

3. Конституційний процес в Україні та світовий досвід конституціоналізму: монографія / Шемшученко Ю. С., Батанов О. В., Крусян А. Р. та ін. – К.: Вид-во «Юридична думка», 2014. – 262 с.

4. Конституція України від 28.06.1996р. №254к/96-ВР (з наст. змін.) // Відом. Верховн. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст.141.

5. Сergyogina S. G. Муніципальна реформа як ключовий напрямок удосконалення моделі місцевого управління в Україні / С. Г. Сergyogina // Місцеве самоврядування. – 2009. – № 2. – С. 44–47.

6. Фролов О. О. Принцип державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування в Україні: конституційно-правове регулювання і практика реалізації: монографія / О. О. Фролов. – Х.: Юрайт, 2014. – 192 с.

7. Яковюк І. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х. : Право, 2004. – Вип. 8. – С. 57–68.

Чиркін А. С.¹

РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

Наукове дослідження зарубіжного досвіду організації та проведення реформ, спрямованих на оптимальну децентралізацію та демократизацію публічної влади, удосконалення її територіальної організації набуває особливого значення в умовах широко масштабних реформаторських процесів, які охопили країни Європи з початком ХХІ століття. Для України модернізація системи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в цілому є одним з ключових завдань на сучасному етапі державотворення. [1; 7–9]. Воно набуває особливого значення за умов започаткованої конституційної реформи, коли об'єктивні процеси подальшого державного розвитку мають одержати на найвищому законодавчому рівні необхідне політико-правове підґрунтя. За цих умов вивчення та критична оцінка досвіду країн, що пройшли шляхом аналогічних структурних, функціональних та інших перетворень, є вкрай важливою та корисною, адже надає можливості не лише вивчення орга-

¹ асистент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

нізації та забезпечення реформ, але й оцінки їх ризиків, позитивних наслідків та попередження проявів негативних сторін.

Чималу зацікавленість викликає реформа системи місцевого самоврядування в Республіці Польща. Незважаючи на певні недоліки, реформа в цій країні була соціально зваженою, не викликала серйозного спротиву громад і дала в цілому позитивні результати. За експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, Польща є взірцем таких перетворень у Центрально-Східній Європі. Запроваджений у цій державі устрій демонструє раціональність розподілу компетенції між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом та воєводством. Результатом трансформації стало створення держави нового типу, яка служить своїм громадянам і, спираючись на самоврядні інститути та громадянське суспільство, дає можливість формувати і контролювати органи публічної влади [5, с. 16]. Основними завданнями реформи, що проводилася в Польщі, було намагання наблизити владу до людей, забезпечити максимально прозорий механізм адміністрування, у тому числі й прийняття управлінських рішень, таким чином, щоб вона була доступною і відкритою для громади.

Аналіз реформи місцевого самоврядування в Польщі, її окремих напрямків, безумовно, більш повно здійснюється польськими вченими, серед яких особливо слід наголосити на роботах З. Бураковського, І. Лішки, М. Грабека, У. Бохенської, О. Новака, Є. Зайдля; актуальні питання методики проведення реформи досліджені С. Ковальським; функціональний аспект її аналізувався в працях Л. Рапали і К. Гроховського; напрями подальшого реформування знайшли своє відбиття в роботах В. Марчиняка; проблематика імплементації євростандартів у системі місцевого самоврядування розробляється Р. Маркевічем. На вітчизняних теренах розгляд проблем функціонування місцевого самоврядування в Польщі здійснювався у працях А. Сухарєва, М. Ісаєва, О. Чеканського, В. Шишкіна, В. Євдокимова, Я. Старцева та інших науковців.

Комплексне дослідження проблем територіального устрою та місцевого самоврядування Республіки Польща було проведене М. І. Марчуком, який справедливо зазначає, що успішна реалізація реформи місцевого самоврядування в Україні неможлива без вивчення багатого досвіду (і позитивного, і негативного) комунальних (муніципальних) реформ зарубіжних країн. За даних умов особливої актуальності набуває дослідження державно-правових основ територіального устрою і територіального само-

врядування, а також історичного досвіду муніципальної реформи Республіки Польща – країни, що мала багато спільного з Україною як у далекому минулому, так і в епоху існування соціалістичного табору [6].

Мета даної статті – вивчити досвід реформування територіальної організації публічної влади в Республіці Польща, виробити пропозиції щодо його використання у вітчизняній практиці державного та муніципального будівництва.

Основними аргументами, які актуалізують аналіз вітчизняного інституту місцевого самоврядування в Україні та визначення принципів, напрямків і засобів його реформування з урахуванням польського досвіду, є вихідна схожість об'єктивних передумов процесу реформування. Це – належність країн до так званого «соціалістичного табору» з пануванням комуністичної ідеології, максимально централізована система державної влади із запереченням принципу поділу влади, побудова адміністративно-територіального устрою з орієнтуванням на функції та завдання командно-адміністративної системи управління, перервність історичного досвіду функціонування місцевого самоврядування. Процес децентралізації влади і системних реформ у зазначених державах супроводжувався також процесами трансформацій від «планово-соціалістичної» економіки до ринкової, від тоталітарного і заідеологізованого суспільства до громадянського і демократичного.

На сучасному етапі державотворення спільною характеристикою територіального устрою обох держав є унітаризм, що визначає поділ їх територій на адміністративно-територіальні одиниці (області – воєводства, райони – повіти), що не мають статусу державних утворень і не володіють суверенітетом, а також трирівнева система адміністративно-територіального устрою. Схожість проявляється також і у розмірах територіальних одиниць.

Територіальна організація публічної влади сучасної Польщі є системно організованою, що забезпечує як упорядкованість територіальних одиниць, так і системи органів, які функціонують на певних рівнях адміністративно-територіального устрою, їх функціональну спеціалізацію у вирішенні місцевих справ. Особливості системно-структурної організації публічної влади на окремих її територіальних рівнях можуть бути коротко визначені наступним чином:

1. Основною адміністративною одиницею в Польщі є гміна (грумада) (ч. 1 ст. 164 Конституції Польщі) [4]. Органи місцевого самовряду-

вання запроваджуються як у сільській місцевості, де вони називаються гмінами, так і в містах. У певних випадках гміни та міста утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування, чия юрисдикція поширюється як на міську, так і на сільську місцевість. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням (ст. 15 Закону Польщі «Про гмінне самоврядування» від 8.03.1998 р., далі – Закон від 8.03.1998 р.). Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів (ст. 17 Закону від 8.03.1998 р.). Виконавчим органом ради є колегія (виконавчий комітет), що складається з мера і не більше як п'яти інших членів, обраних радою (ст. 26 Закону від 8.03.1998 р.) [11].

2. Реалізація центральною владою повноважень на місцях та участь гмін у державному управлінні здійснюється через воєводства, які мають законодавчі збори (сейми) та адміністрацію, що здійснює делеговані повноваження, визначені місцевими органами і центральною владою (ст. 15 Закону «Про самоврядування повіту» від 5.06.1998 р., далі – Закон від 5.06.1998 р.) [12].

3. Крім воєводств існує також нижчий рівень державної адміністрації, відомий як повіти (райони), на якому виконуються певні державні задачі, визначені Законом «Про самоврядування повіту» (ст. 2 Закону «Про самоврядування повіту»). На практиці в Польщі дві третини самоврядних функцій передані органам місцевого самоврядування, а решта – повітам [12].

4. Специфіка всієї системи місцевого самоврядування в Польщі полягає в тому, що її рівні існують за принципом доповнення, а не поглинання: кожен наступний виконує лише ті функції, які не здатен здійснювати попередній.

5. В основу формування кожного рівня територіальної організації влади закладено чіткі і зрозумілі критерії адміністративно-територіального поділу, розподілу функцій, повноважень і відповідальності. Взявши за основу територіального реформування укрупнення територіальних одиниць, польськими науковцями було визначено раціональні критерії формування територіальних рівнів самоврядування. Зокрема, повіти утворювались лише за наявності 50 тис. жителів і об'єднували щонайменше п'ять гмін, а місто, що визначалося повітовим центром, мало нараховувати понад 10 тис. осіб. Цей аспект є особливо актуальним для сучасної України, яка посідає третє місце у Європі за кількістю рад ба-

зового рівня – 11518, це при тому, що її населення, за неофіційними даними, скоротилося приблизно на 8–10 млн. Не важко прослідкувати й істотне зростання витрат на утримання адміністративного апарату місцевих самоврядних органів за відсутності суттєвого поліпшення їхньої діяльності [3, с. 17].

Поряд з кількісними критеріями при реформуванні територіальної організації влади в Польщі застосовувався й якісні показники щодо ресурсного потенціалу, соціально-економічного стану територіальних утворень, які надали змоги забезпечити впровадження принципу субсидіарності, функціонального розмежування рівнів місцевого самоврядування. Так, при формуванні повітів враховувалися сформовані понадгмінні функції щодо гмін, економічний потенціал, історико-культурні передумови, підтримка населенням адміністративного центру і простої організації, географічне положення, розміщення населення, кількість гмін, кількість населення, площа повіту. А для створення воєводств були визначені наступні критерії: людський потенціал та функціонально – просторова структура території, інноваційно-науковий потенціал, економічний потенціал, інституційний потенціал, інфраструктурний потенціал, потенціал ЗМІ, управлінський потенціал.

Реформування адміністративно-територіального поділу Польщі привело до формування та юридичного закріплення трьох видів поділу країни на певні частини, запроваджені для вирішення проблем місцевих співтовариств: базовий, допоміжний і спеціальний. Базовий територіальний поділ призначений для постійного функціонування загальної системи органів публічної влади, причому одиниці базового поділу визнаються головними елементами територіальної організації. 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 функції урядової адміністрації спеціальної компетенції, запроваджується територіальний поділ, який з різних причин не збігається з базовим поділом [10].

Реформа публічної адміністрації в Польщі визначалася стратегічними цілями держави, які полягали у розбудові демократичного суспільства і забезпеченні політичного курсу на євроінтеграцію. Цим були обумовлені й фундаментальні засади процесу реформування, які в загальному плані можна розділити на: а) внутрішні (децентралізація державної

влади, громадський контроль над державною адміністрацією, розбудова громадянського суспільства, забезпечення участі громадян у публічному управлінні, обмеження державного втручання у місцеві справи, створення стабільної та прозорої системи асигнування загальнодержавних коштів місцевим бюджетам тощо) і б) зовнішні (створення нової моделі регіонального управління відповідно до вимог ЄС та імплементація європейських стандартів місцевого самоврядування). Очікуваним результатом реформи стало формування багаторівневої системи управління, властивої країнам ЄС, що, за думкою Р. Родеса, передбачає перехід від концепції надання управлінських послуг державою до концепції держави-регулятора, до соціальної справедливості та сталого розвитку [11].

Що стосується організаційної складової процесу реформування, то Є. Регульський, один із його творців, визначив наступні його етапи: а) законодавчий (прийняття законодавчих актів для формування основи як процесу реформування, так і діяльності реформованих інституцій); б) інституційний (реалізація законодавчих актів шляхом запровадження відповідних інституцій і забезпечення їх належного функціонування); в) етап забезпечення соціально-психологічного сприйняття суспільством запроваджених змін шляхом просвітницької і роз'яснювальної роботи, який, на наш погляд, можна визначити як адаптаційний та г) етап моніторингу запровадження реформи і наявності механізмів для усунення проблем у процесі реформування, тобто, гадаємо, контрольний [12, с. 67]. В цілому Польща продемонструвала високу динаміку реформування та його законодавчого забезпечення. Так, з 1990 року діяв закон про самоврядування гмін, у 1994р. був прийнятий закон про територіальне планування, у 1998р. – закони про повітове самоврядування, про самоврядування воєводств, внесені зміни до законодавства, що регламентує перерозподіл владних повноважень, забезпечена законодавча основа реформи державного управління, у 2002р. ухвалений закон про реформу адміністрації столиці.

Реформа територіального устрою була тісно пов'язана з функціонально – компетенційними перетвореннями, в наслідок яких оптимізований розподіл функцій і повноважень між державними органами та самоврядними органами влади на місцях. До компетенції державних органів, які функціонують на рівні воєводства, віднесено контрольні функції щодо органів місцевого самоврядування. Самоврядні ж структури забезпечили наближення системи надання публічних послуг до населення, зокрема:

а) завдяки запровадженню гмінного рівня самоврядування відбулася значна активізація місцевих громад (наприклад, за допомогою місцевих ініціатив, які сприяють об'єднанню громадян у самостійні комітети задля вирішення питань локального характеру), а також покращилась ефективність використання місцевих фінансів за рахунок як контролю з боку громади, так і усвідомлення муніципальними чиновниками гміни реальних громадських потреб. Саме на цьому рівні зосереджена базова інфраструктура, призначенням якої є забезпечення першочергових потреб населення;

б) на рівні повіту самоврядні структури забезпечують ефективне управління на території їх юрисдикції і несуть відповідальність за надання громадських послуг, які не в змозі самостійно забезпечити гміни;

в) воєводський рівень, на відміну від двох перших, носить дуалістичний характер. Завдання його самоврядних структур мають в основному соціально-економічний регіональний характер і полягають у створенні сприятливих умов для розвитку регіону та надання громадських послуг у його межах. Державні ж структури покликанні сприяти діяльності місцевого самоврядування і забезпечувати загальнодержавні інтереси та цілісність держави.

Серед факторів, які сприяли ефективному здійсненню реформи місцевого самоврядування, польські дослідники особливо підкреслюють політичну волю лідерів, їх рішуче бажання провести зміни; знання експертів, необхідні для визначення цілей і способів їх досягнення; громадську підтримку, принаймні дозвіл на проведення змін; кадри, підготовлені до практичного запровадження реформ у життя. Консолідація зусиль державних, муніципальних, громадських інститутів призвели до позитивного результату реформування, запровадження раціональної системи територіальної організації публічної влади з чітким функціональним визначенням кожного її рівня. А розвинута система локальної демократії на рівні гміни стала найбільш вагомим доказом існування у цій державі ефективної, децентралізованої моделі місцевого самоврядування.

Польський досвід з реформування територіальної організації публічної влади, на нашу думку, може бути плідно використаний з точки зору підходів до раціоналізації системи адміністративно-територіального устрою, оптимізації децентралізації публічної влади, запровадження принципів повсюдності місцевого самоврядування та субсидіарності у практику муніципального будівництва, удосконалення системи органів

публічної влади на територіальних рівнях та розподілу функцій і повноважень між ними. Цей досвід є актуальним і у сфері регіонального розвитку України, яка, на думку науковців, стоїть зараз перед серйозними викликами. Серед них – по-перше, небезпека загострення міжрегіонального відчуження внаслідок політичної регіоналізації та відмінностей геополітичної орієнтації населення; по-друге, порушення ефективної взаємодії по лініях «центр – регіон» та «регіон – регіон»; по-третє – намагання штучно створити економічну та політичну автономію окремих регіонів; по-четверте – значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та якістю життя людей; по-п’яте – наявність регіональної асиметрії у системі міжбюджетних відносин; і останній, не менш важливий, виклик сьогодення – недосконалість менеджменту на регіональному та місцевому рівнях [3, с. 63]. Вирішення цих проблемних питань сприятиме забезпеченню сталого регіонального розвитку та ефективності публічно-владного управління в цілому.

Таким чином, Республіка Польща надає реальний приклад організації та проведення системної реформи з удосконалення територіальної організації публічної влади, що ґрунтується на засадах правової, демократичної соціальної державності, оптимальної децентралізації та автономії місцевого самоврядування, імплементації європейських стандартів у цій сфері. Основним пріоритетом такої реформи має бути людина, її права, законні інтереси, а завданням – формування ефективного механізму надання їй публічних послуг, найбільш повного задоволення потреб та інтересів. Євроінтеграційний вектор державного розвитку України визначає необхідність не лише проведення реформи територіальної організації публічної влади на основі принципів, визнаних європейською спільнотою, а й врахування найкращих практик європейських держав.

Література:

1. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] / І. І. Бодрова // Офіційний сайт Конституційної Асамблеї при Президентові України. Режим доступу: <http://cau.in.ua/ua/activitiesanalytics/id/jevropejskij-dosvid-udoskonalennjaadministrativno-teritorialnog-481>

2. Голось М. Республіка Польща у пошуках європейських принципів самоуправління / М. Голось // Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування в контексті європейської практики :

матеріали наук. – практ. конф. Тези доп. (2–3 жовтня 2008 р.) / Відпов. ред. В. Малиновський. – Луцьк : СПД Галяк Ж. В., 2008. – С. 67–68.

3. Карлін М. Необхідність пошуку нових підходів до проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні / М. Карлін // Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування в контексті європейської практики : матеріали наук. – практ. конф. Тези доп. (2–3 жовтня 2008 р.) / Відпов. ред. В. Малиновський. – Луцьк : СПД Галяк Ж. В., 2008. – С. 62–64.

4. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. [Електронний ресурс]: Режим доступу – <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>

5. Малиновський В. Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України / В. Малиновський // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : матеріали наук. – практ. конф. Тези доп. (17–18 травня 2007 р.) / Відпов. ред. В. Малиновський. – Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2007. – С. 15–18.

6. Марчук М. І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування республіки Польща (1945–2000 рр.) [Текст]: автореф. дис. «Територіальний устрій та місцеве самоврядування республіки Польща (1945–2000 рр.)» канд. юрид. наук: 12.00.01 / М. І. Марчук; Національний університет внутрішніх справ, МВС України. – Х., 2005. – 19 с.

7. Сergyogina C. Муніципальна реформа як ключовий напрямок удосконалення моделі місцевого управління в Україні / С. Сergyogina // Місцеве самоврядування. – 2009. – №2. – С. 44–47

8. Сergyogina C. Г. Муніципальна реформа як чинник удосконалення функціонування системи місцевого самоврядування в Україні / С. Г. Сergyogina // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 26. – С. 3–15.

9. Сergyogina C. Г. Удосконалення місцевого самоврядування в Україні в умовах демократизації та консолідації суспільства / С. Г. Сergyogina // Право України. – 2014. – №4. – С. 107–115.

10. Шпортюк Н. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: досвід для України / Н. Шпортюк // [Електронний ресурс] // Державне управління та місцеве самоврядування. Збірник наукових праць. – вип. 2 (9) / 2011. – Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2011_2/index.html

11. Rhodes R. Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability / R. Rhodes. – Buckingham and Philadelphia : Open University Press, 1997. – 235 p.

12. Regulski J. Local government reform in Poland : an insider's story / J. Regulski. – Budapest : OSI/LGI, 2003. – 263 p.

13. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. [Електронний ре-сурс]. – Режим доступу: [http:// isip.sejm.gov.pl94](http://isip.sejm.gov.pl94).

14. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. [Електро-нний ресурс] // Dz.U. – 1998. – № 91. – Poz. 578. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>.

Челомбiтько Л. В.¹

ПРАВОВІ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Питання взаємодії державної влади і місцевого самоврядування є одним з найважливіших у теорії і практиці муніципального будівництва. Вирішення його базується на конституційному принципі невходження органів місцевого самоврядування в систему органів державної влади. Встановлюючи самостійність муніципальної влади, її недержавний характер, Конституція України та діюче законодавство закріплюють основні параметри державної політики в сфері місцевого самоврядування, які визначають основи взаємодії державної влади і місцевого самоврядування.

Взаємодія державної влади і місцевого самоврядування, в першу чергу, базується на положеннях статей 5, 7 та 38 Конституції України, згідно з якими, по-перше, здійснення народом влади не тільки через органи державної влади, а й через органи місцевого самоврядування, по-друге, держава виступає гарантом місцевого самоврядування, по-третє, служба в органах місцевого самоврядування розглядається як самостійний вид публічної служби [2].

Дані положення свідчать про автономність місцевого самоврядування, що обумовлюється його особливим місцем у механізмі соціального управління, його подвійною природою, а саме – з одного боку, як форми публічної влади, а з іншого – як інституту громадянського суспільства [3, с. 90, 96].

¹ Старший викладач кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого