

4. Финансы предприятий корпоративного сектора экономики Украины: коллективная монография / В.В. Зимовец, А.И. Даниленко, О.А. Терещенко [и др.]; под ред. В.В. Зимовца; НАН Украины; ГУ "Институт экономики и прогнозирования НАН Украины": электр. изд. – К., 2019. 306 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ief.org.ua/docs/mg/311.pdf> . – Дата доступа: 05.10.2019.

5. Вопросы создания экспортно-кредитного агентства: постановление КМУ от 7 февраля 2018 г., №65. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://esa.gov.ua/normativno-pravova-baza>. – Дата доступа: 05.10.2019.

6. Программа частичной компенсации стоимости сельскохозяйственной техники и оборудования отечественного производства, утвержденная Постановлением КМУ от 01 марта 2017 года №130. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.kmu.gov.ua/ua/pras/249807294>. – Дата доступа: 05.10.2019.

7. Проект Закона про Государственный бюджет Украины на 2020 год. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66853. – Дата доступа: 05.10.2019.

**Barbara Bonisławska, dr inż., adiunkt - Dziekan Europejskiej Uczelni
Informatyczno-Ekonomicznej w Warszawie, Polska**

ZADANIA SAMORZĄDU GMINNEGO REALIZOWANE W ZAKRESIE BEZPIECZEŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO W POLSCE

TASKS OF A SELF GOVERNMENT OF A COMMUNE CONCERNING SECURITY AND PUBLIC ORDER IN POLAND

Tasks of a commune include general legal order as well as competencies of a commune which are fulfilled using various tasks that determine this order, its meaning for the State and economy. Care for the security of commune's inhabitants and their properties should be recognised as one of fundamental and basic tasks which provide proper functioning of a commune as a self government unit as well as quality of life of its inhabitants.

Self government of a commune – as a community of inhabitants of a commune, performs a set of tasks concerning citizens' needs and performs a set of public tasks concerning security and public order.

Keywords: legislative body, executive body, security, local community, order, crisis management

Streszczenie

Zadania gminy uwzględniają ogólny porządek prawny jak i właściwości gminy, które są realizowane przez rozmaite zadania determinujące jego znaczenie w państwie i gospodarce. Dbłość o bezpieczeństwo mieszkańców gminy i należącego do nich mienia uznać należy za jedno z zadań fundamentalnych, podstawowych, które warunkują nie tylko odpowiednie funkcjonowanie gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, ale również jakość życia jej mieszkańców. Samorząd gminny - będący wspólnotą mieszkańców zamieszkujących daną gminę wykonuje ustalone zadania w lokalnym zakresie potrzeb obywatelskich i wykonuje określone pule zadań publicznych w zakresie bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Słowa kluczowe: organ stanowiący, organ wykonawczy, bezpieczeństwo, społeczność lokalna, porządek, zarządzanie kryzysowe.

Wprowadzenie

Ustrój państwa polskiego przewiduje istnienie samorządu terytorialnego, którego podstawową jednostką samorządową jest gmina. Jej zasadniczą rolą jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb mieszkańców. Generalnie, wśród nich ustawodawca uwzględnił te, które mają zasadnicze znaczenie publiczne o lokalnym zasięgu. Zadania te, gmina zobowiązana jest do realizacji we własnym zakresie oraz na własną odpowiedzialność, co w szczególności dotyczy kwestii finansowych (wyboru rodzaju finansowania, wysokości środków przeznaczonych na dany cel itp.). Podstawowy

podział zadań, jakie przydzielono gminie, uwzględnia zadania, które związane są z: infrastrukturą techniczną i społeczną, bezpieczeństwem oraz ładem przestrzennym i ekologicznym.

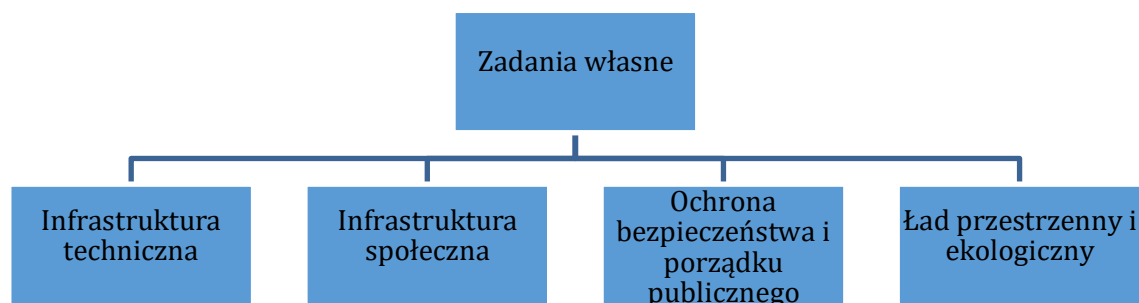
Niewątpliwie, dbałość o bezpieczeństwo mieszkańców gminy i należącego do nich mienia uznać należy za jedno z zadań fundamentalnych, podstawowych, które warunkują nie tylko odpowiednie funkcjonowanie gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, ale również jakość życia jej mieszkańców.

Zadania gminy uwzględniające ogólny porządek prawny jak i właściwości gminy są realizowane przez rozmaite zadania determinujące jego znaczenie w państwie i gospodarce¹³. Samorząd terytorialny będący wspólnotą mieszkańców zamieszkujących daną gminę wykonuje ustalone zadania państwa w lokalnym zakresie potrzeb obywatelskich i wykonuje określone pule zadań publicznych¹⁴.

Ustawa o samorządzie gminnym określa zadania i zakres działania samorządu gminnego¹⁵. Do zakresu działania gminy zalicza się całość spraw publicznych mających znaczenie lokalne, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów sprawy.

Zadania własne gminy są realizowane przez organy gminy – samodzielnie i na własną odpowiedzialność, na podstawie przyjętych uchwał. Ich cel, to zaspokajanie potrzeb zamieszkującej gminę wspólnoty¹⁶, co wskazuje, że dotyczą one przede wszystkim tych spraw, które związane są z jej rozwojem oraz poczuciem bezpieczeństwa społeczności lokalnej. Organami gminy są rada gminy (organ stanowiący) i wójt/burmistrz/prezydent (organ wykonawczy). Analizując treść zadań własnych gminy ich treść można wyróżnić cztery główne sfery, których zadania własne dotyczą¹⁷ (rysunek 1).

Rysunek 1. Sfery zadań własnych gminy



Źródło: Patrzalek, L. *finanse samorządu terytorialnego*. – Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2010. – S. 19.

Zapewnienia bezpieczeństwa przez gminę możemy rozpatrywać w dwóch aspektach. Pierwszy z nich uwzględnia, że działania prowadzone przez jej władze są ukierunkowane na tworzenie odpowiednich warunków egzystencji mieszkańców, na przykład poprzez rozwój i budowę dróg i systemu komunikacji, kształtowania odpowiedniego systemu opieki zdrowotnej i opieki społecznej, ochrony środowiska naturalnego. W drugim natomiast należy odnieść się do działalności gminy związanej ściśle z ustawowo przydzielonym zadaniem dotyczącym dbałości o bezpieczeństwo mieszkańców i związanym z ochroną przeciwpożarową, zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku publicznego itp.¹⁸.

Gmina ma prawo wydawać akty prawne wpisujące się w kwestię zapewnienia bezpieczeństwa z zastrzeżeniem jednak, że dotyczą one zakresu, który nie został uregulowany innymi przepisami

¹³ Kornberger-Sokołowska, E. *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*. – Warszawa: LexisNexis, 2012. – S. 12.

¹⁴ Wojciechowski, E. *Gospodarka samorządu terytorialnego*. – Warszawa: Wyd. «Difin», 2012. – S. 27.

¹⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019, poz. 506).

¹⁶ Kołaczkowski, B. *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce* / B.Kołaczkowski, M. Ratajczak. – Warszawa Wyd. «Wolters Kluwer», 2010. – S. 23.

¹⁷ Patrzalek, L. *Finanse samorządu terytorialnego*. – Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010. – S. 19.

¹⁸ Mikołajczyk, D. P. *Zadania gmin w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego* // *Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego*. – 2013. – Nr IX. – S. 60.

prawa. Niekiedy, do wydawania zarządzeń, uprawniony jest również wójt. Ponadto, gmina może wydawać polecenia wykonania określonych działań przez służby i instytucje, również te dbające o bezpieczeństwo i porządek publiczny.

Poza ogólnymi zadaniami związanymi z zapewnianiem bezpieczeństwa, gmina realizuje również zadania szczegółowe¹⁹. Do zadań szczegółowych zaliczamy:



Źródło: Serafin, T. *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem* / T. Serafin, S. Parszowski. – Warszawa: Wyd. «Difin», 2011. S. 51 – 131.

Generalnie, są one ściśle związane z procesem tzw. zarządzania kryzysowego, zapewnieniem mieszkańcom gminy oraz ich mieniu odpowiedniej ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, planowania przestrzennego, polityki społecznej, zapewnieniem odpowiednich warunków imprez masowych, ochroną informacji niejawnych czy polityką społeczną²⁰.

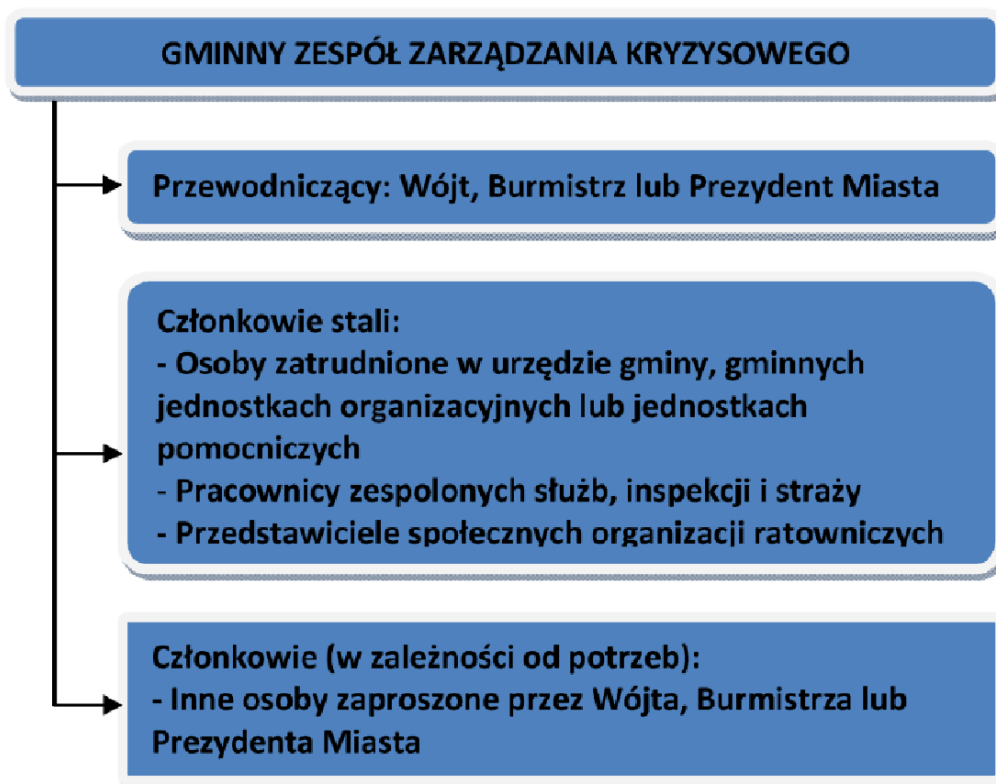
Zarządzanie kryzysowe, to w znaczeniu ogólnym, działalność organów administracji publicznej stanowiąca jeden z komponentów systemu kierowania bezpieczeństwem narodowym, którego istotą jest zapobieganie powstawaniu sytuacji kryzysowych, działania ukierunkowane na ich likwidację, jak również na usuwanie ich następstw²¹.

¹⁹ Serafin, T. *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem* / T. Serafin, S. Parszowski. – Warszawa: Wyd. «Difin», 2011. – S. 51.

²⁰ Mikołajczyk, D. P. *Zadania gmin...*, op. cit., s. 63.

²¹ Piwowarski, J. *System zarządzania kryzysowego jako element bezpieczeństwa narodowego* / J. Piwowarski, M. Rozwadowski // Acta Scientifica Ostroviensis. Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne. – 2016. – Nr 7. – S. 348.

Rysunek 2. Struktura Gminnego Zespołu Zarządzania Kryzysowego



Źródło: Wróblewski, D. *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów* / Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. – Józefów, 2014. – S. 55.

Proces ten odbywa się na kilku szczeblach, jednym z nich jest poziom gminny. Właściwym organem do prowadzenia działań wchodzących w skład zarządzania kryzysowego, jest wójt²². Działania takie obejmują monitoring, planowanie, reagowanie oraz likwidację skutków ewentualnych sytuacji kryzysowych. Pomoc wójtowi w zakresie zarządzania kryzysowego świadczy Gminny Zespół Zarządzania Kryzysowego. Jego członkami są, poza wójtem, osoby przez niego powołane, a więc przeważnie pracownicy służb oraz innych instytucji, których działalność wiąże się z szeroko pojmowanym zapewnianiem bezpieczeństwa i porządku publicznego gminie i jej mieszkańcom. Jego zadania polegają, np. na sporządzaniu analiz i raportów dotyczących potencjalnych i rzeczywistych zagrożeń, opracowywanie postulatów dotyczących działań w zakresie zarządzania kryzysowego, przekazywania informacji na temat zagrożeń, sporządzanie opinii dotyczących Planu Zarządzania Kryzysowego, także realizację zadań, jakie zostały w nim uwzględnione²³.

Gmina odpowiada również za organizację obrony cywilnej. Jest to walka o charakterze zbrojnym, prowadzona przez osoby niezwiązane z pionem militarnym. Inaczej mówiąc, termin ten należy interpretować jako opór ludności cywilnej, prowadzenie działań pomocowych i samopomocowych. Pojęcie obrona cywilna to również specyficzne metody walki, prowadzone z użyciem narzędzi niemających militarnego charakteru²⁴. Z prawnego punktu widzenia, kwestie związane z obroną cywilną regulowane są ustawą o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej²⁵. Jej art. 137 wskazuje, że zasadniczym celem obrony cywilnej jest „ochrona ludności, zakładów pracy i urzędów użyteczności publicznej, dóbr kultury, ratowanie i udzielanie pomocy poszkodowanym w czasie wojny oraz współdziałanie w zwalczaniu klęsk żywiołowych i zagrożeń środowiska oraz usuwaniu ich skutków”²⁶. W gminie, organem odpowiadającym za organizację obrony cywilnej jest

²² Art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 8 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 730).

²³ Wróblewski, D. *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów* / Narodowe Centrum Badań i Rozwoju. – Józefów, 2014. – S. 55 – 56.

²⁴ Sikora, K. *Istota, zasady i struktura obrony cywilnej RP* // *Studia Iuridica Lublinensia*. – 2015. – Nr XXIV. – S. 109.

²⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1541, 2020).

²⁶ Art. 137 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

wójt. Jego obowiązkiem jest między innymi sporządzenie długoterminowego planu, jak również planów rocznych działań, a także prowadzenie działań koordynacyjnych podejmowanych przez poszczególne instytucje oraz podmioty gospodarcze²⁷.

Gmina odpowiedzialna jest za organizację ochrony przeciwpożarowej. Pojęcie to, zdefiniowane w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²⁸. Polega ona na prowadzeniu działań ukierunkowanych na „ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

- zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- prowadzenie działań ratowniczych”²⁹.

Ochrona przeciwpożarowa realizowana na terenie gminy podejmowana jest przez jej organy³⁰. Organ stanowiący, rada gminy, wyznacza organowi wykonawczemu – wójtowi kierunki działań podejmowanych w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Jednocześnie, ustawa o samorządzie gminnym stanowi, że gminy mogą współpracować ze sobą, co ma na celu lepszą realizację przydzielonych im zadań, a więc również w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Kolejne działania gminy ukierunkowane na zapewnienie jej mieszkańcom bezpieczeństwa, to ochrona przeciwpowodziowa³¹. W tym kontekście, obowiązkiem wójta jest utrzymywanie gminnego magazynu przeciwpowodziowego, a także sporządzanie planów ochrony mieszkańców i ich mienia przed powodzią. Jego rolą jest ponadto ogłaszanie oraz odwoływanie alarmu, a także zarządzenie, o ile jest to konieczne, ewakuacji ludzi z miejsc zagrożonych powodzią³². Gmina, zgodnie z zapisami ustawy z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne³³, ma obowiązek prowadzić działania związane z niwelowaniem skutków suszy.

Politykę społeczną również można rozpatrywać w kontekście bezpieczeństwa gminy. Polityka społeczna oznacza „działalność państwa, samorządu i organizacji pozarządowych zmierzająca do kształtowania ogólnych warunków pracy i bytu ludności, prorozwojowych struktur społecznych oraz stosunków społecznych opartych na równości i sprawiedliwości społecznej, sprzyjających zaspokajaniu potrzeb społecznych na dostępnym poziomie”³⁴. W obrębie zainteresowania polityki społeczne znajdują się również takie kwestie, które bezpośrednio wpływają na poziom bezpieczeństwa mieszkańców określonej jednostki terytorialnej. Chodzi tutaj, między innymi o działania ukierunkowane na likwidację patologii społecznych, jak alkoholizm czy narkomania, a także walkę z przestępczością³⁵.

Gmina będąca podstawową jednostką samorządu terytorialnego w Polsce, realizuje wiele zadań związanych z bezpieczeństwem i porządkiem publicznym. Wynika to z regulacji prawnych zawartych w ustawie o samorządzie gminnym, aktach wykonawczych (rozporządzeniach, aktach prawa miejscowego). Do jednych z zadań należy dbałość i troska o bezpieczeństwo społeczności lokalnej.

Bibliografia

1. Barański M., *Obowiązki gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, w: T. Kocowski, M. Błażewski, H. Nowicki (red.), *Ochotnicze straże pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań*, Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2013,

²⁷ Mikołajczyk, D.P. *Zadania gmin...*, op. cit., s. 64.

²⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1372, 1518, 1593).

²⁹ Art. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

³⁰ Barański, M. *Obowiązki gminy w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, w: *Ochotnicze straże pożarne. Zadania – Samorząd – Bezpieczeństwo. Raport z badań* / T. Kocowski, M. Błażewski, H. Nowicki (red.). – Wrocław: Wyd. Uniwersytetu Wrocławskiego, 2013. – S. 106.

³¹ Sęk, A. *Ochrona przeciwpowodziowa jako zadanie organów władzy lokalnej* // *Studia Politologiczne. Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego*. – 2011. – Nr 20. – S. 218.

³² D. P. Mikołajczyk, *Zadania gmin...*, op. cit., s. 66.

³³ Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, z 2019 r. poz. 125, 534, 1495, 2170.).

³⁴ Kurzynowski, A. *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, w: *Polityka społeczna* / A. Kurzynowski (red.). – Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, 2001. – S. 11.

³⁵ Mikołajczyk, D.P. *Zadania gmin...*, op. cit., s. 67.

2. Kołaczowski B., Ratajczak M., *Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce*, Wyd. Wolters Kluwer, Warszawa 2010,
3. Kornberger-Sokołowska E., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, LexisNexis, Warszawa 2012,
4. Kurzynowski A., *Związki polityki społecznej z polityką gospodarczą*, w: A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej, Warszawa 2001,
5. Mikołajczyk D. P., *Zadania gmin w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa publicznego*, Studia Ekonomiczne Regionu Łódzkiego, 2013, nr IX
6. Patrzalek L., *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010,
7. Piwowarski J., Rozwadowski M., *System zarządzania kryzysowego jako element bezpieczeństwa narodowego*, Acta Scientifica Ostroviensis. Nauki Humanistyczne, Społeczne i Techniczne, 2016, nr 7,
8. Serafin T., Parszowski S., *Bezpieczeństwo społeczności lokalnych. Programy prewencyjne w systemie bezpieczeństwa. Zarządzanie bezpieczeństwem*, Wyd. Difin, Warszawa 2011,
9. Sęk A., *Ochrona przeciwpowodziowa jako zadanie organów władzy lokalnej*, „Studia Politologiczne. Polityka na szczeblu samorządu terytorialnego” nr 20/2011,
10. Sikora K., *Istota, zasady i struktura obrony cywilnej RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2015, nr XXIV
11. Wojciechowski E., *Gospodarka samorządu terytorialnego*, Wyd. Difin, Warszawa 2012,
12. Wróblewski D., *Zagadnienia ogólne z zakresu zarządzania ryzykiem i zarządzania kryzysowego. Analiza wybranych przepisów*, Narodowe Centrum Badań i Rozwoju, Józefów 2014.

Akty prawne

1. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1541, 2020).
2. Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2019 r., poz. 55).
3. Ustawa z dnia 8 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz. U. z 2019 r., poz. 730).
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2019, poz. 506).
5. Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (Dz. U. z 2018 r. poz. 2268, z 2019 r. poz. 125, 534, 1495, 2170.).
6. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 1372, 1518, 1593).

М. А. Слатвинский, Л. А. Чвертко

**Уманский государственный педагогический университет имени Павла Тычины,
г. Умань, Украина**

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ОСНОВА ИНВЕСТИЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ГОРОДОВ

M. Slatvinskyi, L. Chvertko

Pavlo Tychyna Uman State Pedagogical University, Uman, Ukraine

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS THE BASIS FOR URBAN INVESTMENT DEVELOPMENT

В статье акцентируется внимание на необходимости инвестиционного обеспечения инфраструктурного развития городов, в контексте чего рассмотрен успешный пример г. Винница (Украина). Авторами предложена структурная схема комплексного инвестиционного проекта развития городов.

The article focuses on the need for investment support of urban infrastructure development, in the context of which a successful example of Vinnitsa (Ukraine) is considered. The authors have proposed a block scheme of a comprehensive investment project for urban development.