

С.В. Бочаров

Донецький обласний інститут післядипломної педагогічної освіти, Україна

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В ПОЛЬЩІ ЯК КРОК ДО ІНТЕГРАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

У статті визначаються і аналізуються основні напрямки та результати адміністративної реформи, здійсненої у Польщі наприкінці ХХ століття. Акцентується увага на найбільш проблемних аспектах реформування місцевої влади в Речі Посполитій. Робиться висновок про відповідність новоствореної системи регіональної влади стандартам Європейського союзу. Висвітлюються позитивні та негативні наслідки реформування системи регіональної влади в країні.

Реформування регіональної влади є одним з пріоритетів внутрішньої політики України. У цьому контексті досвід нашого стратегічного партнера Польщі, здобутий у процесі здійснення адміністративної реформи 90-х років ХХ ст., є надзвичайно цінним для нашої держави. Він може стати у пригоді нашим політикам та дипломатам під час проведення аналогічної реформи в Україні та в процесі євроінтеграційного поступу нашої держави. В той же час у вітчизняній історіографії відчувається брак ґрунтовних досліджень із зазначеної проблеми. Природно, що польські дослідники приділяють значно більшу увагу згаданій адміністративній реформі [1-3]. Таким чином, проблема є актуальною і заслуговує на більшу увагу з боку українських дослідників.

Мета статті полягає у визначенні основних напрямків та результатів адміністративної реформи Речі Посполитої в контексті євроінтеграційної політики Польської держави.

У часи існування ПНР особливість побудови моделі місцевої влади полягала у відсутності в неї такої складової, як місцеве самоврядування; тобто органи місцевої влади були побудовані на засадах жорсткої централізації і фактично відносилися до категорії органів державної адміністрації. Надмірно централізована процедура прийняття рішень значно зменшувала ефективність роботи усієї системи місцевої влади, крім того, подібна модель регіональної влади абсолютно не відповідала вимогам європейського права і тому потребувала кардинальної модернізації. Через це наприкінці 80-х років перед країною постала необхідність у здійсненні децентралізації місцевої влади. Саме децентралізація стала пріоритетним напрямком євроінтеграційної діяльності польської влади в такій сфері, як регіональна влада.

Перший етап децентралізації місцевої влади розпочався у Польщі відразу після переломного 1989 року. У 1990 році законом «Про територіальне самоврядування» було відновлено місцеве самоврядування завдяки створенню (а точніше відновленню) найменших територіальних одиниць – гмін, які набули правоздатності та перебрали суспільні завдання місцевого значення. Гміни також одержали певне майно, яким мали розпоряджатися (так зване комунальне майно). В Законі визначалися принципи отримання фінансових коштів для реалізації власних завдань гміни та завдань, доручених урядовою адміністрацією. Таким чином, суспільні справи місцевого значення були передані органам самоврядування гміни, які тепер обиралися на загальних виборах. Все це означало, що місцева влада, а не центральна тепер несла відповідальність за рішення місцевого значення [4].

Відзначимо, що закон «Про територіальне самоврядування» враховував засади Європейської хартії місцевого самоврядування, яка містить правові стандарти для локального рівня територіального самоврядування. До речі, Хартія була ратифікована польським парламентом ще у квітні 1993 року [4], [5].

Децентралізація місцевої влади в Польщі була закріплена Конституцією, прийнятою в 1997 році. Зокрема 16 стаття Головного закону країни визначала місцеве самоврядування як суб'єкт, що здійснює публічну владу. Крім того, Конституція встановила баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою. Зазначений документ закріпив існування управлінської моделі, яка базується на двох підсистемах: урядовій адміністрації, яка мала діяти на засадах централізації, і місцевого самоврядування, в основу функціонування якого було покладено принцип децентралізації. Подібна модель регіонального управління функціонує практично в усіх країнах Європейського союзу [6].

На другому етапі реформи 1 січня 1999 року поруч з органами самоврядування гміни з'явилися органи самоврядування повіту та воєводства. Виконання суспільних завдань було розподілено так, щоб завдання, доручені органам самоврядування одного рівня, не перебували одночасно у компетенції інших рівнів і щоб не накладалися повноваження урядової адміністрації та адміністрації органів самоврядування [7], [8].

Паралельно було здійснено переформатування адміністративно-територіальних одиниць: гмін, повітів, воєводств. Воно здійснювалося передовсім з огляду на їх здатність до виконання наданих повноважень. Поділ було зроблено так, щоб мешканці усіх адміністративних одиниць мали доступ до спеціалізованих суспільних послуг (наприклад, спеціалізовані лікарні регіонального значення). З іншого боку, цей поділ мав гарантувати можливість проведення ефективної політики регіонального розвитку та використання інструментів регіональної політики Європейського союзу.

У результаті реформи на території Польщі було утворено 2478 гмін (основних одиниць територіального самоврядування місцевого рівня). На проміжному регіональному рівні з'явилися 373 повіти (серед них 65 повітів, що мають статус виділених міст – міста на правах повітів). На регіональному рівні після реформи сформовано 16 воєводств (раніше їх було 49). Вони відповідають регіонам типу NUTS-2 згідно з класифікацією Європейського союзу. Новостворені воєводства утворили регіональну спільноту самоврядування у межах відповідної території. Пересічне польське воєводство після реформи нараховувало приблизно 2,4 млн. мешканців та займало територію приблизно у 19,5 тис. км² [3, с. 138].

Після реформи фінансова система органів місцевої влади в Польщі почала функціонувати на засадах доповнюваності та чіткого розподілу сфер повноважень. Так, гміни відповідали за початкову освіту, всі комунальні послуги, частину дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я. Повіти мали дбати про розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, вирішувати деякі питання використання землі та місцевої політики працевлаштування. Воєводська влада була уповноважена провадити регіональну політику, спрямовану на підвищення рівня життя населення. Центральний уряд відповідає за встановлення стандартів надання державних послуг та їх виконання [9].

Місцева влада в гмінах, повітах і воєводствах була поділена на постановляючу і виконавчу. Постановляючі органи (рада гміни, рада повіту, воєводський сеймик) мали передусім ухвалювати рішення в межах власних повноважень, виконавчі органи (війт, староста повіту, президент або бурмістр міста, управління повіту, воєвода, управління воєводства) – їх виконувати. Громадяни країни з 1999 року отримали можливість кожні чотири роки на загальних виборах обирати постановляючу владу всіх трьох рівнів самоврядування. У випадку гмін це стосувалося також виборів виконавчого органу. Функції державної адміністрації і контролю за діяльністю місцевого самоврядування на всіх рівнях здійснював воєвода, і ці функції були чітко регламентовані на законодавчому рівні [4], [7], [8], [10].

Нову структуру місцевої влади було запроваджено з огляду на необхідність ведення ефективної політики регіонального розвитку. Процеси глобалізації та зростаюча конкуренція на рівні регіонів змусили уряд передати деякі повноваження органам нижчого рівня. Тепер воєводства з органами самоврядування відповідали за політику розвитку

регіонів, а уряд натомість виконував допоміжну та координаційну функцію. У функціональну компетенцію органів місцевого самоврядування була передана частина суспільних завдань регіонального характеру, інша частина залишилася у компетенції державної адміністрації на місцях. До останньої відносилися царини: вищої освіти, комунікацій (частково), охорони довкілля та загальної регіональної політики. Органи самоврядування відповідали за підготовку стратегії регіонального розвитку та її реалізацію з метою створення умов економічного розвитку й покращення умов життя мешканців. Відзначимо, що за основу польської системи організації місцевої влади була взята французька модель [2, s. 222], [7, art. 2, 4], [10, art. 2, 7].

Таким чином, органи самоврядування перебрали відповідальність за встановлення цілей регіональної політики та їх реалізацію, а також за результати проведення цієї політики. В країні з'явився новий вид регіональної політики, який отримав назву інтра-регіональна політика (від англ. *intra-regional* – внутрішньорегіональна), тобто така, що підтримує розвиток потенціалу даного воєводства. Інтеррегіональна політика (від англ. *inter-regional* – зовнішньорегіональна) проводилася на урядовому рівні. Отже, уряд мав встановлювати загальні цілі регіонального розвитку, уточнювати діяльність органів самоврядування, вирівнювати диспропорцію між регіонами та створювати їм умови для розвитку. В той же час органи регіонального самоврядування (воєводські) для реалізації завдань у сфері регіональної політики після проведення реформи місцевого самоврядування опрацьовували стратегії регіонального розвитку, які визначали стратегічні напрямки розвитку регіону. У цьому напрямку діяльності органи місцевого самоврядування отримали повну самостійність у виборі завдань, які слід реалізувати задля досягнення цілей, визначених стратегією, та у виборі способу використання існуючого потенціалу. Однак, зважаючи на розмір потреб, виявилось, що власні засоби органів самоврядування та засоби, передбачені воєводськими контрактами (контракти – це вид угоди органів регіонального самоврядування з урядом, в рамках яких уряд передає кошти на реалізацію визначених інвестиційних завдань), є недостатніми для реалізації багатьох планів, що визначаються у подібних стратегіях розвитку [3, с. 140].

Реформування місцевої влади супроводжувалося бурхливою дискусією на тему її доцільності та імовірних наслідків, але результати модернізації підтвердили правильність обраного шляху в регіональній політиці. Можна стверджувати, що протягом 90-х років ХХ століття та на початку ХХІ століття значно зросла ефективність діяльності органів місцевої влади Речі Посполитої. Це проявилось у підвищенні якості соціальних послуг, які отримувало населення в регіонах, зменшенні безгосподарності та нецільової витрати коштів, покращенні вигляду міст та гмін [3, с. 139].

Зазначені зміни сталися внаслідок зміни способу мислення як місцевої влади, так і населення. Зросла відповідальність органів самоврядування за розвиток територій, на які розповсюджувалася їхня діяльність. Громадяни стали приймати більш активну участь у суспільному житті своєї територіальної одиниці. У свою чергу завдання місцевої влади полягали вже не лише в адмініструванні та виконанні отриманих із центрів бюджетів. Вони стали змушені вдаватися до стратегічного управління, в рамках якого формували власні довгострокові плани. Управління на місцях вони здійснювали на основі вивчення можливостей та потреб суспільства, з яким консультувалися та перед яким відповідали. З боку місцевої громади здійснювався контроль не лише кінцевих результатів, а й поточний моніторинг виконання дій. Наслідком реформи була й більша самостійність органів самоврядування, котрі могли незалежно ухвалювати рішення щодо інвестицій та мали більшу свободу у продовженні та пошуку засобів на цілі розвитку (кредити, випуск облігацій і т.д.). Розширення повноважень місцевого самоврядування, за задумом авторів реформи місцевого самоврядування, мало сприяти кращому використанню коштів Євросоюзу (як до, так і після вступу Польщі до ЄС).

З іншого боку, вищезгадані реформи не вирішили повністю головної проблеми польських регіонів – браку фінансових ресурсів. Більшість гмін, повітів та воєводств Речі Посполитої так і не отримало фінансової незалежності. Головним джерелом наповнення регіональних бюджетів залишилися кошти, які надходили з державного бюджету країни. Так, у 2002 році польські воєводства наповнювали свій бюджет у середньому на 84% за рахунок субвенцій і цільових трансферів з державного бюджету. Причому ситуація кардинально не змінилася і після приєднання країни до ЄС. Відсутність фінансової незалежності значно зменшувала потенціал розвитку польських регіонів. Саме тому після впровадження адміністративної реформи не вдалося подолати соціально-економічне відставання певних воєводств країни, наприклад, ПДВ на одного мешканця в Мазовецькому воєводстві більш ніж у два рази перевищував аналогічний показник Підкарпатського, Вармінсько-Мазурського та Люблінського воєводств, як на початку 90-х років ХХ століття, так і в 2004 році [2, s. 224].

Висновки

В 1990 – 2004 роках в Речі Посполитій була здійснена масштабна адміністративна реформа, яка докорінно змінила організацію регіональної влади. В усіх адміністративних одиницях країни були створені повноцінні органи місцевого самоврядування з широкими повноваженнями. При цьому законодавчо були чітко розділені повноваження місцевих органів самоврядування та державної адміністрації. Крім того, польська влада відродила гміни – найменші адміністративно-територіальні одиниці в країні, в яких діяли лише органи самоврядування. В той же час кількість найбільших адміністративних одиниць – воєводств – була зменшена майже втричі.

У Речі Посполитій була створена управлінська модель, яка базувалася на двох підсистемах: урядовій адміністрації, яка діяла на засадах централізації, і місцевого самоврядування, в основу функціонування якого було покладено принцип децентралізації. Враховуючи, що подібна модель регіонального управління функціонувала практично в усіх країнах Європейського союзу, можна стверджувати, що наприкінці ХХ сторіччя Польщі вдалося створити систему регіональної влади, яка відповідає стандартам ЄС.

Адміністративна реформа в цілому підвищила ефективність роботи місцевої влади, однак вона не привела до отримання більшістю адміністративних одиниць країни фінансової незалежності, що суттєво зменшило потенціал розвитку польських регіонів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Dostosowania do wymogow Unii Europejskiej. Przykład Polski / [pod red. Piotra Kalki]. – Poznań : Instytut Zachodni, 2007.
2. Tomasz Grzegorz Grosse Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski. – Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 2004.
3. Пьотр Щенни. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики // Україна на шляху до Європейського Союзу / [ред. Ян Хофмолк, Катажина Смик, Агнешка Амброзьяк, Олександр Маркович] ; Пьотр Щенни. – Варшава : Управління Комітету європейської інтеграції, 2006.
4. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – № 16. – Poz. 95.
5. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
6. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Art. 16, 146, 165 // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1997. – № 78. – Poz. 483.
7. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie województwa // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – № 91. – Poz. 576.

8. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O samorządzie powiatowym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – № 91. – Poz. 578.
9. Децентралізація освіти та реформа міжбюджетних відносин мають узгоджуватися між собою // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень від 5 березня 2001 року. – № 99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua>.
10. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. O organach administracji rządowej w województwie // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – № 91. – Poz. 576.

С.В. Бочаров

Административная реформа в Польше как шаг к интеграции в Европейский союз

В статье определяются и анализируются основные направления и результаты административной реформы, осуществленной в Польше в конце XX столетия. Акцентируется внимание на наиболее проблемных аспектах реформирования местной власти в Речи Посполитой. Сделан вывод о соответствии созданной системы региональной власти стандартам Европейского союза. Освещены позитивные и негативные последствия реформирования системы региональной власти в стране.

S.V. Bocharov

Administrative Reform in Poland as a Step to Integration in the European Union

The article deals with main directions and results administrative reforms in Poland at the end of the XX century. The attention is paid on the most problematic aspects of local authorities' reforming in Rech Pospolita. The conclusion is made about the correspondence of the newly created system of regional authorities to the standards of the European Union. The positive and negative consequences of the system of regional authorities reformation in the state is showed.

Стаття надійшла до редакції 29.09.2009.