

ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ)

Реформування й удосконалення органів державної влади – складники процесу створення демократичної, правової, соціальної держави в Україні й реалізації її курсу на євроінтеграцію. У той же час формування й реформування органів державної влади в транзитивному суспільстві, у тому числі й в українському, становить собою досить складне й суперечливе завдання. Щоб оптимізувати цей процес, потрібно уважно вивчати досвід зарубіжних країн (перш за все європейських) з удосконалення їх систем державної влади й активно використовувати його.

Інформаційними і найбільш корисними для України є досвід країн Центральної і Східної Європи, які здійснили (чи здійснюють) удосконалення діяльності органів державної влади в бік побудови демократичної державно-політичної системи й намагаються наблизитись до загальноєвропейських стандартів [Див.:

3; 11]. І хоча даний процес більшості цих держав ще досить далекий від свого завершення, накопичений ними досвід щодо децентралізації державного управління, регіоналізму й місцевого самоврядування має велику практичну цінність для України, надає можливості простежити динаміку демократичних перетворень і визначити особливості вдосконалення діяльності органів державної влади в різних країнах.

Аналізуючи досвід країн Центральної і Східної Європи, а також Прибалтики стосовно реформування цих органів, ми повинні пам'ятати, що ці країни мали найкращі стартові умови порівняно з Україною та іншими пострадянськими державами. Серед таких умов можна назвати: а) наявність досить глибоких історичних коренів державності, більш-менш тривалого досвіду життя в умовах демократії; б) відносно невеликий (порівняно з країнами пострадянського

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

простору) строк панування тоталітарного режиму та його відносно м'який характер; в) консолідований вибір правлячою елітою й населенням цих держав західноєвропейської моделі державного устрою й орієнтація на швидку інтеграцію до основних європейських структур (ЕС, НАТО); г) цивілізоване проведення приватизації, повернення приватної власності, націоналізованої в перебігу встановлення про радянських режимів, законним власникам або їх спадкоємцям; д) успішне просування шляхом створення ефективної ринкової економіки й переходу до правової держави і громадянського суспільства та ін. [2, с. 77, 78].

Найбільш повчальним для України, на наше переконання, є досвід сусідньої Польщі, яка в 1999 р. успішно й динамічно здійснила реформу адміністративно-територіального поділу. Експертами Ради Європи Польща вважається взірцем такого роду перетворень у Центрально-Східній Європі [6, с. 237]. Запроваджений у цій сусідній країні устрій демонструє раціональність розподілу владних повноважень і компетенція між 3-ма рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом і воєводством. Результатом проведеної трансформації в Польщі стало створення держави нового типу, яка служить своїм громадянам і, спира-

ючись на самоврядні інститути та громадянське суспільство, дає можливість формувати й контролювати органи публічної влади.

Початок змін у цій державі наприкінці 80-х років ХХ ст. дуже нагадував ситуацію в Україні та інших постсоціалістичних країнах, де панувала централізована державна влада. Система влади в Польщі, як і в Україні, базувалась на доктрині демократичного централізму. Тому зрозуміло, що крах комуністичної системи в ній супроводжувався низкою структурних змін, що охопили всі царини економічного, політичного й соціального життя. Насамперед громадяни Польщі отримали всі можливості для розвитку політичної діяльності. Вони відчули свободу політичну, вираження власних думок та інтересів, вступу до політичних партій, участі у соціальних рухах. Ця зміна була ініційована виборами до Сейму й Сенату 4 липня 1989 р., коли вперше в післявоєнній історії країни опозиційним партіям було дозволено брати участь у парламентських виборах, в результаті чого у вересні 1989 р. було сформовано перший уряд незалежної Польщі й розпочато реалізацію програми трансформації [8, с. 13].

Одним з найважливіших напрямків даної програми була децентралізація і проведення ре-

форми системи управління державою. Так виникла концепція здійснення адміністративно-територіальної реформи у Польщі, започаткована в 1990 р., а повністю завершена в 1998 р. Причому проведення цієї реформи відбувалось у 2 основних етапи: це політичний, пов'язаний з формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери, та адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів.

Позитивним у здійсненні адміністративно-територіальної реформи було прийняття в березні 1990 р. закону «Про місцеве самоврядування», який започаткував трансформацію місцевих органів влади [13]. Реформою передбачалося: (а) внести зміни до територіального поділу, що існував з 1975 р. і передбачав поділ Польщі на воєводства й муніципалітети; (б) скоротити кількість воєводств і створити 2-й рівень місцевих органів влади – округи; (в) побудувати структури сильної держави й поліпшити управління нею; (г) передати значний обсяг влади та фінансових ресурсів із центрального рівня до рук демократично обраних самоврядних гілок влад; і (д) поліпшити розпорядження громадськими коштами [9, с. 34].

У результаті самоврядної реформи держава була поділена на 16 воєводств і 373 округи, в

наслідок чого була створена триступенева структура територіального поділу: самоврядні гміни, самоврядні повіти й урядово самоврядні воєводства.

Однією із засад цієї нової системи є незалежність між рівнями самоврядних громадських організацій: ні повітове, ні воєводське самоврядування не має контрольних компетенцій щодо гмін.

Згідно із зазначеним законом гміна є самостійною, оскільки має власний бюджет і виборну владу. Її самоврядування відповідає за всі громадські справи, що стосуються життя мешканців у межах гміни. Найвищою владою гміни є її мешканці. Вони можуть не брати активної участі в суспільному житті, але мають право: (а) безпосередньо приймати рішення шляхом виборів і референдуму; (б) отримувати інформацію і брати участь у громадських консультаціях; (в) здійснювати громадський контроль й захищати індивідуальні або групові інтереси.

Обрана загальними виборами рада гміни обирає своє правління й бургомистра (президента), які несуть відповідальність за реалізацію завдань у таких сферах, як комунальне господарство, шляхи, транспорт, освіта, культура, охорона здоров'я, безпека та громадський порядок, соціальна допомога, адміністра-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

тивне обслуговування, податки й місцеві збори тощо.

Отримавши автономність, державні повноваження, гміни набули власність: частина власності державної стала комунальною – власністю гмін. Їм були передані тисячі дрібних підприємств, що надавали типові комунальні послуги: постачання жителю води й тепла, відвід та очищення каналізаційних стоків з житлового сектора й підприємств, вивіз та утилізація комунальних відходів, прибирання й освітлення вулиць, догляд за скверами, парками й зеленими насадженнями та ін. [1, с. 5].

Повітове самоврядування, у свою чергу, відповідає за справи, що стосуються життя мешканців території всього повіту, а значить, виходить за рамки однієї гміни. Обрана на загальних виборах рада повіту обирає старосту і правління, які є відповідальними за реалізацію його завдань.

Воєводське самоврядування вповноважене здійснювати стратегію розвитку воєводства. Обраний загальними виборами сеймик воєводства обирає правління й маршалка, відповідних за реалізацію завдань у регіональній політиці та функцій послуг.

Органи місцевого самоврядування на рівнях, що забезпечують спільні потреби громад,

виконують значну частину повноважень, делегованих державою. У зв'язку із цим понад 80% – це дотації і трансферти з державного бюджету, а власні надходження до місцевих бюджетів цього рівня незначні – 12-15 %. [11, с. 148].

Іншим надзвичайно важливим напрямком реформи державного управління в Польщі були зміни структури й механізму функціонування центрального уряду. Орієнтирами на цьому шляху були визнані: (1) повна ліквідація адміністративно-командної системи управління; (2) реорганізація внутрішньої структури Ради міністрів і міністерств за функціональним принципом замість галузевого; (3) розмежування політичних та адміністративних функцій в уряді й розведення їх структурно; (4) розмежування функцій розробки політики й нагляду від власне виконавчих функцій; (5) підвищення ролі стратегічного планування й регуляторних функцій центральних органів і втілення в життя механізму координації процесу впровадження політики [12, р. 210].

Не менш важливим напрямком цієї реформи було також втілення в життя нових механізмів і процедур діяльності органів влади, щоб вона стала ефективнішою, прозорішою й зрозумілішою для громадян. До цього

було зроблено 2 важливих кроки: запровадження системи публічних замовлень на підставі положень закону «Про державні замовлення» (1993 р.) [13] і прийняття парламентом закону «Про вільний доступ до публічної інформації» (2001 р.) [13]. Після цього було реалізовано повний комплекс законів про фінанси й антикорупційні дії. Загальним ефектом від їх запровадження й реалізації відповідних заходів стало те, що такі аспекти функціонування державного управління, як фінансова дисципліна, ефективність публічних витрат, якість надання публічних послуг, ефективність діяльності урядової адміністрації, яку можна оцінити зменшенням кількості скарг на прийняті урядові рішення, тепер набули якісно іншого характеру, ніж це було 10 років тому [10, с. 71].

У період 1994 – 1996 рр. уряд і парламент держави здійснили низку заходів щодо реформування системи державної влади, а саме:

втілення в життя підготовленої попереднім урядом пілотної програми розширення повноважень великих міст шляхом передачі місцевим органам влади деяких повноважень державних адміністрацій і прийняття в 1994 р. закону «Про місцеве самоврядування Варшави», який створив унікальну дворівневу

систему влади [13];

введення в дію закону «Про державну службу» [13];

проведення реформи органів державної влади, в результаті чого ліквідовано деякі міністерства.

Заслужують на увагу заходи, вжиті щодо впровадження реформи державної служби. Після реорганізації уряду з метою наповнення діяльності державних органів змістом, відповідаючим європейським стандартам, необхідно було налагодити процес належної підготовки кадрів для державного апарату, особливо для адміністративних органів. Для цього з 1 липня 2002 р. в країні вступив у дію новий закон «Про державну службу», який прийшов на заміну попередньому. Він установлював порядок прийняття на державну службу, її організацію, функціонування й розвиток. Відповідно до цього закону державна служба покликана забезпечувати високопрофесійне, чітке, неупереджене й політично нейтральне виконання державних функцій [7, с. 107].

Новий закон розмежував склад Корпусу держслужби на робітників, залучених на підставі трудової угоди, і чиновників (службовців), призначених на пости. Центральною фігурою, відповідаючою за організацію держслужби, є керівник держав-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ної служби, призначений Головою Ради Міністрів строком на 5 років. Дорадчим органом є Рада держслужби, яка складається з 16 членів: 8 – зі складу Корпусу служби і 8 – зі складу парламентських клубів (об'єднань).

Згідно до вимог закону фахівці державного апарату повинні гарантувати стійке, чітке й відповідальне виконання державою своїх адміністративних функцій і за допомогою цього здійснювати стабільну й ефективну діяльність усього механізму влади в державі.

Проте адміністративні реформи 90-х років були лише початком перетворень. Їх необхідно було доповнювати пошуками нових методів роботи владних органів, оскільки опитування населення 1999 – 2000 рр. показали, що близько 40% громадян не задоволені рівнем послуг, що надавалися публічною адміністрацією. Реформи чіткіше виявили недоліки адміністрації, яких не було в приватному секторі: недбалість, повільність, неефективність, низька якість послуг, неналежне ставлення до клієнтів, брак інформаційної політики, що призвело до необхідності пошуків більш ефективних методів діяльності, одним з яких стало впровадження системи управління якістю. Опитування, проведене восени 2001 р., також указувало на те, що громадяни очі-

кували від урядовців прихильності, ввічливості, скорочення часу і спрощення процедури надання послуг, прозорості дій і вичерпної, зрозумілої інформації [7, с. 108, 109]. У першу чергу це стосувалось адміністративних органів місцевого самоврядування.

У 1998 р. У Канцелярії Прем'єр-міністра Ради Міністрів Республіки Польща було розпочато роботу по розробленню й реалізації програми «Управління якістю в публічній адміністрації» [13]. Вважалось, що це повинно сприяти поглибленню адміністративної реформи, усвідомленню завдань, що стояли перед польською публічною службою у зв'язку з євроінтеграційними процесами, покращанню роботи з визначення цілей, виправленню допущених помилок і зростанню конкурентоспроможності. При реалізації програми частково використовувалась фінансова допомога японського уряду [5, с. 169].

Було посилено співпрацю з консалтинговою організацією Umbrella, яка діяла в Польщі з 1990 р., а з 1996 р. почала займатися сертифікацією систем управління якістю. У 1999 р. при Umbrella створено групу консультантів для взаємодії з органами влади, підготовлено методичні матеріали й презентації, проведено значну роботу з поширення

інформації про системи управління якістю й організації, що сприяють їх запровадженню.

У вересні 1999 р. розпочалась робота з виявленням гмін і повітів, заінтересованих у втіленні в життя системи управління якістю. На оголошення відгукнулося понад 100 органів влади, 40 з яких підписали угоди з проектом Umbrella й розпочали впровадження цієї системи згідно з вимогами стандарту ISO 9001:2000. Ці стандарти були розроблені Європейським Союзом для всіх нових членів. Вони визначають базові правила, процедури, рекомендації, відповідно до яких організовується управління в різних сферах діяльності, зокрема, в державній і муніципальній. Сертифікація муніципалітетів згідно зі стандартом управління ISO 9001: 2000 припускає наявність чітких соціально-економічних цілей і стратегії розвитку, а також оптимальної організаційно-структурної моделі, сприяючої їх ефективній реалізації.

У даному процесі було визначено очікування громадян: приязність влади, спрощення процедур і скорочення часу їх реалізації, поліпшення інформування й усунення недоліків у діяльності органів влади, що заважали ефективності дій (відсутність прихильності та ввічливості працівників, складні й зафор-

малізовані процедури, тощо). У результаті було зроблено висновок про необхідність чіткого окреслення процедур надання послуг, як вимагалось стандартами норми ISO 9001:2000.

На центральному рівні влади втілення в життя системи управління якістю на підставі міжнародних стандартів ISO 9001:2000 розпочалося з міністерства Справедливості (Юстиції). Рішення про це було прийнято в серпні 2002 р. Можна виділити 8 етапів реалізації проекту, які повністю збігаються з українською практикою: навчання керівництва; самооцінка; навчання працівників, відповідальних за організацію й документування системи; навчання всіх працівників; виокремлення, визначення й описання процесів; внутрішній аудит для окреслення проблемних питань; пересертифікаційний аудит зовнішнім аудитором; сертифікаційний аудит, за результатом якого видається сертифікат. У вересні 2003 р. міністерство Справедливості (Юстиції) стало першим центральним органом влади в Польщі, який отримав міжнародний сертифікат якості ISO 9001:2000 [5, с.171].

З поглибленням адміністративної реформи утверджувалася думка про необхідність раціональної побудови діяльності уряду, під чим мались на увазі ошад-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

ливе використання громадських коштів та оптимальні дії щодо задоволення публічних інтересів. Це вело до розуміння успішного уряду не як великого й непорушного, а як конкурентоспроможного, здатного керуватися не приписами, а усвідомленням власної місії, зосереджуватися на результатах.

Посилювався також вплив євроінтеграційних процесів, оскільки підготовка країни до вступу в Європейський Союз передбачала й удосконалення системи влади. Особлива увага органів влади зверталась на стратегічне планування, що знайшло відбиття, наприклад, у планах регіонального розвитку.

Посилювалась конкурентоспроможність влади, що пов'язувалося з новими методами управління. Децентралізація сприяла еластичності діяльності і зростанню мотивації працівників, зусилля яких спрямовувались на покращання якості послуг. Почали застосовуватися заповичені з приватного сектора методи менеджменту: аутсорінг, пошук інвестицій, співпраця з неурядовими організаціями тощо [5, с. 173].

Польський досвід показує, що зростання конкурентоспроможності органів влади не можна сприймати як приватизацію всіх послуг. Владі належить забезпечувати стабільність роз-

витку і спрямувати його. Вона повинна створювати умови для конкуренції на ринку послуг, враховуючи при цьому потребу захищати власного виробника. Зусилля влади спрямовуються при цьому на окреслення мети, а не засобів її досягнення.

Підсумовуючи наведене, можемо зробити деякі висновки. Заходи щодо реформування державного устрою й публічної адміністрації здійснювались у Польщі з різною інтенсивністю ще з 1989 р. Незалежно від зміни урядів характерною рисою всіх проектів була їх спрямованість на перебудову системи державного управління в такий спосіб, щоб вона стала більш раціональною, упорядкованою, орієнтованою на задоволення потреб громадян та на ефективне функціонування. Фундаментальна зміна – відновлення гмінного врядування – була першим кроком до побудови громадянського суспільства. Одночасно була розпочата підготовка до наступних етапів реформи (повітової, воєводської й центральних органів). Як результат – нині в Польщі діє система самоврядування, в якій органи влади на кожному рівні державного управління (гміни, повіти й воєводства) мають прямі демократичні мандати, отримані на підставі вільних виборів. Цілісність країни забезпечується тим, що всі вище-

зазначені незалежні структури є суб'єктами тих же законів і зобов'язані чітко додержуватися їх норм і положень. Також можна вирізнити такі основні принципи формування й діяльності публічної адміністрації Польщі: (1) спрямованість на побудову громадянського суспільства, (2) децентралізація управління, (3) зростання ролі місцевого самоврядування, (4) чітке визначення сфер публічної діяльності, (5) субсидіарність, (6) ефективність, (7) прозорість, (8) відкритість та (9) гнучкість.

Список літератури: 1. *Гіловська З.* Децентралізація державних фінансів у Польщі. Десять років досвіду // *Аспекти самоврядування: Часопис укр.-амер. програми «Партнерство»*. – 2001. – №1. – С. 5-10. 2. *Данильян О.Г.* Соціальні протиріччя у посттоталітарних системах: методологія дослідження та розв'язання. – Х.: Основа, 1998. – 253 с. 3. Децентралізація: експерименти и реформи: Органы местного самоуправления в Центральной и Восточной Европе / Под ред. *Т.М. Хорвата*. – Будапешт: Ин-т открытого общества, 2000. – 484 с. 4. *Колісник О.* Адмінтерреформа – як наслідок і процес: [Польща] // *Партнери*. – 2006. – №5. – С. 6. 5. *Лажиха М.* Досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади республіки Польща // *Вісн. Нац. академії держ. управління при Президентові України*. – 2008. – № 2. – С. 166-177. 6. *Малиновський В.* Реформування територіальної організації влади Польщі: уроки для України // *Вісн. Нац. акад. держ. управління при Президентові України*. – 2007. – №3. – С. 224-232. 7. *Пежановська-Замайтис М.* Реорганизация государственной службы: опыт современной Польши // *Вестн. МГУ Сер. 12 Полит. науки*. – 2002. – № 6. – С.105-112. 8. 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. 9. *Фрицький Ю., Ішуніна Н.* Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації // *Віче*. – 2002. – № 6. – С. 34-39. 10. *Цвєтков В.В., Кресіна І.О., Коваленко А.А.* Суспільна трансформація і державне управління в Україні: політико-правові детермінанти. – К.: Вид. дім «Ін Юре», 2003. – 496 с. 11. *Чухранова Н.В.* Світовий досвід організації територіальної влади як процес її децентралізації // *Вісн. нац. ун-ту внутр. справ*. – Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2006. – Вип.32. – С. 142-149. 12. *Kulesza M.* Methods and Techniques of Managing Reforms in CEE Countries: The Polish experience // *Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe* (ed. by Gabor Peteri), Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative. – Budapest, 2002. – P. 204-226. 13. *Polski Serwer Prawa* // <http://www.lex.com.pl/oferta/>

Надійшла до редакції 21.09.2009 р.