

УДК 336.14

Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напрацювання в Україні

А.В. СВІТЛИЧНА, Д.С. ДЖОС

Полтавська державна аграрна академія, м. Полтава, Україна,

E-mail: alla_sv@ukr.net

Авторське резюме

У статті окреслені основні напрями та результати польського досвіду проведення адміністративно-територіальної реформи в контексті євро-інтеграційної політики сусідньої держави. В основу трансформації місцевих органів влади та територіального устрою Польщі були покладені французька модель і власний історичний досвід. Експерти Ради Європи визнали, що Польща вважається взірцем ряду адміністративних перетворень у Центрально-Східній Європі. Проведення адміністративно-територіальної реформи охопило всі сфери суспільства, починаючи від правової (закріплення змін на законодавчому рівні), закінчуючи адміністративною і соціальною (узгодження змін з населенням та доведення результатів реформи до відома громадян). В результаті була створена держава нового типу, що служить громадянам. Ґрунтовне вивчення польського досвіду та його адаптація до українських реалій може стати запорукою успіху в проведенні адміністративно-територіальної реформи. Авторами виділені основні напрацювання в Україні на шляху проведення реформ місцевого самоврядування, зокрема стосовно рівнів управління (громада, повіт, регіон) та їх повноважень. Більш ґрунтовного вивчення потребують дослідження соціальних аспектів проведення вітчизняної реформи та розробка заходів щодо подолання опору змінам з боку населення.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, європейське право, гміна, повіт, воєводство, урядова адміністрація, децентралізація, місцеве самоврядування, рівні управління.

Administrative-territorial reform: Polish experience and achievement in Ukraine

A.V. SVITLYCHNA, D.S. DZHOS

Poltava state agrarian academy, Poltava, Ukraine,

E-mail: alla_sv@ukr.net

Abstract

The article outlines the main directions and results of the Polish experience of the administrative-territorial reform in the context of Euro-integration policy of the neighboring state. The basis for the transformation of local authorities and territorial structure of Poland was based on the French model and its own historical experience. The experts of the Council of Europe has recognized that Poland was considered a model of administrative change in Central and Eastern Europe. Conducting administrative-territorial reform has covered all areas of society, ranging from legal (securing changes in law), to administrative and social (coordination of population changes and bring the results of reform to citizens). As a result was created a new type of state, what serves the citizens.

A thorough study of the Polish experience and its adaptation to Ukrainian realities can be the key to success in the administrative-territorial reform. Authors have identified the main developments in Ukraine on the way of reform of local government, particularly in relation to management levels (community, poviat, region) and their powers. A more thorough study require the study of social aspects of domestic reform and development of measures to overcome the resistance to change among the population.

Keywords: administrative-territorial reform, european law, hmyna, poviat, voivodship, government administration, decentralization, local government, the level of management.

Постановка проблеми. Більшість західних демократій з 80-х років ХХ століття у різних формах вдавалися до спроб реформування управлінських систем. Цей процес характеризувався реформаторською діяльністю та різним за характером змін і наслідків трансформуванням публічного адміністрування. Як правило, в результаті такої діяльності відбувалась адміністративна реформа.

Вчені виділяють два типи проведених різними країнами світу адміністративних реформ. Перший тип – це реформи, що здійснюються одночасно зі зміною політичної системи. Вони властиві постсоціалістичним країнам. Другий тип – реформи, що проводяться в умовах сталої політичної системи та спрямовані на модернізацію всього управлінського апарату або його окремих частин. Такий тип реформ характерний для розвинених демократій.

Оскільки Україна взяла курс на створення правової держави, то постало питання кардинального реформування всіх сфер суспільно-державного життя. В теперішній час, коли наша країна потрапила в складну політичну і економічну ситуацію, виникає багато нових, важливих проблеми, які слід вирішувати в найкоротші терміни. Питання адміністративно-територіального устрою є одним з них. Новітня історія становлення Української держави переконливо свідчить, що без побудови раціональної та ефективної системи адміністративно-територіального устрою марно сподіватися на якісний прогрес в економічній та соціально-гуманітарній сферах.

Кожна країна, яка знаходиться на шляху реформаторської діяльності, повинна аналізувати й ефективно використовувати набутий досвід попередників. Експерти Ради Європи визнали, що Польща вважається взірцем ряду адміністративних перетворень у Центрально-Східній Європі. Проведена Польщею трансформація в результаті створила державу нового типу, що служить громадянам. Така держава дає можливість своєму громадянському суспільству формувати й контролювати органи публічної влади [4]. Цей приклад є одним з

кращих для нашої держави на шляху до побудови взірцевої і економічно стабільної країни.

Аналіз досліджень і публікацій. Грунтовними, фундаментальними та прикладними дослідженнями з проблематики адміністративно-територіальних перетворень у Польщі відзначились: Regulski J.[8], Zajac W.[10] та інші. На рівні України ці проблеми ще залишаються недостатньо вивченими. Проте заслуговують на увагу роботи С.Бочарова [1], Є.Зозулі [2], І.Коліушко [3], Д.Марчука [4], О.Соскіна [5], Н.Шаповалова [6] та ін.

Мета дослідження. Аналіз досвіду адміністративно-територіальної реформи в Польщі та вивчення вітчизняних напрацювань щодо трансформації існуючого територіального устрою та місцевого самоврядування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Оскільки саме Польща вважається зразком проведення адміністративної реформи в Європі, то спершу слід чітко окреслити напрями та результати адміністративної реформи в країні у контексті євро-інтеграційної політики сусідньої держави. У період існування Польської Народної Республіки місцеве самоврядування було відсутнє. Органи місцевої влади функціонували на засадах централізації і практично відносилися до органів державної адміністрації. Низький рівень ефективності роботи системи місцевої влади потребував модернізації. Наприкінці 1980-х років децентралізація стала пріоритетним напрямом євро-інтеграційної діяльності влади в Польщі [5, с. 9].

У 1997 році польським урядом були ініційовані реформи, що мали за мету трансформацію Польщі в державу, яка була б здатною стати інтегрованою частиною Європи. Серед цих реформ була й адміністративна [6]. Її стратегічним напрямком стало запровадження триступеневого адміністративного поділу замість двохступеневого, створення територіального самоврядування на рівні повіту та воєводства замість раніше існуючих лише на рівні міст і селищ, зміна територіального устрою та систе-

ми бюджетного фінансування, завдяки новому розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади, децентралізація функцій державної адміністрації [8]. Принципи, закладені у проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації, що закладені в основу стратегії розвитку країн – членів Європейського Союзу [10]. Реформа ґрунтувалась на наступних принципах: ефективність, прозорість, відкритість і підзвітність, а також гнучкість [2, с. 31]. Її мета – закріпити за кожним сегментом державної влади окремий вид діяльності [7, с. 5].

Під час реформування була введена спеціальна формула трьох головних функцій органів державної влади:

1) адміністрування, що полягає в контролі за дотриманням законів, визначенні адміністративних правил та норм, ухваленні управлінських рішень;

2) управління процесом перетворень через розробку політики розвитку та стратегії для всіх сфер суспільного життя;

3) керівництво з надання послуг населенню.

У 1990 році був прийнятий закон «Про територіальне самоврядування», що враховував засади Європейської хартії місцевого самоврядування, яка містить правові стандарти для локального рівня територіального самоврядування. Саме цей закон започаткував трансформацію місцевих органів влади, внесення змін до територіального поділу Польщі на воеводства й муніципалітети.

Прийнята у 1997 році Конституція закріпила децентралізацію місцевої влади в Польщі. Стаття 16 Польської Конституції визначала місцеве самоврядування, як суб'єкт здійснення публічної влади, встановила баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою, закріпила існування управлінської моделі, що базується на підсистемах місцевого самоврядування, в основу функціонування якого було покладено принцип децентралізації та урядової адміністрації. Слід підкреслити, що для переважної більшості кра-

їн Європейського Союзу характерна подібна модель регіонального управління [9].

Другий етап реформи почався з 1 січня 1999 року. Окрім таких органів місцевого самоврядування, як гміни, з'явилися повіти і воеводства. Під час розподілу виконання суспільних завдань було все зроблено для того, щоб уникнути накладення та дублювання повноважень урядової адміністрації та органів самоврядування. Саме такий поділ зміг гарантувати можливість проведення ефективної політики регіонального розвитку та використання інструментів політики Європейського Союзу [1, с. 17].

Наступним рівнем місцевого самоврядування був повіт. Повіт, як і гміна, є юридичною особою, і його самостійність підлягає судовому захисту. Завдання і функції повіту мають комплексний характер по відношенню до функцій гміни, тобто повіт виконує те, чого гміна виконати не може. При цьому, що перший не має жодних контрольних або керівних повноважень щодо останньої. На території Польщі в результаті реформи було утворено 478 гмін, на регіональному рівні з'явилися 373 повіти, з них 65 повітів, що мають статус виділених міст – міста на правах повітів. Фінансова система органів місцевої влади після реформи в Польщі почала функціонувати на засадах чіткого розподілу повноважень. Так, гміни відповідали за початкову освіту, всі комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. Повіти мали дбати про розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування. В результаті в Польщі з'явився новий вид регіональної політики, що отримав назву інтра регіональна політика, яка підтримує розвиток потенціалу конкретного воеводства.

Польський досвід показує, що для того, аби завчасно виявляти помилки та проблеми реформування і коригувати їх перебіг, важливо проводити моніторинг заходів та змін, що супроводжують

даний процес. Багато дослідників вважають, що адміністративна реформа у Польщі була успішною та ефективною, оскільки відповідала одному з основних європейських принципів – децентралізації влади, шляхом її зміцнення на рівні місцевого самоврядування. Звичайно, на шляху впровадження адміністративної реформи виникали труднощі. Реформа державного управління мала складний характер через кардинальні зміни в територіальній системі. Тим паче, адміністративна реформа впроваджувалась одночасно з трьома іншими ключовими реформами – пенсійного забезпечення, освіти і охорони здоров'я. На жаль, після впровадження реформи не вдалося подолати соціально-економічне відставання певних воєводств країни. Податок на додану вартість на одного мешканця в окремому воєводстві може більш ніж удвічі перевищував аналогічний показник інших воєводств. До цього часу в Польщі ще не приведено у відповідність з потребами сьогодення законодавство про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації. Це важливі речі, що мають бути враховані в контексті проведення адміністративної реформи в Україні.

Варто зазначити, що в історії нашої держави вже були певні спроби проведення реформи:

– 1991–1996 рр. – злам централізованої моно-партійно-радянської і становлення вітчизняної адміністративної системи в умовах перехідного етапу національної економіки. У цей період виводилась система органів державної виконавчої влади, сформовані інститути Президента України, парламентаризму, державної служби і служби органів місцевого самоврядування. Адміністративне реформування привело до формування трирівневої системи органів виконавчої влади, яка відповідала моделі президентсько-парламентської республіки і завершився цей етап з прийняттям Конституції України 28 червня 1996 року.

– 1996–2004 рр. – цей етап розпочався з розроблення концептуальних засад адміністративного реформуван-

ня відповідно до прийнятої Конституції України, характеризується прийняттям базових законів про Кабінет Міністрів України, місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). Концептуальні засади адміністративного реформування, що напрацьовані Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, були схвалені Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 822. На цих засадах, що передбачали підвищення статусу Президента України, відбулося збільшення владних повноважень Кабінету Міністрів України, як найвищого органу в системі органів виконавчої влади.

– 2005–2009 рр. – цей період може бути охарактеризований як перехідний етап адміністративних перетворень, зумовлених прийняттям нової редакції Конституції України (Закон України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 р. № 2222), підготовки нової концепції адміністративної реформи, адміністративно-територіальної реформи, реформування місцевого самоврядування. Новий етап адміністративного реформування розпочався з 2010 року з появою програмних документів Президента України і Уряду України. В даний час питання адміністративної реформи, зокрема реформи місцевого самоврядування, активно розглядається.

Як же має відбуватись реформа місцевого самоврядування в Україні? Багато дослідників говорять, що проводити реформу слід досить повільно, спираючись на думку населення, а також дотримуючись певної поетапності.

Перший етап реформи повинен включати законодавче і фінансово-економічне забезпечення трансформації існуючої організації територіального устрою та системи місцевого самоврядування, становлення інституту служби в органах місцевого самоврядування. З урахуванням перспективи на цьому етапі напрацьовується пакет законодавчих актів щодо реформування організації управління на регіональному і місцевому рівнях, приводяться у відповідність із Конституцією України чинні законо-

давчі акти, які визначають бюджетно-фінансову систему, економічні засади організації управління та територіального розвитку, пов'язані з проведенням політики економічного районування. Поряд з цим розробляються проекти та програми відповідних державно-правових експериментів, які впроваджуються на різних територіальних рівнях управління. Другий етап охоплює трансформацію низової ланки системи адміністративно-територіального устрою України (село, селище та місто), формування комунальних об'єднань територіальних громад. Третій етап повинен передбачати трансформацію територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні.

На сьогоднішній день уже існують певні напрацювання у напрямку реформи. Так, згідно з проектом реформування, який був розроблений українським політиком та науковцем Коулішко Ігорем [3], реформування здійснюватиметься на трьох рівнях: громада (об'єднання поселень), повіт (об'єднання громад), регіон (області, Київ). Фахівці наголошують: потребу нового устрою зумовлює сама ідея передання повноважень на низовий рівень. Для того, щоб система була ефективною, належить збільшити громади. У повітової влади буде набагато менше повноважень, аніж у нинішньої районної. Більшість функцій перейде на низовий рівень, до громад.

Отже, поділ областей на повіти відбуватиметься з урахуванням двох основних факторів: здатністю адміністративно-територіальної одиниці забезпечити мешканців якісними медичними послугами, а також можливістю ефективного контролю над місцевою владою.

Було б не розумно не згадати і про безліч підводних каменів, що має реформа. Як зауважують експерти, кшталтування повітів спричинить невдоволення

тих районів, які після реформи втратять «високий» статус. І навпаки, ті райони та міста, котрі стануть «центровими», активно підтримають реформу. Базові послуги будуть зосереджені на рівні громади. Повітовий апарат буде набагато меншим, аніж нинішній районний.

Правду кажучи, адміністративно-територіальна реформа в нашій країні відбувається вище кілька місяців, щоб забезпечити конституційні зміни, уможливити об'єднання громад і запустити новий адміністративно-територіальний устрій. На чергових місцевих виборах українці обиратимуть нову локальну владу. Ці вибори мають відбуватися під нові повноваження і в нових виборчо-громадних чи виборчо-повітових округах, інакше реформу доведеться відкласти до наступних виборів.

Висновок. Адміністративна реформа у Польщі виявилась успішною та ефективною, оскільки відповідала одному з основних європейських принципів – децентралізації влади, шляхом її зміцнення на рівні місцевого самоврядування. Вона охопила всі сфери суспільства, починаючи від правової (закріплення змін на законодавчому рівні) закінчуючи адміністративною і соціальною (узгодження змін з населенням та доведення результатів реформи до відома громадян). Незважаючи на деякі недоліки, поляки досмоглися того, що їх нинішній адміністративний устрій вважається чи не найкращим у всій Європі.

Грунтовне вивчення польського досвіду та його адаптація до власних реалій політичної, соціальної і економічної сфери може стати запорукою успіху в проведенні адміністративно-територіальної реформи. Проте, на наш погляд, більш ґрунтового вивчення потребують дослідження соціальних аспектів проведення реформи та розробка заходів щодо подолання опору змінам з боку населення.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С. Бочаров // Схід. – 2009. – №4 (95). – С. 19.
2. Зозуля С. Адміністративна реформа: польський досвід / С. Зозуля // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень: Вісник центру. – 2000. – № 88. – С. 3–9.



3. Коулішко І. Повітова Україна [Електронний ресурс]: – Режим доступу: <http://zbruc.eu/node/36383>.
4. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі / Д. Марчук // Главком. – 24.01.2011. – С. 4.
5. Соскін О. Місцеве самоврядування: досвід Польщі / О. Соскін // Економічний часопис – XXI. – 11.11. 2000. – С. 13.
6. Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати / Шаповалова Н., Пресняков І. // Діалог – 15.06. 2005. – С. 2.
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Art. 16, 146, 165 // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – № 78. – P. 12-22.
8. Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja / J. Regulski. – Warszawa: PWN, 2000. – 214 p.
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie województwa, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie powiatowym, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O organach administracji rządowej w województwie // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – № 91. – P. 24-36.
10. Zajac W. Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski / W. Zajac. – Warszawa, 1999. – P. 30–38.

REFERENCES:

1. Bocharov S. Administratyvna reforma v Pol'shchi yak krok do intehratsiyi v Yevropeys'kyi Soyuz (Administrative reform in Poland as a step towards integration into the European Union), *Skhid*, 2009, №4(95), P. 19.
2. Zozulya Ye. Administratyvna reforma: pol's'kyi dosvid (Administrative reform: the Polish experience), *Informatsiynyy byuletyn' Mizhnarodnoho tsentru perspektyvnykh doslidzhen'*: *Visnyk tsentru*, 2000, №88, P. 3-9.
3. Koulishko I. Povitova Ukrayina (Poviat Ukraine), [Elektronnyy resurs]: – Regime to access: <http://zbruc.eu/node/36383>.
4. Marchuk D. Adminreforma v Ukrayini cherez pryzmu dosvidu Pol'shchi (The administrative reform in Ukraine through the prism of the Polish experience), *Hlavkom*, 24.01.2011, P.4.
5. Soskin O. Mistseve samovryaduvannya: dosvid Pol'shchi (Local government: the experience of Poland), *Ekonomichnyy chasopys*, 11.11.2000, P. 13.
6. Shapovalova N. Administratyvna reforma u Pol'shchi: napryamky zmin ta real'ni rezul'taty (Reform in Poland: directions of changes and actual results), *Dialoh*, 15.06.2005, P. 2.
7. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Art. 16, 146, 165, *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 1997, № 78, P. 12-22.
8. Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja, Warszawa: PWN, 2000, 214 p.
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie województwa, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie powiatowym, Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O organach administracji rządowej w województwie, *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 1998, № 91, P. 24-36.
10. Zajac W. Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski, Warszawa, 1999, P. 30–38.

Світлична Алла Василівна – кандидат економічних, доцент
Полтавська державна аграрна академія
Адреса: 36003, м. Полтава, вул. Скороводи, 1/3
E-mail: alla_sv@ukr.net

Джос Дар'я Сергіївна – студент
Полтавська державна аграрна академія
Адреса: 36003, м. Полтава, вул. Скороводи, 1/3
E-mail: dasha240195@gmail.com

Svitlychna Alla Vasylivna – PhD in economic, associate professor
Poltava state agrarian academy
Address: 1/3, Skovorody Str., Poltava, 36003, Ukraine
E-mail: alla_sv@ukr.net

Dzhos Daria Serhiyivna – student
Poltava state agrarian academy
Address: 1/3, Skovorody Str., Poltava, 36003, Ukraine
E-mail: dasha240195@gmail.com