



УДК 354

## Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях

І.П. БЕГЕЙ

Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президенті України,  
м. Львів-Брюховичі, Україна, E-mail: ihorbe52@gmail.com

### Авторське резюме

Проаналізовано структуру та функціональні особливості системи державного управління районного та регіонального рівнів в Україні, виявлено їх слабкі елементи та обґрунтовано принципову необхідність реформування. Визначено особливості взаємодії державного управління та місцевого самоврядування на районному та регіональному рівнях в Україні у контексті підвищення ефективності управління загалом.

Проаналізовано процес реформування публічного врядування регіонального рівня в Республіці Польща у контексті використання його елементів в Україні, зокрема: виявлено закономірності та необхідність основних етапів реформування адміністративно-територіальної організації влади; досліджено розподіл повноважень між державними органами влади та місцевим самоврядуванням на кожному з щаблів адміністративно-територіального поділу. Встановлено, що основою проведення адміністративно-територіальної реформи в Республіці Польща став закладений принцип децентралізації публічної влади. Визначено ключові принципи реформування публічного управління в Польщі – це децентралізація та субсидіарність. Окреслено характерні особливості польської моделі публічного врядування.

Доведено, що процес реформування забезпечив створення ефективної системи публічного врядування на регіональному рівні в Польщі та показано можливості адаптації окремих елементів цього досвіду при реформуванні державного управління на районному та регіональному рівнях в Україні.

**Ключові слова:** державне управління, органи виконавчої влади, реформування, децентралізація, місцеве самоврядування, повноваження, функції, принципи.

## Using Poland's experience to determine the particularities of public administration reform at the district and regional levels

I. P. BEHEY

Lviv regional institute of public administration, the National Academy  
of public administration, office of the President of Ukraine,  
Lviv-Bryukhovy`chi, Ukraine, E-mail: ihorbe52@gmail.com

### Abstract

The analysis is made upon the structure and functional features of the system of government at district and regional levels in Ukraine, their weak elements are exposed and fundamental need for reform is proved. The features of interaction of state and local governments at the district and regional levels in Ukraine are determined in the context of improving the governance in general.

The process of reforming public administration at the regional level in Poland is analyzed in the context of its elements using in Ukraine, in particular: the regularities and the need to reform the basic stages of the administrative and territorial organization of powers; the distribution of powers between the state authorities and local government at each level of administrative and territorial division is explore. It was established that the basis

© І.П. Бегей, 2015

of administrative-territorial reform in Poland became the principle of decentralization of public administration. The main principles of the reform of public administration in Poland - is decentralization and subsidiary. Outlined and characteristic features of the Polish model of public governance are defined.

It is proved that the reform process has provided a creation of an effective system of public governance at regional level in Poland and the possibilities of adapting individual elements of this experience in reforming public administration at district and regional levels in Ukraine are displayed.

**Keywords:** governance, executive agencies, reform, decentralization, local government, powers, functions, principles.

**Постановка проблеми.** Удосконалення системи державного управління як основи розвитку будь-якого демократичного ладу є важливим фактором сучасного етапу державотворення в Україні. Складність сучасного процесу становлення ефективної системи державного управління полягає в тому, що, спираючись на світовий досвід і враховуючи вітчизняну практику публічного управління, необхідно вдосконалити систему державного управління таким чином, щоб вона діяла в інтересах окремої особи-громадянина та перебувала під контролем громадянського суспільства.

Важливим фактором динамічного розвитку держави є ефективне державне управління на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою країни. Головними ланками у цьому поділі є районний та регіональний рівень, у межах яких реалізуються основні соціально-економічні, політичні та культурні зв'язки. Основним завданням ефективного регіонального державного управління є забезпечення соціально-економічного розвитку регіону та задоволення потреб громадян.

Ставлячи питання про ефективне управління, польський науковець Т. Фрей зазначав, якщо казати коротко - це забезпечення добробуту громадян. Отже, це принципово відмінна точка зору від тієї, яка була поширена в нас кілька десяти років тому, коли говорилося про потенціал держави (в тому числі й адміністративного апарату) і про всюдишність суспільних потреб, яким усе підпорядковувалося. При цьому суспільні потреби розумілись не як потреби всього суспільства загалом, а як щось невизначене, що ототожнювалося із державою

та її бюрократією. Цей стиль управління, на жаль, до нинішнього дня залишається в посткомуністичних країнах [9, с.17].

Сьогодні система державного управління на регіональному і районному рівнях України неефективна в частині забезпечення інтересів та потреб територіальних громад. Такий стан зумовлений низкою факторів, зокрема: невідповідністю інституційної структури державного управління потребам громадян, бізнесу, регіону; відсутністю чіткого законодавчого врегулювання повноважень та функцій органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, що має наслідком дублювання їх функцій; надмірною централізацією органів управління тощо. Зважаючи на суспільні потреби, необхідно провести комплекс системних реформ, у тому числі й системи державного управління на районному та регіональному рівнях, забезпечивши їм необхідну наукову основу.

**Аналіз досліджень і публікацій.** Наукові праці таких учених, як В. Куйбіда, А. Ткачук, Т. Забуковець-Ковачич присвячені питанням нормативного регулювання, формування та здійснення регіональної політики в Україні в контексті досвіду європейських держав. Дослідники А. Голіков, О. Дейнека вивчали окремі аспекти регіональної економіки, а М. Дмитренко – політологічний аспект, Олег Лазор, Оксана Лазор – питання місцевого самоврядування.

**Метою дослідження** є використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Понят-

тя державного управління отримало неоднозначне тлумачення серед учених. Заслугує на увагу розуміння науковців, представлене академіком В. Цветковим. Вони зазначають, що державне управління здійснюється усіма гілками влади. Проте пріоритет в організації і відповідальності за стан суспільства та його реалії належить виконавчій владі. Раніше питання щодо співвідношення виконавчої влади та державного управління не виникало, тому що ці два поняття ототожнювалися. Сьогодні ж потрібно врахувати те, що виконавча влада – це здебільшого категорія політико-правова, а державне управління – організаційно-правова [6, с. 161]. З таким трактуванням загалом можна погодитись з умовою, що відповідальність виконавчої влади стосується не лише загального стану суспільства, але й поширюється на кожну людину та громадянина. Із здобуттям незалежності України вкрай необхідно було знайти свою модель державного управління, враховуючи сучасні світові тенденції взаємовідносин між державою та суспільством.

На нашу думку, корисно розглянути досвід реформування публічного управління Польської Республіки. Це зумовлено декількома причинами: по-перше, це сусідня держава, яка в багатьох аспектах подібна до України, зокрема територіально, є колишньою посткомуністичною державою, має подібні хронологічні рамки початку державного будівництва й проблеми з пошуку моделі державного управління; по-друге, в Польщі подібна до української система державного устрою: унітарна держава з республіканською формою правління, демократичним політичним режимом, але відрізняються форми державного правління: в Польщі – парламентська, в Україні парламентсько-президентська (семіпрезидентська) республіки; по-третє, досвід впровадження системи публічного врядування в Польщі є успішним.

Ключовими моментами в реформованні публічного управління в Польщі є децентралізація та субсидіарність. В Конституції Польщі задекларовано

унітарний устрій держави. В розділі 1 ст.15 Конституції у контексті децентралізації публічної влади і впровадження в адміністративному поділі країни автономних одиниць задекларовано, що принцип унітарної держави не є для децентралізації влади перешкодою та гарантується територіальним устроєм Польщі. Поняття децентралізації тісно пов'язане із поняттям субсидіарності, яке передбачає існування місцевого самоврядування, до функцій якого належить вирішення питань місцевого і регіонального рівня. Суть управлінського механізму полягає в тому, щоб місцеві питання вирішувалися місцевою громадою, а не державною владою. Закладений принцип децентралізації публічної влади в Польщі став основою проведення адміністративно-територіальної реформи.

У Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція) зазначено шлях та способи адміністративно-територіального реформування, що ґрунтується на розмежуванні повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності та розмежуванні повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади [4].

Україна є унітарною державою, в якій державне управління побудоване за ієрархічним принципом та виражене у централізованій системі. Система державного управління в Україні складається з уряду, міністерств, центральних органів виконавчої влади та трирівневого управління. На першому адміністративно-територіальному рівні знаходиться регіон (область), Автономна Республіка Крим та міста із спеціальним статусом - Київ і Севастополь. До другого рівня належать райони і міста обласного підпорядкування, до найнижчого рівня управління - малі міста, селища і села.

В Польщі початком законодавчого втілення адміністративно – територі-

альної реформи вважається прийняття 24 липня 1998 р. Закону України «Про впровадження базового триступеневого територіального поділу держави»[8], відповідно до якого з 1 січня 1999 р. було запроваджено триступеневий територіальний поділ. Польща була поділена на гміни (базова територіальна одиниця), повіти та воєводства (регіони). Управління на рівні адміністративно-територіального поділу регулювалося відповідним кожному законом. Ними визначено органи управління та контролю для кожного рівня. Так, гміною управляє рада гміни, повітом – рада повіту, а воєводством – сеймик. Термін повноваження цих органів складає чотири роки.

Отже, як для України так і для Польщі характерним є трирівневий адміністративно-територіальний поділ. Рівень регіону в Україні – область, в Польщі – воєводство. Однак після адміністративної реформи 1999 р. в Польщі кількість воєводств зменшилась із сорока дев'яти до шістнадцяти. В Україні залишилось, як і раніше, 24 області. Також для України характерна велика подрібненість територіальних громад, особливо на найнижчому рівні управління – малих містечок, селищ і сіл.

Області і райони в Україні мають подібну адміністративну структуру, для якої характерний дуалізм влади на цих рівнях. З однієї сторони це представницькі органи обласних і районних рад, які обираються населенням відповідних адміністративно-територіальних одиниць. З іншої - виконавча влада, яку відповідно до ст. 118 Конституції України здійснюють в областях і районах, містах Києві та Севастополі місцеві державні адміністрації. Відповідно до чинної Конституції Верховною Радою України 9 квітня 1999 р. прийнято Закон України «Про місцеві державні адміністрації»[1]. В ст. 1 цього Закону зазначено, що місцева державна адміністрація є місцевим органом у системі органів виконавчої влади на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, вона виконує повноваження державної влади і делеговані їй відповідними радами виконавчі функції. Голови дер-

жавних адміністрацій призначаються на посади Президентом України.

Особливістю виконавчих органів міст обласного підпорядкування є їх виборність. Винятково виконавча влада у місті Києві здійснюється одночасно через міську та районні державні адміністрації, які паралельно виконують функції державної виконавчої влади та виконавчих органів місцевого самоврядування де мера обирають мешканці, а виконавчий орган призначається Президентом України.

Для фінансово-бюджетної структури України характерним є високий ступінь централізації, який передбачає систему трансфертів, що становить більшу частину бюджетів підпорядкованих органів виконавчої влади. Ця система бюджетних відносин має позитивну сторону, яка полягає в тому що місцеві бюджети узгоджуються із централізованим плануванням, а негативною стороною є те, що органи виконавчої влади на рівні районів і регіонів залежні від центрального уряду в частині розпорядження бюджетними коштами.

Найбільшим адміністративно-територіальним утворенням Польщі є воєводство (в Україні - регіон, область), для якого також характерний своєрідний владний дуалізм: між державною адміністрацією та органами місцевого самоврядування. Воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві (регіоні) і на нього покладаються основні державницькі функції. Завдання воєводи полягає в реалізації державної політики. Позитивним у публічному управлінні є право воєводи делегувати повноваження врядування на основі угоди місцевим органам самоврядування. Така самостійність прийняття рішень воєводою з питань розподілу владних повноважень на регіональному рівні свідчить про дієвість принципу децентралізації владних повноважень, закладених у Конституції Республіки Польща. Окрім воєводи, функції державного управління виконують регіональні урядові органи об'єднаної адміністрації, органи не об'єднаної урядової адміністрації, органи місцевого самоврядування і їх

асоціації за умови якщо це передбачено законодавством чи договором про делеговані повноваження.

В Польщі на рівні управління повітом існують певні особливості. Зокрема, повноваження повіту полягають у доповненні повноважень гміни у вирішенні тих питань, яких гміна не в змозі вирішити самостійно. Врядкування в повіті здійснюється радою, яка обирається населенням адміністративної одиниці. В управлінські функції ради повіту входить прийняття рішень з формування бюджету, визначення рівня податкового навантаження, розпорядження комунальною власністю і здійснення контролю, як і на рівні гміни. Рада повіту призначає управління повіту, що підзвітне тільки раді повіту. Важливо, що в разі повторного порушення Конституції чи законодавства Польщі радою повіту чи правлінням повіту Сейм на пропозицію Голови Ради Міністрів може розпустити такий територіальний орган влади.

Чіткий розподіл на законодавчому рівні прибутків між держбюджетом і місцевими бюджетами та фінансова самостійність повіту дає можливість органам територіальної влади самостійно формувати бюджет і прогнозувати подальший розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

Особливістю територіального управління повітового рівня в Польщі стало місто на правах повіту. Такого статусу набули ті населені пункти, чисельність мешканців яких на 31 грудня 1998 р. становила більше ніж 100 тис., а також ті, що на цей день втратили статус міста, де знаходилась адміністрація воеводства.

Для польської моделі публічного управління властивий дуалізм для державної адміністрації та органів місцевого самоврядування тільки на рівні регіону. Окрім цього, формування нормативного, кадрового, бюджетного та контрольного механізмів управління та налагодження вертикальної і горизонтальної взаємодії між різними територіальними рівнями адміністративного поділу забезпечили створення ефективної моделі місцевого та регіонального

управління і сформували баланс розподілу владних повноважень між місцевим самоврядуванням та державним управлінням. Подібність української моделі державного управління із польською моделлю публічного врядування полягає в тому, що на рівні регіону в Україні й воеводстві в Польщі присутній дуалізм влади як урядових структур так і місцевого самоврядування.

Але в польській моделі рівень самостійності органів місцевого самоврядування вищий, особливо в бюджетній сфері та при вирішенні питань добробуту населення на місцевому рівні. В Україні присутній дуалізм влади на районному рівні. На рівні повіту в Польщі дуалізм влади відсутній. На нашу думку, нівеляція дуалізму владних повноважень на районному рівні в Україні та запровадження місцевого самоврядування із відповідними бюджетними та управлінською автономією, разом із наглядовими функціями державного управління буде сприяти ефективності публічного врядування на рівні району. В цьому контексті важливим є прийняття Верховною Радою України від 31 серпня 2015 р. Постанови «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» [3]. В ст.118 Постанови зазначено, що виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі буде покладено на префектів, призначення яких буде відбуватись за поданням Кабінету Міністрів України Президентом України. В повноваження префекта входять наглядові, координуючі, організаційні функції.

Із прийняттям Конституції України конституційний статус отримало місцеве самоврядування. Так, 21 травня 1997 р. Верховною Радою було прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні»[2], який визначав засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування.

Децентралізація публічної влади та розвиток місцевого самоврядування в Польщі розпочалися з прийняття Закону від 8 березня 1990 р. «Про гмінне са-

моврядування»[7], відповідно до якого було створено основу місцевого самоврядування – гміну. Головним завданням гміни стало задоволення найважливіших потреб людини. З цією метою створювалась відповідна інфраструктура, було проведено бюджетну реформу.

При становленні адміністративно-територіального поділу в Польщі, у першу чергу забезпечено формування базового територіального рівня влади на рівні гміни. Ключове значення для успішного проведення адміністративно-територіальної реформи отримали фінансова складова та розподіл комунальної власності на базовому рівні. На законодавчому рівні в Польщі було запроваджено чіткий механізм розподілу прибуткової частини бюджету між держбюджетом і місцевими бюджетами, що дало можливість органам територіальної влади на відміну від України, де формування місцевих бюджетів відбувається централізовано, самостійно формувати бюджет та прогнозувати подальший розвиток адміністративно-територіальної одиниці.

Публічне управління повинно включати діяльність, яка б забезпечувала ефективне функціонування всієї системи органів державної влади і місцевого самоврядування, широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки і реалізації державної політики, а також впровадження системи взаємного контролю. Це передбачає наявність необхідної умови - децентралізації влади. Професор Л. Прокопенко щодо застосування досвіду реформування державного управління в країнах Європейського Союзу виділяє два етапи процесу децентралізації: перший - охоплював кінець 70-х – середину 80-х рр. XX ст., другий – кінець 1980-х – 2000-і рр. Метою реформування на першому етапі були пе-

редача максимально можливого обсягу повноважень від центру місцям, передусім у сфері бюджетних послуг, та вироблення своєрідної шкали критеріїв, яка дозволяла оцінювати ефективність здійснення власних і делегованих повноважень на регіональному та місцевому рівнях. На другому етапі акцент був перенесений на зміцнення фінансової самостійності місцевих влад, зменшення навантаження на центральні уряди, в окремих випадках на розширення обсягу повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування [5, с. 94].

**Висновки.** Важливим аспектом реформування державного управління в Україні на районному та регіональному рівнях є задекларований у Концепції принцип субсидіарності на основі децентралізації влади. В Україні державне управління на рівні району і області здійснюють органи державної адміністрації. Однак при формуванні виконавчих органів на рівні району і регіону закладено дуалістичний принцип. Враховуючи польський досвід, на районному рівні варто запровадити місцеве самоврядування з представницьким виборним органом у формі районної ради, яка формує районні виконавчі органи наділені відповідними повноваженнями в частині комунальної власності та бюджетної сфери. Контролюючі функції в частині забезпечення принципів відповідності нормативно-правовим актам України та господарності на рівні району і області забезпечував би інститут префектів. Впровадження такої моделі управління на рівні району, області забезпечить якісніше публічне управління, ефективне використання бюджетних коштів, розвиток інфраструктури та покращення соціально-економічної ситуації.

#### СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 20-21 - Ст.190.
2. Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст.170.
3. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади» від 31 серпня 2015 року № 656-VIII // Голос України. – 2015. – 02.09.2015. – № 161.



4. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 1 квітня 2014 року № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – 11.04.2014. – № 67.
5. Прокопенко Л. Л. Досвід реформування місцевого управління в країнах Європейського Союзу / Л. Л. Прокопенко. // Аспекти публічного управління. – 2015. – №4. – С. 93–101.
6. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи [Колектив авторів. Наук.керів. Цветков В.В.] – К: «Оріяни», 1998. – 364 с.
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. «O samorządzie terytorialnym» [Електронний ресурс]. – 1990. – Режим доступу до ресурсу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.
8. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. «O wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa» [Електронний ресурс]. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980960603>
9. Frey T. Relacja urz@d-obywatel a standardy dobrej administracji [Електронний ресурс] / Tomasz Frey // Biuletyn RPO – Materiały. – 2007. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12075630130.pdf>.

## REFERENCES:

1. Zakon Ukrainy «Pro mistsevi derzhavni administratsiyi» vid 9 kvitnya 1999 r. № 586-XIU (The Law of Ukraine «On local state administrations» of 9 April 1999 r. № 586-XIV)// *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. - 1999. - № 20-21 - St.190.
2. Zakon Ukrainy «Pro mistseve samovryaduvannya v Ukraini» vid 21 travnya 1997r. № 280/97-VR (The Law of Ukraine «On Local Government in Ukraine» dated 21 May 1997. Number 280/97-VR)// *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrainy*. - 1997. - № 24. - St.170.
3. Postanova Verkhovnoyi Rady Ukrainy «Pro poperednye skhvalennya zakonoproektu pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrainy shchodo detsentralizatsiyi vlady» vid 31 serpnya 2015 roku № 656-VIII (Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine «On preliminary approval of the bill on amendments to the Constitution of Ukraine to decentralize power» of August 31, 2015 № 656-VIII)// *Holos Ukrainy*. – 2015. – 02.09.2015. – № 161.
4. Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrainy «Pro skhvalennya Kontseptsiyi reformuvannya mistsevoho samovryaduvannya ta terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Ukraini» vid 1 kvitnya 2014 roku № 333-r (Cabinet of Ministers of Ukraine «On Approval of the Concept of reforming the local self-government and territorial organization of power in Ukraine» dated April 1, 2014 № 333-p)// *Uryadovyy kur'yer*. – 2014. – 11.04.2014. – № 67.
5. *Prokopenko L. L. Dosvid reformuvannya mistsevoho upravlinnya v krayinakh Yevropeys'koho Soyuzu* (Experience of reforming local governance in the European Union) // *Aspekty publichnoho upravlinnya*. – 2015. – №4. – P. 93–101.
6. Reformuvannya derzhavnoho upravlinnya v Ukraini: problemy i perspektivy (Public administration reform in Ukraine: problems and prospects). – К: «Oriyani», 1998. – 364 p.
7. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. «O samorządzie terytorialnym» [Електронний ресурс]. – 1990. – Режим доступу до ресурсу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.
8. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. «O wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa» [Електронний ресурс]. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980960603>
9. Frey T. Relacja urz@d-obywatel a standardy dobrej administracji [Електронний ресурс] / Tomasz Frey // Biuletyn RPO – Materiały. – 2007. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12075630130.pdf>.

**Бегей Ігор Петрович** – аспірант

Львівський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України

Адреса: 79491, м.Львів-Брюховичі, вул. Сухомлинського, 16

E-mail: [ihorbe52@gmail.com](mailto:ihorbe52@gmail.com)

**Behey Ihor Petrovych** – postgraduate

Lviv regional institute of public administration, the National Academy

of public administration, office of the President of Ukraine

Address: 16, Sukhomlynsky Str., L`viv-Bryukhovy`chi, 79491, Ukraine

E-mail: [ihorbe52@gmail.com](mailto:ihorbe52@gmail.com)