

УДК 342.34(438)

М. С. Федяєва, викладач кафедри економічної теорії Херсонського державного університету

РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ КІНЦЯ ХХ ст. ЯК ОСНОВА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ УПРАВЛІННЯ В КРАЇНІ

Присвячено розгляду проблеми реформування органів місцевого самоврядування в Польщі кінця ХХ ст. Зокрема, акцентовано увагу на процесах децентралізації управління в державі як дійовому механізмі забезпечення демократичного розвитку країни, її поступального руху і входження до Євросоюзу. Висвітлений досвід сусідньої країни слугуватиме орієнтиром розбудови України як демократичної правової держави, сприятиме її входженню в європейські структури.

Ключові слова: держава; місцеве самоврядування; децентралізація управління; адміністративно-територіальна реформа; структура самоврядування; органи самоврядування.

The article is devoted to the problem of reformation of local self-government organs in Poland at the end of XX century. The particular attention is accented on the processes of decentralization of management in the state as an effective mechanism of providing to the democratic development of the country, its forward motion and becoming the European Union member. The shown experience of nearby country will serve as the reference-point of development of Ukraine as the democratic legal state, will assist to be included into the European structures.

Key words: state; local self-government; decentralization management; administrative-territorial reform; structure of government; organs of self-government.

Постановка проблеми. Початок третього тисячоліття позначився оновленням поглядом світової спільноти в майбутнє. Нині загальною ознакою для більшості країн є пошук шляхів соціально-економічної, політичної, правової та духовної трансформації. Одна з пріоритетних умов реалізації цих завдань – розвиток місцевого самоврядування.

Формування України як демократичної, соціальної, правової держави, поступове перетворення народовладдя з формального атрибута на реальний політико-правовий інститут і механізм, що забезпечує соціальну легітимність, неперервність і наступність реалізації державної влади, зумовлюють визнання місцевого самоврядування та інститутів локальної демократії провідними в контексті децентралізації влади.

Безсумнівно, діяльність місцевого самоврядування життєво необхідна Україні як обов'язкова умова її демократичного розвитку. Форми участі громадян у місцевому самоврядуванні надають їм “право і реальну здатність регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення” (Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.), підписана та ратифікована Україною 1997 р.).

Кожна держава проходить свій особливий шлях становлення місцевого самоврядування, на який впливає багато чинників: історичні події, ментальність, рівень політико-адміністративної еліти, ідеологічна складова, форми правління, адміністративно-територіальний устрій тощо. Завдання розбудови України як демократичної правової держави, її входження в європейські структури потребує врахування світового досвіду з питань

© М. С. Федяєва, 2014

реформування системи місцевого самоврядування, зокрема тих країн, що мають близькі до України стартові умови розбудови громадянського суспільства. Саме такою країною є Республіка Польща – за своїм геополітичним станом, територією, кількістю населення, історичним розвитком, прагненням до соціальної, економічної, політичної незалежності.

Польща зробила істотний крок у становленні та розвитку місцевого самоврядування, стала першою центральноєвропейською державою з міцними регіонами, що надало їм відносно повну автономію, та провела масштабну реформу місцевого самоврядування.

Усе це спрямовує на вивчення і використання досвіду Польщі з проведення демократичних реформ і розбудови самостійної ефективної системи місцевого самоврядування, які сприяли соціально-політичному, економічному, культурному розвитку цієї країни загалом та децентралізації влади зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наукових дослідженнях розгляд проблеми становлення та функціонування системи місцевого самоврядування, і в Польщі зокрема, розглядається в аспектах різних наукових галузей: юриспруденції – С. Дубенко, В. Євдокимов, М. Ісаєв, І. Пахомов, Я. Старцев, А. Сухарев, О. Чеканський, В. Шишкін та ін.; економіки – В. Бодров, В. Загорський, Ю. Ковбасюк, М. Орлатий, Ю. Пахомов, І. Розпутенко та ін.; політології – В. Гошовська, О. Євтушенко, М. Іванов, М. Іжа, А. Некряч, С. Телешун, О. Шевчук та ін.; соціології – В. Коробов, М. Пірен, Є. Сінкевич, Ю. Сурмін та ін.; філософії – Д. Дзвінчук, В. Князєв, В. Корженко, М. Михальченко, В. Ребало та ін.; педагогіки – В. Луговий, Р. Науменко, Л. Паращенко, Н. Протасова та ін.; державного управління – І. Лопушинський, В. Мамонова, Р. Плющ, С. Саханенко, В. Толкованов. Вивчення праць названих та інших авторів дає підстави стверджувати, що виокремлена проблема з позиції методології дослідження державного управління розглядалася недостатньою мірою, що й зумовило вибір теми публікації.

Мета статті – аналіз особливостей становлення та розвитку місцевого самоврядування в Польщі в 70–90-х рр. ХХ ст. задля розв’язання нагальних питань стосовно децентралізації влади в Україні.

Виклад основного матеріалу. Як відомо, Польща має більше ніж трьохсотрічний досвід функціонування місцевого самоврядування, причому цей досвід визначається певними історичними етапами з характерними тільки для них особливостями.

На думку вчених Польщі, наймасштабнішими були період адміністративних реформ 70–90-х рр. ХХ ст. і період удосконалення місцевого самоврядування після ухвалення Конституції 1997 р. Саме тому їх вивчення для нас актуальне в аспекті передбачуваної децентралізації влади в Україні.

Аналіз нормативно-правової бази, наукових праць з проблеми реформування місцевого самоврядування в Польщі свідчить, що ці періоди позначилися постійним пошуком побудови ефективної моделі управління державою і сприяли реформуванню всього соціально-політичного, економічного, культурного життя країни.

Як стверджують польські науковці, еволюція місцевого самоврядування в цій країні відбувалася поетапно, вона має свою історичну традицію, свої витоки та етапи. Здобувши 1918 р. державну незалежність, прийнявши в березні 1921 р. Конституцію, Польща вийшла на таку форму розвитку місцевого управління, як створення і діяльність гмін, районів та воеводств. Продовжуючи рухатися шляхом унормування функцій органів місцевого самоврядування, 1933 р. країна ухвалила “Закон про укрупнення”, за яким визнавалося, що основною формою територіального самоврядування є гміна, а рада гміни, сформована на виборній основі, – найвищий орган місцевої влади [1].

Після Другої світової війни відбулися зміни в самій структурі територіального самоврядування в Польщі, зокрема такі органи з’явилися на рівні воеводств, повітів, міст і волостей. Були періоди, коли в Польщі місцеве самоврядування набуло загальнодержавних

ознак і функцій, що призвело до ліквідації будь-яких форм самоврядування. Наприклад, це реформа 1950 р., яка спричинила створення централізованої системи народних рад, що існувала до 1970 р. Потім у Польщі відбулася нова адміністративно-територіальна реформа та суттєві зміни в місцевому самоврядуванні. Ця реформа посилила вплив центральних органів влади через роботу воєводств (було 17 – стало 49) і гмін; народні ради обиралися раз на чотири роки на загальних виборах; воєводську адміністрацію очолювали воєводи, міську – бургомістри, гмінну – війти [2].

Такий стан речей – посилення впливу центральних органів влади на місцеві – зумовив серйозні зміни у ставленні громадськості до реформаторських процесів, особливо наприкінці 70-х – на початку 80-х рр. ХХ ст., і виявився:

- 1) у протистоянні між владою та суспільством, між владою та економічним розвитком країни, між суспільством та рівнем економічного забезпечення громадян;
- 2) у протестних виступах населення;
- 3) у створенні незалежної самоврядної професійної спілки “Солідарність”;
- 4) у широкому суспільно-політичному русі проти комуністичної влади [3].

Усе це призвело до змін як у політичній системі, так і до реформування територіальної організації влади.

Значну роль у цьому складному, важливому процесі відіграв лідер “Солідарності” Л. Валенса, за ініціативою якого 1988 р. було створено Комісію самоврядування в межах Громадянського комітету. Завдяки роботі цієї Комісії питання адміністративного устрою, діяльність органів місцевого самоврядування стали предметом жвавих дискусій на засіданнях “круглого столу” між тогочасною владою й опозицією, що призвело до серйозних змін як у самій владі, так і в суспільстві [4].

У червні 1989 р. демократичні сили Польщі здобули перемогу на парламентських виборах, що дало можливість здійснити кардинальні зміни як у всій системі влади, так і провести адміністративно-територіальну реформу, і таким чином досягти значних успіхів у подальших демократичних перетвореннях у цілому. Для реформування місцевого самоврядування було сформовано Комісію в справах місцевого самоуправління, до роботи якої залучилися провідні науковці Польської академії наук, Варшавського та Лодзинського університетів. Комісія на чолі з професором Є. Регульським теоретично обґрунтувала шляхи проведення адміністративно-територіальної реформи і визначила поетапні кроки її реалізації [5].

Проведена робота сприяла розробці й прийняттю 8 березня 1990 р. Закону “Про гмінне самоврядування” і проведенню 27 травня 1990 р. виборів до гмінних рад на засадах демократизму і свободи. За цим законом гміна мала статус незалежної базової одиниці територіального устрою; отримала право на: вирішення територіальних питань від свого імені та під свою відповідальність; формування ради, що в межах своїх повноважень ухвалює постанови, рішення, статут гміни, бюджет, план благоустрою території, затверджує програму економічного розвитку, визначає нормативно-правові рішення з питань податків і зборів, управління комунальним майном, контролює діяльність правління та організаційних структур. Рада гміни утворює виконавчий орган – правління у складі 3–7 осіб, яке очолює війт (бургомістр, президент міста, він також є організатором повсякденної роботи правління) [6].

Така система побудови управлінських інститутів на низовому рівні місцевого самоврядування дала можливість вирішити багато нагальних питань і закласти основи подальшого адміністративно-територіального реформування в Польщі.

Відповідно до Закону “Про гмінне самоврядування” нині в Польщі створено 2500 гмін, які досить відмінні за кількістю населення та за місцем створення (сільські й міські) [7, 11–17]. Гміни розв’язують більшість проблем, що стосуються як громадян, так і господарських суб’єктів, фінансують потреби громадян за кошти з безпосередніх доходів, субсидій та над-

ходжень з державного бюджету, а держава, за Конституцією Польщі, бере на себе вирішення тих питань, завдань і функцій, які громадяни й об'єднання громадян не можуть вирішити самостійно [8, 22]. Таким чином, відбулося надання органам місцевого самоврядування нових функцій і прав у вирішенні нагальних проблем життєдіяльності громади.

Неабиякий вплив на формування дійових органів самоврядування мало прийняття так званої Малої конституції Польщі (1992 р.), за якою також місцеве самоврядування визначалося як основна форма організації життя місцевої громади, а місцеві органи влади мали статус юридичної особи, наділялися правом комунальної власності [9, 70]. Особливо слід наголосити на тому, що за ст. 74 цієї Конституції місцеві органи влади здійснювали суттєву частину функцій держави від свого імені і під власну відповідальність, окрім тих, що розв'язувалися безпосередньо на державному рівні [9, 71].

Ці кроки дали можливість реалізовувати політику щодо розширення і вноормування діяльності та включення органів місцевого самоврядування до системи місцевого самоуправління з 1990 р. і до Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. на низовому рівні.

Розвиток системи територіальної організації влади Польщі кінця ХХ ст. характеризувався наполегливим пошуком побудови нової моделі місцевого самоврядування на засадах демократичності, публічності, послідовності. Ці питання вирішувалися на законодавчому рівні та визначалися етапністю реалізації.

Аналіз літератури, публікацій з проблеми дослідження показав, що реформування управлінських структур у Польщі наприкінці ХХ ст. відбулося в два етапи: перший – перетворення, що стосувалися рівня гміни (1990 р.); другий – інших рівнів місцевого самоврядування.

Такий стан речей, така поетапна робота дозволили на основі врахування практичного досвіду місцевого самоврядування на рівні гміни рухатися вперед щодо створення в цілому в країні раціональної системи державного управління, що, у свою чергу, вивело органи самоврядування на новий рівень, який відповідав інтересам громадян та поступальному рухові Польщі до вступу в Європейський Союз.

Слід також зазначити, що вся ця поетапна робота сприяла розробці концепції розвитку місцевого самоврядування, дала можливість обґрунтувати на рівні науковців, політиків, громадськості нормативно-законодавчі акти для подальшого реформування. Проводилися постійні консультації, дискусії, обговорювалися різні проекти, в яких ураховувалися як інтереси держави, так і завдання щодо вступу країни до Європейського Союзу.

На розгляд Уряду в цей період було подано не один проект реформ територіального устрою країни, зокрема в них розглядалися питання створення воєводств, відновлення повітів шляхом об'єднання гмін, при цьому увага акцентувалася на потребі врахування економічних та господарчих зв'язків гмін, що об'єднувалися; можливості творення однорідної та цілісної території; розвитку транспортної інфраструктури; фінансового забезпечення власних функцій у повіті, децентралізації влади.

Ці проекти щодо нового адміністративно-територіального устрою Польщі постійно виносилися Урядом на обговорення у гмінах з метою подальшого реформування місцевого самоврядування. Проводилися консультації щодо створення запропонованих центрів-повітів та їх ухвалення до того чи іншого адміністративно-територіального округу. Така робота сприяла якісній підготовці комплексу законодавчих актів до подальшого реформування та поєднання діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування на засадах децентралізації. Такі закони (понад 150) чітко розмежовували компетенцію як центральних органів влади, так і місцевих.

Таким чином, аналіз становлення і розвитку системи місцевого самоврядування Польщі в контексті історичної ретроспективи свідчить, що вона ґрунтувалася на поєднанні як громадських, так і державницьких інтересів. Країна рухалася до моделі місцевого управ-

ління, яка нині визначається науковцями як змішана (гібридна), що поєднує форми прямого державного управління та місцевого самоврядування. Ця тенденція відповідала запитам країн Європейського Союзу до державного управління на засадах децентралізації.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Отже, досвід Польщі може сприяти успіху демократичних перетворень в Україні, які неможливі без належного реформування місцевого самоврядування і практичного функціонування інституту участі громадськості у вирішенні нагальних питань місцевої громади.

Подальші дослідження порушеної нами у статті проблеми вбачаються у висвітленні перших кроків застосування польського досвіду в процесі реформування в Україні місцевого самоврядування та територіальної організації влади відповідно до затвердженої Кабінетом Міністрів Концепції (2014).

Список використаних джерел:

1. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі [Електронний ресурс] / Фролов О. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/2649>
2. Панкулич Л. А. Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід держав – членів Європейського Союзу і Україна : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : спец. 23.00.02 / Л. А. Панкулич. – К., 2013. – 20 с.
3. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні / упоряд. Т. Шамайда, О. Дмитренко. – К. : Агентство “Україна”, 2001. – 336 с.
4. Камінські М. Досвід проведення адміністративної реформи в Польщі і можливості його застосування в Україні / М. Камінські // ЕС: Економічний часопис. – 2000. – № 7–8. – С. 17–18.
5. Четыре реформы. От концепции до реализации / под ред. Л. Колярской-Бобинской ; пер. с польск. Л. Клубинской. – Варшава : Oficyna naukowa, 2000. – 392 с.
6. Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк ; за заг. ред. Я. Гонцяжа. – К. : Міленіум – Вид-во УАДУ, 2001. – 184 с.
7. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sejm.gov.pl>
8. Конституція Республіки Польща / пер. с польск. А. Кубика. – Варшава : Изд-во Сейма, 2001. – 104 с.
9. Mala Konstytucja [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.polska.ru/polska/polityka/uc/konst_mala_92.html