

9. Dolnicki B. (2009) *Samorząd terytorialny*, Warszawa. [in Polish].

10. Kisiel W. (2003) *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*, Warszawa. [in Polish].

11. Piasecki A. K. (2006) *Menadżer i polityk: wójt, burmistrz, prezydent miasta*, Kraków. [in Polish].

12. Piasecki A. K. (2009) *Samorząd terytorialny i wspólnoty lokalne*, Warszawa. [in Polish].

13. Stecko J. (2011) *Kultura zaufania w społeczeństwie XXI wieku – weryfikacja mitów*, [w:] *Komunikowanie się w*

społeczeństwie wiedzy w XXI wieku, Poznań, 2, 223-233. [in Polish].

14. Stecko J. (2014) *Kultura zaufania jako fundament społecznego życia etycznego* [w:] *Zaufanie w życiu publicznym*, (pod red.) Władysław Zuziak, Joanna Mysona Byrska, 163-174, Kraków. [in Polish].

15. Stecko J. (2014) *Building commitment and trust of value in the modern enterprise*, „*Modern Management Review*”, 4, 221-230. [in Polish].

УДК: 332.1:352/354

З. О. Сірик

кандидат технічних наук,
доцент кафедри фундаментальних дисциплін,
Дніпропетровський національний університет
залізничного транспорту, філія у м. Львів

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ ПОЛЬЩІ: ВЕРТИКАЛЬНО-РІВНЕВА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ

Проведено аналіз процесу реалізації адміністративно-територіальної реформи в Польщі. Виокремлено особливості проведення реформування системи територіального устрою та адміністративного управління в Польщі. Визначені напрямки можливого запозичення та імплементації найкращих надбань польського досвіду у вітчизняну практику адміністративно-територіальної реформи.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, гміна, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство, громада.

Siryk Z. ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL DIVISION OF POLAND: VERTICAL LEVEL MANAGEMENT SYSTEM

The analysis of the administrative-territorial reform implementation in Poland was done. The peculiarities of reforming the system of territorial organization and administrative management in Poland were determined. The directions and possible implementing of the best achievements of Polish experience in Ukrainian practice of administrative-territorial reform were defined.

Keywords: administrative-territorial reform, gmina, local authorities, civil society, community.

Україна все активніше намагається інтегруватися в Європейські структури. Цивілізаційний, геополітичний та гео економічний вибір для нашої країни є очевидним, а тому для його реалізації необхідні важкі, послідовні та інколи нетрадиційні й непопулярні політичні рішення. Необхідне реальне втілення принципів деконцентрації, децентралізації та субсидіарності в практику державного управління, зокрема через запровадження нових моделей взаємовідносин між політичним центром та регіонами. Регіональні диспропорції розвитку території України, неспроможність реалізації реформи на місцях в конкретних адміністративно-територіальних одиницях, поширення корупційних схем – все це наслідки неефективної моделі місцевого самоврядування та державного управління регіональним розвитком. Держава не розвивала, а керувала регіонами в той спосіб, який був необхідний тій чи іншій політичній еліті. На сьогодні для України існує нагальна потреба змінити механізм функціонування системи адміністративно-територіального устрою. Безумовно історичні, ментальні, культурні та соціально-економічні умови розвитку нашої держави є унікальними, а тому і подібні реформи повинні проходити з їх урахуванням.

Але оскільки Україна намагається долучитися до єдиного Європейського суспільно-економічного простору, то необхідно враховувати ті тенденції регіоналізації, які притаманні сучасному ЄС. В цьому контексті найбільш показовим є досвід Польщі – країни, що тривалий час, як і Україна, перебувала під гнітом тоталітарної комуністичної системи адміністративної економіки та прямими політичним тиском СРСР. Натомість на сьогодні Польща пройшла досить важкий шлях реформ, і з огляду на сучасні їх результати доцільно вивчати та імплементувати цей досвід в українські суспільно-політичні реалії.

Польській досвід у проведенні адміністративно-територіальної реформи став предметом дослідження багатьох вітчизняних вчених, зокрема таких як Т. М. Апончик, О.В. Білянський, С.Г. Бочаров, І. І. Каспрук, Л. Л. Прокопенко, С.В. Федонюк, Н. Л. Шпортюк, І. Д. Шумляєва та ін. У зв'язку з реальним початком реформування місцевого самоврядування в Україні цей досвід слід актуалізувати у контексті актуальних завдань вітчизняної практики.

Мета статті полягає у виокремленні та оцінці найбільш вагомих аспектів й особливостей реформування адміністративно-територіального устрою в Польщі, екстраполюючи їх на сучасні

вітчизняні реалії, а також у розгляді можливостей і доцільності імплементації найкращих надбань польського досвіду в українську практику.

Принципи та стандарти регіональної політики ЄС є визначальними для провадження територіально-адміністративних реформ всіх без виключення потенційних членів Союзу. Разом з тим ефективність регіональної політики, яку проводить ЄС є досить відносною, оскільки проблема диспропорційності у розвитку окремих регіонів та територіальних громадах залишається далекою від вирішення. Втім саме збалансованість розвитку територій та висока активність і прагнення населення до самоорганізації мають бути вихідними засадами реформування системи територіального устрою та системи організації місцевої влади. З точки зору України саме ці проблеми є не вирішеними протягом досить тривалого періоду декларації готовності до реформування адміністративного устрою. Разом з тим вони були досить швидко вирішені в Польщі.

Як зазначає Н. Л. Шпортюк, основна мета польської адміністративно-територіальної реформи полягала в демократизації суспільного життя й децентралізації державного управління як основи для розбудови локальної демократії, протилежної соціалістичній представницькій системі вирішення місцевих справ. Досягнення цієї мети польськими законодавцями переконує, що досвід територіальних перетворень у Польщі є прийнятним для України. За допомогою польського досвіду можна встановити критерії утворення територіальних громад, закріпити їх земельне межування, передбачити об'єднання невеликих громад сіл, селищ та міст для вирішення питань місцевого значення. Польська адміністративно-територіальна реформа мала успіх завдяки використанню важливих принципів її здійснення, таких як: побудова громадянського суспільства шляхом впровадження нових рівнів врядування, які мають стимулювати розвиток громад; субсидіарність, заснована на децентрації повноважень уряду, який передає ряд власних функцій на нижній рівень для їх здійснення за участю громадян, використання спроможностей громад успішно використовувати власні можливості для розвитку території; прозорість і підзвітність дій органів місцевої влади [1, с. 16-17].

Слід розуміти, що вітчизняна адміністративно-територіальна реформа також в основі своїй має перелічені принципи побудови моделей взаємовідносин між різними адміністративними рівнями. Однак ці принципи позбавлені відповідного практичного втілення через низку об'єктивних причин:

- відсутність кінцевого бачення результату реформування адміністративно-територіального устрою;
- відсутність політичного консенсусу між центральною та регіональними політичними елітами щодо реформування системи розподілу влади;
- незакінчений етап законодавчого забезпечення проведення відповідної реформи;

- низький рівень самоорганізації населення та недостатній рівень правової культури на рівні регіонів.

«Революція гідності», яка остаточно імплемтувала європейські цінності у вітчизняну цивілізаційну модель розвитку, суттєво посприяла формуванню громадянського суспільства, відродженню національної самоїдентифікації українців та активізації інститутів громадянського суспільства в публічно-політичних процесах. Але подібні зрушення формують собою лише потенціал для подальших реформ, для ефективності впровадження яких потрібна структура та чітке бачення кінцевого результату.

В цьому контексті слід навести точку зору Л. Л. Прокопенко та І.Д. Шумляевої, які зауважують, що реформування системи територіальної організації влади в Польщі наприкінці ХХ ст. характеризується послідовністю й відбулося у два етапи. На першому етапі були здійснені перетворення, які стосувалися тільки базового рівня місцевого управління – гміни (1990 р.), на другому – інших рівнів місцевого самоврядування (1999 рр.). Така поступовість була обумовлена важливістю досягнення поставленої мети щодо утворення раціональної системи державного управління та створенням умов для більш ефективного функціонування органів самоврядування і дозволила на підставі отриманих результатів практичної діяльності органів місцевого самоврядування на рівні гмін, а також з урахуванням відкритої та закритої схеми перетворень розробити концептуальні підходи та проекти нормативних актів для здійснення подальших реформ. Тривала підготовка до другого етапу реформи була обумовлена політичними чинниками, а також великою кількістю поданих на розгляд уряду проектів реформи територіального устрою країни. Тільки у 1990 - 1992 рр. було надано 26 різних проектів нового регіонального поділу, автори яких пропонували створення від 6 до 14 воєводств. Було висунуто пропозицію щодо відновлення понад 290 повітів як самоврядних одиниць, що мали нараховувати від 5 до 10 гмін з населенням не менше 10 тис. мешканців. Під час їх утворення пропонувалося врахувати: економічні та господарські зв'язки гмін, що мали утворювати повіт; можливість створення однорідної та цілісної території; забезпечення транспортною мережею; розвиненість інфраструктури та наявність необхідних ресурсів у майбутніх адміністративних центрах повіту для виконання власних функцій [2, с. 34-37].

Отже, реформування адміністративно-територіального поділу Польщі привело до закріплення в конституційному праві цієї держави трьох видів поділу країни на певні частини, запроваджені для вирішення проблем місцевих співтовариств засобами прямої і представницької демократії: базовий, допоміжний і спеціальний. Базовий територіальний поділ призначений для функціонування загальної урядової адміністрації на чолі з воєводами, причому одиниці базового поділу є головними елементами просторової структури

держави, в якій діють основні органи публічної влади. Допоміжні одиниці створюються з метою надання допомоги органам, створеним в одиницях базового поділу. Допоміжний поділ і допоміжні одиниці після реформи 1998 р. виявляють себе лише на рівні гміни. Крім того, у спеціальних цілях, таких як виконання функцій урядової адміністрації спеціальної компетенції, запроваджується територіальний поділ, який з різних причин не збігається з базовим поділом. Це є своєрідним перенесенням на територію Польщі досвіду створення спеціальних округів, звичайних, наприклад, для США, де є округи шкільної чи пожежної адміністрації, які не збігаються з одиницями територіального поділу, запровадженого в цілях розвитку місцевого самоврядування [3, с. 87-91].

Аналізуючи досвід Польщі з проведення адміністративно-територіальної реформи з точки зору подолання проблем, які виникали під час їх реалізації необхідно звернутися до тих результатів які були досягненні в процесі впровадження реформ. Слід акцентувати увагу на суттєвих змінах всієї державно-управлінської парадигми в Польщі, що стало свого роду відповіддю на проблеми пов'язані із пошуком оптимальних механізмів взаємовідносин між регіонами та політичним центром. Модель регіональної політики, яка з'явилася за результатами адміністративно-територіального реформування характеризується яскраво вираженим вектором спрямованим знизу (рівень громад) до гори (політичний центр), що пронизує всі ланки управління в країні.

Зокрема Н. Г. Гмурковська та І. І. Каспрук зазначають, що згідно з такою моделлю в першу чергу місцеві органи гміни мають здійснювати та впроваджувати заходи для створення соціально-економічних процесів, які впливають на розвиток територій, заснований на тісному і постійному контакті з діловими колами та неурядовими організаціями, з використанням найкращих місцевих ресурсів. Місцеве самоврядування несе відповідальність за всі питання, що стосуються поточних і майбутніх потреб громад: прогнозування напрямків, тенденції і можливостей розвитку, встановлення найбільш важливих пріоритетів розвитку, запобігання та подолання бар'єрів, створення системи співпраці: організація роботи, узгодження з жителями загальних пріоритетів відповідно до бюджету. Якість управління місцевих органів влади в основному впливає на шанси соціально-економічного розвитку та підприємництва, громадську довіру до державного управління і вносить свій внесок у зміцнення розвитку громадянського суспільства. Згідно з концепцією розвитку знизу-вгору, її основні дійові суб'єкти це місцеві та регіональні органи влади та представники місцевого бізнесу, які створюють позитивні соціальні та економічні процеси, які призводять до поліпшення умов життя мешканців і діяльності бізнесу. Іншими словами, розвиток знизу-вгору означає позитивні зміни економічні, соціальні та культурні відповідно з цінностями місцевої громади та регіонального співтовариства. Важливу роль відіграють місцеві

органи влади, які несуть відповідальність за виконання поточних і майбутніх потреб жителів. Вони формують напрями, можливості та пріоритети розвитку, запобігають виникненню бар'єрів і подолання їх, будують систему співпраці, погоджуючи з жителями цілі розвитку [4, с. 104-109].

Що ж стосується самих адміністративно-територіальних одиниць та їх ролі в процесі публічно-політичного та соціально-економічного розвитку території після реформи, то слід зазначити, що всього їх в Польщі три рівні: гміни, повіти та воеводства.

Основною та найважливішою одиницею місцевого самоврядування, яка була запроваджена для виконання завдань, що не увійшли до компетенції інших адміністративних одиниць є гміна. Органами, які приймають рішення і здійснюють контролюючі функції на її території, є рада гміни, склад якої, як і відповідних ради повіту та воеводського сеймику, обирається на загальних, рівних й таємних виборах місцевого самоуправління строком на 4 роки. Шляхом таємного голосування абсолютною більшістю голосів від законного складу рада гміни (повіту, сеймик) обирає собі голову, який проводить засідання та організовує роботу ради та виконавчу владу (правління). У сільських гмінах його головою є вїйт, у невеликих містах – бургомїстр, у містах з населенням понад 100 тис. жителів – президент міста [5, с. 147-148.]

Повіт – це спільнота самоврядування, яка знаходиться на підлеглий території, яка має статус юридичної особи. Територія повіту включає в себе кілька гмін. Повіт по відношенню до гміни виконує додаткові функції. Публічні завдання повіту схожі із завданнями гміни, вони відрізняються лише обсягом і масштабами. Органами повіту є Рада і Правління повіту. Рада є органом, який формується і є підзвітним повіту, а правління є виконуючим органом. До завдань, які виконує повіт належать: підтримка вторинної інфраструктури – технічної та соціальної; охорона навколишнього середовища; завдання планування і нагляд за будівництвом; забезпечення громадського порядку та безпеки громадян; діяльність, пов'язана з рішенням місцевих проблем на ринку праці; промоція повіту та співпраця з неурядовими організаціями; утримання повітових об'єктів та обладнання комунального господарства, і т.д. Повіт може виконувати відповідно до окремих положень інші додаткові завдання [4, с. 107].

Цікаво, що О. Фролов зауважує на тому, що повіти не були передбачені адміністративною реформою в Польщі, однак їх поява стала тією необхідністю, яка виникла після проведення початкового її етапу. Таким чином, і це одна з головних особливостей польського досвіду адміністративно-територіального реформування, – політична влада проявила неабияку гнучкість та оперативність у подоланні великого функціонального розриву між гмінами та воеводствами, а також між районними установами [6, с.20]. Саме поява повітів та їх імплементація в практику місцевого самоврядування в Польщі суттєво структурувало всю систему організації влади на місцях (табл. 1)

Таблиця 1

Узагальнена схема організації територіального правління в Польщі [7]

	Місцеве самоврядування		Державна влада		
Центральний рівень			Прем'єр-міністр та Рада Міністрів		
					Центральні органи державної влади
Рівень воєводства	Сеймик воєводства		Воєвода	Адміністрація воєводства	Представництво центральних органів державної влади
	Маршалек (маршал)	Правління воєводства	Уряд воєводства		
Рівень повіту	Староста			Повітова адміністрація	
	Рада повіту	Староство (виконавчі органи повіту)			
Рівень гміни	Війт / Бургомістр / Президент гміни				
	Рада гміни	Уряд гміни			

Новою та найбільшою одиницею територіального самоврядування в Польщі після реформи стало воєводство, до сфери діяльності якого належить вирішення суспільних проблем на рівні воєводства, які згідно із законом не входять до компетенції інших органів урядової адміністрації. Компетенція та сфера діяльності самоврядування воєводства не можуть порушувати самостійності одиниць територіального самоврядування нижчого рівня, тобто повіту і гміни. Самоврядування воєводства не виконує також наглядових та контролюючих функцій щодо них. Розпорядчим і контролюючим органом воєводського самоврядування є сеймик воєводства. Виконавчим органом воєводства є правління, яке складається з 5-и осіб: маршала (голова), одного або двох віце-маршалів та решти членів, яких, як і представників правління гміни, обирають абсолютною більшістю голосів депутати сеймика із свого складу або не з його числа. Разом з тим, адміністративна реформа в Польщі не тільки створила нові територіальні одиниці самоврядування, а й значно вплинула на фінанси країни, які, є каталізатором реформи публічних фінансів в Польщі. Згідно задуму творців реформи, в Польщі було створено принципово незалежні бюджетні підсистеми держави і територіального самоврядування. Таким чином доходи всіх територіальних одиниць майже повністю відокремлювалися від державних фінансів. Тобто, в основі нового підходу стали наступні правила: власні доходи лише для власних повноважень; держава дає кошти лише через дотації на виконання завдань, делегованих самоврядуванню державою та на інвестиції, що дають змогу у майбутньому збільшити власні доходи самоврядування виключно на умові співфінансування; для виконання власних повноважень, але гарантованих урядом – субвенція від держави. Проте, незважаючи на кардинальність, такі зміни, на жаль, не вирішили повністю головної проблеми польських регіонів – браку фінансових ресурсів [5, с. 150]

Подібна проблема – диспропорційність фінансових можливостей та неефективність

бюджетної політики – була і залишається характерною і для України. Однак, після проведення бюджетної децентралізації її дещо вдалося вирішити, що правда без другого кроку – реформування адміністративно-територіального устрою, така децентралізація лише посилить фінансовий дисбаланс в країні, оскільки суттєво зменшить значущість інструменті бюджетного перерозподілу. При чому головний акцент у реформуванні в адміністративній площині, як демонструє польський досвід, повинен бути спрямований на модель відносин функціональної взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування. Ініціативність, самостійність та самодостатність громад не повинна негативним чином впливати на загальнодержавні тенденції запровадження єдиних стандартів життя та виконання державою власної соціальної функції. Тому державні інституції повинні брати на себе не лише роль арбітрів у відносинах між регіонами та між центром і регіонами, а і виступати в якості регуляторів, спрямовуючих розвиток регіонів за загальнодержавними стандартами та національною стратегією.

З цього приводу Т. М. Апончик вказує, що під час реформування була введена спеціальна формула трьох головних функцій органів державної влади. Перша з яких адміністрування, яка означає контроль за дотриманням законів, визначення адміністративних правил та норм, ухвалення рішень з конкретних питань, а друга – управління процесом перетворень, через розробку політики розвитку та стратегії для усіх сфер суспільного життя. Останньою є функція керівництва наданням громадських послуг. Мета, яку ставила перед собою реформа, – певний вид діяльності закріпити за кожним сегментом державної влади. Реформа державного управління мала не аби яке значення для інтеграції Польщі в Європейський Союз. Не нав'язуючи країнам-членам конкретної форми державного управління, Євросоюз висуває вимоги ефективної роботи системи державного управління. Унітарність польської держави, взаємозв'язок регіональної політики зі стратегією політики державної забезпечує те, що польський закон затверджує самостійність і власну юрисдикцію воєводства як одиниці самоврядування, а також дуалістичну модель управління воєводством двома окремими структурами: виконавчим органом регіонального самоврядування на чолі з маршалком воєводства та урядовою адміністрацією на чолі з воєводою. Основним видом діяльності воєводства, який визначає законодавство є економічний і цивілізаційний розвиток, міжнародна економічна співпраця, стимулювання ринкової конкуренції та інновацій, розвиток національної та локальної свідомості. За проведення регіональної політики та створення стратегії всебічного розвитку регіону відповідальне воєводство. Така політика складається із 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 [8, с. 118-124.].

Досвід адміністративно-територіальної реформи Польщі доцільно кореспондувати із процесами децентралізації влади, що мають місце сьогодні в нашій державі. Мова зокрема йде про Законопроект № 2217а «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади», яки було схвалено в першому читанні. Так, відповідно до запропонованих змін систему адміністративно-територіального устрою України складатимуть: громади, райони, регіони. Громада є первинною одиницею у системі адміністративно-територіального устрою України. Декілька громад становлять район. Автономна Республіка Крим та області є регіонами України. В Законопроекті визначається, що територіальна громада здійснює місцеве самоврядування як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України. Органами місцевого самоврядування громади є рада громади як представницький орган та виконавчі органи місцевого самоврядування громади. Районна, обласна рада, їх виконавчі комітети є органами місцевого самоврядування, що відповідно представляють і реалізують спільні інтереси територіальних громад району, області [9].

Крім того на відміну від Польщі в Україні з'явиться посада префекта. В Законопроекті № 2217а передбачається, що виконавчу владу в районах і областях, у Києві та Севастополі здійснюють префекти. Префекта призначає на посаду та звільняє з посади за поданням Кабінету Міністрів України Президент України. Префект є державним службовцем. Префект під час здійснення своїх повноважень відповідальний перед Президентом України, підзвітний та підконтрольний Кабінетові Міністрів України. До повноважень префекту на відповідній території відносяться [9]: здійснення нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування; координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснення нагляду за додержанням ними Конституції і законів України; забезпечення виконання державних програм; спрямування і організація діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та забезпечення їх взаємодії з органами місцевого самоврядування в умовах воєнного або надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації тощо.

Таким чином, схематично запроповану модель реалізації місцевого самоврядування в Україні можна представити наступним чином (рис. 1).

Порівнюючи польський досвід із напрацюваннями вітчизняних експертів та науковців в сфері державного управління та місцевого самоврядування, конституційного та адміністративного права тощо зазначимо, що запропонована модель характеризується більшою мірою нагляду та контролю з боку держави вже на рівні району та регіону. Разом з тим зауважимо, що кінцевих пропозицій по реформі територіального устрою, тобто щодо кількості громад та районів існує декілька, а тому ефективність наведеної моделі залежатиме і від

розміру самих територій зазначених адміністративних одиниць.

	Система місцевого самоврядування		Система державного управління	
Центральний рівень			Президент України, Кабінет Міністрів України	
			Центральні органи державної влади (далі – ЦОДВ)	
Рівень регіону	Префект			
	Обласна рада	Виконавчі органи		Представництва ЦОДВ
Рівень району	Префект			
	Районна рада	Виконавчі органи		Представництва ЦОДВ
Рівень громад	Голова громади			
	Рада громади	Виконавчі органи		

Рис. 1. Схематичне зображення моделі територіально-адміністративного устрою України у відповідності до Законопроекту № 2217а «Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади»

розроблено автором

Далі відмітимо низку важливих особливостей проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі:

По-перше, для цього існувала реальна політична воля та єдність політичних сил в самій Польщі. Уряд та президент Польщі розуміли, що проведення такої реформи, в тому вигляді, в якому вона пропонувалася є ефективним інструментом для впорядкування соціально-економічних функцій та делегування деяких з них на регіональний рівень. Подібне розуміння та прагнення до втілення реформ демонструвала і місцева влада, громади різних рівнів, що правда не по всій Польщі. Неоднорідність територіального розміщення виробничих сил, а відтак і неоднорідність валового регіонального продукту створювала більш-менш комфортні умови для деяких адміністративних одиниць, регіональні еліти яких намагалися зберегти свій вплив і в подальшому. Так чи інакше, однак певна єдність політичних сил, заснована на досить стійкому компромісі, мала місце в Польщі і стала одним із факторів ефективної та відносно швидкої реалізації адміністративно-територіальної реформи.

По-друге, необхідно відмітити велику увагу і досить відчутну допомогу Польщі з боку структур ЄС для реалізації адміністративно-територіальної реформи. Постійні консультації, методична допомога, окремі фінансові інвестиції, а також постійне долучення європейських фахівців також сприяли ефективному проведенню реформи. Що стосується України, то подібна допомога відчувається лише останнім часом, однак до цього структури ЄС надавали багато політичного простору для україньської влади в питаннях проведення реформ. На сьогодні ж, в умовах обмеженості часових ресурсів, подібна допомога стає все помітнішою, її вага в процесі прийняття остаточних рішень щодо моделі майбутніх відносин між центральною владою та регіонами, а також всередині регіонів та громад суттєво збільшується.

По-третє, поступовість та етапність реформи дали змогу реально визначити проблемні аспекти та вузькі місця в її реалізації. Так, зокрема, з'явилися повіти, що на рівні функціонального перерозподілу повноважень суттєво розвантажило центральний бюджет та державні інституції від прийняття рішень щодо розвитку територій, та, в свою чергу, надало самим територіям більше повноважень ті можливостей для інтенсивного соціально-економічного розвитку. Заломлюючи подібну особливість до вітчизняних умов, ми також можемо говорити про поетапність реформ: спочатку бюджетна децентралізація, згодом – функціональна.

По-четверте, польська модель адміністративно-територіального устрою, яка є своєрідним синтезом французької та англосаксонської моделей місцевого самоврядування, характеризується надзвичайно широкими повноваженнями для одиниць субрегіонального рівня, але в цю модель закладається високий рівень політичної активності та самовідомості громади, високий рівень розвитку громадянського суспільства, що однак не демонструють останній політичні процеси які відбувалися в Польщі.

Підсумовуючи викладене вище можемо зробити низку висновків стосовно доцільності, допустимості та напрямків імплементації польського досвіду адміністративно-територіального реформування у вітчизняні реалії.

По-перше, безперечним позитивним моментом є швидкість, виваженість та збалансованість проведеної в Польщі реформи. Натомість слід розуміти, що подібного ефекту вдалося досягнути за рахунок комплексу заходів спрямованих в двох різних площинах: політичній та адміністративній. В Польщі центральна влада передала частину власних повноважень на рівень територіальних одиниць лише після впровадження відповідних інструментів їх політичного оформлення та досягнення рівня самодостатності. Саме прозоре функціонування органів місцевого самоврядування у поєднанні із високим ступенем політичної активності громадян на початковому етапі реформ дало відповідний ефект. Що до України, то активність громадянського суспільства на сьогодні переживає свій пік, а от боротьба із корупцією на місцях, що є суттєвим гальмуючим реформи фактором, знаходиться далеко від завершальної стадії. В умовах корумпованості владно-управлінських інституцій проведення ефективного перерозподілу повноважень і головне - бюджетних повноважень буде неефективним.

По-друге, польська модель адміністративно-територіальної реформи суттєво розширила можливості органів місцевого самоврядування в сфері залучення інвестицій. Інвестиційна привабливість регіонів стало справою переважно регіонів. Держава забезпечує загальні рамки та межі реалізації інвестиційних проектів, а також визначає напрямки та стандарти розвитку територій. Для України подібна практика є атиповою, оскільки тривалий перехідний період від радянської моделі господарювання до квазіринкової економіки сприяв виробленню власної унікальної соціально-економічної моделі. Польська ж

реформа почалася майже одразу після повалення тоталітаризму, і мала неабиякий ефект завдяки відсутності перехідних моделей розвитку суспільства.

По-третє, громади повинні бути більш активним у питаннях громадського контролю за діяльністю публічно-політичних інституцій як загальнодержавного, так і місцевого рівнів. Інститут виборів є не єдиним, та як показує вітчизняна практика і не достатньо ефективним засобом контролю влади. Натомість діяльність інститутів громадянського суспільства, здатне надати необхідний імпульс для збільшення ефективності та інтенсифікації адміністративно-територіальної реформи в Україні.

По-четверте, прийняття політичних рішень щодо розвитку регіонів та функціонування місцевого самоврядування повинно бути прерогативою держави, яка має контролювати дотримання Конституції та законодавства України у діяльності відповідних органів управління.

Таким чином, адміністративно-територіальна реформа в Україні повинна відбуватися в тих параметрах та режимі, які є найбільш прийнятним для вітчизняних суспільно-політичних та соціально-економічних реалій. Натомість необхідно враховувати та імплементувати у вітчизняну практику найкращі надбання закордонного досвіду, зокрема польського. В силу схожості ментальних та соціально-економічних умов розвитку країн, саме досвід Польщі здатний забезпечити необхідний критичний погляд на процес реформ в Україні.

Список використаних джерел

1. Шпортюк Н. Л. *Реформування адміністративно-територіального устрою Польщі як основи місцевого самоврядування: досвід для України [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / Н. Л. Шпортюк ; ДРІ ДУ НАДУ при Президентіві України. – Дніпропетровськ, 2013. - 20 с*
2. Прокопенко Л. Л. *Реформування територіальної організації влади в Польщі: досвід для України / Л. Л. Прокопенко, І. Д. Шумляєва. // Публічне адміністрування: теорія та практика. - 2012. - Вип. 2. – С. 34-37*
3. Шпортюк Н. Л. *Розбудова територіального устрою в постсоціалістичній Польщі: досвід для України / Н. Л. Шпортюк // Держава та регіони. Сер. Держ. упр.. - 2011. - Вип. 2. - С. 87-91*
4. Гмурковська Н. Г. *Адміністративно-територіальна реформа Польщі - досвід для України / Н. Г. Гмурковська, І. І. Каспрук // Наукові записки Львівського університету бізнесу та права. - 2011. - Вип. 7. - С. 104-109*
5. Білянський О. *Адміністративно-територіальна реформа в Республіці Польща: досвід для України (1998–1999 рр.) / О. Білянський // Україна-Європа-Світ. Міжнародний збірник наукових праць. Серія: : Історія, міжнародні відносини. - 2012. - Вип. 9. - С. 146-152.*
6. Фролов О. *Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі / О. Фролов // Віче. – 2011. – № 14. - С.19 - 23.*
7. *Схема організації територіального правління в Польщі [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ksng.gugik.gov.pl/mapa_adm.php*
8. Апончик Т. М. *Адміністративна реформа Польщі. Напрями змін і результати, як позитивний приклад для України / Т. М. Апончик // Вісник Національного технічного університету України "Київський політехнічний*

інститут". Політологія. Соціологія. Право. - 2012. - № 1. - С. 118-124

9. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади: Постанова Верховної Ради України від 31.08.2015 № 656-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19#n8>

10. Байор П. Трансформації політичної системи Польщі: розвиток громадянського суспільства / П. Байор // Моделі політичної комунікації: політичні партії та громадянське суспільство / [Ю. Тищенко, П. Байор, М. Товт, С. Горобчишина] ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : [Агентство “Україна”], 2010. – С. 32–65.

11. Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С. Бочаров // Схід. – 2009. – № 4 (95). – С. 94–97.

12. Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі // «Главком» 24.01.2011 р.

13. 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 : матеріали Міжнародного круглого столу 21 травня 2009. / за ред. С. В. Федонюка. – Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2009. – С. 60–71. 12.

References

1. Shportyuk N. L. (2013) Reformuvannya administratyvno-terytorial'noho ustroyu Pol'shchi yak osnovy mistsevoho samovryaduvannya: dosvid dlya Ukrainy [Reform of the administrative-territorial structure of Poland as the basis for local government experience to Ukraine] (Ph.D. in Econ. thesis, DRI DU NADU pry Prezidentovi Ukrainy, Dnipropetrovs'k, Ukraine). [in Ukrainian].

2. Prokopenko L. L., Shumlyayeva I. D. (2012) Reformuvannya terytorial'noyi orhanizatsiyi vlady v Pol'shchi: dosvid dlya Ukrainy [The reform of the territorial organization of power in Poland: experience for Ukraine] Publichne administruvannya: teoriya ta praktyka, 2, 34-37. [in Ukrainian].

3. Shportyuk N. L. (2011) Rozbudova terytorial'noho ustroyu v post-sotsialistychnyi Pol'shchi: dosvid dlya Ukrainy [Strengthening Territorial System in post-socialist Poland: experience for Ukraine]. Derzhava ta rehiony, 2, 87-91. [in Ukrainian].

4. Hmurkova's'ka N. H., Kaspruk I. I. (2011) Administratyvno-terytorial'na reforma Pol'shchi - dosvid dlya Ukrainy [Administrative-territorial reform Poland - experience for Ukraine]. Naukovi zapysky L'vivs'koho universytetu biznesu ta prava, 7, 104-109. [in Ukrainian].

5. Bilyans'kyy O. (2012) Administratyvno-terytorial'na reforma v Respublitsi Pol'shcha: dosvid dlya Ukrainy (1998–1999 rr.) [Administrative-territorial reform in Poland: experience for Ukraine (1998-1999 years.)]. Ukrayina-Yevropa-Svit. Mizhnarodnyy zbirnyk naukovykh prats'. Seriya: : Istoryia, mizhnarodni vidnosyny, 9, 146-152. [in Ukrainian].

6. Frolov O. (2011) Stanovlennya ta rozvytok mistsevoho samovryaduvannya v Pol'shchi [The formation and development of local government in Poland]. Viche, 14, 19 - 23. [in Ukrainian].

7. Skhema orhanizatsiyi terytorial'noho pravlinnya v Pol'shchi [Scheme of territorial organization of government in Poland]. Retrieved from http://ksng.gugik.gov.pl/mapa_adm.php[in Ukrainian].

8. Aponchuk T. M. (2012) Administratyvna reforma Pol'shchi. Napryamy zmin i rezul'taty, yak pozytyvnyy pryklad dlya Ukrainy [Administrative reform of Poland. Direction changes and results as a positive example for Ukraine]. Visnyk Natsional'noho tekhnichnoho universytetu Ukrainy "Kyyivs'kyy politekhnichnyy instytut". Politolohiya. Sotsiolohiya. Pravo, 1, 118-124. [in Ukrainian].

9. Verkhovna Rada of Ukraine (2015) Pro poperednye skhvalennya zakonoproektu pro vnesennya zmin do Konstytutsiyi Ukrainy shchodo detsentralizatsiyi vlady [On the prior approval of the bill on amendments to the Constitution of Ukraine concerning the decentralization of power]. Resolution on 2015, August 31, 656-VIII. Retrieved from <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/656-19#n8>

10. Bayor P. (2010) Transformatsiyi politychnoyi systemy Pol'shchi: rozvytok hromadyans'koho suspil'stva [Transformation of Poland's political system, civil society]. Ukr. nezalezh. tsentr polit. doslidzh. Ahent-stvo “Ukrayina”, 32–65. [in Ukrainian].

11. Bocharov S. (2009) Administratyvna reforma v Pol'shchi yak krok do intehratsiyi v Yevropeys'kyy Soyuz [Administrative reform in Poland as a step towards integration into the European Union]. Skhid, 4 (95), 94–97. [in Ukrainian].

12. Marchuk D. (2011) Adminreforma v Ukraini cherez pryzmu dosvidu Pol'shchi [Adminreforma Ukraine in the light of the experience of Poland]. «Hlavkom», 24.01 [in Ukrainian].

13. Fedonyuk S. V. (2009) Administratyvno-terytorial'na reforma u protsesi intehratsiyi z YeS (na prykladi Pol'shchi) [Administrative and territorial reforms in the process of integration with the EU (for example, Poland)] Dosvid vstupu Pol'shchi do Yevropeys'koho Soyuzu : uroky dlya Ukrainy [The experience of Poland's accession to the European Union: Lessons for Ukraine]. Luts'k. Volyn. nats. un-t im. Lesi Ukrayinky, 60–71. 12. [in Ukrainian].

Науково-практичний журнал «РЕГІОНАЛЬНА ЕКОНОМІКА»

Науково-практичний журнал «Регіональна економіка» – це фахове науково-практичне видання, у якому висвітлюються такі теоретичні та прикладні питання: формування і реалізація державної регіональної політики в Україні, проблеми соціально-економічного життя регіонів, їх територіального розвитку, природокористування та екологічної безпеки, соціальної політики, транскордонного співробітництва, розвитку сільських територій, інвестиційно-інноваційної політики, фінансів і банківської справи.

Журнал «Регіональна економіка» включений до Переліку наукових фахових видань України (Постанова Президії ВАК України від 16.12.2009 р. №1-05/06).

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази **Index Copernicus**, Польща – з 2012 року.

Сайт журналу: www.re.gov.ua

