

Л.А. ПАНКУЛИЧ. ОСОБЛИВОСТІ РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ПОЛЬЩІ

Аналізуються наукові підходи до реформування адміністративно-територіального устрою Польщі, визначаються основні етапи та характерні особливості.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, повноваження.

Анализируются научные подходы относительно реформирования административно-территориального устройства Польши, определяются основные этапы и характерные особенности.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, полномочия.

In the article review the scientific approaches to reform the administrative and territorial division of Poland, identifies the main stages and characteristics.

Key words: administrative divisions, the reform of administrative and territorial division.

Питання реформування адміністративно-територіального устрою України стоїть на порядку денному протягом всього періоду незалежності України. Значно актуалізують його і прагнення нашої держави стати асоційованим, а згодом і повноправним членом ЄС та запровадити загальноєвропейські цінності у всі сфери повсякденного життя. Адаже за допомогою адміністративно-територіального поділу відбувається розподіл управлінських функцій, встановлюється чіткий механізм надання послуг населенню та досягається збалансованість соціально-економічного розвитку країни вцілому. В нашій державі, поки що не напрацьовано такого дієвого механізму. Сучасна система адміністративно-територіального устрою в Україні характеризується одноманітністю, некомпетентністю, високим ступенем концентрації на центральному та обласному рівнях, що позбавляє представницькі органи на місцях можливості проводити ефективну політику. Існують значні диспропорції у чисельності населення одно порядкових адміністративних одиниць. Адміністративний поділ не враховує принципів економічної доцільності, що призводить до суттєвих соціально-економічних та територіальних диспропорцій. Мають місце випадки невизначеності просторових меж адміністративно-територіальних одиниць, що не узгоджується з європейською класифікацією. Протягом всього періоду незалежності України здійснювалось чимало спроб щодо зміни територіального устрою нашої держави, проте створити збалансовану, надійну і ефективну систему функціонування центральної та місцевої влади, реорганізувавши відповідні її «неефективні» ланки та підрозділи так і не вдалося. У цьому контексті досвід самоврядної трансформації, структуризації і функціонування польського урядування, безперечно, заслуговує на увагу і вивчення.

Наприкінці 1980-х Республіка Польща гостро відчувалась потреба вдосконалення системи територіальної організації влади в зв'язку з поваленням комуністичного режиму. А інтенсифікація польських намагань приєднатись до Європейського Союзу стала справжнім поштовхом до стрімкого прискорення реформування державного управління. Здійснення адміністративної реформи стало розглядатись як ключовий елемент комплексу заходів з євроінтеграції. До внутрішніх факторів реформування територіального самоврядування у Польщі можна віднести: децентралізацію влади як один з методів вдосконалення управління державою та територіями, удосконалення регіонального управління, зростання участі

населення у публічному управлінні, розвиток громадянського суспільства; до зовнішніх – створення нової моделі регіонального управління відповідно до вимог ЄС.

Значним надбанням для Польщі було існування наприкінці 80-х років сформованого прошарку наукової і політичної еліти, яка обрентувала для суспільства філософію й розробила стратегію децентралізації, добре усвідомлюючи, що економічні й політичні реформи в суспільстві мають супроводжуватися й адміністративними. Це звільнило процес реформування від стандартів, які нав'язувались бюрократією та сприяло формуванню нового погляду на управління з позицій врахування інтересів пересічних громадян. Головними авторами перетворень у сфері адміністративно-територіального устрою були особи, які не належали до управлінського апарату: професори університетів, адвокати, активісти громадських рухів (головним чином, асоціацій самоврядування). Ці особи, як наприклад Міхаїл Кулеша були призначені на відповідні високі посади в уряді та отримали широкі повноваження для здійснення керівництва відповідними урядовими структурами. Будуючи нову самоврядну систему, за словами М. Кулеша, поляки хотіли закласти міцний фундамент демократії, справжнім фундаментом якого є територіальне самоврядування¹.

На початку 90-х років уряд Т. Мазовецького для проведення реформ у сфері державного управління визначив наступні етапи: запровадження місцевого самоврядування з відповідним розподілом повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування; реформування центрального рівня виконавчої влади та державної служби; зміна адміністративно-територіального поділу. Першим кроком в цьому напрямку стало відродження у липні 1989 року самоврядування на рівні гмін, що знайшло законодавче закріплення в законі «Про територіальне самоврядування» від 8 березня 1990 року. Гміни почали самостійно вирішувати власні проблеми під власну відповідальність. До сфери повноважень гміни, за законом, відійшли всі громадські справи місцевого значення, які за законом не входили до компетенції інших рівнів. До їх компетенції також віднесено вирішення усіх публічних завдань, делегованих їм центральним урядом. Гмінна реформа мала характер виключно структурної перебудови адміністративних інститутів.

У листопаді 1992 року урядом Г. Сухоцької продовжено реформування адміністративно-територіального устрою Польщі. З цією метою було створено Управління, яке займалось питаннями адміністративної реформи. 3 грудня 1992 по березень 1993 року відповідним Управлінням було підготовлено чотири варіанти проекту «Засади і напрями реформи державного управління», вихідним пунктом якого було переконання, що польське державне управління є дисфункціональним як система, що породжує серйозні загрози як у національному, так і місцевому масштабах. Особлива увага приділялась надмірній централізації влади, відсутності чіткої кадрової політики, розпорошеності організаційної структури, високих витратах, які необхідні для утримання державного апарату. Протягом 1989 – 1996 років було прийнято низку важливих законів, що регулювали політику – владні відносини в країні. 1996 року була створена група експертів для продовження роботи з адміністративно-територіального поділу країни, а в жовтні цього ж року проведені дискусії у 10 великих регіональних центрах. До дискусій залучили учених, експертів, представників муніципалітетів і регіональних адміністрацій, які підготували звіт під назвою: «Ефективна, дружня, безпечна держава: Програма децентралізації державних функцій і розвиток місцевого самоврядування»².

1997 року уряд Є. Бузка підготував проект адміністративної реформи під

назвою «Європа регіонів», якою передбачалось запровадження трирівневого адміністративно-територіального поділу. Цього ж року до Сейму було передано відповідний проект закону. В ньому пропонувалось поділити країну на округи і воєводства. Влітку 1998 року, після кількох голосувань, Сейм прийняв закон про створення повітового рівня державної адміністрації влади в Польщі. Відповідно до закону, обсяг завдань і функцій повіту має комплементарний характер по відношенню до функцій гміни, тобто повіт виконує те, чого гміна виконати не може. На відміну від гміни, повіт виконує ті публічні завдання, які надані йому законами. Слід підкреслити, що повіт не має жодних контрольних або керівних повноважень щодо гміни. Одним з пріоритетів повітової реформи було заохочення мешканців до участі в громадському житті на місцевому рівні.

Закон від 24 липня 1998, яким чітко закріплювався трирівневий поділ території Польщі та визначалися напрямки управлінської діяльності найвищого рівня - воєводства принципово перебудував мапу Польщі. Було створено 16 воєводств замість 49. Нові воєводства стали значно більшими за попередні. Якщо за старого поділу територія воєводства становила в середньому близько 6,4 тис.км., то після реформи сягнула 20 тис. км. Для порівняння: у Німеччині середня площа регіону становить 26 тис.км., у Франції – 25,7 тис.км., у Великій Британії – 22 тис.км. Відповідно до ст. 1 Закону від 5 червня 1998 року про воєводське самоврядування мешканці воєводства отримали права «регіональної самоврядної спільноти». Законодавці прагнули створити з воєводського самоврядування такий суб'єкт, який був би здатний впроваджувати регіональну політику, а також підняти міжрегіональну співпрацю до європейського рівня. Як основний мікрорегіональний рівень було збережено 2489 гмін. Розпорядженням Ради Міністрів від 7 серпня 1998 року одночасно впроваджено 308 повітів, 65 найбільших міст і колишніх центрів воєводств отримали права повітів. Ці нормативно-правові акти були введені в дію з січня 1999 року.

Слід зазначити, що найбільшу дискусію в польському парламенті викликали не фінансові питання чи розподіл повноважень, а кількість регіональних утворень на рівні воєводств за європейською класифікацією. Зменшення їх кількості пояснювалось глобалізацією економічних і суспільних процесів, необхідністю координування і раціоналізації регіональної політики Польщі напередодні вступу до Європейського Союзу. За європейською класифікацією NUTS територія Польщі з травня 2004 року поділена таким чином: NUTS 1 – угруповання воєводств; NUTS 2 – воєводства; NUTS 3 – під регіони (об'єднання повітів); NUTS 4 – повіти та міста на правах повітів; NUTS 5 – гміни³.

На всіх рівнях адміністративного поділу були створені органи місцевого самоврядування: у гміні обирається рада гміни, що в свою чергу обирає управління на чолі з війтом (на селі) або бургомістром (президентом) в містах. У повіті обирається рада повіту та управління на чолі зі старою. У воєводстві обирається сеймик та управління на чолі з маршалком (водночас держава має тут свого представника – воєводу), на яких переклали відповідальність за розвиток та виконання регіональної економічної політики. Але воєвода, як представник уряду, призначається прем'єром. Таким чином було збережено вертикаль державного управління. Проте, як слушно зауважує О.І. Брусиловська, механізми зв'язку між центральною та місцевою владою все ще залишаються слабкими. Регіон як політична одиниця не сформувався. Центральна влада передала багато адміністративних функцій місцевим радам, але не передала фінансових джерел, необхідних для їхньої праці. До реформи гміни розпоряджалися лише 18% суспільних коштів, тепер під їх контролем залишилось 48%⁴.

Слід зазначити, що самоврядування воєводства не порушує самоврядування повіту та гміни, а також не здійснює нагляду за ними. Одночасно гміни та повіти становлять у правовому аспекті рівноцінні об'єкти територіального самоврядування. Повіт виконує окреслені законодавством завдання, які виходять за обсягом та цілями за межі гміни. Воєводство реалізує завдання, які відповідно мають масштаби воєводства, і при цьому не мають обмежень і заборон на рівні державного законодавства. Сфера діяльності органів місцевого самоврядування воєводства не порушує самостійності та прав гмінів і повітів. Вони не є щодо них наглядовими або контролюючими органами, а також не уособлюють для них вищий рівень влади⁵.

Наслідком реформування адміністративно-територіального устрою в Польщі стало: розширення повноваження органів місцевого самоврядування, істотна децентралізація державної влади; формування нової системи державного фінансування, якою передбачалось наявність бюджетів усіх державних адміністративних одиниць. Внаслідок чого громадяни отримали можливість контролювати роботу державних установ, стежити за доцільним і адресним використанням державних коштів; розмежування повноважень між представницькими та виконавчими органами; ліквідація органів державної виконавчої влади на рівні гмін і повітів; надання можливості місцевим самоврядним структурам сприяти громадським організаціям при реалізації запропонованих ними проєктів (існування на місцевому рівні розвиненої системи грантів, субвенцій та ін.).

Ще однією характерною рисою адміністративно-територіальної реформи в Польщі було те, що вона складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації). Важливим інституційним механізмом для формування реального місцевого самоврядування на рівні муніципалітетів було формування у воєводствах Польщі мережі представників Уповноваженого уряду з питань реформування територіального управління. За задумом творців «гмінної» стратегії, мережу реформаторів адміністративно-територіального устрою країни мали складати особи, які жодним чином не представляли органи влади воєводства, які на той час склалися з представників старого комуністичного апарату. Офіси представників Уповноваженого уряду стали першими елементами некомуністичної системи управління територіями Польщі. «До основних завдань Уповноважених представників належала підготовка населення гмін у період перед першими демократичними місцевими виборами до реального самоврядування, розпорядження ресурсами, зокрема, власністю громади, формування статутів муніципалітетів, реорганізації місцевої адміністрації, роз'яснення сутності та форм самоуправління і місцевої демократії»⁶. Взагалі польський досвід «мереж представників уповноважених» зарекомендував себе як ефективний механізм впровадження і наступних галузевих і територіальних реформ, оскільки базувався на принципі політичної та адміністративної незалежності і незаангажованості реформаторів.

Деякі дослідники висловлюють власне бачення перебігу процесу реформування і тих змін, які відбулись в територіальній структурі Польщі в ході його проведення. Зокрема, Г. Грижевська відзначає, що реформування державного управління відбувалося в Польщі з різною інтенсивністю: «Кожна наступна зміна влади спричиняла зміну планів та припинення або відмову від реалізації вже розпочатих інвестицій на невизначений час. Люди, що обиралися до самоврядування, не тільки не відповідали посаді, яку вони займали. Їм ще бракувало елементарної відповідальності за свої вчинки»⁷. Серед недоліків адміністративно-територіальної реформи, проведеної у Польщі протягом 80-90-х років ХХ ст.

Л.Т. Шевчук називає: політизацію і партизацію виборів до органів місцевого самоврядування, особливо рівня гміни, що суперечить принципам місцевого самоврядування; централізовану систему публічних фінансів, яка ускладнює розподіл фінансів гмінам, повітам, воєводствам, зводячи їх до прямих трансфертів з державного бюджету (загальних субвенцій та цільових дотацій); неврахування різниці між сільськими та міськими гмінами і різними повітами, зокрема, різної кількості ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці⁸. А формування 16-ти економічно сильніших регіонів (на противагу колишнім 49-ти), основу яких складають переважно динамічні в розвитку міські агломерації, на думку В.Куйбіди та В. Павленка, стало незаперечним позитивним результатом адміністративно-територіальної реформи, проведеної в цій країні⁹. М.В. Гудзь відзначає, що в результаті цієї реформи у Польщі «з'явилися нові завдання гмін. Законодавець визначив, що до обсягу повноважень гміни належать всі громадські справи місцевого значення, не застережені законами на користь інших суб'єктів»¹⁰. Деякі польські експерти (Себастьян Конський) говорять про те, що впровадження самоврядування на рівні воєводства спонукало початок багатьох галузевих реформ, а саме: поліції, пожежної охорони, сфери освіти, системи соціальної допомоги, служби здоров'я тощо. В її ході було створено умови для відновлення місцевих зв'язків і підвищення ролі малих і середніх міст як активних осередків колективного життя. Адміністративна реформа скасувала практику централізованого прийняття рішень і створила передумови для отримання фінансової підтримки від структурних фондів Європейського Союзу, призначеної на розвиток регіонів. Слід зазначити, що швидкому проведенню реформ адміністративно-територіального устрою сприяла її економічна підготовленість країни. Відмінною рисою економічної політики, започаткованої урядом Т. Мазовецького була розробка програми розвитку, що заклала основи переходу до ринкової системи господарювання. Економічно Польща на зламі ХХ–ХХІ ст. увійшла до так званої «великої десятки» держав, які за темпами розвитку майже вдвічі перевищують середньосвітової показник. Враховуючи всі позитивні аспекти та деякі недоліки, які мали місце в ході реформування, можна відзначити, що віцелю адміністративно-територіальної реформи у Польщі відповідала одному з основних європейських принципів – децентралізації центральної влади. Перехід значної частини повноважень від держави до самоврядування наблизив Польщу до сучасних стандартів управління держав-членів Європейського Союзу, що, в свою чергу, сприяло проведенню виваженої державної політики та стало важливим фактором стрімкого політичного та економічного розвитку країни. В контексті реформування адміністративно-територіального устрою України, досвід проведення реформ територіального устрою у Польщі, заслуговує на особливу увагу. І Україна як держава, що прагне стати повноправним членом ЄС має використати його окремі елементи, оскільки для України, так як і для Польщі (до проведення реформ територіального устрою) характерною є значна централізація влади і концентрація адміністративних повноважень на центральному рівні, відсутність можливостей впливу громадян на державну політику, високий рівень централізації бюджетної системи, розгалужена структура урядової адміністрації тощо. Використання цього досвіду (як то незалежність усіх рівнів самоврядної громадської організації, незалежність між рівнями управління, реформування державної служби, налагодження співпраці неурядових організацій з органами влади) має значно наблизити нашу країну до вступу в ЄС.

1. *Адміністративно-територіальна реформа 90-х років. Польський досвід для України* [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://varta.kharkov.ua/politaktiv/analiz>

tika/1083547.html. **2.** *Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми: Монографія / За ред. І.О. Кресіної.* – К.: Логос, 2009. – 366 с. **3.** *Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: Монографія / За заг. ред. П.В. Ворони.* – Полтава: Полт НТУ, 2009. – 107 с. **4.** *Брусилівська О.І.* Посткомуністичні трансформації країн Східної Європи: Навч. посіб. для студентів. – Одеса: Астропринт, 2007. – С. 136. **5.** *Климкова І.І.* Реформування органів місцевого самоврядування Польщі і України в контексті трансформацій виборчих систем. Трансформація політичних систем на постсоціалістичному просторі: Матеріали міжнародної науково-теоретичної конференції: 8-9 лютого 2006 р. / Укл. Г.О. Нестеренко / За ред. В.П. Бега. – К.: НПУ ім. М.П. Драгоманова, 2006. – 303 с. **6.** *Ленд'єл М.* Передумови та особливості децентралізації влади у Центральній та Східній Європі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3>. **7.** *Грижєвська Г.* Стратегічне планування у гміні // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрями розвитку самоврядування в Україні / Упоряд. Т. Шамайда, О. Дмитренко. – К.: Україна, 2001. – 42 с. **8.** *Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою / За ред. Шевчук Л.Т.* – Львів, 2007. – 124 с. **9.** *Турчинов О., Куйбіда В., Павленко В., Яцюк В.* Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи. – К, 2009. – 431 с. **10.** *Гудзь М.В.* Польський досвід для України в управлінні розвитком первинної самоврядної одиниці. // Громадянське суспільство і політика органів місцевого самоврядування (проблеми теорії і практики): Матеріали науково-практичної українсько-польської конференції (Львів 4–5 березня 2002 р.). – Львів: Добродійний громадський фонд ім. Князя Осмогисла – Наукове товариство ім. Т. Шевченка, 2003. – 182 с.