

Впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні через призму польського досвіду

Висвітлено стан та перспективи впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні. На основі проведення польської адмінреформи 90-років ХХ ст. проаналізовано шляхи трансформації органів місцевого самоврядування регіонального та базового рівня. Охарактеризовано проблему відповідності системи адміністрування в Україні щодо основних принципів Європейської хартії місцевого самоврядування та регіональної політики ЄС. Акцентовано увагу на важливості забезпечення участі громадськості у процесі розробки та прийнятті управлінських рішень та контролі за їх реалізацією на місцевому рівні. Ключові слова: Україна, Польща, адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, децентралізація, регіональна політика.

Ефективне впровадження політичних та економічних реформ в Україні сьогодні залежить також і від змін у сфері державного управління. Упорядкувавши систему адміністративно-територіального устрою, провівши децентралізацію державної влади, створивши умови для формування ефективного та відповідального місцевого самоврядування, Україна отримає шанс на перебудову політичної та економічної системи, їх перехід до постіндустріального та інформаційного векторів розвитку, що притаманно сучасним державам [6, с. 1]. Водночас впровадження нових інституційних форм, необхідних для реалізації актуальних завдань сьогодення сприятиме інтеграції нашої держави до європейського співтовариства. У цьому контексті систематизація та узагальнення досвіду Республіки Польща, яка у 90-х роках ХХ ст. успішно здійснила адміністративно-територіальну реформу, є надзвичайно цінним для України, оскільки надає можливість простежити комплекс заходів щодо децентралізації державного управління, динаміку перетворень, а також визначити особливості вдосконалення діяльності органів державної влади й місцевого самоврядування. На використанні досвіду та базових елементів реформування адміністративного устрою Польщі у впровадженні адміністративно-територіальної реформи в нашій країні, наголошено також у виступі новообраного Президента України Петра Порошенка [9].

Мета статті полягає у визначенні основних напрямів та завдань адміністративно-територіальної реформи в Україні через призму досвіду

трансформації органів місцевого управління Республіки Польща. Це обумовлює вирішення таких завдань:

- Охарактеризувати стан системи державного управління в Україні та її відповідність реаліям сучасного суспільно-політичного та економічного життя.
- Визначити перспективи модернізації адміністративно-територіального устрою в країні на сучасному етапі.
- Проаналізувати заходи щодо впровадження ефективної системи управління, яка забезпечуватиме якісні публічні послуги громадянам на місцевому рівні та контроль за їх реалізацією.
- Опрацювання оптимального розподілу повноважень і відповідальності органів самоврядування місцевого, районного та обласного рівнів.
- Розглянути нормативно-правове забезпечення проведення в Україні адміністративної реформи щодо відповідності європейським стандартам.

Ідея проведення широкомасштабної адміністративно-територіальної реформи в Україні вже протягом багатьох років викликає бурхливі дискусії. Водночас, починаючи з 2014 р., нова влада в Україні активно наголошує на важливості кардинальних змін у цій сфері. Існуюча в країні система державного управління в цілому довела свою повну неефективність, оскільки вона поєднує як архаїчні інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і ті, що сформувалися в період незалежності. Ця система є внутрішньо суперечливою, структурно незавершеною, громіздкою і відірваною від людей [10]. Саме тому існуюче державне адміністрування фактично гальмує комплексне проведення соціально-економічних реформ.

У більшості європейських країн головним суб'єктом місцевої влади і розпорядником бюджету є базова 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 і культурні фактори. Прикладом може бути адміністративно-територіальний устрій Республіки Польща. Запроваджений у цій сусідній країні устрій, демонструє раціональність розподілу владних повноважень і компетенцію між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом і воєводством.

Одним з найважливіших напрямків, процесу трансформації в Польщі була децентралізація і проведення реформи системи адміністрування, яке відбувалось у два основних етапи: це політичний, пов'язаний з формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери, та адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів [7].

Започаткував процес децентралізації та трансформації місцевих органів влади закон «Про територіальне самоврядування» (1990), яким було створено територіальні самоврядні одиниці – гміни [17], які набули правоздатності та перебрали суспільні завдання місцевого значення. Йшлося про те, що органам самоврядування від центральної влади передавалися для вирішення притаманні місцевому рівню функції: початкова освіта, комунальні послуги, частина дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я [4, с. 61]. Децентралізація місцевої влади в Польщі була закріплена Конституцією, прийнятою в 1997 р. Вона закріпила баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою [14].

В Україні, незважаючи на передбачені Конституцією та законами права місцевих громад на самоврядування та відповідні повноваження, на практиці місцеві ради не виконують покладені на них функції, а їх реалізація перекладається на місцеві державні адміністрації, які фактично не здатні повною мірою представляти інтереси місцевих громад, тобто порушується право громадян на самоврядність. Низька ефективність діяльності органів місцевого самоврядування в Україні значною мірою обумовлена низьким рівнем бюджетного фінансування та відсутністю механізму трансферу фінансових ресурсів на базовий рівень територіальних громад.

Варто також відзначити, що існуюча в Україні система організації влади на місцевому рівні не відповідає загальноприйнятим європейським принципам, закладеним в Європейській Хартії місцевого самоврядування [5], яка є частиною українського законодавства (ратифікована Верховною Радою України у 1997 р.). Невиконання положень Хартії, і як наслідок, взятих на себе зобов'язань, є однією з перешкод на шляху реалізації курсу на інтеграцію до Європейського співтовариства, задекларованого Україною. Це усвідомлювалося ще під час розробки концепції адміністративно-територіальної реформи першим «помаранчевим» урядом у 2005 р., у якій наголошувалося, що реформування відбуватиметься шляхом приведення українського законодавства у відповідність до Європейської Хартії про місцеве самоврядування. Зазначалося, що саме органи місцевого самоврядування забезпечують ефективне і близьке до громадянина управління та безпосередню участь людини у державних справах, що є одним з головних демократичних принципів [3]. Водночас відсутність комплексного підходу до реформи та політичної волі керівництва країни фактично загальмували законодавчий процес, пов'язаний з розв'язанням адміністративно-територіальних проблем в Україні. До цього часу не ухвалено ряд спеціальних законів, які створюють правове поле для ефективної діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів

місцевого самоврядування, а також визначають порядок взаємодії центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Значною мірою не розмежованими залишаються сфери відповідальності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що породжує безвідповідальність та бездіяльність обох інститутів влади [7].

У контексті підготовки адміністративно-територіальної реформи Кабінетом Міністрів України 1 квітня 2014 р. затверджено оновлену «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», однією із цілей якої визначено необхідність становлення інститутів прямого народовладдя, удосконалення системи залучення громадськості до розроблення управлінських рішень і контролю за їх реалізацією [10]. Фактично йдеться про розвиток т. зв. партисипативної демократії, якій останнім часом приділяється багато уваги у країнах ЄС. З огляду на це, важливе значення має аналіз досвіду розвитку форм прямої демократії в європейських державах та його адаптація в Україні.

Наближення України до Європейського Союзу передбачає не лише адаптацію національного законодавства до норм ЄС, воно тісно пов'язано з організаційно-функціональними реформами, спрямованими на децентралізацію управління державою. Загалом не існує якоїсь універсальної моделі територіальної організації адміністрування щодо вимог членства у ЄС. Однак за словами польського політолога Олександра Неліцького Євросоюз висуває «вимогу результативності», тобто головний принцип полягає у тому, що система державного управління мусить працювати ефективно [1]. Реформування також має забезпечувати реалізацію базових критеріїв, які лежать в основі проведення регіональної політики Європейського Союзу [12, с. 61]. Такими принципами є: субсидіарність, децентралізація, партнерство, програмування, концентрація і доповнюваність. Першочергове значення у контексті реформи державного управління належить субсидіарності – принципу, згідно якого рішення у державі приймаються на найнижчому можливому рівні, і верхні ланки управління можуть розв'язувати лише ті завдання на виконання яких не здатні нижчі структури. Другий вагомий принцип – децентралізація – перерозподіл функцій і повноважень між центром та регіонами з метою їх ефективного використання та заохочення регіональних ініціатив, оптимізації практичного вирішення питань саме на місцевому рівні [12, с. 62]. Виходячи з зазначеного, проведення адміністративно-територіальної реформи повинно забезпечувати реалізацію принципів децентралізації та субсидіарності, які передбачають утворення в рамках держави самостійних одиниць – носіїв місцевого самоврядування, а також надання їм широкого кола прав та повноважень.

Щодо Польщі, то утворення муніципальних одиниць було лише першим кроком у процесі відродження самоврядних органів влади. Наступним етапом стало створення поруч з органами самоврядування гміни, самоврядних органів повіту [16] та воєводства [17], запроваджених реформою 1 січня 1999 року. Таким чином запроваджувалася трирівнева система територіального устрою Республіки Польща [15]. Згідно цих документів повіт виконує публічні завдання, що надані йому законами. Завдання і функції повіту мають комплементарний характер стосовно функцій гміни, тобто повіт виконує те, чого на нижчій ланці виконати не можна. Сюди віднесено розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, земельні питання та місцеву політику працевлаштування. Натомість воєводство відповідальне за проведення регіональної політики та створення стратегії всебічного розвитку регіону: забезпечення умов економічного розвитку, розбудови соціальної і технічної інфраструктури, пошуку і поєднання публічних та приватних коштів, підтримки освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорони природи й культурної спадщини [2, с. 120].

Виконання суспільних завдань було розподілено так, щоб завдання, доручені органам самоврядування одного рівня, не перебували одночасно у компетенції інших рівнів. Реформа мала на меті закріпити за кожним сегментом державної влади певний вид діяльності і щоб не накладалися повноваження урядової адміністрації та адміністрації органів самоврядування. Однак на практиці саме завдання розподілу повноважень виявилось найпроблемнішим у процесі реформування. Для того аби визначити чіткі межі відповідальності усіх територіально-адміністративних органів застосовували два принципи розподілу повноважень – за адміністративними функціями та за споживачами послуг органів державного управління [1].

Місцева влада в гмінах, повітах і воєводствах була поділена на законодавчу і виконавчу. Законодавчі органи (рада гміни, рада повіту, воєводський сеймик) ухвалює рішення про те, які завдання виконати, виконавчі органи (війт, староста повіту, президент або бурмістр міста, управління повіту, воєвода, управління воєводства) – їх виконувати. Функції державної адміністрації і контролю за діяльністю місцевого самоврядування на всіх рівнях здійснював воєвода, і ці функції були чітко регламентовані на законодавчому рівні. Громадяни кожні чотири роки на загальних виборах обирають законодавчу владу всіх трьох рівнів самоврядування. У випадку гмін це стосується також виборів виконавчого органу [13, с. 139].

Трирівневий поділ мав гарантувати можливість проведення ефективної політики регіонального розвитку та використання інструментів

регіональної політики ЄС [4, с. 61]. Органи самоврядування перебрали відповідальність за розробку та реалізацію цілей регіональної політики, а також за результати її проведення.

Регіональна політика насамперед має вирішувати такі проблеми як нерівномірність розвитку регіонів. Подібно до України, практично у всіх центральноєвропейських країнах були значні нерівномірності в доходах, розвитку виробництва окремих регіонів, зокрема між столичними і периферією, сільськими та прикордонними регіонами [12, с. 60]. 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 пріоритетним є міжрегіональна справедливість, при стагнації та економічному спаді – загальна ефективність, що сприяє підтягуванню до середнього рівня промислових, сільських, периферійних або гірських регіонів [8, с. 92]. Законодавство спрямоване на зменшення розриву між соціально-економічними показниками розвитку різних регіонів, головним чином на підтримку та стимулювання депресивних територій. У цьому контексті важливу роль відіграє фіскально-кредитна програма, яка базується на застосуванні низки економічних інструментів та преференцій задля поліпшення економічного потенціалу депресивних зон [8, с. 93].

Регіони України фактично обмежені у правах використовувати такі ринкові механізми для свого розвитку та формування конкурентоспроможності як оподаткування, систему економічних пільг та кредитну політику. Тому в процесі адміністративно-територіального реформування важливим є набуття конкурентоспроможності регіонами, а також надання їм статусу самостійних суб'єктів, за прикладом Польщі, що формують власну стратегію розвитку в економічному просторі держави та за її межами [11, с. 108].

Отже, кожна країна, що стоїть на шляху реформаторської діяльності для її успішного здійснення повинна аналізувати і ефективно використовувати набутий вдалий досвід попередників. Зокрема, результатом проведеної адміністративно-територіальної реформи в Польщі, була трансформація країни з соціалістичної, побудованої на засадах жорсткої централізації, у державу, яка служить своїм громадянам і спираючись на самоврядні інститути та громадянське суспільство, дає можливість формувати й контролювати органи публічної влади. Що на жаль, відсутнє в Україні. Процес делегування повноважень органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування в нашій державі, потребує вдосконалення. Суспільство в очікуванні знаходження оптимальних шляхів децентралізації влади. Саме тому, важливим є створення самодостатніх самоврядних територіальних громад, які забезпечать функціонування мережі закладів освіти, медицини,

культури, соціального захисту та володітимуть відповідними матеріальними і фінансовими ресурсами, територією та об'єктами соціальної інфраструктури, необхідними для ефективного виконання покладених на них завдань і функцій. Ці завдання можуть і повинні вирішувати саме територіальні громади, а не органи державної влади.

Важливою ознакою демократичного суспільства є участь громадян у вирішенні проблем своєї громади та регіону безпосередньо та через утворені ними інституції місцевого самоврядування. В Україні потребує змін система контролю за відповідними органами управління, не через централізовану державну вертикаль, а самою громадою, яка їх створює, фінансує і контролює. Не менш важливою проблемою є підхід до майбутнього фінансового та бюджетного забезпечення самоврядних одиниць. Відтак потребує доопрацювання Бюджетний і Податковий кодекси України. Власне це те, на що має бути спрямована адміністративна реформа.

Виходячи з цього, першочергові заходи адміністративно-територіального реформування мають бути наступними:

- модернізація адміністративно-територіального устрою, що поєднує як архаїчні інститути, які дісталися у спадок від радянської доби, так і створені в новітні часи. Така система не відповідає реаліям сучасного суспільно-політичного та економічного життя;
- реформування органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади. На основі принципів субсидіарності та децентралізації встановити оптимальний розподіл повноважень і відповідальності органів самоврядування місцевого, районного та обласного рівнів;
- законодавче врегулювання проблем місцевого самоврядування та його адаптація з основними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування та регіональної політики ЄС;
- забезпечення участі громадськості у процесі розробки та прийняття управлінських рішень та контролі за їх реалізацією на місцевому рівні;
- запровадження організаційної та фінансової самостійності місцевого самоврядування.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна реформа: польський досвід // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2000. – № 88 – 4 грудня.
2. Апончик Т. М. Адміністративна реформа Польщі. Напрями змін і результати, як позитивний приклад для України / Т. М. Апончик // Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право : зб. наук. праць. – 2012. – № 1 (13). – С. 118-123.

3. Безсмертний Р. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.adm.dp.ua/OVLADM/Obldp.nsf/b19e47826f35603ec2256f29003c32ff/60e3a21fd141cd61c22571aa0027dbeb>
4. Бочаров С. В. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С. В. Бочаров // Наука. Релігія. Суспільство. – 2010. – № 4. – С. 60–64.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036
6. Красівський Д. О. Впровадження європейських стандартів кадрового забезпечення політичного управління: польський досвід / Д. О. Красівський // Державне управління: теорія та практика: електрон. наук. фах. вид. – К. : НАДУ, 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej-14/-txts/-Krasivskiy.pdf>
7. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі [Електронний ресурс] / Д. Марчук. – Режим доступу : <http://glavcom.ua/articles/2695.html>
8. Пастух К. Реалізація регіональної політики Європейського Союзу / К. Пастух // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : мат-ли 11 регіон. наук.-практ. конф. (15 травня 2014 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 92-93.
9. Порошенко П. Адміністративно-територіальна реформа в Україні буде проведена за польською моделлю [Електронний ресурс] / П. Порошенко // Режим доступу : <http://www.sumynews.com/news-and-ideas/election/6887.html>
10. Про схвалення Концепції місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
11. Савостенко Т. Конкурентноспроможність регіонів: європейські теорії та підходи до управління / Т. Савостенко // Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України: мат-ли 11 регіон. наук. –практ. конф (15 травня 2014 р., м. Дніпропетровськ) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2014. – С. 108-110.
12. Федонюк С. В. Адміністративно-територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі) / С. В. Федонюк // Досвід вступу Польщі до Європейського Союзу: уроки для України: мат-ли Міжнар. круглого столу (21 травня 2009 р.) / за ред. С. В. Федонюка. – Луцьк : Волинський нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2009. – С. 60-72.
13. 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. Маркович]. – Варшава :
Управління Комітету європейської інтеграції, 2006 – С. 135-142.
14. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnian 2 kwietnia 1997 r// Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – Nr 78. – Poz. 483.
 15. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. O wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – Nr 96. – Poz. 603.
 16. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie powiatowym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – Nr 91. – Poz. 578.
 17. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie województwa // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – Nr 91. – Poz. 576.
 18. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – Nr 16. – Poz. 95.

**Пих О. М. Внедрение административно-территориальной реформы в Украине
сквозь призму польского опыта.**

Освещены состояние и перспективы внедрения административно-территориальной реформы в Украине. На основе проведения польской админреформы 90-годов XX века проанализированы пути трансформации органов местного самоуправления регионального и базового уровня. Охарактеризована проблема соответствия системы администрирования в Украине по основным принципам Европейской хартии местного самоуправления и региональной политики ЕС. Акцентировано внимание на важности обеспечения участия общественности в процессе разработки и принятия управленческих решений и контроль над их реализацией на местном уровне.

Ключевые слова: Украина, Польша, административно-территориальная реформа, местное самоуправление, децентрализация, региональная политика.

**Pikh O. M. Implementation of the administrative-territorial reform in Ukraine
through the prism of the Polish practice.**

The article presents the results of research which has been carried out in connection with state and prospects of the administrative-territorial reform in Ukraine. On the basis of the administrative reform in Poland during the 90s of the 20th century the ways of government transformation on local and regional levels are analyzed. The problem of compliance of the Ukrainian administration system with the basic principles of the European Charter of local municipality and regional policy of the EU is described. Attention is focused on the importance of public participation in planning and management decision-making, and monitoring its implementation at the local level.

Keywords: Ukraine, Poland, administrative-territorial reform, local government, decentralization, regional policy.