

УДК 351.862.4

ББК 66.024

Сергій Адамович

АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В ПОЛЬЩІ: ВИКОРИСТАННЯ ДОСВІДУ В УКРАЇНСЬКИХ РЕАЛІЯХ

Адамович С. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: використання досвіду в українських реаліях. У статті аналізуються передумови, процес та наслідки адміністративно-територіальної реформи в Польщі з точки зору її використання в українських реаліях. Автор вважає, що з огляду на досвід Польщі реформи адміністративно-територіального устрою передбачають тривалий підготовчий процес з науковими дослідженнями і громадськими слуханнями, політичну волю керівництва країни і наявність значних фінансових ресурсів.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, бюджет, місцеве самоуправління, субсидіарність, повіт, воєводство.

У системі демократичного правління значна роль належить місцевому самоврядуванню. В Україні в період становлення державності, переходу до нових економічних та політичних інститутів держава визнає необхідними кроки в бік децентралізації унітарної держави, відродження самоврядування. Особливої актуальності ідея децентралізації набула після активізації автономістських і сепаратистських тенденцій у період президентських виборів 2004 р.

В уряді Ю.Тимошенко в 2005 р. навіть існувала посада віце-прем'єра з адміністративної реформи, щоб ліквідувати елементи розколу України, регіональні розбіжності і наблизити владу до безпосереднього громадянина. Р.Безсмертний, який зайняв цю посаду, вважав, що "загальна ідея майбутньої адміністративно-територіальної реформи – розширення прав регіональних громад і збільшення ролі місцевого самоуправління, що і є альтернативою федералізації держави" [1, 9]. Наближення максимальної кількості послуг до людини мало відбутися через запровадження самоврядування і фінансової самодостатності громад. У центрі громади, за задумом Р.Безсмертного, мали бути адміністративні служби, жеки, щоб усі життєво необхідні послуги людина отримувала на місці [2, 3].

Політик запропонував трирівневу модель адміністративно-територіальної реформи, яка мала будуватися за принципом “знизу догори”. Перший рівень мали складати громади з чисельністю населення не меншою як 5 тисяч. Другий рівень – райони з населенням не меншим як 70 тисяч, третій – регіони з населенням понад 750 тисяч [1, 9].

Позитивна оцінка міжнародними експертами адміністративної реформи у Польщі, а також певна схожість вихідних умов Польщі та України викликають спокусу якомога повніше використати польський досвід в українських умовах. Р.Безсмертний з ціллю перебрання досвіду польської адмінреформи навіть планував організувати поїздки представників регіональних громад у Польщу, щоб “вони на власні очі побачили, як громади будують школи, лікарні, вони взяли на себе більшість видатків, що стосуються забезпечення громадян послугами” [14]. Водночас певна міфологізація адміністративної реформи в Польщі, акцент лише на її позитивних рисах містять небезпеку повторення зроблених польським урядом помилок, а також недбалості в роботі з польським досвідом [13].

Питання адміністративно-територіальної реформи в Польщі та регіоналістики знайшло відображення в працях Л.Зашкільника, М.Крикуна, М.Кулеші, О.Мрінської, О.Пирожика, І.Преснякова, І.Сало, Н.Шаповалової. Автор у статті ставить завдання розглянути адміністративно-управлінські реформи в Польщі і спроектувати їх досвід на українські реалії.

Тривале перебування Польщі серед країн так званого соцтабору дає підстави для порівняння суспільно-політичної і економічної ситуації з українською дійсністю, а вдалий досвід реформування державного управління і успішна євроінтеграція диктують необхідність врахування досвіду польського державного будівництва останніх десятиліть. Відзначимо, що до 1 січня 1999 р. у Польщі діяв адміністративний поділ, введений 1 червня 1975 р. Двохступінчаста адміністративна структура складалася з 49 воєводств, в тому числі 3 в агломераціях: в Варшаві, Лодзі і Кракові. Мінімальними адміністративними одиницями були 2345 гмін і 814 міст, а також окремі райони деяких великих міст [15].

Політичні дебати й експертні дослідження з питань перетворення адміністративного устрою Польщі беруть свій початок у кінці 70-х рр. XX ст. Безпосередніми розробниками реформи стали дослідники, які вивчали традиції місцевого самоврядування, проводили компаративні дослідження спільно з представниками університетів Данії, Великобританії, Швеції, Норвегії, Італії, Бельгії, Франції і США, створювали моделі фінансування місцевого самоврядування, активно співпрацювали з Радою Європи, яка забезпечувала експертну підтримку. Зміни в політичній ситуації у 1988 р. сприяли створенню в складі опозиційного Громадянського комітету при Л.Валенсі Комісії з територіального самоуправління, а тематика місцевого самоврядування стала предметом круглих столів між комуністичною владою й опозицією [5].

Державна комісія в справах адміністративної реформи в Польщі була сформована ще у 1990 р. Крім глибокого експертного опрацювання моделі реформ, проводилася і широка просвітницька кампанія. Зокрема, поширенням інформації щодо реформи займалася комісія місцевого самоврядування при Громадянському комітеті та неурядова організація “Фонд розвитку місцевої демократії”. Були створені консультаційні та тренінгові центри, і вже до 1998 р. тренінг-курси пройшли близько 50 тис. учасників [13].

Ще у 1990 р. було введено гмінне самоуправління, яке було закріплено першими вільними комунальними виборами в Центрально-Східній Європі у травні 1990 р. [5]. Крім того, при збереженні кордонів та чисельності гмін і воєводств запроваджувалася така адміністративно-територіальна одиниця, як район. Він підпорядковується воєводству без власних обов’язків і повноважень і виконував технічно-організаційні функції [12].

Натомість в Україні у 2005 р. весь процес реформування адміністративно-територіального устрою і регіональної політики планували завершити протягом року. Українські міністерства у підготовці до реформи діяли неузгоджено, вона розглядалася відокремлено від реформування бюджетної сфери, без чіткого визначення і розподілу владних і фінансових повноважень органів місцевого самоврядування [7]. Крім того, розрахунки показали, що тільки для апробації

адмінреформи на Київщині необхідно було залучити близько 800 мільйонів гривень [10].

Реформи публічної адміністрації в Польщі, як вважав один з авторів закону про місцеві органи управління М. Кулеша, зруйнували три головні монополії тотолітарної комуністичної держави: впливовість однієї партії, принцип унітарності державної влади, принцип державної власності [5].

Процес надання місцевому самоврядуванню реальних повноважень отримав законодавче підтвердження. Так, уже згідно з “Конституційним законом про відносини між законодавчою та виконавчою владами республіки Польщі та про місцеве самоврядування” від 17 жовтня 1992 р. місцеве самоврядування є основною формою організації громадського життя на місцях (Ст.70). Конституційний закон надавав органам місцевого самоврядування право на комунальну власність, доходи, субсидії та дотації, а основною одиницею місцевого самоврядування називав гміну [4, 249-250].

У 1994 – 1997 рр. відбулося сповільнення реформ, що сприяло поверненню центристських факторів у значно анархізованій бюрократичній формі, а також формуванню політичного клієнтизму [5]. Однак уряд правих Е.Бузека, сформований після парламентських виборів 1997 р., розпочав реалізацію реформ, які мали покінчити з бюрократизмом і принести відчутне полегшення добробуту населення. Великої ваги він надавав реформі адміністративно-територіального устрою.

Урядовий проект передбачав 12 воєводств замість 49, відбудову мережі повітів. У сеймі розгорнулася дискусія, в якій депутати від селянської партії – Польського сторонництва людового заперечували проти повітової організації, а Союз демократичної лівиці вимагав створення 16 воєводств. Вихідним пунктом дискусій було питання, чи воєводства мають бути великими одиницями, зі значним економічним і людським потенціалом і можливістю виконувати завдання регіонального характеру (10-17 воєводств), чи треба залишити більшу кількість воєводств (25-49), що гарантувало би їхнім містам-столицям кращі умови для розвитку [13].

Для Польщі складною виявилася дилема між необхідністю існування сильної центральної влади, здатної забезпечити ефективність системних реформ у період переходу від авторитаризму та необхідності розвитку інституцій демократії, зокрема, розвитку місцевого самоврядування. Гострою була проблема браку фондів для фінансування реалізації адміністративної реформи й економічного розвитку регіонів. Крім того, в країні зважали на небезпеку регіонального сепаратизму та посилення закордонних впливів на порубіжні території Німеччини [12].

Реформа гальмувалася Польським сторонництвом людовим, оскільки передбачуване реформою укрупнення воєводств з переважанням у них впливу міст та урбанізованих територій послаблювало позиції сільськогосподарських регіонів, де проживав основний електорат партії [12]. Опір здійсненню реформ в Польщі чинився також з боку місцевої бюрократії і деяких громад, які в результаті укрупнення втрачали свій статус і вплив.

Після тривалих суперечок, в яких немалу роль відіграло регіональне лоббі, 18 квітня 1998 р. сейм ухвалив закон, який запроваджував новий адміністративно-територіальний поділ [3, 685]. Адміністративна реформа базувалася на європейському досвіді та власних традиціях. Принципи, закладені у проведення реформи, базувалися на стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них відзначимо принципи побудови громадянського суспільства, субсидіарності, ефективності, прозорості, відкритості і підзвітності, гнучкості [13].

Головні принципи нового адміністративного устрою Польщі були остаточно закріплені в Конституції Республіки Польщі у 1997 р., а в 1998 р. оформлені у вигляді законодавчих актів[5]. З 1 січня 1999 р. новий трьохсотпінчастий адміністративно-територіальний поділ вступив у дію. Він опирався, як і до 1975 р., на воєводства, повіти і гміни. У результаті реформи з 49 воєводств залишилось 16 (300 повітів, 2489 гмін), багато великих міст втратили статус воєводських столиць [15]. Однак порівняння з польським досвідом видається не цілком коректним, оскільки в Польщі відбувся перехід від дворівневої моделі до трирівневої, а в Україні зберігалася трирівнева система з укрупненням найменших одиниць [6, с. 4].

Між трьома рівнями самоврядування немає відношення організаційної залежності. Вони є рівноправними і різняться за поставленими перед ними завданнями [13]. Початковою і найважливішою одиницею адміністративної влади стала гміна, її керівництво складало: рада гміни, яка обиралася на загальних виборах місцевого самоуправління, а також правління, яке обиралося радою гміни і здійснювало виконавчу владу. В сільських гмінах голова називається вуйт, в невеликих містах – бурмістр, а у великих – президент. До компетенції гміни увійшли: початкові школи, дитячі садки, бібліотеки, будинки культури, місцевий транспорт, гмінні дороги, управління ринками, охорона здоров'я. У результаті реформи до повноважень гміни увійшли також фінансові засоби [15].

У сферу обов'язків повітів включалися локальні питання, які виходили за межі компетенції гміни: охорона громадського порядку і загальна безпека, протипожежна безпека і захист від стихійних лих, утримання спільних лікарень, боротьба з безробіттям, будівництво і утримання міжгмінних доріг. Гміна і повіт мали позбавити громадян необхідності їздити у воєводський центр для вирішення адміністративних проблем [15].

Повіт мав окремий бюджет, а його прибутки не залежали від прибутків гмін. Рада повіту вибиралася на виборах самоуправління, її керівником був староста. Повіти робилися настільки малими, щоб вся їх діяльність могла знаходитися під контролем виборців [15].

Воєводське самоуправління визначало політику регіону: рівномірний розвиток економіки, використання нововведень для регіональних ринків, раціональна освітня політика аж до рівня університетів, створення сприятливих умов для інвесторів. Нові воєводства повинні були бути якомога більшими (мінімум декілька мільйонів жителів), володіти великим економічним, організаційним і культурно-освітнім потенціалом [15]. У цьому аспекті різні за своїм демографічним і економічним потенціалом області України не спроможні однаковою мірою виконувати функції регіонального розвитку. Натомість укрупнення

* Воєводства відповідали регіонам – Нижньосілезьке (Вроцлав), Куявсько-поморське (Бидгощ), Лодзінське (Лодзь), Люблінське (Люблін), Любуське (Гожув Великопольський), Малопольське (Краків), Мазовецьке (Варшава), Опольське (Ополє), Підкарпатське (Жешув), Подляське (Білосток), Поморське (Гданськ), Сілезьке (Катовіце), Свентокжиське (Кельце), Вармінсько-мазурське (Ольштин), Великопольське (Познань), Західнопоморське (Щецін) [11: 685].

областей внаслідок спротиву регіональних еліт й історико-культурних особливостей територій може призвести до дестабілізації ситуації в країні.

Польські закони утверджують 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. Воєвода здійснює нагляд над органами гміни, повіту і воєводства. Крім воєводи, таке повноваження має Голова Ради Міністрів, а щодо фінансових питань – регіональні рахункові палати. Нагляд за діяльністю одиниць місцевого самоврядування здійснюється за критерієм відповідності праву – легальності. Це забезпечує унітарність Польської держави, взаємозв'язок регіональної політики зі стратегією державної політики [13].

Успіхом реформи вважається функціональне доповнення самоврядування на рівні гміни самоврядуванням на рівні повіту. Іншим важливим здобутком реформи стало зменшення кількості воєводств та запровадження регіонального рівня самоврядування. Децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності на новостворені рівні місцевого самоврядування дозволила звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків локального адміністрування, надаючи їй більше можливостей для відповідального управління країною [13].

Недоліком польської адміністративно-територіальної реформи вважають політизацію і партизацію органів місцевого самоврядування внаслідок пропорційної виборчої системи, що призвело до зниження ефективності роботи місцевих рад [13]. У цьому аспекті українське місцеве самоврядування ще до проведення реформ зіткнулося з недоліками пропорційних виборів.

Іншою великою проблемою проведеної реформи називають ситуацію з розподілом публічних фінансів. Польська система фінансів надалі залишається централізованою, а нові одиниці місцевого самоврядування і надалі фінансуються прямими трансферами з державного бюджету (загальні субвенції та цільові дотації). Більша частина майна, що було передано державою у комунальну власність, належить тепер гміні, тоді як повіти та воєводства є

майже повністю залежними від коштів, що надходять із центрального бюджету. Повіт і воєводство не отримують доходів з податків, крім мінімального відсотку державних податків. Натомість довготривалий та багатоетапний процес планування дотацій призводить до нестач у надходженнях до бюджетів одиниць місцевого самоврядування, особливо на рівні повітів і воєводств. Ще одним недоліком польської реформи стало неврахування різниці між сільськими та міськими гмінами і різними повітами, зокрема, різної кількості ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці [13].

Під час впровадження адміністративно-територіальної реформи в Україні слід пам'ятати, що польська реформа виявилася коштовним заходом, внесла чимало хаосу в діяльність влади, викликала емоційні спалахи і протести [3: 685]. Так, за оцінками М.Кулеші, який керував свого часу міністерством у справах адміністративної реформи у Польщі, вся адміністративно-територіальна реформа потребувала 10 мільярдів доларів [9].

Адміністративна реформа в Польщі була успішною та ефективною також завдяки сприятливій політичній ситуації, за якої вона проводилася (проурядова більшість у парламенті). Так, лише за один рік уряд приготував повний пакет законопроектів для реконструкції польської публічної адміністрації і швидко провів їх через парламент [13].

Попри все, за оцінками експертів Ради Європи, адміністративно-територіальна реформа, що відбулася у Польщі, була найвдалішою за останній час [10]. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі забезпечила формування багаторівневого управління, властивого ЄС. Особливістю у цих країнах є посилення місцевої і регіональної ініціативи щодо використання власного потенціалу, формування структури й визначення спеціалізації господарської діяльності. [8, 7]. Це дало можливість країні отримувати певні переваги від структурної політики ЄС і впливати на процес реалізації регіональної політики ЄС через Комітет регіонів.

Проте питання кадрового забезпечення в період реалізації реформи спричинили проблеми ефективної реалізації стратегії регіонального розвитку. За оцінками аналітиків, у країні посилюється розрив у рівні соціального й

економічного розвитку регіонів. Представники Єврокомісії зазначають, що однією з причин таких регіональних диспропорцій є недостатньо ефективне використання виплат із структурних фондів ЄС, насамперед для стимулювання інноваційного розвитку та сприяння інвестиціям в депресивних регіонах [12]. Зокрема, єврокомісар із регіональної політики Д.Хюбнер під час відвідування Польщі у лютому 2006 р. закликала віднайти правильний баланс національних та регіональних стратегій розвитку. У свою чергу польський уряд планує виділити окрему програму дій та інновацій для п'яти східних областей, найбільш бідніших у ЄС [11, 16]. Такий польський досвід може бути використаний Україною для інноваційних проєктів у регіонах країни.

Отже, у результаті адміністративно-територіальної реформи Польща впровадила реальне місцеве самоврядування і наблизилася до стандартів регіональної політики країн-членів ЄС. Українським політикам під проведення аналогічних реформ в Україні необхідно враховувати, що її успішність залежить від тривалості підготовчого процесу, еволюційності змін законодавчої бази, ефективності громадських обговорень і освітньої політики. Досвід Польщі показав, що адміністративно-територіальна реформа є кошовною справою і може викликати численні протиріччя в суспільно-політичному житті країни. Перспективи подальших досліджень вбачаємо у здійсненні ґрунтового аналізу стану місцевого самоврядування у Польщі після проведення адміністративно-територіальної реформи.

1. Безсмертний Р. Громада-район-регіон // Галичина. – Івано-Франківськ, 2005. – 17 травня. – С.3.
2. Безсмертний Р. Може бути і вісім областей, і шістьдесят // Експрес. – 2005. – 31 березня-7 квітня. – С.9.
3. Зашкільняк Л.О., Крикун М.Г. Історія Польщі: від найдавніших часів до наших днів. – Львів.: Львівівський націон. Ун-т імені І.Франка, 2002. – 752 с.
4. Конституції нових держав Європи та Азії / Упоряд. С.Головатий. – К.: Укр. Правн. Фондація. Вид-во “Право”, 1996. – 544 с.

5. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989-1991 гг.). Идеи и люди // [http:// www.yabloko.ru/Themes/SG/poland_89-99.html](http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland_89-99.html).
6. Мазур Н. Україна (без)смертна // Аргумент-влада. – Львів, 2005. – 11 травня. – С.5.
7. Мазур О. Адміністративно-територіальна реформа: проблеми та перспективи впровадження // [http:// spetskor.dnepr.info/art_265.php](http://spetskor.dnepr.info/art_265.php) (перегляд 5 червня 2006 р.).
8. Мрінська О.В. Регіональна політика в країнах Європейського Союзу і можливості використання її досвіду в Україні. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата географічних наук (11.00.02 – економічна та соціальна географія). – К., 2005. – 20 с.
9. Павленко Ю. Адміністративно-територіальна реформа. Далі буде... // [http:// www.zn.kiev.ua/ie/print/46242/](http://www.zn.kiev.ua/ie/print/46242/) (перегляд 5 червня 2006 р.).
10. Пирожик О. Уроки польської адмінреформи // [http:// www.volyyn.com.ua/?rub=4&article=0&arch=361](http://www.volyyn.com.ua/?rub=4&article=0&arch=361) (перегляд 5 червня 2006 р.).
11. Регіональна політика: інновації, планування, збалансованість // Євробюлетень. – К., 2006. – №3. – С.16.
12. Сало І. Як “перекроювали” Польщу та Чехію // [http:// uv.ukrainews.com/r6/massmedia/view/article.html?id=3454](http://uv.ukrainews.com/r6/massmedia/view/article.html?id=3454) (перегляд 5 червня 2006 р.).
13. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати // [http:// dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636](http://dialogs.org.ua/crossroad_full.php?m_id=3636) (перегляд 5 червня 2006 р.).
14. [http:// 66.249.93.104/search?q=cache:O7883KztxmEj:unian.net/files/products/v18.doc...](http://66.249.93.104/search?q=cache:O7883KztxmEj:unian.net/files/products/v18.doc...)(перегляд 5 червня 2006 р.).
15. [http:// www.polska.ru/polska.ru/geografia/wojewodstwa.html](http://www.polska.ru/polska.ru/geografia/wojewodstwa.html) (перегляд 3.05.2006 р.).

Adamovich. S. Administrative-territory reform in Poland: use of experience in Ukrainian realities. In the article are analysed the pre-conditions, process and consequences of administrative-territory reform in Poland, from the point of view its use in Ukrainian realities. An author considers that taking into account experience of Poland, administrative-territory reformation

foresees the long preparatory process with scientific researches and public listening, political will of state authority and use of considerable financial resources.

Key words: administrative-territory reform, budget, local self-administration, subsidiary, povit, vojvodstvo.