

УДК 352.07(438)

## ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ РАЙОНАМИ В МІСТАХ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ ДЛЯ УКРАЇНИ

**Ярослав ЄДИНАК,**

аспірант кафедри права та європейської інтеграції  
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління при Президентові України

### АНОТАЦІЯ

Розглянуто досвід організації управління районами в містах Республіки Польща через законодавче забезпечення діяльності допоміжних органів районів та мікрорайонів у містах, а також через обсяг і межі їх повноважень.

**Ключові слова:** допоміжні підрозділи, райони, мікрорайони, децентралізація, субсидіарність.

### ORGANIZATION OF CITY DISTRICTS' GOVERNMENT: POLAND EXPERIENCE FOR UKRAINE

**Yaroslav YEDYNAK,**

Postgraduate Student at Department of Law and European Integration,  
Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration,  
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

### SUMMARY

This article considers the experience of government of districts in Polish Republic. The article analyzes the legislative providing of activity of subsidiary bodies of power in districts and microdistricts in the cities and the extent and borders of the power of these bodies.

**Key words:** subsidiary bodies, districts, microdistricts, decentralization, subsidiarity.

**Постановка проблеми.** Однією з основ конституційної реформи в Україні є реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка покликана забезпечити розширення повноважень місцевої влади шляхом децентралізації на принципах субсидіарності та деконцентрації державної влади. Проведення реформи не може обійтися без вивчення зарубіжного досвіду країн Європейського Союзу, в яких такі реформи уже відбулися. У цьому контексті доцільно використати досвід організації управління містами з районним поділом на прикладі міст Республіки Польща.

**Стан дослідження.** Діяльності представницьких органів місцевого самоврядування в містах із районним поділом присвячені праці таких науковців, як: В. Антоненко, М. Баймарутов, В. Борденюк, Є. Бородин, О. Батанов, Я. Верменич, Є. Глухачов, О. Конотопцев, М. Корнієнко, В. Кравченко, В. Куйбіда, В. Нікітін, В. Олуйко, І. Павлов, С. Саханенко, В. Шабельніков, Ю. Шаров, а також польських науковців, таких як Б. Дольницький, С. Новацька, Х. Издебський та інші. Проте ряд питань досі залишаються малодослідженими. Зокрема, недостатньо уваги науковців приділяється вивченню зарубіжного досвіду організації управління містами з районним поділом.

**Метою статті** є аналіз досвіду управління містами з районним поділом в Республіці Польща.

**Виклад основного матеріалу.** Наразі в державі швидкими темпами відбувається адміністративно-територіальна реформа, яка передбачає власне саму реформу місцевого самоврядування та адміністративно-територіальний поділ окремих територій. Реформа передбачає лише децентралізацію державного управління на рівні сільських, селищних, міських, районних та обласних рад. У той же час поза увагою реформи залишається управління містами з районним поділом. Оскільки згідно з діючим Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» [1] в містах із

районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Обсяг та межі повноважень районних у місті рад визначають відповідні міські ради. Тобто реформування державно-управлінських функцій передбачає делегування визначених повноважень міським радам, які, у свою чергу, виходячи з власних потреб управління містом, можуть наділити районні в місті ради додатковими повноваженнями.

На сьогодні в окремих містах Республіки Польща управління містом відбувається за допомогою допоміжних підрозділів – це райони (dzielnica) та мікрорайони (osiedla) у місті.

Таблиця 1

**Міста (окремі) Республіки Польща,  
які мають районний поділ**

№ з/п	Назва міста	Кіль. районів	Чис. населення тис. осіб
1	Варшава	18	1 711 000
2	Вроцлав	5	631 263
3	Гданськ	34	460 354
4	Краків	18	758 940
5	Щецин	4	408 502

Таблиця 2

**Міста (окремі) Республіки Польща,  
які мають мікрорайонний поділ**

№ з/п	Назва міста	Кіль. мікрорайонів	Чис. населення тис. осіб
1	Лодзь	36	715 360
2	Познань	42	552 393

Організацію управління районами (мікрорайонами) в містах Республіки Польща можна розглядати:

по-перше, через законодавче забезпечення діяльності допоміжних органів районів та мікрорайонів у містах;

по-друге, через обсяг і межі повноважень допоміжних органів районів та мікрорайонів у містах.

Що стосується законодавчого забезпечення діяльності допоміжних підрозділів районів та мікрорайонів у містах, необхідно зауважити наступне. Конституцією Республіки Польща (п. 1 ст. 164) визначено, що основною одиницею територіального самоуправління є гміна [2]. У той же час п. 2 ст. 164 визначено, що інші одиниці регіонального або локального і регіонального самоуправління встановлюються законом. Згідно з п. 1 ст. 5 Закону Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» визначено, що міська рада може створювати допоміжні підрозділи: сільради і райони, мікрорайони та інші [3]. Крім того, п. 3 ст. 5 згаданого закону визначено, що порядок створення, об'єднання та поділ районів міста встановлюється статутом міста. Також слід зазначити, що згідно з ч. 7 п. 2 ст. 18 Закону Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» визначено, що міські ради визначають обсяг повноважень допоміжних підрозділів, правила передачі майна тощо [3]. Законом Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» також визначено, що обсяг повноважень допоміжних підрозділів визначається міською радою в статуті кожного органу (п. 1 ст. 35) [3]. Наприклад, ст. 72 статуту м. Кракова визначено, що місто ділиться на райони (*dzielnica*) в якості допоміжних підрозділів [4]. Рада міста створює райони через окремі ухвали після консультацій з жителями або за їх власної ініціативи. Райони включають у себе територію міста, місцеві традиції частини визначеної території відведеної для району, соціальні зв'язки, котрі повинні забезпечувати економічну спроможність виконувати громадські завдання, які покладені на райони міста. Крім того, ст. 72 статуту м. Кракова визначено, що законодавчим органом району є районна рада, яка складається з радників (депутатів), чисельність яких визначається в залежності від кількості жителів відповідного району згідно зі ст. 17 Закону Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» [3; 4]. Принципи та процедура проведення виборів до районних у місті рад визначаються міською радою м. Кракова окремою ухвалою. Законом Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» визначено (ст. 17), що до складу ради входять радники (депутати) в кількості: 15 в муніципалітетних утвореннях – до 20 000 жителів, 21 в муніципалітетних утвореннях – до 50 000 жителів, 23 в муніципалітетних утвореннях – до 100 000 жителів, 25 в муніципалітетних утвореннях – до 200 000 жителів і по 3 радника ради на кожних 100 000 жителів, але не більше ніж 45 [3].

Варто зазначити, що м. Краков, крім адміністративно-територіальних одиниць (міста – райони), також має допоміжні адміністративні одиниці районів – мікрорайони міста (*osiedla*). З метою порівняння слід зазначити, що, на відмінну від м. Кракова, в статуті м. Познань (ст. 37) визначено, що допоміжними підрозділами міста є мікрорайони [5]. У 1990 році міська рада м. Познань ліквідувала районний у місті поділ та утворила 69 мікрорайонів у місті. У 2010 році після консультацій із жителями в місті було проведено реформу зі скорочення кількості мікрорайонів до 42 [6].

Слід зауважити, що в статуті району або мікрорайону в містах Республіки Польща визначено одні принципи функціонування їх представницьких органів. Таким органами є рада району (мікрорайону). Виконавчим органом ради є правління ради. Склад правління складається з 3-5 членів, які обираються радою. У статуті району (мікрорайону) визначаються такі основні положення: завдання району (мі-

крорайону), його органи, порядок роботи представницьких та виконавчих органів ради, діяльність комітетів ради, їх повноваження, економічна та фінансова складова району, майно та бюджет, порядок їх використання, організація та порядок проведення виборів, порядок внесення змін до статуту, контроль над діяльністю представницьких органів районів та мікрорайонів міста тощо. Окремі відмінні розділи статутів районів та мікрорайонів можуть визначатися радами в окремих положеннях. Діяльність рад і правління районів та мікрорайонів у містах Республіки Польща впливає з принципу субсидіарності в діяльності міської влади, яка визначає виконання конкретних завдань із боку влади району та мікрорайону, які є найбільш близькими до жителя відповідної адміністративно-територіальної одиниці міста.

На відміну від Республіки Польща, в Україні районні в місті ради мають статус юридичної особи. Тобто районні в місті ради незалежно від міської ради володіють усією повнотою прав юридичної особи. У Республіці Польща представницькі органи допоміжних підрозділів – районні ради та правління рад районів (мікрорайонів) – не мають статусу юридичної особи. Діяльність представницьких органів допоміжних підрозділів проводиться в рамках юридичної особи міста на підставі повноважень, визначених у статуті. Слід також зазначити, що організація проведення виборів до районних рад у містах Республіки Польща визначається у статуті району (мікрорайону), в той час коли в Україні організація і проведення виборів до районних у місті рад визначається на рівні відповідного закону [4; 5].

Що стосується обсягу і меж повноважень допоміжних підрозділів районів та мікрорайонів у містах Республіки Польща, необхідно зауважити наступне. Міська рада відповідно до ч. 7 п. 2 ст. 18 Закону Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» визначає обсяг повноважень допоміжних підрозділів, правила передачі майна для використання в їх роботі, а також принципи дії міжбюджетних трансфертів на виконання покладених на них завдань [3]. У той же час п. 1 ст. 35 Закону Республіки Польща «Про місцеве самоврядування» визначено, що організація діяльності і обсяг повноважень допоміжних підрозділів визначається міською радою в статуті органу після консультацій із жителями [3]. Повноваження районів та мікрорайонів міст Республіки Польща міські ради визначають у таких сферах: культура, верховенство права, охорона здоров'я і профілактика, соціальний захист населення, житлово-комунальне господарство, навколишнє природне середовище, освіта, будівництво, зв'язки з мешканцями, бюджет, цивільний бюджет, фізична культура і спорт, аудит та інфраструктура. Попереднє вивчення питань, які виносяться на засідання ради, розглядаються депутатськими комітетами з визначеного напрямку діяльності.

Аналіз повноважень районів та мікрорайонів міст Республіки Польща дає можливість зробити висновок, що діяльність вищевказаних комітетів при радах районів (мікрорайонів) зводиться виключно до попереднього розгляду, планування і оцінки виконання завдань на окрузі, що знаходиться безпосередньо у віданні району (мікрорайону). Тобто допоміжні підрозділи районів (мікрорайонів) в містах Республіки Польща не мають широких повноважень – вони переважно виконують інформаційні, консультативні та інші функції. Повноваження депутата району (мікрорайону) зводиться виключно до збору інформації та опитування мешканців про проблеми на власному окрузі.

Слід також зазначити, що діяльність ради району (мікрорайону) в прийнятті власних рішень не дає гарантій, що такі рішення будуть реалізовані в життя. Статут кожного району (мікрорайону) визначає, що рішення ради району (мікрорайону) після прийняття направляється на розгляд

меру. Порядок виконання рішення ради району (мікрорайону) визначає мер у власному розпорядженні. Кожен проект рішення ради повинен бути представлений меру міста за 8 днів до початку проведення сесії. Рішення ради району (мікрорайону) направляється головою ради протягом 7 днів до мера міста. У свою чергу, мер міста на підставі юридичного висновку та протягом 14 днів з моменту надходження рішення ради району (мікрорайону) приймає відповідне рішення. Після прийняття відповідного рішення мер міста подає міському комітету з аудиту проект рішення, з тим, щоб включити його до порядку денного сесії міської ради, після чого повідомляється розробник проекту рішення – рада району (мікрорайону). Розгляд на сесії міської ради проекту рішення ради району (мікрорайону) повинно бути проведено протягом 90 днів із дня надходження проекту рішення [7].

На підставі проведеного аналізу, варто зазначити, що організація прийняття рішень радами районів (мікрорайонів) міст Республіки Польща та їх вплив на розвиток підпорядкованої території практично не відрізняється за порядком та ступенем впливу прийнятих рішень районних у містах України рад на підпорядковану територію. Схожість такого твердження обумовлено як у першому, так і в другому випадках відсутністю незалежних самоврядних повноважень на рівні районів (мікрорайонів) у містах. Тобто діяльність самоврядних одиниць у межах районів (мікрорайонів) міст Республіки Польща та України зводиться виключно до формування та надання пропозицій до вищестоящого органу прийняття рішень у межах міста в особі мера міста (міського голови) та міської ради.

Що стосується бюджету району (мікрорайону) в містах Республіки Польща, варто зазначити наступне. Порядок визначення обсягів фінансування діяльності відповідних районів (мікрорайонів) у кожному місті формується по-різному, виходячи з власних потреб та умов здійснення місцевого самоврядування на відповідній території міста. Наприклад, обсяг виділення фінансових ресурсів для районів м. Кракова визначається міською радою за таким алгоритмом:

- 40% коштів визначається кожному району порівню;
- 40% коштів визначається пропорційно кількості жителів, які проживають на території району;
- 20% коштів визначається пропорційно площі земельної ділянки кожного району [7].

У той же час, обсяг виділення фінансових ресурсів для районів м. Гданська визначається міською радою лише виходячи з розміру коштів на душу населення кожного з районів міста. Обсяг коштів визначається числом постійних жителів округів станом на 30 вересня поточного року [8].

Під час формування проекту бюджету міста кожен район (мікрорайон) подає власні пропозиції щодо відповідних статей видатків на визначенні цілі. Бюджет міста приймається виключно міською радою. Останнім часом у Республіці Польща набуває все більшого розвитку система участі жителів районів (мікрорайонів) міста у формуванні цивільного бюджету (*budżet obywatelski*). Мета такого бюджету полягає в тому, що жителі відповідного району (мікрорайону) міста самостійно визначають шляхом голосування, на які цілі буде спрямована певна сума бюджетних коштів. Для такого бюджету виділяється – 1% бюджету району (мікрорайону) від суми коштів виділених на реалізацію статутних повноважень кожного району (мікрорайону) міста. Наявність цивільного бюджету надає можливість мешканцям району (мікрорайону) міста вирішувати проблеми, які є найбільш важливими. Як показує практика, таких проектів у рамках виділених коштів може бути до одного на кожен район (мікрорайон) міста. Наприклад, підвищення рівня життя у м. Гданськ за рахунок будівництва

вуличного освітлення – 51 000 злотих, створення сучасного та безпечного місця зустрічі для дітей та людей, які люблять активного проводити час – 137 000 злотих та інші [9].

На відміну від допоміжних підрозділів міських рад Республіки Польща, в Україні районні у місті ради мають власний незалежний від міської ради порядок формування бюджетів. Районні в місті ради самостійно розробляють, затверджують і виконують бюджети районів у місті у встановленому порядку. Районні в місті ради та їх виконавчі органи самостійно розпоряджаються коштами бюджетів районів у місті, визначають напрямки їх використання в межах наданих повноважень. Доходи, додатково одержані в процесі виконання бюджету району в місті, використовуються відповідно до Бюджетного кодексу України та іншого законодавства, що регулює бюджетний процес [10].

Проведений порівняльний аналіз функціонування допоміжних підрозділів міст Республіки Польща – ради районів (мікрорайонів) та їх правлінь із функціонуванням районних у місті рад та їх виконавчих органів України можна констатувати той факт, що система місцевого самоврядування Республіки Польща та України на рівні районів у містах відрізняється структурою управління, обсягом повноважень їх представницьких органів, порядком їх діяльності, прийняття рішень, формуванням бюджетів, порядком виборності їх представницьких органів тощо. Тобто система місцевого самоврядування Республіки Польща на рівні районного управління в містах не може в повній мірі бути взята за основу як одна із складових частин реформи місцевого самоврядування в Україні.

Слід зазначити, що система організації управління районами (мікрорайонами) в містах Республіки Польща певною мірою нагадує в Україні систему управління частинами міста через органи самоорганізації населення. Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення окремих питань місцевого значення. Такими органами є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети. Порядок організації їх діяльності та повноваження визначається Законом України «Про органи самоорганізації населення», статутом міста, положенням про комітет та іншими нормативними актами. Основними завданнями органів самоорганізації населення є:

- створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення в межах Конституції і законів України;
- задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння в наданні їм відповідних послуг;
- участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм [11].

Ураховуючи вищевказане, варто зазначити, що діяльність органів самоорганізації населення в Україні за своїми основними завданнями, повноваженнями, формою організації управління, порядком прийняття рішень, порядком проведення зборів (конференцій) з обрання персонального складу органу, порядком фінансування їх діяльності тощо в порівнянні з повноваженнями допоміжних підрозділів – районні ради та правління рад районів (мікрорайонів) міст Республіки Польща має теоретичну та практичну схожість у залученні жителів для участі у вирішенні питань місцевого значення.

**Висновки.** За результатами аналізу польського досвіду управління містами з районним поділом, можна зробити висновок, що принцип субсидіарності, який лежить в основі системи місцевого самоврядування Республіки Поль-

ща, на рівні міст з районним та мікрорайонним поділом має слабку форму та не може в повній мірі забезпечити вирішення питань на найнижчому рівні управління містом. Тобто досвід управління містами Республіки Польща не може в повній мірі бути взятий за основу в удосконаленні системи управління містами з районним поділом в Україні. Відтак доцільно використати найкраще з розглянутого досвіду, що відповідає принципу громадянської участі в управлінні місцевими справами та забезпечує достатнє владне представлення без обмеження демократичних принципів самоврядування.

Децентралізація повноважень у містах Республіки Польща закінчується власне на рівні міської ради. Як і в містах України з районним поділом, за міськими радами залишається право утворювати районні в місті ради та наділяти їх визначеними повноваженнями. Тобто запровадження принципу субсидіарності як у містах Республіки Польща, так і України, можливе тільки за умови здійснення розширеної децентралізації повноважень на рівні районів (мікрорайонів) міста. Розширення повноважень у рамках принципу субсидіарності повинно передбачати:

1. Зміну механізму формування бюджетів районів (мікрорайонів) як у містах Республіки Польща, так і України.
2. Розширення реальних повноважень районів (мікрорайонів) у містах Республіки Польща і України в таких сферах:
  - соціально-економічний та культурний розвиток;
  - управління комунальною власністю;
  - житлово-комунальне господарство;
  - торгівельне обслуговування;
  - будівництво, регулювання земельних відносин та навколишнього природного середовища;
  - законність та правопорядок, оборонна діяльність;
  - освіта, охорона здоров'я, культура та фізичне виховання тощо.

Подальше вивчення закордонного досвіду територіальної організації влади вбачається актуальним для сучасної України, особливо в умовах реформування системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка покликана забезпечити розширення повноважень місцевої влади шляхом децентралізації на принципах субсидіарності та деконцентрації державної влади. Одним із пріоритетних напрямів може стати вивчення успішного зарубіжного досвіду країн Європейського Союзу, в яких такі реформи вже відбулися.

#### Список використаної літератури:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

2. Конституція Республіки Польща від 02 квітня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.

3. Про місцеве самоврядування: закон Республіки Польща від 08 березня 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.

4. Про прийняття та проголошення об'єднаного статуту м. Кракова: рішення ради м. Кракова від 13 квітня 2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.bip.krakow.pl/?dok\\_id=167&sub\\_dok\\_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20568%26typ%3Du](http://www.bip.krakow.pl/?dok_id=167&sub_dok_id=167&sub=uchwala&query=id%3D20568%26typ%3Du).

5. Статут м. Познань: рішення ради м. Познань від 18 лютого 2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-rady-miasta-poznania-ws-statutu-miasta-poznania,35810/>.

6. Статути мікрорайонів м. Познань. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.poznan.pl/mim/osiedla/statuty-osiedla,p,13569,13570,20076.html>.

7. Організація і сфера діяльності району VIII Дебніки м. Краков: рішення ради м. Кракова від 12 березня 2014 р. № XCIX/1502/14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dzielnica8.krakow.pl/2015-04-09-01-20-07>.

8. Про прийняття статуту району Аніолкі: рішення міської ради м. Гданська від 24 квітня 2014 р. №LII/1188/14. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gdansk.pl/bip/subpages/akty\\_prawne/pliki/2014/URM\\_2014\\_6\\_1188.pdf](http://www.gdansk.pl/bip/subpages/akty_prawne/pliki/2014/URM_2014_6_1188.pdf).

9. Проект бюджету м. Гданськ на 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bip.gdansk.pl/urząd-miejski/Projekt-Budzetu-Miasta-Gdanska-na-2016-rok,a,44981>.

10. Про обсяг і межі повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів: рішення Дніпропетровської міської ради від 18 лютого 2004 р. № 18/15. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jrr.dp.ua/rayvlada/rayonna-rada/povnovajennya.html>.

11. Про органи самоорганізації населення: закон України від 11 липня 2001 р. № 2625-III. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.zakon4.rada.gov.ua](http://www.zakon4.rada.gov.ua).

#### ДОВІДКА ПРО АВТОРА

**Єдинак Ярослав Богданович** – аспірант кафедри права та європейської інтеграції Дніпропетровського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президенті України

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Yedynak Yaroslav Bohdanovych** – Postgraduate Student at Department of Law and European Integration, Dnipropetrovsk Regional Institute for Public Administration, National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

*olexiy\_litvinov@i.ua*