

Олег ПІХ

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА 90-х РОКІВ ХХ СТОЛІТТЯ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА: ЗАВДАННЯ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

Соціально-політичні процеси кінця ХХ – початку ХХІ ст. у країнах Центральної та Східної Європи, зокрема і в Республіці Польща (РП), призвели до докорінних змін у різних сферах суспільного життя. Після 1989 р., у зв'язку з розпадом соціалістичної системи, серйозних змін зазнали механізми господарювання, політичні та правові відносини, духовна сфера життя, широкий розвиток одержали принципи демократизму, поширилися основні права і свободи громадян, без чого неможливе функціонування повноцінного демократичного суспільства. У процесах державотворення основними принципами державної політики в Польщі стали повага до прав людини, політичний і культурний плюралізм, децентралізація влади й демократизація суспільного устрою.

Проблемі впровадження адміністративно-територіальної реформи в Республіці Польща у 90-х роках ХХ ст. присвячено низку публікацій як польських, так і вітчизняних дослідників. Зокрема особливості адміністративно-територіального реформування, організаційно-правові аспекти функціонування місцевих громад, а також проблеми розподілу повноважень між інституціями державного, регіонального, місцевого рівнів у процесі децентралізації розкрито в дослідженнях С. Байрака, В. Бортнікова, К. Домбровського, К. Кобельської, Є. Корчака, М. Кулеші, А. Ліпської-Сондецької, Т. Срібної, М. Стефанюка, П. Щесни й ін. Значення реформування системи адміністративного устрою Польщі у контексті підготовки країни до вступу в ЄС розглянули В. Бочаров і С. Федонюк. Мета статті – з'ясувати передумови, особливості перебігу та наслідки проведення адміністративно-територіальної реформи в Республіці Польща у 90-х роках ХХ ст. Демократичні перетворення у Польщі в кінці 80-х років, зокрема процес порозуміння між комуністичною урядовою коаліцією й опозицією, винесли на порядок денний проведення економічних і політичних реформ, внесення принципових змін у систему державного управління. Закладена в часи існування Польської Народної Республіки (ПНР) особливість побудови управлінської моделі державної влади була підлаштована під тогочасні політичні реалії і насамперед прагнула посилити вплив центральної влади на територіальні одиниці. Впроваджена в 1975 р. державна вертикаль влади була позбавлена такої притаманної для демократичних країн складової, як місцеве самоврядування. Основними засадами її функціонування були централізація, жорстка вертикаль управління, конституційне визнання лише соціалістичних форм власності, зрощення політичної сфери з адміністративними функціями. Це

позбавляло можливості раціонального проведення економічної та соціальної політики у країні¹.

Потреба реформування управління на місцевому рівні, економічної і політичної системи загалом, стала особливо актуальною ще на початку 80-х років, коли тодішній режим у Польщі почав виявляти ознаки перехідної системної кризи. Уже в 1988 р. опозиція створила Комісію самоврядування, яка діяла в межах Громадського комітету. Це дозволило на початку 1989 р. у процесі переговорів “Солідарності” й тогочасної влади, під час засідань т. зв. Круглого столу, винести цю проблему на порядок денний². Водночас перемога опозиційних сил на парламентських виборах 4 червня 1989 р. та поступова втрата контролю над державним управлінням комуністичного режиму пришвидшили перспективу реформування місцевої влади.

З обранням у серпні 1989 р. уряду Тадеуша Мазовецького розпочався процес деконструкції тоталітарного режиму і поступове запровадження елементів демократичного устрою. Одним із найважливіших напрямів процесу трансформації в Польщі була децентралізація і проведення реформи системи адміністрування, яке відбувалось у два основних етапи: політичний, пов’язаний із формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери, й адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів³. Натхненником проведення адміністративних змін був Єжи Регульський, якого ще називають “батьком польської реформи самоврядування”. Ще до приходу демократичних сил до влади в Польщі проф. Є. Регульський започаткував дослідження із зазначеної проблематики в Польській академії наук, а також у Лодзькому і Варшавському університетах. Із червня 1989 р. в уряді Т. Мазовецького його призначено керувати розробкою та підготовкою до впровадження пакета реформаторських законів у царині місцевого самоврядування. З цією метою було сформовано Комісію у справах регіонального самоуправління, яка і зайнялася реалізацією окреслених завдань⁴. А згодом, після ухвалення в березні 1990 р. відповідних законодавчих актів, Є. Регульського від імені уряду Польщі призначено представником інтересів новостворених самоврядних громад у конфліктах із центральною адміністрацією.

Варто відзначити, що процес демократичного транзиту в більшості постсоціалістичних країн, зокрема й у Польщі, відбувався за подібним сценарієм: формування активних демократично налаштованих груп у суспільстві, виокремлення з-поміж їхнього середовища модернізаторських еліт та їх прихід до влади і, як

¹ *Kulesza M.* Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000) / *M. Kulesza* // *Studia Iuridica*. – 2000. – № 38. – S. 81.

² *Бортніков В.* Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща: досвід демократичної трансформації / *В. Бортніков, С. Байрак* // *Європейська інтеграція: досвід Польщі та України: кол. моногр.* / [за заг. ред. *Н. Павліхи*]. – Луцьк; Люблін, 2013. – С. 15.

³ *Марчук Д.* Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі [Електронний ресурс] / *Д. Марчук*. – Режим доступу: <http://glavcom.ua/articles/2695.html>

⁴ *Байрак С.* Еволюція місцевого самоврядування Республіки Польща у процесі демократичної трансформації / *С. Байрак* // *Панорама політологічних студій*. – 2012. – Вип. 8. – С. 175.

результат, створення нових політичних інститутів та серія відповідних реформ⁵. Водночас однією з важливих передумов впровадження демократичних реформ був також високий рівень суспільної свідомості й підтримки населенням економічних і суспільно-політичних змін.

Основним елементом, на основі якого в Польщі мала відбуватися демократична трансформація, було визначено розвиток місцевого самоврядування. При цьому потребували вирішення проблеми, пов'язані з розподілом повноважень і відповідальності різних рівнів та гілок влади, унезалежнення громад від будь-якого обмеження їхніх прав або втручання з боку центральної влади, що гарантувалося незалежним судовим захистом і чітким розмежуванням майнових та фінансових функцій центру й місцевих інституцій. Завдяки процесам децентралізації система територіального самоврядування також мала забезпечувати кращу організацію соціальних послуг (спрямовану на підвищення їхньої якості), підтримувати утворення інститутів громадянського суспільства, гарантувати та створити ефективні механізми контролю громадян за діяльністю місцевих органів влади⁶.

Започаткували процес децентралізації та трансформації місцевих органів влади законодавчі акти “Про територіальне самоврядування”⁷, “Про вибори в ради гмін”⁸ (ухвалені 8 березня 1990 р.) і “Про місцеві органи державної адміністрації”⁹ (від 22 березня 1990 р.). Згідно з цими законами створено територіальні самоврядні одиниці – гміни, а також встановлено систему виборів до органів місцевої влади, доходи та видатки гмін, поняття муніципальної служби. У межах локальних самоврядних одиниць законодавство закріплювало відсутність державних адміністрацій, натомість центральний уряд делегував більшість повноважень муніципалітетам. Відповідно до цього органам самоврядування центральна влада передавала притаманні місцевому рівню функції: початкову освіту, комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери й охорони здоров'я; тоді як на центральному рівні залишалися загальнодержавні завдання, переважно стратегічного і контрольного спрямування¹⁰. Органи місцевого самоврядування також наділили статусом юридичної особи та правами судового захисту – це унеможливило вплив центральних органів держави на справи, що

⁵ Срібна Т. Тенденції розвитку демократичної трансформації політичних режимів України і Республіки Польщі у порівняльному аналізі / Т. Срібна // Вісник НТУУ “КПІ”. Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. праць. – Київ, 2012. – № 4(16). – С. 9.

⁶ Щенсни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики / П. Щенсни // Україна на шляху до Європейського Союзу / [ред.: Я. Хофмолк, К. Смик, А. Амброзьяк, О. Марковіч]. – Варшава, 2006 – С. 136.

⁷ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – Nr 16. – Poz. 95.

⁸ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin // Тамже. – Poz. 96.

⁹ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. O terenowych organach rządowej administracji ogólnej // Тамже. – Nr 21. – Poz. 123.

¹⁰ Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С. Бочаров // Наука. Релігія. Суспільство. – 2010. – № 4. – С. 61.

стосуються суто територіальних громад. Найвищим органом гміни стала рада, яка формувалася за допомогою виборів.

На регіональному рівні – воєводства – управлінські функції розглядали як рівень державної адміністрації, а їх керівника – воєводу – призначав Голова Ради Міністрів і він підпорядковувався йому¹¹.

Так, на першому етапі впровадження системи місцевого самоврядування в Польщі було встановлено дуалістичну модель управління, що складалася з органів державної та місцевої адміністрації. Водночас попри формування нових самоврядних одиниць системної перебудови державного управління не відбулося. На регіональному рівні центральна влада зберегла свій вплив через призначення воєвод, а самі воєводства мали недостатньо повноважень для розробки реальних програм розвитку своїх територій, оскільки не мали власних доходів та бюджетів. Проблемним виявилось завдання розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування й органами виконавчої влади, недостатньо напрацьованою залишалася система громадянського контролю за діяльністю владних органів і реальних механізмів для впливу на їх політику, та й сама життєдіяльність гмін виявляла організаційні та формальні недоліки цих структур¹². Проведення системних демократичних перетворень ускладнювала також потреба, з одного боку, існування сильної центральної влади, здатної забезпечити їх впровадження в період трансформації, а з іншого – застосування політики децентралізації при формуванні органів самоврядування. Не сприяла реформаторським зусиллям і політична нестабільність у країні, зокрема зміни урядів та фрагментація політичних сил у парламенті.

Уряди Яна Кшиштофа Білецького (січень–грудень 1991 р.) та Яна Ольшевського (грудень 1991 – червень 1992 р.) не доклали зусиль для помітних зрушень щодо продовження реформи самоврядування. Центральна виконавча влада в той період виявилась неготовою до перерозподілу значних повноважень на користь локальних громад. Щоправда, в час нетривалого урядування кабінету Ганни Сухоцької (липень 1992 – жовтень 1993 р.), ініційовано систему самоврядування на рівні районів (повітів) та розпочато роботу над новим воєводським поділом країни¹³. Розпорядженням Ради Міністрів РП створено спеціальну Спільну комісію уряду і місцевого самоврядування, завданням якої була розробка та погодження рішень щодо функціонування місцевих громад¹⁴. Напрацьовувалися й інші заходи. Зокрема до повноважень міст передано деякі функції центральної адміністрації. При цьому передбачалося, що пізніше вони перейдуть на найнижчий рівень – до самоврядних повітів. Було також підготовлено кілька варіантів нового територіально-адміністративного поділу на

¹¹ *Stefaniuk M.* Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989–2009 / *M. Stefaniuk, J. Szreniawski* // *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi* / [red. J. Supernat]. – Wrocław, 2009. – S. 674–675.

¹² *Бортников В.* Особливості становлення місцевого самоврядування... – С. 18.

¹³ *Lipska-Sondecka A.* Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich / *A. Lipska-Sondecka* // *e-Politikon*. – 2012. – № 1. – S. 58.

¹⁴ *Stefaniuk M.* Główne reformy administracyjne w Polsce... – S. 675.

рівні воєводств, кількість яких мала суттєво зменшитись. Владні повноваження та відповідальність планувалось децентралізувати.

Варто зазначити, що на початковому етапі трансформаційних процесів різні елементи конструкцій і функціонування самоврядних інституцій потребували постійного удосконалення. Так, для розвитку системи місцевого самоврядування важливе значення мало прийняття т. зв. Малої Конституції (17 жовтня 1992 р.), яка затверджувала права гмін на комунальне майно, встановлювала джерела доходів і запроваджувала можливість проведення місцевого референдуму¹⁵.

Політична криза 1993 р., що виникла внаслідок відставки кабінету Г. Сухоцької, змінила розташування сил у польському політикумі. На дострокових виборах у Сейм перемогу здобули ліві сили, які сформувавши коаліцію Союзу демократичних лівих сил (СДЛС) та Польської селянської партії (ПСП). Вони не були зацікавлені в подальшій децентралізації, бо це передбачало позбавлення центральної влади низки повноважень на користь місцевого самоврядування. Тому повний план реформ було відкладено. Як результат, гальмування реформаторських зусиль у 1994–1997 рр. призвело до певного рецидиву централізму та посилення бюрократизму на місцях¹⁶.

Та попри це ліві політичні сили започаткували реалізацію Міської пілотної програми реформи публічної адміністрації, яка діяла в 40 містах. Містам, де була задіяна програма, делеговано певні повноваження зі сфери центральної адміністрації. При цьому в різних містах ці делеговані повноваження були різними. Це дало змогу сконцентруватися на виробленні модельних рішень, що пізніше лягли в основу реформи повітів. Згодом Міську пілотну програму замінено Законом “Про зміну компетенції деяких міст та міської сфери публічних послуг”, а пілотні проекти стартували в сільських територіях¹⁷.

Важливим кроком того часу у царині впровадження демократичних принципів в управління місцевих громад була ратифікація у 1993 р. Польщею Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 листопада 1985 р., яка містить правові стандарти для локального рівня територіального самоврядування. У Преамбулі хартії відзначено, що “місцеві спільноти є одною із найважливіших основ будь-якого демократичного ладу”¹⁸. Тому європейська демократична традиція прагне до децентралізації адміністративного управління, оскільки вважається, що вона має забезпечити більш раціональне витрачання коштів та активізацію суспільства. Система територіального самоврядування в межах власної юрисдикції повинна гарантувати одиницям окремих рівнів фінансову незалежність та свободу і самостійність дій. Завдяки процесам децентралізації місцеві громади мають одержати спрямовану на підвищення їхньої якості організацію соціальних послуг, підтримувати утворення інститутів громадянського суспільства, покращити громадський контроль

¹⁵ *Dąbrowski K.* Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie / *K. Dąbrowski, M. Jurzyk* // *Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie* / [red. M. Karpiuk]. – Poznań; Kijów, 2013. – S. 255.

¹⁶ *Kulesza M.* Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000). – S. 82.

¹⁷ Там же. – S. 83.

¹⁸ *Dąbrowski K.* Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie. – S. 254.

суспільної влади¹⁹. Відтак, ратифікований Польщею нормативний акт засвідчував зв'язок демократичних перетворень із розвитком місцевого самоврядування, а отже, підтверджував відмову країни від практики централізованого управління та курс на уніфікацію свого правового поля з чинними європейськими конструкціями²⁰.

Комплексні заходи щодо децентралізації суспільної влади продовжились у Польщі в 1996–1997 рр. Основною метою законодавчого забезпечення цих дій було врегулювання організації і режиму роботи Ради Міністрів РП, органів та центральних офісів, а також уведення змін у правилах, що стосувалися функціонування економіки та державного управління²¹. Ці зміни, які розробляли ще з 1992 р., були пов'язані з посиленням позицій Голови Ради Міністрів (прем'єр-міністра) як керівника уряду, а також розмежуванням повноважень у центральних органах влади на сферу обслуговування процесів управління (міністерства) і сферу виконання державних адміністративних завдань (центральный апарат). Однак повноцінно ця структура урядового управління почала функціонувати лише з 1999 р.²².

Зрештою, децентралізацію місцевої влади закріпила нова Конституція РП, прийнята 2 квітня 1997 р., яка встановила баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою. Зокрема у VII розділі “Місцеве самоврядування” основного закону країни цю інституцію означено як суб'єкт, що здійснює публічну владу²³. Локальна громада – гміна – ставала основоположним органом місцевого самоврядування. Водночас передбачено можливість створення самоврядних одиниць на регіональному рівні. Також остаточно закріплено юридичні права, право власності на майно місцевого самоврядування і їх судова охорона, надано право визначати податки і місцеві збори. Встановлено, що всі свої завдання громада виконує самостійно, якщо це дозволено їй законом. Державним органам влади заборонено втручатися в діяльність самоврядних одиниць, а лише здійснювати загальний нагляд із погляду законності. Органами такого нагляду мали виступати Голова Ради Міністрів і воевода, а на місцевому рівні (нагляд за бюджетними коштами) – Регіональні рахункові палати²⁴.

Одразу після виборів 31 жовтня 1997 р. у Сеймі РП “Виборча акція «Солідарність»” разом із “Союзом свободи” Лешека Бальцеровича створили правочентристський кабінет на чолі з Єжи Бузеком, який зобов'язався впровадити “чотири великі реформи” (пенсійну, освітню, охорони здоров'я та адміністративного устрою). Остання одержала назву “Європа регіонів”. Вона була не випадковою, адже здійснення адміністративно-територіальної реформи розглядалось як основний елемент комплексу заходів з євроінтеграції. Найбільш нагальними цілями в цьому напрямі було визначено підвищення ефективності та результативності місцевих

¹⁹ *Щенни П.* Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи... – С. 136.

²⁰ *Бортніков В.* Особливості становлення місцевого самоврядування... – С. 19.

²¹ *Stefaniuk M.* Główne reformy administracyjne w Polsce... – S. 675.

²² *Kulesza M.* Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000). – S. 83.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnian 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – Nr 78. – Poz. 483.

²⁴ *Lipska-Sondecka A.* Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich. – S. 59–60.

органів влади і наближення влади до людей, що мало б наслідком встановлення такої системи публічної адміністрації, яка б максимально відповідала інтересам місцевого населення та задовольняла його потреби. Крім цього, польська влада та її представники, що безпосередньо впливали на процес прийняття рішень, чітко усвідомлювали важливість проведення адміністративно-територіальної реформи і створення сучасного управлінського апарату європейського типу задля повноправного членства в Європейському Союзі. Водночас її впровадження польська влада не сприймала як самоціль, але лише як засіб для реформування багатьох галузей суспільного життя. Так, за твердженням одного з головних кураторів адміністративної реформи в Польщі Міхала Кулеші, потреба вирішення цієї колосальної проблеми була ще й тому, що “відкладання змін на чергове «потім» могло б принести дуже значимі втрати, які б мали цивілізаційний характер та завдали б шкоду економічному та фінансовому розвитку країни”²⁵.

Загалом не існує універсальної моделі територіальної організації адміністрування щодо вимог членства в ЄС. Однак у більшості європейських країн головним суб’єктом місцевої влади та розпорядником бюджету є територіальна громада, яка складається з жителів одного чи кількох невеликих і близько розташованих населених пунктів. Утворення самоврядних одиниць повинно враховувати економічні, екологічні, географічні, демографічні, історичні та культурні чинники. За словами Олександра Неліцького, Євросоюз висуває “вимоги результативності”, тобто головний принцип полягає в тому, що система державного управління мусить працювати ефективно²⁶. Реформування також має забезпечувати реалізацію основних критеріїв, які лежать в основі проведення регіональної політики Європейського Союзу²⁷. Такими принципами є субсидіарність, децентралізація, партнерство, програмування, концентрація і доповнюваність. Першочергове значення в контексті реформи державного управління належить субсидіарності – принципу, згідно з яким рішення в державі приймають на найнижчому можливому рівні, і верхні ланки управління можуть вирішувати лише ті завдання, виконання яких не під силу нижчим структурам. Другий важливий принцип – децентралізація – перерозподіл функцій та повноважень між центром і регіонами з метою їх ефективного використання й заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань саме на місцевому рівні²⁸. Виходячи із зазначеного, проведення адміністративно-територіальної реформи повинно забезпечувати реалізацію принципів децентралізації та субсидіарності, які передбачають утворення в межах

²⁵ Кулеша М. Реформа публічної адміністрації в Польше (1989–1999 гг.). Идеи и люди [Електронний ресурс] / М. Кулеша. – Режим доступу: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>

²⁶ Адміністративна реформа: польський досвід // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2000. – 4 грудня.

²⁷ Федонюк С. Адміністративно-територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі) / С. Федонюк // Досвід вступу Польщі до Європейського Союзу: уроки для України: матеріали Міжнародного круглого столу (Луцьк, 21 травня 2009 р.) / [за ред. С. Федонюка]. – Луцьк: Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2009. – С. 61.

²⁸ Федонюк С. Адміністративно-територіальна реформа ... – С 62.

держави самостійних одиниць як носіїв місцевого самоврядування, а також надання таким самоврядним одиницям широкого спектру прав та повноважень.

Утворення муніципальних одиниць – гмін – було лише першим кроком у процесі відродження самоврядних органів влади. Реформа державного устрою вимагала одночасної зміни адміністративного поділу, який фактично передбачав значні зміни у всьому громадському секторі. Це, насамперед, мало б покращити систему адміністрування і надання громадських послуг у різних сферах суспільного життя, сприяти прозорості в діяльності адміністрацій та ефективності витрачання коштів, а також покращити якість обслуговування громадян і рівень їх безпеки²⁹. Так, під час планування територіального поділу держави на одиниці самоврядування насамперед брали до уваги потреби громадян у певних суспільних послугах та наявну структуру вже запропонованих, а також проводили аналіз географічних особливостей і потенційних можливостей окремих територій, зокрема й з огляду на їх демографічний, економічний, інноваційно-науковий, культурний, інституційний та інфраструктурний потенціал³⁰.

Основою адміністративно-територіальної реформи в Польщі було повернення триступеневого територіального поділу, із гмінами, великими регіонами та проміжною ланкою – повітом. На думку розробників законодавства, такий устрій Польщі найоптимальніше відповідав розподілу завдань та компетенцій, притаманних різним рівням територіального самоврядування, і водночас співвідносився за параметрами території й чисельності населення з багатьма країнами ЄС³¹. Трирівневий поділ також мав гарантувати можливість проведення ефективної політики регіонального розвитку та використання інструментів регіональної політики ЄС. Органи самоврядування перебирали відповідальність за розробку та реалізацію цілей регіональної політики, а також за результати її проведення. Загалом, регіональна політика має вирішувати насамперед таку проблему, як нерівномірність розвитку регіонів. У Польщі, як і практично у всіх центральноєвропейських країнах, спостерігались значні нерівномірності в доходах, розвитку виробництва в окремих регіонах, зокрема між столичним і периферією, західними і східними прикордонними, сільськими та індустріальними³². Єврокомісія розробила чіткий регламент щодо підготовки проектів і їх реалізації, що стимулює створення відповідних інституцій та стратегій у країнах-членах ЄС. Зокрема при економічному зростанні пріоритетною є міжрегіональна справедливість, при стагнації й економічному спаді – загальна ефективність, що сприяє підтягуванню до середнього рівня промислових, сільських, периферійних або гірських регіонів³³. Законодавство спрямоване на зменшення розриву між соціально-економічними показниками

²⁹ Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг.) [Електронний ресурс].

³⁰ Щенни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи... – С. 137.

³¹ Федонюк С. Адміністративно-територіальна реформа... – С. 67.

³² Там само. – С. 60.

³³ Пастух К. Реалізація регіональної політики Європейського Союзу / К. Пастух // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: матеріали XI Регіон. наук.-практ. конференції (м. Дніпропетровськ, 15 травня 2014 р.) / [за заг. ред. Л. Прокопенка]. – Дніпропетровськ, 2014. – С. 92.

розвитку різних регіонів, головно на підтримку та стимулювання депресивних територій. У цьому контексті важливу роль відіграє фінансово-кредитна програма, яка ґрунтується на застосуванні низки економічних інструментів і преференцій задля покращення економічного потенціалу депресивних зон³⁴.

Відповідно до основних завдань було вибудовано і модель майбутньої реформи, що зводилася до розбудови сильних регіонів як основи конкурентоспроможності польської економіки на європейському просторі. Функціонування цих економічно розвинених територій із власними органами влади було вкрай необхідним для виконання функцій на кшталт: здійснення цільової державної політики, розбудови інфраструктури, прямих партнерських відносин з інвесторами, міжрегіональних чи міжнародних відносин, підтримки науково-дослідницьких проектів тощо. Впровадження повітового рівня розцінювалося як необхідна проміжна ланка між гмінами і воєводствами, що забезпечувала ефективне надання послуг, які не можуть повноцінно забезпечувати локальні громади³⁵.

Найперше розглядалася можливість формування від 9 до 12 великих воєводств і 150–200 повітів. Однак під тиском різних місцевих громад, що були незадоволені територіальним поділом, їх створили дещо більше. Не вдалося також скорелювати кордони регіонів з історичними землями, від яких воєводства одержали свої назви³⁶. Поділ було зроблено так, щоб мешканці всіх адміністративних одиниць мали доступ до спеціалізованих суспільних послуг (наприклад, до медичних закладів регіонального значення). У результаті цього на території Польщі було створено 2 478 гмін (основних одиниць територіального самоврядування місцевого рівня). На проміжному регіональному рівні з'явилося 373 повіти (де 65 мали статус міста на правах повіту), а також 16 воєводств (до реформи їх було 49)³⁷.

Проведення адміністративно-територіальної реформи проходило досить складно, адже, як відзначав М. Кулеша, «те, що могло і повинно було бути проведено у кілька етапів, у 1998 р. впроваджувалося одноразово»³⁸. Доводилося одночасно змінювати адміністративний поділ, вводити самоврядування в повітах і воєводствах, перебудовувати урядову адміністрацію через консолідацію та модифікацію принципів відповідальності, а також відразу ж проводити основні суспільні реформи. Водночас підготовка до реформи ґрунтувалася на таких засадах: одночасне впровадження реформи повітів і воєводств, створення органів територіального самоуправління до початку введення нової моделі адміністративно-територіального устрою, послідовність здійснення адміністративної влади в державі для недопущення організаційного безладу і плутанини, а також для забезпечення послідовності виконання адміністративних процедур³⁹.

³⁴ Пастух К. Реалізація регіональної політики... – С. 93.

³⁵ Байрак С. Еволюція місцевого самоврядування Республіки Польща... – С. 175.

³⁶ Dąbrowski K. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie. – S. 255.

³⁷ Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі... – С. 61.

³⁸ Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг.) [Електронний ресурс].

³⁹ Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки / Є. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – № 1. – С. 15.

Створення поряд з органами самоврядування гміни, самоврядних інститутів повіту⁴⁰ та воєводства⁴¹, запроваджених реформою, що вступила в дію 1 січня 1999 р., остаточно закріпило адміністративно-територіальний устрій Республіки Польща⁴². У цілях реформування, крім ухвалених десятків нових законів, серед яких, наприклад, про громадські фінанси і цивільну службу, було також внесено зміни майже у 200 чинних нормативно-правових актів⁴³.

Виконання суспільних завдань було розподілено так, щоб завдання, доручені органам самоврядування одного рівня, не перебували одночасно в компетенції інших. Реформа мала на меті закріпити за кожним сегментом державної влади певний вид діяльності й розподілити повноваження урядової адміністрації та адміністрації органів самоврядування. Однак на практиці саме розмежування функцій і повноважень виявилось найпроблемнішим у процесі реформування. Для того, щоби визначити чіткі межі відповідальності всіх територіально-адміністративних органів, застосовували два принципи розподілу повноважень – за адміністративними функціями та за споживачами послуг органів державного управління⁴⁴. Місцева влада у гмінах, повітах і воєводствах була поділена на законодавчу і виконавчу. Законодавчі органи представлені радою гміни, радою повіту і воєводським сеймиком, натомість виконавчі – війтом, старостою повіту, президентом або бурмістром міста, управлінням повіту, воєводою, управлінням воєводства. На регіональному рівні співіснують самоврядування та державна адміністрація. Законодавчий орган воєводства (сеймик) обирається прямим пропорційним голосуванням і представляє регіональний уряд. Він обирає виконавчого голову (маршалка), що представляє воєводство. Функції державної адміністрації і контролю за діяльністю місцевого самоврядування на всіх рівнях здійснює воєвода, якого призначає прем'єр-міністр, і вони чітко регламентовані на законодавчому рівні. До того ж особливістю самоврядних одиниць була відсутність ієрархічного підпорядкування: місцеві адміністрації виступають єдиноначальними у своєму віданні. Громадяни щочотири роки на загальних виборах обирають законодавчу владу всіх трьох рівнів самоврядування. У випадку гмін це стосується також виборів виконавчого органу⁴⁵.

Законодавство Польщі визнало за повітом право на самоврядування із власними функціями і відповідальністю, сконцентрованими у сфері громадських послуг та місцевої адміністрації. На повіт покладено публічні завдання, визначені законами, які не в змозі забезпечити органи на рівні гміни. Сюди належить розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, видача дозвільних документів на будівництво, земельні питання та місцева політика працевлаштування, санітарна інспекція, утри-

⁴⁰ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie powiatowym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – Nr 91. – Poz. 578.

⁴¹ Там же. – Poz. 576.

⁴² Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. O wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – Nr 96. – Poz. 603.

⁴³ Kulesza M. Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000). – S. 83.

⁴⁴ Адміністративна реформа: польський досвід // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2000. – 4 грудня.

⁴⁵ Шенсни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи... – С. 139.

мання медичних, культурних, фізичних закладів загального користування тощо. На рівні повітового самоврядування зосереджено й п'ять основних контрольних функцій, які виконують інші служби, залишаючись однаково підпорядкованими голові його адміністрації: пожежну службу, ветеринарну інспекцію, поліцію, санітарно-епідеміологічну інспекцію та інспекцію ветеринарного нагляду⁴⁶.

Органи регіонального самоврядування (воєводства) відповідають за проведення регіональної політики і створення довготермінової стратегії всебічного розвитку регіону: забезпечення умов економічного розвитку, розбудови соціальної і технічної інфраструктури, пошуку й поєднання публічних та приватних коштів, підтримки освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою і промисловістю, охорони природи й культурної спадщини⁴⁷. Натомість уряд на рівні територіального адміністрування виконував допоміжну і координаційну функції, що передбачали **формулювання основних завдань** регіонального розвитку, уточнення діяльності органів самоврядування, розробку програм для вирівнювання диспропорції між регіонами та створення умов для їх розвитку. Залишилося за органами центральної влади також здійснення контролю за законністю рішень, які приймають територіальні уряди всіх трьох ланок.

Радикальні перетворення в управлінні країною спричинили зміни й у системі державного фінансування. Державні видатки на підтримку функціонування місцевих бюджетів були замінені бюджетом територіальної одиниці, значна частина коштів якого формується безпосередньо за рахунок внутрішнього наповнення, а витрати контролює громада. Однак більшість коштів надходить до бюджетів гмін, а повіти та воєводства фінансують переважно прямі субвенції з державного бюджету. Так, реформа, хоч і не в повному обсязі, уніфікувала організаційну структуру країни, трансформувала її з відомчо-територіальної на територіальну⁴⁸.

Загалом результати проведення реформування адміністративно-територіальної системи РП були такими:

- відбулася трансформація країни із соціалістичної, побудованої на засадах жорсткої централізації, у державу, в основі якої функціонують самоврядні інститути та громадянське суспільство;
- врегулювання проблем місцевого самоврядування та його адаптація з основними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування та регіональної політики ЄС, і як результат – повноправне членство країни в Євросоюзі;
- побудова управлінської моделі на засадах оптимального розподілу повноважень і відповідальності органів влади, що дозволяє максимально ефективно забезпечувати права та свободи громадян, задовольняти їх потреби в якісних та ефективних послугах;

⁴⁶ Бортніков В. Особливості становлення місцевого самоврядування... – С. 21.

⁴⁷ Апончик Т. Адміністративна реформа Польщі. Напрями змін і результати, як позитивний приклад для України / Т. Апончик // Вісник НТУУ “КПІ”. Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. праць. – 2012. – № 1(13). – С. 120.

⁴⁸ Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки. – С. 14.

- підвищення фінансової самостійності місцевого самоврядування, що уможливило виконання покладених на нього функцій і разом із тим зменшило навантаження на урядову адміністрацію.

Водночас у процесі проведення реформи неминуче виникали різні проблеми, пов'язані з практичним впровадженням запланованих змін у життя. В основному вони стосувалися організаційних і фінансових питань, а також функціонування повітів, що виявлялося в обмеженні компетенцій їх органів самоврядування у сферах, передбачених для них законодавством. Для цього в законодавство був закладений механізм корегування тих процесів, що на практиці не відповідали покладеним на них сподіванням. Протягом наступних років після впровадження реформи було прийнято низку змін у нормативно-правові акти щодо адміністративно-територіального устрою, зокрема й т. зв. “очищувальний” Закон “Про зміну деяких законів, дотичних до функціонування громадської адміністрації”, яким було змінено 57 законів і 65 нормативних актів⁴⁹.

Отже, важливою ознакою демократичного суспільства є участь громадян у вирішенні проблем своєї громади та регіону безпосередньо і через утворені інституції місцевого самоврядування. Республіка Польща однією з перших серед держав Центрально-Східної Європи почала розбудовувати відповідні інститути, що означало приведення системи управління країни у відповідність зі стандартами ЄС. Зважаючи на складність поставлених завдань, проведену в Польщі адміністративно-територіальну реформу загалом прийнято вважати успішною формою трансформації адміністративного устрою. Передача значного сегмента повноважень органам місцевого самоврядування призвела до підвищення ефективності управління державою та водночас дозволила громадянському суспільству формувати й контролювати органи публічної влади.

⁴⁹ Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки. – С. 16.