

Журба Игорь. Трансформация системы трансграничного сотрудничества Украины в условиях евроинтеграции. Исследованы современные тенденции трансформации системы трансграничного сотрудничества Украины в условиях евроинтеграции. Определены место и роль трансграничного сотрудничества для пространственного обустройства и развития территорий в пограничье Украина–ЕС. Обоснованы целесообразность функционирования еврорегиональных структур (еврорегионы, трансграничные кластеры) и привлечение к ним пограничных территорий Украины. В статье исследованы современные тенденции трансграничного сотрудничества украинских приграничных областей, проанализированы организации, институты еврорегионального направления. Разработаны научные и методические механизмы по становлению политики функционирования трансграничного сотрудничества Украины, а также обоснованы структурно-функциональные связи трансграничного сотрудничества Украины с ЕС. Предпринята попытка исследовать структурно-функциональные связи трансграничного сотрудничества Украины с ЕС. Опыт трансграничного сотрудничества между Украиной и ЕС в нормативно-правовой, институциональной, организационно-финансовой сферах может быть применён в ТКС между Украиной и приграничными регионами России и Белоруси с учётом особенностей.

Ключевые слова: трансграничное сотрудничество, еврорегион, евроинтеграция, коопетитивность, трансграничный кластер, специализация, кооперация, конкурентоспособность.

Zhurba Igor. Transformation of the Ukraine Cross-Border Cooperation System in Terms of the European Integration. The paper examines current trends concerning the system of cross-border cooperation transforming in terms of the Ukraine European integration. The author has defined the place and role of cross-border cooperation for the spatial arrangement and development of the border areas in the EU-Ukraine. There was grounded the expediency as to European regional structures functioning (Euro-regions, cross-border clusters) and bringing them out of Ukraine border areas. The article investigates the current trends of the Ukrainian border regions cross-border cooperation, analyzes organizations, Euroregional direction institutions. The author has developed a scientific and systematic mechanisms for the policy functioning formation of cross-border cooperation between Ukraine and substantiate the structural and functional connections of cross-border cooperation between Ukraine and the EU. There was attempted to investigate the structural and functional relationships of cross-border cooperation between Ukraine and the EU. The paper analyzes the experience of cross-border cooperation between Ukraine and the EU in the legal, institutional, organizational and financial spheres that can be used in transborder cooperation between Ukraine and the border regions of Russia and Belarus in the future.

Key words: cross-border cooperation, the Euroregion, European integration, cooptition, cross-border cluster specialization, cooperation, competitiveness.

Стаття надійшла до редколегії
12.09.2013 р.

УДК 321.7:342.25(438)

**Валерій Бортніков,
Сергій Байрак**

Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща: досвід демократичної трансформації

У статті здійснено комплексний політологічний аналіз місцевого самоврядування як чинника демократичної трансформації Республіки Польща. З'ясовано місце та роль місцевого самоврядування в процесі демократичної трансформації Республіки Польща. Визначено передумови, фактори й особливості становлення його органів. Проаналізовано еволюцію становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Польща, визначено її основні етапи та характерні особливості в процесі демократичної трансформації. Виявлено вплив децентралізації влади на процеси демократичної трансформації Польщі.

Ключові слова: Республіка Польща, місцеве самоврядування, демократична трансформація, децентралізація, реформа органів місцевого самоврядування.

Постановка наукової проблеми та її значення. Ступінь ефективної діяльності місцевого самоврядування є одним із визначальних критеріїв демократичності політичної системи. Недосконалість

місцевої влади в Україні, її невідповідність європейським стандартам і принципам зумовлюють необхідність пошуку шляхів для реформування. Прикладом для вдосконалення зазначеного інституту є досвід Республіки Польща.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Окремі аспекти цієї проблеми висвітлено в працях Г. Горжелака, М. Камінські, К. Кобельської, Є. Корчака, В. Моравського, Є. Регульського, П. Свяневича та ін. Серед українських дослідників варто виділити Г. Зеленько, М. Лендшел, В. Малиновського й ін. Проте це питання в цілому залишається малодослідженим.

Мета й завдання статті. Мета цього дослідження – аналіз особливостей і характеристика основних етапів становлення місцевого самоврядування та визначення його місця в процесі демократизації Республіки Польща (РП).

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Демократичні перетворення РП на рубежі 80–90-х рр. винесли на порядок денний питання не тільки здійснення економічних і політичних реформ, а й унесення принципових змін у систему державного управління, сформованого в результаті трансформаційних процесів попередніх періодів державотворення РП. Зокрема, реформою 1950 р. територіальне самоврядування замінене централізованою трьохступеневою системою народних рад радянського типу: воєводства (17), повіти (понад 300) і громади (близько 8 тис). У 1972–1975 рр. остаточно закріплено державну вертикаль управління всією територією через заміну громад на гміни, а колегіальних органів – на місцеві органи державної адміністрації [9, с. 16]. Як наслідок, 17 воєводств перерозподілено на 49. Традиційну мережу із 300 повітів ліквідовано, оскільки вони були занадто великими для нових, значно менших воєводств. Така система призвела не лише до посилення впливу центральної влади на територіальні одиниці, а й організаційно розпорозувала управління державою. На рівні місцевих громад діяли народні ради, які, відповідно до Основного Закону, від 22 липня 1952 р. конституювалися, з одного боку, як органи територіального самоврядування, а з іншого – місцевими органами державної влади [22]. Вибори в ці структури відбувалися один раз на чотири роки всезагальним голосуванням. Воєводську адміністрацію очолював воєвода, міську – бургомістри або президенти, адміністрацію міст і гмін – бургомістри та вйти, відповідно.

Перехід до двоступеневої системи управління територіальними одиницями переслідував політичну мету, оскільки таким способом поруч із централізацією влади завдано серйозного удару партійним елітам воєводств і локальним регіональним спільнотам повітів [29, с. 434–435].

Отже, система місцевої влади, яка сформувалася в результаті зазначених трансформаційних кроків, підлаштована під тогочасні політичні вимоги, державний устрій та управлінську філософію комуністичної влади. Основними засадами її функціонування були жорстка вертикаль державних органів, централізація, зверхність відомчих структур, конституційне визнання лише соціалістичних форм власності, зрощення політичної сфери з адміністративними функціями (здійснення управління Політбюро ЦК ПОРП із партійним апаратом і закріплення за Радою Міністрів лише виконавчих функцій). Відведення адміністративній системі тільки ролі інструмента із забезпечення та реалізації програм і рішень правлячої комуністичної партії унеможливило включення в її компетенцію питань, пов'язаних із розробкою та оцінкою планів суспільного розвитку, здійснення стратегічного планування, оперативного прийняття управлінських рішень. На думку М. Кулеши, одного з авторів закону про місцеве самоврядування, польська система влади 80-х рр. ХХ ст. була дисфункціональна, перебувала на межі керованості, безладдя й хаосу, що провокувало негативні тенденції в процесі відродження державності [10].

Такий стан справ унеможлилював раціональне проведення економічної та соціальної політики в країні, визначення пріоритетних цілей її розвитку, а також механізмів їх реалізації. Тому політична ситуація, яка склалася у Польщі наприкінці 80-х – на початку 90-х рр. ХХ ст. вимагала нової організації влади й нових підходів у її здійсненні.

У зв'язку із цим реформа місцевого самоврядування Польщі, що розпочалася 1990 р., була спрямована на децентралізацію державної влади через передачу локальних функцій управління органам місцевого самоврядування. На рівні влади центрального рівня залишалися загальнодержавні завдання, переважно стратегічного й контролюючого спрямування.

Характерною ознакою процесу становлення системи місцевого самоврядування в Республіці Польща було те, що він проходив у загальному ключі демократичної трансформації країни, визначальні характеристики якої – наслідки соціально-політичних й економічних змін. Тому доцільне

з'ясування основних чинників, які визначали особливості демократизації польського суспільства, її передумови, перебіг, наслідки, а відтак – і засади та специфіку реформи її місцевої влади.

Передумови реформи місцевої влади в Польщі закладено в період кінця 1970-х – початку 1980-х рр., коли політичний режим почав проявляти ознаки перехідної системної кризи й ставала все більш вірогідною необхідність проведення реформ політичної системи країни, її економіки, соціальних відносин загалом. За словами польського дослідника В. Моравського, ерозія установленого державного ладу проявлялася в «акумулюванні негативних протистоянь між суспільством і владою, між економікою та владою й суспільством та економікою» [24, с. 20].

Визначаючи особливість процесу інституційного будівництва структур місцевої влади в Польщі, російська дослідниця О. Майорова початковий етап трансформації суспільно-політичної системи (кін. 1980-х – поч. 1990-х рр.) називає періодом боротьби за демократію в межах недемократичної системи. Одна з причин неминучої кризи польського комуністичного режиму полягала у фактичному відстороненні народу від участі в управлінні державними й громадськими справами, неможливістю впливати на політичний процес [13, с. 37].

За справедливим визначенням української дослідниці Г. Зеленько, готовність і здатність суспільства до демократичного транзиту напряму пов'язані з рівнем його соціокультурного розвитку, що включає в себе історичні традиції, ціннісні установки, ментальність, характер відносин еліт і суспільства [6, с. 33]. На думку Д. Росту, успіх демократичних перемін гарантується функціонуванням суверенної держави та існуванням відповідного рівня національної консолідації суспільства [18, с. 6].

З огляду на це, можна стверджувати, що важливою передумовою становлення місцевого самоврядування в Польщі виступали стан суспільної свідомості й високий рівень національної консолідації як сприятливе тло суспільно-політичних процесів і показник розвитку та прагнення польського суспільства до змін, а в цьому випадку – до впровадження й реалізації демократичних традицій. Бажання національної єдності, сформоване за часів Речі Посполитої, не лише не втрачало своєї актуальності в період бездержавності, а й було консолідуючим фактором польського народу в кризові часи. Під час комуністичного правління Польща зберігала свою автономію в межах світової системи соціалізму. Значною мірою це залежало від специфіки та характеру комуністичного режиму, який російський дослідник Е. Мачкув поділяє на два типи. До першого науковець відносить країни, у яких комуністична влада мала «внутрішнє походження», тобто виникала в результаті дій політичних акторів усередині країни. Другий тип характеризується «інсталяцією» ззовні й виступає результатом окупаційної політики комуністичної держави [16, с. 41]. Основна його відмінність полягає в несприйнятті суспільством цінностей, які насаджуються. За таких умов соціалістична влада вважалася нав'язаною, нелегітимною, а відповідний політичний курс й ідеологічні постулати – неефективними. Саме це й породило кризу легітимності комуністичної влади в Польщі, виявом якої були антиурядові виступи 1956; 1968; 1970–1980 рр.

Удалу характеристику тогочасній Польщі дали Х. Лінц та А. Степан, назвавши її «найслабшою ланкою в міжнародному ланцюгу командно-адміністративних систем, яка ніколи не проходила етап крайнього тоталітаризму» [цит. за: 7, с. 29].

Зважаючи на вищезазначене, основними характеристиками політичної трансформації РП виступали перехід від авторитаризму до демократії, від командної економіки до ринкової, від номенклатури до плюралізму політичних еліт, від монополії однієї партії до багатопартійності, від влади партійних органів і їхнього апарату до влади державних органів та широкого місцевого самоврядування [2, с. 41].

У цьому контексті М. Лендзьел реформу місцевої влади Польщі характеризує як «стрибок у прірву», яка, на відміну від реформ «крок за кроком» та «без успіху», здійснювалася швидко й радикально [11, с. 192–193]. Підтвердження цього – факт становлення місцевого самоврядування на рівні громад після прийняття 8 березня 1990 р. Закону про територіальне самоврядування, а пізніше – й інших суміжних законодавчих актів, які визначали систему виборів до органів місцевої влади, доходів і видатків гмін, поняття муніципальної служби.

Іншою особливістю реформування місцевої влади в РП було те, що, подібно до інших європейських країн, воно здійснювалося відповідно до трьох напрямів:

- *політичного*, визначальними характеристиками якого були процеси інституційного будівництва нових демократичних інститутів, особливості демократизації політичної сфери, зокрема:

- а) упровадження регіонального самоврядування, розширення прав безпосереднього впливу регіонів на формування державної регіональної політики, формування державних органів влади; б) запровадження нових законодавчих норм виборчого права в місцеві органи; в) гарантування та створення ефективних механізмів контролю громадян за діяльністю місцевих органів влади; г) ефективні механізми політичної участі громадян на місцях;
- *інституційного* – формування структурних компонентів нової системи місцевої влади з одночасною трансформацією центральних органів;
 - *функціонального* – перерозподіл влади, можливостей і повноважень між центральними рівнями державного управління й рівнями органів місцевого самоврядування [15, с. 315].

Першочерговості реформи місцевого самоврядування на початковому етапі демократизації польської держави надавав той факт, що її радянську модель розуміли як органічний складник комуністичного режиму. Тому основним напрямом її реформування вважали трансформації основних організаційних принципів до демократичних стандартів (зміна принципу демократичного централізму на децентралізацію управління; формальне голосування замінювалося на змагальні вибори; принцип ієрархії й супідрядності – принципом координації).

Ще однією особливістю становлення місцевого самоврядування в РП було те, що лібералізація політичної системи, надала можливість запровадження відкритих публічних дискусій щодо необхідності реформи територіальної організації влади. Зокрема, основа для напівлегальних дослідницьких робіт у сфері місцевої демократії – план реформи з відновлення місцевого самоврядування, представлений Є. Регульським 1981 р. Він започаткував дослідження із зазначеної проблематики в Польській академії наук, а також у Лодзькому й Варшавському університетах, яке тривало до 1988 р. Основними напрямками їхньої діяльності в цьому контексті були дослідження історії самоуправління в Польщі, досвіду функціонування місцевого самоврядування в країнах Західної Європи та США, аналізу поточних проблем, які потрібно розв'язати при запровадженні нового устрою, а також розроблення моделі самоврядування в Польщі й шляхів її реалізації [25, с. 24, с. 56–59].

Практичне втілення зазначених теоретичних напрацювань стало можливим після створення Л. Валенсою 1988 р. в рамках Громадянського комітету Комісії самоврядування й винесення цієї проблематики на обговорення в рамках засідання «Круглого столу» в 1989 р. між опозицією і тогочасною владою. Проте реальна перспектива реформування місцевої влади з'явилася тільки після 4 червня 1989 р., коли перемогу на парламентських виборах у Польщі здобула тодішня опозиція – демократичні сили, що вийшли із «Солідарності». Перед країною постало складне завдання – внесення кардинальних змін у всю систему владних відносин, одним з елементів якої виступала адміністративно-територіальна реформа як необхідна умова майбутніх демократичних перетворень. Із метою реалізації зазначених завдань сформовано Комісію в справах регіонального самоуправління на чолі з проф. Є. Регульським, яка й розробила основні положення реформи у сфері самоврядування [8, с. 17].

Початковий етап реформування системи місцевого самоврядування в РП характеризують як інституалізацію. У цей період відбулося створення нормативної бази, удосконалено територіальні структури, сформовано організаційні моделі, а також вироблено й законодавчо закріплено основні принципи взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування.

Інституційне становлення місцевого самоврядування розпочато одночасно з переглядом Конституції 29 грудня 1989 р., у якій польська влада відмовлялася від тогочасної моделі комуністичного режиму, а основними засадами своєї діяльності проголошено демократію, верховенство права, громадянські свободи та, найголовніше, – принцип широкого територіального самоуправління. Наступним чинником його розвитку став поділ влади на три гілки. Ураховуючи той факт, що це – один з основоположних принципів демократичної держави, поруч із функціональним аспектом – «горизонтальний» поділ влади – він передбачає й організаційний зміст – розмежування «по вертикалі» сфер діяльності повноважень між аналогічними органами одного виду, діючими на різних рівнях територіальної організації держави, і встановлює певні правила та норми відносин між ними [4, с. 381–385]. Отже, повернення до принципу поділу влади й відмова від монополії влади однієї партії зробили неминучою реформу організації влади на місцевому рівні. У перспективі цей розподіл передбачав становлення представницьких органів у територіальних одиницях. У контексті зазначених змін також змінено назву держави з Польської Народної Республіки на Республіку Польща [28].

Потреба закріплення правових норм, що регулюють діяльність місцевого самоврядування на певних засадах, реалізувалась у Законі «Про територіальне самоуправління» (гмінне) від 8 березня

1990 р. [27]. На його підставі внесено зміни і в Основний Закон РП: VI розділ, який називався «Місцеві органи влади та державна адміністрація», замінено на «Місцеве самоврядування», а в статтях 43 і 47 обґрунтовано підстави його функціонування. Проведенням місцевих виборів у травні 1990 р. й скасуванням воєводських комітетів усунуто централізоване державне управління, а органи влади на місцях почали розвиватися на демократичних засадах.

Характерною рисою самоуправління стало створення локального управління, предметом відання якого стає окрема від державної влади одиниця – гміна. Її жителям надано можливість утворювати територіальну спільноту на підставі факту проживання на певній території. Найвищим органом гміни стала рада, що формується за допомогою виборів [5, с. 40].

Становленням місцевого самоврядування на рівні гміни ліквідовано п'ять монополій комуністичної держави. Першою скасовано *політичну монополію*: вільні вибори в муніципалітети унеможливили призначення кандидатів партійною верхівкою. Створення місцевого уряду забезпечило формування сфери повноважень і завдань, що не входили в компетенцію центральних органів, – відбулося позбавлення *монополії* комуністичної держави *на державну владу*. Скасування *монополії на власність* відбулося тоді, коли єдину державну власність замінено комунальною – громадською. Щодо *фінансової монополії*, то державні видатки на бюджет місцевих рад замінено бюджетом територіальної одиниці, яка також стала й господарською одиницею. Також скасовано *монополію адміністрації*. Після запровадження на рівні громад виконавчих органів відбувся розподіл працівників на тих, що працюють в органах державної адміністрації, і тих, котрі здійснюють свою діяльність у виконавчих структурах органів місцевого самоврядування [26, с. 371–372].

Із викладеного вище можна зробити висновок, що в результаті відновлення місцевого самоврядування в Польщі встановлено дуалістичний поділ громадської адміністрації на урядову й територіальну. Наділення органів місцевого самоврядування статусом юридичної особи автоматично забезпечило право на володіння майном, можливість формувати власний бюджет, здатність приймати рішення від свого імені й під власну відповідальність. Цим кроком також унеможливлено вплив центральних органів держави на справи, що стосуються лише територіальних громад.

Відновлення самоврядування на рівні гміни стало підтвердженням процесу демократизації держави, однак суттєвої перебудови ролі центру не відбулося. Хоча конституційні зміни та прийняття законів складала одну з найбільших радикальних реформ державного устрою, проте вона не вела до децентралізації державної влади. На регіональному рівні, як і раніше, продовжувала існувала лише одна ланка – 49 воєводств (запроваджених у 1975 р.) із радами, що обиралися непрямым голосуванням (сеймики). Керівника виконавчої влади в регіоні (воєвода) призначав прем'єр-міністр. Воєводства не були нормотворчими одиницями, вони не мали власних доходів та бюджетів, що унеможливлювало їхню спроможність впливати на політику розвитку регіону, оскільки масштаб їхньої самостійності був дуже обмеженим [3]. Відчутне також домінування галузевого (відомчого) управління над місцевим, що проявлялося переважно у створенні щораз чисельніших груп спеціальних адміністрацій, не підпорядкованих загальній компетенції воєводи як територіальному органу урядової адміністрації [9, с. 14].

Відсутність дієвої регіональної влади – не єдиний недолік старої системи. Польські адміністративні регіони були занадто малими, а більшість їхніх центрів – порівняно невеликі міста, позбавлені культурних, академічних, дослідницьких та фінансових інституцій. Це не давало їм можливості для ведення власної політики у відкритій, конкурентній економіці, де рушійною силою виступають інновації [3]. Централізований односторонній підконтрольний владний зв'язок не сприяв оперативній оцінці кризових ситуацій у підвідомчій сфері й пошуку шляхів виходу з неї. Тогочасній місцевій владі притаманні організаційна розпорошеність, складна й незрозуміла структура; хаотичність та конфліктність поділу завдань і компетенцій між урядовою адміністрацією й органами територіального самоврядування, а також між різними рівнями влади (центр – воєводство – район – гміна); нечітке розмежування відповідальностей; покладання політичної та адміністративної відповідальності лише на центральний апарат керівництва державою; відсутність громадянського контролю за діяльністю владних органів й реальних механізмів для впливу на їхню політику; слабка комунікація й координація владних органів на місцях тощо.

Польська дослідниця К. Кобельська період 1990–1999 рр. влучно називає «будівництвом гміни», коли практика реалізації влади в локальних масштабах виявляла організаційні та формальні недоліки

цих структур [21, с. 120]. Зростала необхідність упровадження додаткових рівнів самоврядування. Однак відсутність політичної стабільності, складність урядових коаліцій і політична фрагментація парламенту не сприяли прогресу в цій сфері.

Із приходом до влади уряду Г. Сухоцької (1992 р.) продовжено роботу над реформою адміністративно-територіального устрою країни. Створено управління, яке спеціалізувалося лише на проблемах реформування. За 1992–1993 рр. цей орган підготував чотири варіанти проекту «Засади й напрями реформи державного управління». Вихідним пунктом цього документа було доведення дисфункціональності державного управління, що породжувало небезпеку в національному масштабі [1, с. 366].

У цей період прийнято так звану Малу Конституцію (17 жовтня 1992 р.), яка розвивала положення про матеріальну базу місцевого самоврядування: наділення юридичним статусом територіальних одиниць, надання їм права власності та інших майнових прав, виконання завдань урядової адміністрації територіальними органами на основі їх фінансового забезпечення тощо. Субвенції й місцеві дотації вважалися рівними з місцевими доходами та передбачалися законодавчі гарантії їх визнання [5, с. 42].

Значним кроком на шляху впровадження демократичних принципів в управління територіями була ратифікація 1993 р. РП Європейської хартії місцевого самоврядування, яка передбачає дотримання певних вимог, потрібних для встановлення зазначеного інституту. Підписавши документ, що безпосередньо закріплював зв'язок демократії та місцевого самоврядування, проголошуючи неможливість її встановлення без утвердження самоврядних засад, тим самим польська держава остаточно відмовилася від практики централізованого управління й узяла курс на уніфікацію інститутів місцевої демократії з конструкціями європейської доктрини місцевого самоврядування.

Однак ситуація у сфері перебігу реформ змінилася на гірше після дострокових виборів у парламент 1993 р. і формування уряду на чолі з В. Павляком. Здобувши перемогу на виборах коаліція Союз демократичних лівих сил (СДЛС) – Польська селянська партія (ПСП) не підтримували реформ децентралізації, оскільки вони передбачали позбавлення центральної влади низки повноважень на користь місцевого самоврядування [21, с. 121]. Така ситуація зберігалася впродовж усієї каденції більшості лівого спрямування до 1997 р.

Підсумовуючи період реформ кінця 1980-х рр. – першої половини 1990-х рр., варто відзначити, що процес реформування місцевого самоврядування, формування його нормативно-правової бази й вибір конкретної моделі адміністративно-територіального устрою РП зазнавав утисків і критики і з об'єктивних, і із суб'єктивних причин: *по-перше*, складною для розв'язання була дилема між потребою існування сильної центральної влади, здатної забезпечити ефективність системних реформ у період переходу від авторитаризму до демократії, та необхідністю розвитку інституцій демократії, зокрема місцевого самоврядування; *по-друге*, складності ситуації додавала необхідність фінансування процесу реформування на фоні важкої економічної ситуації в країні; *по-третє*, переоцінка фактору регіонального сепаратизму та можливості закордонних впливів, особливо на прикордонних територіях (із Німеччиною); *по-четверте*, противником муніципальної реформи виступала коаліція правлячих партій 1993–1997 рр., оскільки укрупнення воєводств із переважанням у них міст послаблювало позиції регіонів сільськогосподарського спрямування – місць основного проживання її електорату; *по-п'яте*, активний супротив чинився і з боку деяких громад та представників місцевої бюрократії, які втрачали свій статус за умов упровадження нового адміністративно-територіального устрою; *по-шосте*, у вкрай складній ситуації перебувала й адміністрація, яка складалася здебільшого з вихідців колишнього партійного апарату; *по-сьоме*, реформа утруднювала ситуацію й для міністерств, які втрачали свою владу; *по-восьме*, подібне простежувалося щодо профспілок, що на пряму були пов'язані з центральними органами влади [19].

Незважаючи на це, спеціалісти та експерти, котрі перебували в опозиції до правлячого уряду, продовжували роботу над розробленням нової системи муніципального управління. Інститут державної влади був ключовим осередком, що проводив цю діяльність. Велика група науковців підготувала проект нової системи регіональної влади, який став базою для законодавства, прийнятого парламентом після виборів 1997 р. Правоцентристський уряд на чолі із Є. Бузеком узяв на себе зобов'язання впровадити «чотири великі реформи», однією з яких була реформа адміністративного устрою РП під назвою «Європа регіонів» (три інші: пенсійна, освіти, охорони здоров'я). Прийнято

рішення про повернення до трирівневої системи місцевої влади з великими регіонами та проміжною ланкою – повітом. Таким способом передбачалася передача значного сегмента повноважень органам місцевого самоврядування. Це мало привести до зменшення чисельності центрального апарату, а також підвищити ефективність управління державою. Водночас місцеве самоврядування, збагачене додатковими рівнями, наблизилося б до громадян, наповнюючи практикою принцип субсидіарності. Важливості реформі додавала й щоразу реальніша перспектива вступу Польщі до ЄС, яка вимагала відповідних змін на регіональному рівні.

2 квітня 1997 р. прийнято Конституцію Республіки Польща, яка закріплювала й обґрунтовувала оновленні положення місцевого самоврядування. У конституційній системі розділ про місцеве самоврядування розміщено між розділами про уряд та судову владу, що свідчило про визнання його статусу на рівні з виконавчою гілкою влади.

Отже, в Основному Законі закладено основи майбутнього реформування, у процесі якого потрібно було пристосувати територіальну структуру РП і її органи до західноєвропейських стандартів – однієї з умов перед вступом до ЄС. Першочерговими цілями в цьому напрямі визначено формування системи для надання необхідних послуг на місцях юридичним особам і громадянам; підвищення ефективності та результативності місцевих органів влади; максимально можливе наближення влади до населення (дотримання принципу субсидіарності); результатом реформування мали бути прозорість дій публічної адміністрації й залучення громадян до прийняття рішень; консолідація бюджетів [14, с. 23].

Відповідно до основних завдань вибудовано також модель майбутньої реформи, основними аргументами якої виступали сильні регіони як основа конкурентоспроможності польської економіки на європейському просторі й ефективні інструменти здійснення державного управління; результативність та ефективність виконання повноважень напряму залежить від економічної спроможності органу й рівня його децентралізованості; наявність великих та економічно розвинених регіонів із компетентною регіональною владою вкрай потрібна для виконання функцій на кшталт розбудови інфраструктури, інституцій, прямих партнерських відносин з інвесторами, міжрегіональних чи міжнародних відносин, підтримки академічних і наукових досліджень тощо; упровадження повітового рівня розцінювалося як необхідний компонент між гмінами й воєводствами в ролі ефективного агента з надання послуг, які не можуть повноцінно виконуватися на місцях [3].

Згідно з нормами Конституції, основою нового територіального поділу визначено гміну, повіт та воєводство, які одночасно виступатимуть одиницями місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень і відповідальністю за їх реалізацію.

Процес підготовки до реформи ґрунтувався на таких засадах:

- одночасність упровадження в життя рівнів повітів і воєводств, що зумовлювалося територіальними (формування нових повітів та воєводств) і функціональними умовами (розподілом компетенцій між органами місцевого самоврядування повітів та воєводств, а також між урядовою адміністрацією воєводств і самоврядним органом даного рівня) й економічними умовами (економія коштів);
- передбачливість, тобто створення органів територіального самоуправління до початку введення в життя нової моделі адміністративно-територіального устрою;
- послідовність здійснення адміністративної влади в державі, що не допускало організаційного безладу й плутанини, протистояло спробам паралізувати процес надання громадських послуг, а також забезпечувало послідовність виконання адміністративних процедур [9, с. 14].

Важливим фактом процесу реформування місцевої влади в Польщі є те, що до її початку на законодавчому рівні визначено чіткий перелік суб'єктів, відповідальних за результати реформи: міністр у справах громадської адміністрації, інші міністри, центральні й територіальні органи державної адміністрації, представники Ради Міністрів, делеговані урядом на території 16 воєводств, де після 1 січня 1990 р. мали бути сформовані нові органи управління воєводств. Функції делегатів уряду мали поєднуватися з функціями воєводи аж до призначення останнього в порядку, визначеному законодавством воєводства [9, с. 14].

Інституційним механізмом процесу формування самоврядних органів на рівні муніципалітетів були мережі представників Уповноваженого уряду з питань реформування територіального управління. Їх склад мали становити кваліфіковані, політично незалежні особи, котрі ніяк не пов'язані із

владними органами воєводств чи з представниками їх старого комуністичного апарату. Як зазначав із цього приводу М. Кулеша, офіси представників Уповноваженого уряду були першими некомуністичними елементами системи територіального управління Польщі [23]. Серед основних його функцій – підготовка населення до реформ, формування статутів громад, розпорядження їхніми ресурсами, реорганізація місцевої адміністрації тощо. Цей інститут зарекомендував себе з найкращого боку, оскільки працював на принципах незаангажованості реформаторів їхньої політичної й адміністративної незалежності, що безпосередньо підпорядковувалися прем'єр-міністрові [12, с. 172].

Найбільш складною політичною проблемою стало визначення кордонів нових територіальних одиниць, оскільки реформа призводила до відміни більшості адміністративних регіонів, що ставало причиною деградації регіональних столиць, політичних й адміністративних еліт, знищення зв'язків між діловими та політичними структурами тощо [3].

Під час обговорення питання передачі повноважень однією з проблем стало розв'язання питання заборгованості низки закладів (школи, лікарні, дитячі будинки й ін.), що переходили в комунальну власність територіальних органів. Не вдаючись до дрібниць і винятків, треба наголосити, що борг вирішено вважати державним [20].

Після тривалих дискусій досягнуто згоди й щодо сутнісних характеристик повітів. Визначено, що це повністю самоврядна одиниця із власними завданнями та відповідальністю, сконцентрованими у сфері громадських послуг і місцевої адміністрації. До його відання належить надання лише тих функцій, які не в змозі забезпечити органи на рівні гміни. Серед них можна виділити такі, як управління водоканалом, контроль за використанням природних ресурсів, видача дозвільних документів на будівництво, нагляд за довкіллям, реєстрація транспортних засобів, санітарна інспекція, утримання медичних, культурних, фізичних закладів загального користування тощо. На рівні повітового самоврядування зосереджено й п'ять основних контрольних функцій, які виконуються іншими службами, залишаючись однаково підпорядкованими голові його адміністрації: пожежну службу, ветеринарну інспекцію, поліцію, санітарно-епідеміологічну інспекцію та інспекцію ветеринарного нагляду. Отже, можна підсумувати: рівень повіту створено як гарантію надання державних послуг громадянам, які через обставини (ефективність, доцільність, економічність тощо) не можуть бути здійснені органами гміни [17, с. 17].

Особливостями інституту воєводств є те, що на їхньому рівні передбачалося співіснування органів самоврядування й державної адміністрації з розділенням сфер компетенції. Зокрема, самоврядні органи відповідають переважно за регіональний розвиток підвідомчих територій, особливо тих, що стосується їхніх довгострокових стратегій. Органи ж центральної влади здійснюють контроль за законністю рішень, які приймаються територіальними урядами всіх трьох ланок. Іще однією специфічною властивістю і воєводського, і інших самоврядних рівнів є оптимальний рівень їхніх повноважень та відсутність ієрархічного співіснування. Кожен орган місцевого самоврядування виступає єдиноначальним у своєму віданні [3].

Отже, реформа, хоч і не в повному обсязі, сприяла уніфікації організаційної структури країни, однак забезпечила її трансформацію з відомчо-територіальної на територіальну. Це наблизило РП до європейських стандартів територіального устрою держави й структури органів місцевого самоврядування, які ґрунтувалися на принципах побудова громадянського суспільства, субсидіарності, ефективності, прозорості, відкритості, підзвітності і гнучкості.

Реформа місцевої влади набула завершеного вигляду, коли чинності набули прийняті 5 червня 1998 р. три закони: «Про самоврядування повіту», «Про самоврядування воєводства», «Про державну адміністрацію у воєводстві». Відповідно до цих й інших вищезазначених законодавчих актів у РП сформовано новий адміністративний устрій, який складається з трьох рівнів публічної влади (*локальний рівень* охоплює самоврядування гмін, міст і повітів; *регіональний рівень* – самоврядування воєводства; *урядовий* – включає уряд, центральну адміністрацію та урядову адміністрацію у воєводстві). Відповідно, система місцевого самоврядування в Польщі є триступеневою – гміна, повіт, воєводство.

Висновки та перспективи подальшого дослідження. Отже, процес демократичної трансформації РП основною своєю метою передбачав запровадження демократичних норм і принципів в управлінні державними справами й утвердження їх у суспільстві. Одним із ключових інститутів, який забезпечив реалізацію поставлених завдань, визначено місцеве самоврядування. Його станов-

лення на початковому етапі демократизації РП передбачало виконання двох важливих функцій: по-перше, перебравши на себе локальні функції центральних органів влади, удалось забезпечити більш ефективну їх реалізацію; по-друге, залучаючи громадян до управління державними й суспільними справами на місцевому рівні, вдалося забезпечити їх належну політичну участь, розвиток громадянського суспільства, а отже й консолідацію демократії в цій країні. У результаті в РП створено управлінську модель, яка ґрунтувалася на двох підсистемах – урядовій адміністрації, що діяла на засадах централізації, і місцевого самоврядування, в основу функціонування якого покладено принципи децентралізації й субсидіарності. Ураховуючи, що подібна модель регіонального управління функціонувала майже в усіх країнах Європейського Союзу, можна стверджувати, що наприкінці ХХ ст. Польщі вдалося створити систему регіональної влади, яка відповідає демократичним стандартам.

Джерела та література

1. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : монографія / за ред. І. Кресіної. – К. : Логос, 2009. – 476 с.
2. Бухарин Н. Польша: десять лет по пути реформ / Н. Бухарин, И. Синицина, Н. Чудакова // Новая и новейшая история. – 2000. – № 4. – С. 38–57.
3. Горжелак Г. Децентралізація територіальної організації в Польщі / Г. Горжелак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm>
4. Государственное управление и политика : учеб. пособие / под ред. Л. Сморгунова. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2002. – 564 с.
5. Гринишин М. Місцеве самоврядування в Україні та Польщі на шляху до спільного Європейського Дому / М. Гринишин, С. Трохимчук. – Львів : Львів. нац. ун-т ім. І. Франка, 2002. – 96 с.
6. Зеленько Г. «Навздогінна модернізація»: досвід Польщі та України / Г. Зеленько – К. : Критика, 2003. – 216 с.
7. Зеленько Г. Україна – Польша: політико-владні структури в умовах модернізації / Г. Зеленько // Людина і політика. – 2000. – № 2. – С. 28–34.
8. Камінські М. Досвід проведення адміністративної реформи в Польщі і можливості його застосування в Україні / М. Камінські // Економічний часопис. – 2000. – № 7–8. – С. 17–18.
9. Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки / Є. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – № 1. – С. 13–18.
10. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг.). Идеи и люди [Электронный ресурс] / М. Кулеша. – Режим доступа : <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>
11. Лендъел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи : монографія / М. Лендъел. – Ужгород : Місцевська лінія, 2011. – 688 с.
12. Лендъел М. Передумови та особливості децентралізації влади у Центральній та Східній Європі / М. Лендъел // Політичний менеджмент. – 2007. – Спец. вип. – С. 167–178.
13. Майорова О. Польша 80-х годов: поиск пути к компромиссу / О. Майорова // Революции 1989 г. В странах Центральной (Восточной) Европы: взгляд через десятилетие / отв. ред. Г. Н. Севостьянов. – М. : Наука, 2001. – С. 99–113.
14. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічно адміністрації в Україні / В. Малиновський // Вісн. держ. служби України. – 2009. – № 3. – С. 21–25.
15. Малиновський В. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації : монографія / В. Малиновський. – Луцьк : СПД Галяк Ж. В., 2010. – 451 с.
16. Мачкув Е. Преобразование коммунистического тоталитаризма и посткоммунистическая системная трансформация: проблемы концепции, периодизация / Е. Мачкув // Полис. – 2000. – № 4. – С. 38–59.
17. Польша твій діловий партнер / Інститут кон'юктур і цін зовнішньої торгівлі. – Варшава : [б. в.], 2000. – 147 с.
18. Растоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели / Д. Растоу // Полис. – 1996. – № 5. – С. 5–15.
19. Сало І. Політичні системи країн Вишеградської групи: досвід трансформації / І. Сало // Стратегічна панорама. – 2006. – № 1. – С. 63–68.
20. Свяневич П. Місцеве самоврядування в Польщі [Електронний ресурс] / П. Свяневич. – Режим доступу : <http://www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm>
21. Kobielska K. Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce / K. Kobielska // Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty / pod red. A. Antoszewskiego, A. Kolodij, K. Kowalczyka. – Wrocław : ATUT, 2010. – S. 115–128.

22. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1992 roku [Elektronowy zasób]. – Reżim dostępu : <http://www.wos.net.pl/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej.html>
23. Kulesza M. Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in the CEE Countries: The Polish Experience [Elektronowy zasób] / M. Kulesza // Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe / ed. G. Peteri // OSI/LGI. – 2002. – P. 189–214. – Reżim dostępu : <http://www.oecd.org/turkey/35674974.pdf>
24. Morawski W. Zmiana instytucjonalna: społeczeństwo, gospodarka, polityka / W. Morawski. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998. – 314 s.
25. Regulski J. Reformowanie państwa : moje doświadczenia / J. Regulski. – Szczecin : Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, 2007. – 180 s.
26. Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej: koncepcja i realizacja / J. Regulski. – Warszawa : PWN, 2000. – 460 s.
27. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. [Elektronowy zasób]. – Reżim dostępu : <http://isip.sejm.gov.pl>
28. Ustawa o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 29 grudnia 1989 r. [Elektronowy zasób]. – Reżim dostępu : http://www.static1.money.pl/d/akty_prawne/pdf/DU/1989/75/DU19890750444.pdf
29. Yoder J. Leading the Way to Regionalization in Post-Communist Europe: An Examination of the Process and Outcomes of Regional Reform in Poland [Elektronowy zasób] / J. Yoder // East European Politics and Societies August. – 2007. – № 3. – С. 424–446. – Reżim dostępu : <http://eep.sagepub.com/content/by/year>

Бортников Валерий, Байрак Сергей. Особенности становления местного самоуправления в Республике Польша: опыт демократической трансформации. В статье осуществлён комплексный политологический анализ местного самоуправления как фактора демократической трансформации Польши. Установлены место и роль местного самоуправления в процессе демократической трансформации Польши. Определены предпосылки, факторы и особенности становления его органов. Анализируется эволюция становления системы местного самоуправления в Республике Польша, определяются её основные этапы и характерные особенности в процессе демократической трансформации. Выявлено влияние децентрализации власти на процессы демократической трансформации Польши.

Ключевые слова: Республика Польша, местное самоуправление, демократическая трансформация, децентрализация, реформа органов местного самоуправления.

Bortnikov Valeriy, Bayrak Sergiy. Peculiarities of Local Government in Poland: the Experience of Democratic Transformation. The article presents a comprehensive political analysis of local government as part of a democratic transformation in Poland. The place and role of local government in the process of democratic transformation in Poland. Preconditions, factors and peculiarities of its organs. We analyze the evolution of a system of local government in Poland, determined by its main stages and characteristics of the process of democratic transformation. The influence of decentralization on the process of democratic transformation in Poland.

Key words: Poland, local government, democratic transformation, decentralization, reform of local government.

Стаття надійшла до редколегії
19.09.2013 р.

УДК 336.13.051(477+438)

**Аліна Кулай,
Василь Гром**

Фінансове забезпечення місцевого самоврядування України й Польщі: реалії та перспективи

У статті проаналізовано науково-практичні аспекти фінансового забезпечення місцевого самоврядування в Україні та Польщі. Запропоновано шляхи й механізми застосування в Україні досвіду організації бюджетно-фінансової діяльності місцевого самоврядування Польщі.

Ключові слова: місцеве самоврядування, місцеві бюджети, міжбюджетні відносини, доходи та видатки бюджетів, гміна, повіт, воєводство.

© Кулай А., Гром В., 2013