. Показано приоритетные расходы органов местного самоуправления. Отражено роль Польши в Европейском Союзе и инвестиционную помощь местным и региональным проектам развития. В статье исследованы сотрудничество Польши и Украины в установлении системы управления качеством в органах местного самоуправления.

Ключевые слова: реформа местного самоуправления, бюджет, Польша.

Aliev A. M. Polish experience in reforming of local government

The article is devoted to the basic aspects of the administrative reforms in Poland. Disclosed activities of major local authorities and analyzed their main functions. Priority expenditures of local governments are shown. The role of Poland in the European Union and investment assistance for local and regional development projects are recognized. In the article the cooperation between Poland and Ukraine in the establishment of quality management systems in local government is investigated.

Key words: reform of local self-government, budget, Poland.