

Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна № 1073, серія „Питання політології”

- Лілл (Франція) / Л. В. Хашисва // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ „Магістр”, 2009. – Вип. 1(24). – С. 465-471.
4. Ціммерман Дж. Ф. Учасницька демократія: відродження популізму / Д. Ф. Ціммерман // Демократія: Антологія; [упоряд. О. Проценко]. – К.: Смолоскип, 2005. – 1108 с. – С. 263-304.
 5. Edwards G. C., III. Government in America: People, Politics, and Policy / George C. Edwards, III, Martin P. Wattenberg, Robert L. Lineberry. – New York: Addison-Wesley, 2012. – 665 p.
 6. Thomas J. C. Public Participation in Public Decisions. New Skills and Strategies for Public Managers / J. C. Thomas. – San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995. – 240 p.
 7. Даль Р. Проблемы гражданской компетентности / Р. А. Даль // Век XX и мир. – 1994. – №7-8. – С.164-182.
 8. Сентоме И. Партиципативный бюджет [Електронний ресурс] / И. Сентоме, К. Херцберг и А. Реке. – Режим доступу : [http://www.fesmos.ru/netcat_files/userfiles/Sintomer_Participatory_RUS%20\(1\).pdf](http://www.fesmos.ru/netcat_files/userfiles/Sintomer_Participatory_RUS%20(1).pdf)
 9. Pateman C. Participatory Democracy Revisited / C. Pateman // Perspectives on Politics. – 2012. – Vol. 10. – Issue 01. – P. 7-19.
 10. Lewit D. Porto Alegre’s Budget Of, By, And For the People [Електронний ресурс] / D. Lewit. – Режим доступу : <http://www.yesmagazine.org/issues/what-would-democracy-look-like/562>
 11. Cabannes Y. Participatory Budgeting: a Significant Contribution to Participatory Democracy / Y. Cabannes // Environment & Urbanization. 2004. – № 1. – Vol. 16. – P. 27-46.
 12. Sintomer Y. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide – an Invitation to Global Cooperation [Електронний ресурс] / Yves Sintomer, Carsten Herzberg, Giovanni Allegretti, and Anja Röcke // Dialog Global. – № 25. – Режим доступу : http://www.service-eine-welt.de/images/text_material-2152.img

УДК 321.013:342.26

Бровко О.В.Харківський національний
університет імені В.Н. Каразіна**ОСОБЛИВОСТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ
РЕФОРМИ ПОЛЬЩІ**

Розглянуто адміністративно – територіальний устрій Польщі до проведення реформи 1998р. Проаналізовано адміністративно-територіальні перетворення, що відбулися в Польщі в результаті проведення реформи 1998р. Автор розглядає можливість використання польського досвіду, щодо зміни адміністративно – територіального устрою в Україні.

Ключові слова: адміністративно - територіальний устрій, адміністративно – територіальна реформа, Польща.

Бровко О.В.**ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ
ПОЛЬШИ**

Рассмотрено административно- территориальное устройство Польши до проведения реформы 1998г. Проанализировано административно – территориальные преобразования, которые произошли в Польше в результате проведения реформы 1998г. Автор рассматривает возможность использовать польский опыт, касательно изменения административно – территориального устройства в Украине.

Ключевые слова: административно – территориальное устройство, административно – территориальная реформа, Польша

Brovko O.**FEATURES OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL
REFORM OF POLAND**

The article deals with the administrative - territorial division of Poland to the reform of 1998. Analyzed administrative - territorial changes that took place in Poland as a result of the reform of 1998. The author examines the possibility of using the Polish experience to change the administrative - territorial structure of Ukraine.

Key words: administrative - territorial division, administrative - territorial reform, Poland

Польща – економічно сильна країна, член Євросоюзу. Вона є для України хорошим прикладом того, як швидко і рішуче можна провести необхідні реформи і вийти на шлях інтеграції з ЄС. Позитивна оцінка міжнародних експертів реформ у Польщі, певна схожість стартових умов з Україною викликає бажання використати польський досвід в українських умовах.

Однією з найвдаліших реформ, що проводив парламент в 1998 р., була адміністративно-територіальна реформа, яка орієнтувалась на європейський досвід і практику та на власні традиції.

Адміністративно-територіальна реформа Польщі 1998 р. є об'єктом наукового інтересу як польських, так і вітчизняних учених. На особливу увагу заслуговують праці таких учених, як Л. Прокопенко, С. Федонюк, О. Фролов, Н. Шпортюк, Б. Імелчик, J. Jakubek, де піднімаються питання аналізу досвіду реформування адміністративно-територіального устрою в Польщі та можливості його використання в Україні в сучасних умовах державотворення. На нашу думку, досвід адміністративно-територіальної реформи заслуговує на подальше осмислення з боку вітчизняних політиків та учених.

Мета статті: проаналізувати адміністративно-територіальні перетворення, що відбулися в Польщі після проведення адміністративно територіальної реформи 1998р. Відповідно до мети роботи були поставлені наступні **завдання:**

- 1) розглянути адміністративно-територіальний устрій Польщі до проведення реформи;
- 2) проаналізувати адміністративно-територіальні перетворення у Польщі;
- 3) дати оцінку адміністративно-територіальній реформі в Польщі і рекомендації щодо зміни адміністративно-територіального устрою в Україні.

Оцінюючи передумови польської реформи, варто відзначити, що головна структура і базисні принципи функціонування адміністрації, з якими Польща увійшла в 90-і рр., сформувалися в попередній період (1944-1989 рр.), коли вона діяла у зовсім інших політичних умовах, відповідаючи іншому державному ладу, іншій філософії права, іншій системі власності та управління економікою, цілям внутрішньої та зовнішньої політики.

Після здобуття незалежності та прийняття Конституції 17.03.21 р. Польщею було створено правові основи для розвитку місцевого самоврядування. Елементами самоврядування стали гміни, райони та воєводства. В 1933 р. відбулося більш повне запровадження територіального самоврядування: після введення в дію закону про укрупнення, було встановлено, що гміна є основною одиницею територіального самоврядування, а рада гміни, яка формувалася на виборній основі – є найвищим органом місцевої влади. Після Другої світової війни в Польщі місцеве самоврядування існувало на рівні воєводства, повіту, міста і волості і діяло на основі декрету від 23.11.1944р. З 1950 р., на основі закону від 20.03.1950 р., почалася ліквідація будь-яких форм самоврядування в Польщі. Були створені народні ради, які також виконували загальнодержавні функції [1].

Адміністративна система в ПНР, як і в інших країнах східного блоку базувалася на принципі переваги відомчих структур. Такий стан робив неможливим раціональне проведення соціальної та економічної політики в масштабі країни, а також на регіональному та локальному рівні, утруднюючи доцільну ієрархізацію і вибір суспільних цілей, а потім – їх досягнення .

Попередній лад залишив також у спадок вельми нездорове змішання політичної сфери з чисто адміністративними функціями, що приводило до замазування розділення політичної відповідальності й чиновницької компетенції. У той час функції управління здійснювало Політбюро ЦК ПОРП разом із партійним апаратом, а роль Ради Міністрів була зведена до суто виконавчих функцій в якості вищого сегмента державної адміністрації.

Сфера адміністрації не була інституційно відділена від управління державним майном. Крім виникнення на їх стику патологічних явищ (за відсутності менеджерської кваліфікації і позиції), це призводило до відтворення бюрократичних, причому неефективних форм управління громадським майном та економікою.

Польська адміністративна система в кінці 80-х рр. була дисфункціональною, перебуваючи на межі керованості, за якою є тільки безвладдя й хаос. Це породжувало для Польщі серйозні й реальні загрози.

Таким чином, самі по собі політичні зміни в 1989 р. (вільні демократичні вибори) не могли радикально поліпшити ситуацію. Крім того, в останнє сторіччя в розвинених західних країнах у публічній адміністрації відбулися важливі зміни, пов'язані зі складовими менеджерської революції, яка з промисловості була перенесена в сферу муніципальної адміністрації. Тому після 1989 року Польщі було необхідно якомога швидше досягти рівня такої адміністрації, яка характерна для цивілізованих країн. З архаїчною адміністрацією, успадкованою від старої системи, не можна було думати ні про ефективне вирішенні власне проблем управління (включаючи складні питання періоду економічної та соціальної трансформації), ні про налагодження партнерської взаємодії з європейськими структурами).

Попередня адміністративна реформа 1975р. являла собою організацію 49 малих воєводств, замість попередніх 17, що не мали відповідних навичок і були занадто слабкі та їх відповідно було легше контролювати з центру. Всі основні функції державного управління зосереджувались в центральному апараті уряду [2].

У цій ситуації не функціонувало місцеве самоврядування, а на рівні воєводства були ще органи територіальні адміністрації, котрі мали загальний і спеціальний характер. Введення системи 49 воєводств лише складало уявлення про децентралізацію, насправді ж адміністрації спиралась на централізовані відомчі структури. Спеціальні адміністрації, відповідно, були окремо підпорядковані міністерствам в Варшаві.

Відсутність місцевого управління й створення нового рівня централізованого адміністрування соціалістичної держави в 1975 р. сприяло поглибленню проблем, у тому числі проблему нездатності управляти й виконувати завдання в управлінні в умовах криз і загроз національній безпеці. Після зміни режиму 1989р., малі і слабкі воєводства були не тільки не в змозі взяти на себе функції завдань регіонального характеру, а й будь-яких інших більш серйозних повноважень з управління громадськими справами [3].

Отже, до 1998 р. однією з найсерйозніших проблем адміністрації була її надмірна централізація та участь уряду в багатьох місцевих справах. Попередня

адміністрація була побудована на механізмах управління згідно з соціалістичною ідеологією. Система працювала централізовано, що є несумісним, згідно з новими реаліями державного управління в умовах демократичного режиму.

Новий територіальний поділ Польської республіки був встановлений 24 липня 1998 р. З 1 січня 1999 р. введено триланковий територіальний поділ, згідно з яким Польща ділиться на 16 воєводств, 308 сільських повітів, 65 міських повітів і 2489 гмін. У всіх одиницях територіального поділу функціонують представницькі органи самоврядування, ради, обрані на загальних виборах на чотири роки [4].

Польська адміністративно-територіальна реформа включала в себе принцип, згідно з яким кожна одиниця поділу мала бути ще й одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень. У червні 1998 р. Сейм Польщі ухвалив три закони стосовно принципів організації територіальної адміністрації: про самоврядування повіту, про самоврядування воєводства, про урядову адміністрацію у воєводстві. Після реформи в місцеве самоврядування входять регіональні, повітові й гмінні спільноти [5].

Концепція служіння громадянам дуже розвинена в Польщі і реалізується в практичних справах, результатом якої стала висока ефективність гмінного самоврядування. Не можна не відзначити, що позитивні результати польської адміністративно-територіальної реформи були отримані через розумну та послідовну підтримку з боку держави. Ця підтримка має різні форми прояву. Головними з них є забезпечення розподілу публічних доходів відповідно до обсягу завдань і повноважень гмін і наявність розроблених державних соціальних стандартів відповідно до яких на потреби жителів країни за основними соціальними напрямками, такими як утримання соціально незабезпечених верств населення, охорона здоров'я, пенсійне забезпечення та ін., виділяються певні кошти.

Адміністративно-територіальна реформа 1998р. була підготовлена дуже швидко. Пропозиції уряду були сформульовані на початку 1998р., а вибори до повіту та регіональних рад відбулися в жовтні. З 1.01.1999р. на місцях запрацювали нові рівні органів влади.

У своїй основі адміністративно-територіальна реформа закріпила такі реалії стосовно здійснення керівництва з вирішення місцевих справ. Основною адміністративною одиницею в Польщі є гміна. Ці місцеві органи існують як у сільських районах, так і в містах. Гміни мають право на вирішення власних завдань від свого імені та на свою відповідальність. Гмінами керують ради, обрані місцевим населенням. Кількість членів ради залежить від кількості населення, але не може мати більше ніж сто членів. Колегія є виконавчим органом ради, яка складається з мера, заступника мера і не більше як п'ять членів. Згідно з законом про „Гмінне самоврядування” до сфери діяльності гміни належить прийняття рішень у громадських справах локального значення, якщо законом це не віднесено до компетенції інших суб'єктів. Вирішення власних питань повинно фінансуватися з місцевих бюджетів, які формуються з безпосередніх доходів, субсидій і надходжень з державного бюджету [5].

У результаті реформи одночасно 65 міст Польщі отримали права повіту. Вони одночасно із завданням гмінного характеру виконують повноваження повітових органів самоврядування. Міста з населенням понад 100 тис. мешканців, а також ті, які перестали бути центрами воєводств, отримали статус міст на правах повіту. Повіти в середньому нараховують 8 гмін і мають близько 83,2 тис. населення. Раз на чотири роки громадяни обирають раду повіту, в яку входять від 20 до 60 осіб. Рада обирає голову ради, його заступників, правління на чолі зі старостою, а також формує постійні й тимчасові комісії. Виконавчим органом є правління повіту, до якого входять староста, його заступник та члени (4 – 6 осіб). Правління повіту, як і правління гміни, має те саме коло повноважень. Староста є головою правління та головою повітової адміністрації. Він обирається таємним голосуванням абсолютною більшістю голосів. У його компетенцію входить: організувати роботи правління, скликати та визначати тематику засідань, проводити їх, керувати поточними справами, представляти повіт. Староста є також керівником повітових служб, інспекцій та охорони: повітової поліції, повітової державної пожежної

охорони, повітової санітарної інспекції, повітової ветеринарної служби та інспекції будівельного нагляду.

Органи місцевої влади беруть участь у функціонуванні шістнадцяти воєводств, які є місцем зосередження центральної та місцевих влад у межах певної території. Воєводства не є частинами структури місцевого самоврядування, однак відіграють важливу роль у відносинах між центральною та місцевою владами. Вони мають законодавчі збори та адміністрацію, яка здійснює делеговані повноваження, визначені місцевими органами та центральною владою. Державне управління на території воєводств здійснює воєвода, якого призначає та звільняє голова Ради Міністрів за поданням міністра внутрішніх справ і адміністрації. Як представник уряду воєвода відповідає за реалізацію урядової політики на території воєводства, виконуючи передбачені законом завдання за допомогою першого та другого віцевоєвод, керівників загальних воєводських служб, інспекцій і стражі, генерального директора воєводської адміністрації, директорів відділів. Представляючи центральний уряд, воєвода відповідає за дотримання закону та захист унітарного характеру держави, наглядає за роботою органів місцевого самоврядування, має право анулювати їх дії, якщо вони суперечать закону. Виборний сеймик є іншою складовою організації влади на рівні воєводства. Він займається прийняттям статуту воєводства, правил управління воєводським майном, прийняттям стратегії розвитку регіону та перспективних програм, прийняттям бюджету воєводства, визначенням пріоритетів закордонної співпраці воєводства, обранням та відкликанням правління воєводства, скарбника, тощо [6].

Отже, у новому територіальному поділі Польщі діє територіальне самоврядування трьох видів: гміни, повіти, воєводства. На рівні гміни і повіту немає сполучної ланки у формі урядової адміністрації, а на рівні воєводства діє самоврядування воєводства, а також сполучена і не сполучена урядова адміністрація. Через децентралізацію частину функцій держави було передано регіональним органам влади, що привело до зменшення впливу уряду на діяльність регіонального управління. Гміни є юридично організованими територіальними

спільнотами, які не контролюються повітовим і воєводським самовряднуванням. Можна сказати, що фундаментальною зміною стало відновлення гмінного самоврядування як першого кроку до побудови громадянського суспільства.

Багато дослідників вважають, що польська адміністративно-територіальна реформа була вдалою, тому що в її результаті було досягнуто багато позитивного: економія коштів у зв'язку з посиленням громадського контролю за роботою держслужбовців; підвищення прозорості устрою адміністрацій різних рівнів, спрощення адміністративних процедур та перенесення значного їх обсягу з воєводського на рівень повіту; зміцнення гмін, передача значної частини функцій урядової адміністрації повітам і воєводствам, забезпечення одиниць територіального самоврядування стабільними джерелами доходів, адекватними до виконуваних завдань у зв'язку зі створенням нової системи державних фінансів; більш ефективне розв'язання проблем всієї країни через перенесення тягаря проблем, які можуть бути вирішені на місцевому рівні до адміністрації нижчих щаблів; реформа дозволила Польщі користуватися міжнародною фінансовою допомогою. Стала можливою підтримка Європейського Союзу; пристосування територіальної організації країни до стандартів Європейського Союзу; подальша децентралізація влади; розбудовано механізми громадянського суспільства, демократії та громадянського контролю адміністрацій; посилення ефективності інституцій, що надають державні послуги як на державному, так і на регіональному і локальному рівнях; раціоналізація державних видатків, а також перебудова системи державних фінансів; впорядкування системи компетенції державної служби і покращення передачі інформації; створення інструментарію регіональної політики; оптимізація механізмів урядового функціонування, модернізація урядової адміністрації як на центральному, так і на регіональному рівнях; утворення професійної цивільної служби [7].

Проте є велика проблема, яка стосується ситуації з розподілом публічних фінансів. Вона залишається централізованою, тому одиниці самоврядування фінансуються прямими трансферами з

державного бюджету, що обмежує самостійність територіальних громад у вирішенні місцевих проблем, яку вони одержали за конституцією. Більша частина майна, переданого державою в комунальну власність, належить гміні, а повіти та воєводства залежать від коштів державного бюджету. Ще одним негативним наслідком польської реформи є велика різниця між сільськими та міськими гмінами й повітами в обсязі ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці [5].

Але не зважаючи на деякі недоліки, реформа була успішно завершена, що відіграло велику роль у вступі Польщі до Європейського Союзу.

Отже, до проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі адміністративна система була централізованою і базувалася на принципі переваги відомчих структур, що унеможливлювало проведення соціальної та економічної політики в масштабах країни, на регіональному та локальному рівні. Політична сфера була поєднана з чисто адміністративними функціями, як і в інших країнах соціалістичного блоку. Була необхідна глибока структурна реформа публічної адміністрації, яка була розпочата у формі територіальної організації країни та децентралізації.

Зміна системи територіальної організації влади Польщі забезпечила створення системи самоврядування, у якій органи влади на кожному рівні мають демократичні мандати, отримані на основі вільних виборів. Отже, у процесі адміністративно-територіальної реформи послідовно була створена децентралізована система публічної адміністрації, яка гарантує демократичний спосіб управління.

Україні доречно скористатися польським досвідом при адміністративно-територіальному реформуванні. Начасі система АТУ України включає: Автономну Республіку Крим, яка має статус адміністративно-територіальної автономії, 24 області і два міста спеціального статусу, а також 490 районів, 459 міст, 886 селищ міського типу, 10278 сільську раду, 28476 сільських населених пунктів і характеризується високим ступенем централізації влади по лінії уряд – область – район – сільрада. В результаті представницькі органи на місцях не можуть проводити ефективну

політику в інтересах людини. Для перебудови територіального устрою в Україні з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань та виконання функцій суспільства й держави необхідно провести адміністративно-територіальну реформу. Проте сьогодні це питання є одним із найсуперечливіших, і жодний законопроект про АТУ не був прийнятий.

Одним із важливих чинників реформування адміністративно-територіального устрою України мав би стати Закон „Про об'єднання територіальних громад”. Позитивний досвід Польщі щодо адміністративно-територіального реформування був врахований під час розробки Кабміном відповідного законопроекту №9590 від 14.12.2011[8]. Головною метою цього проекту було створення правових умов і можливостей для укрупнення шляхом добровільного об'єднання територіальних громад. Реформування шляхом укрупнення дозволило б зменшити кількість чиновництва і таким чином зекономити значні кошти. Також з огляду на досвід Польщі, більш-менш нормально розвиватись і забезпечувати управління своїм господарством здатні територіальні громади, що налічують 3-5 тисяч жителів. В Україні же кількісно переважають громади, в яких менше 2 тисяч жителів. У проекті закону були встановлені деякі недоліки: відсутність гарантованих матеріальних стимулів для об'єднання громад, неокреслені часові межі процесу об'єднання, проблематичність об'єднання громад, що належать до різних районів, суперечність з деякими положеннями Конституції та Бюджетного кодексу тощо. Тому його спочатку відправили на доопрацювання, а потім відхилили.

Прийняття доопрацьованого закону дозволило би вже на першому етапі реформи здійснити адміністративне та ресурсне зміцнення територіальних громад. Подальшими заходами на основі урахування досвіду польської реформи

мають бути: чітке розмежування предметів відання у вирішенні місцевих справ між територіальними органами політичної влади та органами місцевого самоврядування, підвищення ролі територіальних громад у державному будівництві, надання органам самоврядування як представникам територіальних колективів самостійності у використанні засобів матеріального й фінансового характеру задля надання послуг мешканцям.

ЛІТЕРАТУРА

- 1 Прокопенко Л. Реформування територіальної організації влади в Польщі: досвід для України / Л. Прокопенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2012-02%288%29/12pllpdu.pdf>.
- 2 Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі / О. Фролов [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2649/>
- 3 Jakubek Jowanka K. Reforma administracji publicznej 1998 r. -z perspektywy minionej dekady [Електронний ресурс] / К. Jowanka. – Режим доступу: http://www.otwock24.home.pl/jowanka/reforma_admin.pdf
- 4 Имелчик Б. Польский опыт децентрализации [Електронний ресурс] / Б. Имелчик. – Фонд развития местной демократии. – Варшава, 2003. – Режим доступу : http://msps.su/files/2011/09/Local_Government_in_Poland_Imiolczyk_RUS.pdf.
- 5 Шпортюк Н. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: Досвід для України [Електронний ресурс] / Н. Шпортюк. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_2/11snlpdu.pdf
- 6 Ustawa o samorz. dzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.sejm.gov.pl.
- 7 Федонюк С. Адміністративно – територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі) / С. В. Федонюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://evnuir.univer.lutsk.ua/bitstream/123456789/1327/1/admin_reforma.pdf
8. Проект Закону України Про об'єднання територіальних громад № 9590 від 14.12.2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc_42?id=&pf3516=9590&skl=7