

Океанія: Навчальний посібник. – К.: ЗАТ «Нічлава», 2006. – 336 с. **3.** Кепель Ж. Джихад: Експансія и закат ісламизма / Пер. с фр. В.Ф.Денисова. – М.: Ладомир, 2004. – 468 с. **4.** Arjomand, Saïd Amir. After Khomeini: Iran Under His Successors. Oxford University Press, USA, 2009. – 280 p. **5.** Aslan, Reza. No god, but God. New York: Random House Publishing Group, 2006. – 310 p. **6.** A Supreme Leader at Bay. // The Economist. – January 9th . – 2010. – p. 26-27. **7.** Buchta, W. Who Rules Iran? The Structure of Power in the Islamic Republic. – Washington, D.C.: The Washington Institute for Near East Policy. – 2000. – 277 p. **8.** Growing Signs of Desperation. // The Economist. – January 2nd. – 2010. – p. 34-35. **9.** Lafraie, Najibullah. Revolutionary Ideology and Islamic Militancy: The Iranian Revolution and Interpretations of the Quran (International Library of Iranian Studies). – London; New York: Tauris Academic Studies, 2009. – 256 p. **10.** Taheri, Amir. The Persian Night: Iran under the Khomeinist Revolution. - Encounter Books, 2009. – 413 p. **11.** Takeyh, Ray. Guardians of the Revolution. Iran and the World in the Age of the Ayatollahs. – New York: Oxford University Press, 2009. – 310 p. **12.** Thaler, David E.; Nadar, Alireza; Chubin, Shahram; Green, Jerrold D.; Lynch, Charlotte; Wehrey, Frederic. Mullahs, Guards, and Bonyads. An exploration of Iranian leadership dynamics. – Pittsburgh: RAND, 2010. – 144 p. **13.** Smiley X. Struggle and Strife. Iran's Threat Is From Within and Without. // The Economist. – The World in 2010. – 2009. – p. 68.

УДК 323.21

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ: УКРАЇНСЬКІ ОСОБЛИВОСТІ ТА ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД

*Оксана Гурманська,
магістр політології,
консультант ГО «Центр муніципальних реформ»*

Проблема реформування місцевого самоврядування в Україні нині постала досить гостро. Декларативність законодавчого гарантування місцевого самоврядування, недосконалість процедури формування місцевих бюджетів та розподілу повноважень між громадами різного рівня вимагають якомога ширшої дискусії навколо цих питань. Комплексний підхід до реформування та вивчення практик країн із розвинутими демократіями повинен стати модельним прикладом для впровадження реформ з урахуванням усіх негативних наслідків та помилок.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, реформа, громада, повноваження, бюджет, законодавча база, державний інститут, громадянське суспільство.*

Today the problem of local self-government reform in Ukraine is a burning issue. Declarative legislative guarantee of local self-government, imperfect procedures of local budgets and the distribution of powers between different levels of communities today require the broadest discussion of these issues. Comprehensive approach to reform and study practices of countries with developed democracies should be a model example for reforms implementation, taking into account negative consequences and mistakes.

Keywords: *local self-government, reform, community, authority, budget, legal framework, state institutions, civil society.*

Конституція України поряд із принципом верховенства права, відповідальності держави, визнання людини найвищою соціальною цінністю та іншими демократичними принципами, проголошує принцип гарантування місцевого самоврядування. Успішне проведення реформи неможливе без комплексного підходу до реформування та вивчення багатого досвіду (і позитивного, і негативного) комунальних (муніципальних) реформ зарубіжних країн. За даних умов особливої актуальності набуває дослідження державно-правових основ територіального устрою і територіального самоврядування, а також історичного досвіду муніципальної реформи Республіки Польща – країни, що має багато спільного з Україною.

Проблемам адміністративно-територіального устрою у вітчизняній літературі було присвячено чимало робіт державознавців. Здебільшого вони стосувалися окремих аспектів територіальної організації розвинених капіталістичних держав, а республікам, які раніше перебували у сфері радянського впливу, приділялося набагато менше уваги. Теоретичними питаннями адміністративно-територіальної організації займалися Є. В. Перегуда, В. І. Плака, В. В. Наконечний, Є. І. Кореневська, А. П. Лужин, В. А. Немцев, С. В. Каргін, Р. С. Павловський, О. П. Савчук, С. І. Русінова, К. Ф. Шеремет, М. А. Шафір. Адміністративно-територіальний устрій країн Центральної та Південно-Східної Європи і, зокрема, Польщі розглядався також у навчальних посібниках професорів М. В. Баглая, Л. Д. Воеводіна, Д. Л. Златопольського, І. П. Ільїнського, А. Х. Махненка, Б. А. Страшуна, В. І. Ястребова. В іноземній, насамперед, у польській конституційно-правовій та адміністративно-правовій науці як теоретичні, так і практичні аспекти адміністративно-територіального поділу і самоврядування

досліджувалися Б. Завадською, М. Ельжановським, М. Куденою, З. Леонським, З. Лентовським, З. Рончкою, З. Моравським, А. Пекарою, Є. Старомчаком, Є. Служевським, а також представниками економічних і соціологічних дисциплін – А. Куклинським, Є. Регульським, А. Пискозубом, Б. Яловецьким та іншими вченими.

Слід зазначити, що комплексне вивчення проблеми еволюції адміністративно-територіальної організації конкретної східноєвропейської країни, у тому числі й Польщі, ніколи не висувалося як самостійний предмет вивчення.

Мета даного дослідження полягає у визначенні сучасного стану теоретичних положень і принципів, закріплених у законодавстві щодо територіальної організації і місцевого самоврядування України, окресленні базових проблем, що стоять на заваді розвитку громад, формулюванні основних етапів реформування місцевого самоврядування на основі аналізу досвіду Польської Республіки.

Предметом дослідження є організаційне та правове забезпечення процесів становлення одиниць територіального поділу та органів місцевого самоврядування Польщі, їх структури та діяльності.

Реальні контури нової моделі місцевого самоврядування в Україні окреслилися із закріпленням цього інституту в Конституції 1996 року, прийняттям у 1997-му базового Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», ратифікацією Європейської хартії місцевого самоврядування. Далі пішли хвилі очікуваних сподівань реформування. Це стосується спроб проведення адміністративної реформи у 1998-2000 роках; прийняття нової редакції закону про місцеве самоврядування у 2001-2003 роках; так званого другого етапу конституційної (закон № 3207-1) та адміністративно-територіальної реформи у 2004-2006 роках; нарешті – сучасного конституційного процесу щодо територіальної організації влади.

Важливість розвитку місцевого самоврядування в Україні переоцінити складно, оскільки нині, за умови демократичного курсу – це єдиний шлях до якісно нової, логічної та ефективної організації суспільства. Добре знайомі зі станом справ у відповідних територіальних одиницях органи місцевого самоврядування здатні ефективніше, ніж центральні владні структури, вирішувати ті або інші локальні проблеми, оперативно реагувати на непередбачувані ситуації. Володіючи самостійністю, органи місцевого самоврядування мають більше можливостей для експериментів і нововведень, а значить для поступу та прогресу.

Чи засвоїлося в Україні поняття місцевого самоврядування? Чи вірно всі трактують значення цього поняття? Чи ефективно діє законодавча база місцевого самоврядування? Напевно, можна було б відповісти «так», якби все не пізнавалося в порівнянні. Побувавши хоча б один раз, до прикладу, у Німеччині чи сусідній Польщі, стає

очевидним, що місцеве самоврядування – це не просто поняття чи термін, а реальний механізм ефективної організації життя громади та практична можливість впливати на вирішення проблем місцевого значення.

Двадцятирічний період становлення і розвитку в незалежній Україні системи місцевої публічної влади, на жаль, дозволяє констатувати сьогодні її неефективність. Попри значні зрушення у напрямі конституювання місцевого самоврядування, воно все ще не здатне в силу різних причин виконувати покладені на нього завдання. За період існування незалежної України місцеве самоврядування так і не досягло рівня, притаманного демократичним країнам з дієвою місцевою публічною владою. Постійна боротьба за перерозподіл владних повноважень між гілками влади в Україні перманентно віддзеркалювалась на регіональному рівні та відсувала на другий план основне питання державотворення – забезпечення самоврядності територіальних громад, формування дієвих механізмів місцевого самоврядування з метою забезпечення комфортних умов проживання людини. У цій сфері існує низка проблем економічного, політичного та юридичного характеру, які можна розв'язати лише у комплексі.

Будь-яка суттєва реформа вимагає політичної волі, фінансів, досвідчених й ефективних фахівців та вміння аналізувати і переймати позитивний досвід інших країн. До прикладу, реформи територіального устрою та місцевого самоврядування Польщі, що набули чинності 1 січня 1999 року дають можливість сьогодні проаналізувати не лише хід реформи, а й помилки та наслідки. Між Україною та Польщею є чимало спільного, тому вивчення польського досвіду на шляху проведення власної реформи є вкрай важливим. Для ефективного використання польського досвіду у проведенні адміністративної реформи потрібно перш за все зрозуміти, на які питання польська реформа дала відповіді, на які не змогла дати, а які питання є унікальними для України.

Реформи, ініційовані польським урядом у 1997 році, мали на меті трансформувати Польщу в сучасну конкурентоспроможну державу, яка була б здатна прийняти політичні й економічні виклики сучасної Європи і стати її інтегрованою частиною.

Адміністративна реформа у Польщі мала два джерела натхнення: європейський досвід і власні традиції. Принципи, закладені у проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них:

- побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад,

водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

- субсидіарність – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу. Шляхом деконцентрації центральний уряд передає певні функції, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

- ефективність – місце Польщі в Європейському Союзі значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;

- прозорість, відкритість і підзвітність – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад;

- гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, встановлення ефективного зворотного зв'язку з публічною владою.

По суті, глибока структурна реформа публічної адміністрації складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно: реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації). Крім того, трохи пізніше було проведено певне реформування у центральному уряді.

Урядовий проект закону про запровадження основного – трирівневого територіального поділу держави пропонував утворити 12 воєводств й уповноважити уряд видати розпорядження на утворення повітів. Найбільше суперечок виникло під час узгодження кількості та територіальних меж воєводств. Вихідним пунктом було питання, чи воєводства мусять бути великими одиницями зі значним економічним і людським потенціалом, які могли б виконувати завдання регіонального характеру (10-17 воєводств), чи треба залишити більшу кількість воєводств (25-49), що гарантувало б їхнім містам-столицям кращі умови для розвитку. Зрештою, був ухвалений законопроект, що встановлював 16 воєводств.

Відповідно до норм конституції та згідно з принципами унітарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам було вирішено, що новий основний територіальний поділ повинен:

- а) складатися з трьох шаблів: гміни, повіти і воєводства;

- б) відповідати принципіві, що кожна одиниця поділу повинна бути одночасно одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень.

5 червня 1998 р. Сейм ухвалив три закони, які встановили принципи організації територіальної адміністрації:

- про самоврядування повіту;
- про самоврядування воєводства;
- про урядову адміністрацію у воєводстві.

Зміст цих законів відповідав основним принципам реформ та нормам конституції.

Місцеве самоврядування після реформи включає регіональні, повітові і спільноти гмін, які відповідають трьом різним рівням основного територіального поділу держави. Між трьома рівнями самоврядування немає відношення організаційної залежності. Вони є рівноправними і різняться за поставленими перед ними завданнями.

До компетенції гмін належать завдання базового характеру, а саме – уся публічна діяльність, не передбачена для інших суб'єктів. Вони виконують також завдання, делеговані їм центральним урядом.

Другий рівень місцевого самоврядування – це повіт. На відміну від гміни повіт виконує ті публічні завдання, які надані йому законами. Обсяг завдань і функцій повіту має комплементарний характер стосовно функцій гміни, тобто повіт виконує те, чого гміна виконати не може. Слід підкреслити, що перший не має жодних контрольних або керівних повноважень щодо останньої.

Самоврядування на рівні воєводства покликано реалізовувати регіональні інтереси держави. Для цього було зменшено кількість воєводств, аби кожне з них могло бути конкурентоспроможним стосовно регіонів Європи. Прихильники цієї концепції обґрунтовували таку роль воєводства, наголошуючи на глобалізації економічних і суспільних процесів, наслідках розвитку польської економіки, необхідності координування і раціоналізації регіональної політики напередодні вступу Польщі до Європейського Союзу.

Польський закон затверджує самостійність і власну юрисдикцію воєводства як одиниці самоврядування, а також дуалістичну модель управління воєводством двома окремими структурами: виконавчим органом регіонального самоврядування на чолі з маршалком воєводства та урядовою адміністрацією на чолі з воєводою. Це забезпечує унітарність польської держави, взаємозв'язок регіональної політики зі стратегією політики державної.

Воєвода здійснює нагляд над органами гміни, повіту і воєводства. Крім воєводи, таке повноваження має Голова Ради міністрів, а щодо фінансових питань – регіональні рахункові палати. Нагляд за діяльністю одиниць місцевого самоврядування здійснюється за критерієм відповідності праву – легальності.

Крім зазначених законів у 1998 р. були прийняті правові акти, що стосувалися реформи центральної виконавчої влади. Реформа уряду, впроваджена 26 жовтня 1999 р., оптимізувала його

організаційну структуру відповідно до нових завдань стратегічного управління, які з'явилися в уряді.

Наступним законом, що продовжував реформу центрального уряду, був закон про державну службу. Він регулював діяльність усіх осіб, які працюють в органах урядової адміністрації. Запровадження державної служби стало реалізацією ідеї забезпечення трудових кадрів, які повинні професійно, компетентно і дисципліновано виконувати завдання держави та її органів. Головні принципи цього закону – це, насамперед, деполітизація процесу управління кадрами в адміністрації та забезпечення відкритості, конкурентності та публічності набору до «цивільної» служби. Зокрема, про кожну вільну посаду зацікавлені кандидати могли дізнатися у «Бюлетені цивільної служби».

Багато хто з дослідників вважає, що адміністративна реформа у Польщі була успішною та ефективною і причини цього не лише у сприятливій політичній ситуації, за якої вона проводилася (проурядова більшість у парламенті). З одного боку, лише за один рік уряд підготував повний пакет законопроектів, необхідний для реструктуризації польської публічної адміністрації, і досить швидко його було проголосовано у парламенті. З іншого боку, безпосередніми розробниками реформи стали дослідники, які попередньо працювали над цією темою та виробили оптимальну модель адміністративної системи. Ще на початку 1980-х років польські дослідники вивчали традиції місцевого самоврядування, проводили компаративні дослідження спільно з представниками університетів Данії, Великої Британії, Швеції, Норвегії, Італії, Бельгії, Франції і США, створювали моделі фінансування місцевого самоврядування, активно співпрацювали з Радою Європи, яка забезпечувала експертну підтримку.

Крім глибокого експертного опрацювання моделі реформ, звертає на себе увагу також і широка просвітницька кампанія. Зокрема, поширенням інформації про реформи займалася Комісія місцевого самоврядування при Громадянському комітеті та неурядова організація «Фонд розвитку місцевої демократії». Були створені консультаційні та тренінгові центри (вже до 1998 року тренінг-курси пройшли близько 50 тис. учасників).

Реформа відповідала одному з основних європейських принципів – децентралізації центральної влади шляхом зміцнення влади на рівні місцевого самоврядування. За один з найважливіших кроків реформи визнано функціональне доповнення самоврядування на рівні гміни самоврядуванням на рівні повіту. Іншим важливим здобутком реформи є зменшення кількості воєводств та запровадження регіонального рівня самоврядування. Децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності новоствореним

рівням місцевого самоврядування дозволила звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків локального адміністрування, надаючи їй більше можливостей для відповідального керування всією країною.

Втім, певні моменти проведеної реформи все ще викликають справедливую критику. По-перше, це – система виборів до органів місцевого самоврядування. Як і на загальнонаціональному рівні, депутати тут обираються за списками партій, блоків або виборчих комітетів, що сприяє «партизації» виборів. Разом із тим противники цієї системи кажуть, що це є несумісним з принципами місцевого самоврядування, яке має, насамперед, задовольняти потреби місцевих спільнот, а найкраще знають ці потреби активні члени самоврядної спільноти – місцеві лідери. Тому політизація і партизація органів місцевого самоврядування, особливо рівня гміни, знижує ефективність роботи місцевих рад. Крім того, сама виборча система є досить складною: виборець може віддати голос за одного кандидата з одного з партійних списків, але чи буде цей кандидат депутатом буде залежати від кількості голосів, які отримає список партії в цілому.

Іншою великою проблемою проведеної реформи називають ситуацію з розподілом публічних фінансів. Польська система публічних фінансів все ще залишається централізованою, а нові одиниці місцевого самоврядування і надалі фінансуються прямими трансферами з державного бюджету (загальні субвенції та цільові дотації).

Більша частина майна, що було передано державою у комунальну власність, належить тепер гміні, тоді як повіти та воєводства майже повністю залежні від коштів, що надходять із центрального бюджету. Ані повіт, ані воєводство не отримують доходів з податків, окрім мінімального відсотка державних податків. Тривалий та багатоетапний процес планування дотацій призводить до нестач у надходженнях до бюджетів одиниць місцевого самоврядування. Особливо болісно це відчувається на рівні повітів і воєводств.

Ще одним пунктом критики стало неврахування різниці між сільськими та міськими гмінами і різними повітами, зокрема – різної кількості ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці.

Але водночас слід визнати, що в цілому результати проведеної адміністративно-територіальної реформи у Польщі є позитивними.

Польський досвід показує, що у сучасній Європі зробити державне управління ефективним без децентралізації – не реально. А тому загальні принципи ефективної адміністративної реформи у будь-якій країні регіону будуть схожі. Однак це не означає, що Україна може необмежено та механічно використовувати польський

досвід та наукові розробки в цій сфері. По-перше, обсяг завдань, що колись стояли перед Польщею, дещо відрізняється від того, чого треба досягти Україні. Крім того, не слід ідеалізувати реформу, яка відбулася у наших західних сусідів. Такі питання, як виборча система і створення фінансової основи для органів місцевого самоврядування потребують більш глибокого аналізу, а готові рецепти, що пропонуються, не завжди є найбільш ефективними.

Щодо підходів до трансформації місцевого самоврядування в Україні різні політичні сили мають власну позицію. Одні наполягають на перетвореннях насамперед регіонального рівня місцевого самоврядування, відродження «регіонального самоврядування», створення виконкомів районних і обласних рад та ліквідації місцевих державних адміністрацій. Інші надають перевагу формуванню економічно спроможних територіальних громад як первинного рівня місцевого самоврядування з одночасним здійсненням адміністративно-територіальної реформи.

Сучасні проблеми реформування місцевого самоврядування мають багатоаспектний характер: історичний, політичний, адміністративно-правовий, адміністративно-територіальний, але в кінцевому підсумку усі вони пов'язані з конституційною невизначеністю статусу громади та місцевого самоврядування як інституту місцевої публічної влади.

Розв'язати проблеми у сфері місцевого самоврядування неможливо за рахунок лише часткових змін. Політика децентралізації державної влади на місцевому рівні підніметься над декларативним рівнем лише за умов системного підходу до реалізації комплексу структурних реформ: конституційної, адміністративної, адміністративно-територіальної, децентралізації бюджетних відносин і надання громаді реальних коштів для практичного втілення її конституційних повноважень.

Безперечно, під час реформування місцевого самоврядування слід брати до уваги останні напрацювання, досвід європейських держав, міжнародно-правові документи Ради Європи, зокрема Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. Серед них документи 2007-2008 років: доопрацьований проект стратегії інноваційного та ефективного управління на місцевому рівні; проект додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування; Європейська хартія міст-II: Маніфест нової урбаністики; проект Європейської хартії регіональної демократії. Лише за умови комплексного підходу можливо забезпечити реальний розвиток місцевого самоврядування в Україні.

1. Гонцяж Я. Самоврядування та територіальна організація влади у Польщі / Я. Гонцяж, О. Куленкова, В. Гуменюк. – Київ:

Міленіум. УАДУ, 2001. – 184 с. 2. Грицяк І. Принципи права ЄС і концепція адміністративної реформи в Україні / І. Грицяк /зб. наук. праць НАДУ / з зг. Зд. В. Лугового, В. Князева. – К.: НАДУ, 2005. – Вип.1. – С. 25-34. 3. Іщенко О. Місцеве самоврядування: світовий досвід та особливості української моделі / О. Іщенко. – К.: Інститут законодавчих передбачень і правової експертизи, 2003. – 603 с. 4. Наконечний В. В. Місцеве самоврядування: світові стандарти та українські реалії // Вісник Харківського національного університету В. Н. Каразіна – Х., 2003. – №592, вип. 5. – С. 292-299. 5. Перегуда Є. В. Про сучасний етап становлення системи регіонального управління // Держава і право: Зб. наук. праць юридичної і політичної науки. – К., 2006. – Вип. 32. – С. 588-593. 6. Плака В. І. Проблеми розширення обсягу бюджетних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні // Правове життя: сучасний стан та перспективи розвитку. – Луцьк, 2009. – С. 149-151. 7. Рева С. Участь громадськості у процесі формування та реалізації державної політики: порівняння досвіду України і Польщі // Політичний менеджмент. – 2006. – №5. – с.67-73. 8. Цьомик Н. М. Савчук О.П. Державний устрій Польщі //Науковий вісник ВНУ ім. Л. Українки – 2003. – № 8. – С. 300-303.

УДК 324(438)

ОСОБЛИВОСТІ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ ДО МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Тетяна Слободян,
*асистент кафедри політології
Прикарпатського національного університету
імені Василя Стефаника*

У статті досліджуються вибори до місцевих органів влади (рад гмін) у Республіці Польща в 1990 і 1994 рр. Основна увага приділена питанням проведення виборчої кампанії. Характеризуються основні політичні сили, які брали участь у цих виборах, програми кандидатів, порівнюються основні елементи виборчих кампаній. Подається взаємозв'язок виборчої кампанії і виборчої активності.

Ключові слова: вибори, виборча кампанія, політичні партії.