

ДОСВІД ПОЛЬЩІ В ПРОВЕДЕННІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Постановка проблеми. У 2014 році Україна задекларувала початок широкомасштабних реформ. Серед них можна виділити реформу міського самоврядування. При виборі моделі децентралізації вирішили обрати польську модель, яка є найбільш наближена до українських реалій. Тому ми вважаємо за потрібне аналізувати польську реформу і її відповідність для України.

Мета. Дослідити досвід Польщі в проведенні децентралізації. Для висвітлення даної мети ми ставимо наступні **завдання**:

- 1) освітити історію й етапи проведення реформи міського самоврядування в Польщі;
- 2) з'ясувати основні фактори для вдалої інтеграції польської моделі децентралізації в українську дійсність;
- 3) винести уроки з прорахунків польських реформаторів, для того, щоб не повторювати їх під час проведення реформ в Україні.

Стан дослідження. Дану тему досліджували такі українські науковці, як А. Сухарева, В. Шишкіна, Г. Зеленько та інші.

Виклад матеріалу. Сучасна політико-правова реальність доводить, що Україна потребує децентралізації управління, що можливо лише в процесі реформування місцевого самоврядування з одночасним проведенням адміністративно-територіальної реформи. Польща стала однією з перших центральноєвропейських держав, яка успішно провела реформу децентралізації. Це є причиною запозичення польської реформи для України.

Від 1991 року Польща зуміла здійснити справжній прорив, хоч проблем було багато. У 1989 році ВВП Польщі був менший ніж в Україні, зовнішній борг становив 40 мільярдів доларів, інфляція, житлова криза. Але після виборів 4 червня 1989 року з'явилося багато прихильників змін.

Законом республіки Польщі «Про територіальне самоврядування» 8 березня 1990 року визначено гміни органами місцевого самоврядування, а Закон «Про місцеві органи державної адміністрації» 22 березня 1990 року органом місцевого державного адміністрування визначив воєводств [1, с.95]. Ще більше активізувався процес впровадження місцевого самоврядування у 1992 році коли уряд Ганни Сухоцької вів систему самоврядування на рівні районів і почав займатися новим поділом країни. Але через «політичний землетрус» 28 травня 1993 року ці реформи були відкладені. Розпочався процес голосування за вотум недовіри до уряду Сухоцької, але його не прийняв президент Лех Валенса і навіть розпустив Сейм і Сенат, оголосивши дострокові вибори. Переможці виборів - партії лівого спрямування відклали реформу у «довгий ящик». Але новий уряд вже не зміг зупинити реалізацію реформи публічної адміністрації яку ініціював уряд Сухоцької. Після чергових виборів до парламенту 1997 року перемогли правоцентристські партії, які одразу продовжили реформу самоврядування. Навіть перерва з 1993 по 1997 рік не минула даремно. 2 квітня 1997 року була прийнята Конституція Республіки Польщі, яка закріплювала й обґрунтовувала основні положення місцевого самоврядування. У конституційній системі розподіл про місцеве самоврядування розміщено між розділами про уряд та судову владу, що означало визнання його статусу на рівні з виконавчою гілкою влади. Все це дало у швидкі строки підготували пакет відповідних законів які були ухвалені у травні 1998 року.

Процес реформування місцевого самоврядування проходив у взаємодії з адміністративною реформою. Процес підготовки до реформи ґрунтувався на таких засадах:

- а) одночасність упровадження в життя рівнів повітів і воєводств, що зумовлювалося територіальними, функціональними й економічними умовами;
- б) передбачливість, тобто створення органів територіального самоуправління до початку введення в життя нової моделі адміністративно-територіального устрою;
- в) послідовність здійснення адміністративної влади в державі, що не допускала організаційного безладу й плутанини, протистояло спробам паралізувати процес надання

громадських послуг, а також забезпечує послідовність виконання адміністративних процедур [2, с. 14].

Трирівнева система самоврядування полягала у ліквідації 49 адміністративних органів управління воєводств й створення 16 органів урядової адміністрації. Ліквідовано 287 державних адміністрацій у повітах, а замість них - створено 372 одиниці самоврядування. Впровадження польської реформи самоврядування створило ефективну модель державного управління.

Перший етап реформування розпочався зміною структури адміністративно-територіального поділу і розширенням повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня.

Другий етап відбувся після перемоги на парламентських виборах коаліції Акція виборча «Солідарність», тоді завершився перехід до трирівневої структури адміністративно-територіального устрою. В польській урядовій системі сьогодні існує два окремих типи структур: перший - державна адміністрація центрального, регіонального і районного рівнів; другий - місцевий, на якому державних адміністрацій немає, замість них центральний уряд делегує окремі повноваження муніципалітетам, фінансуючи їх витрати. Міністерства, інші центральні інституції через «спеціально адміністрацією» та делегують повноваження органам місцевого самоврядування [3].

Реформа місцевої влади в Польщі здійснювалась відповідно до трьох напрямків: політичного, визначальними характеристиками якого, були процеси інституційного будівництва нових демократичних інститутів, особливості демократизації політичної сфери, зокрема: а) упровадження регіонального самоврядування, розширення прав безпосереднього впливу регіонів на формування державної регіональної політики, формування державних органів влади; б) запровадження нових законодавчих норм виборчого права в місцеві органи; в) гарантування та створення ефективних механізмів контролю громадян за діяльністю місцевих органів влади; г) ефективні механізми політичної участі громадян на місцях; інституційного - формування структурних компонентів нової системи місцевої влади з одночасною трансформацією центральних органів;

функціонального-перерозподіл влади, можливостей і повноважень між центральними рівнями державного управління й рівнями органів місцевого самоврядування [4, с. 315].

За твердженням української дослідниці Г. Зеленько, готовність і здатність суспільства до демократичного транзиту напряму пов'язані з рівнем його соціокультурного розвитку, що включає в себе історичні традиції, ціннісні установки, ментальність, характер відносин еліт і суспільства [5, с. 33]. Зважаючи на це можна стверджувати, що стан суспільної свідомості і високий рівень національної консолідації сприяли становленню місцевого самоврядування. Реформа місцевої влади набула завершеного вигляду, коли чинності набули прийняті 5 червня 1998 р. три закони: «Про самоврядування повіту», «Про самоврядування воєводства», «Про державну адміністрацію у воєводстві». Відповідно до цих й інших вищезазначених законодавчих актів у РП сформовано новий адміністративний устрій, який складається з трьох рівнів публічної влади (локальний рівень охоплює самоврядування гмін, міст і повітів; регіональний рівень – самоврядування воєводства; урядовий включає уряд, центральну адміністрацію та урядову адміністрацію у воєводстві). Відповідно, система місцевого самоврядування в Польщі є триступеневою - гміна, повіт, воєводство. При впровадженні реформи децентралізації влада зіштовхнулася з низкою проблем:

залишився сильний центральний державний апарат, який контролює дотримання законів та встановлює їх; однією з найбільших політичних проблем стало визначення кордонів нових територіальних одиниць, оскільки реформа призвела до скасування більшості адміністративних регіонів [6];

розв'язання питання заборгованості низки закладів (шкіл лікарень), що переходили в комунальну власність територіальних органів [7]; «...у нас є ще забагато гмін, повітів, воєводств. Треба скорочувати їхню кількість, укрупнювати громади. Ефективні самоврядні

громади - це ті, які мають не менше 50 тисяч осіб.» стверджує в інтерв'ю Єжи Стемпень-польський політик, учасники «круглого столу»- групи з питань місцевого самоврядування в Польщі[8].

Висновки. Отже, реформа децентралізації в Польщі сприяла уніфікації організаційної структури країни. Це наближено її до європейських стандартів територіального устрою держави й структури органів місцевого самоврядування.

При виборі польської моделі децентралізації українським політикам слід враховувати: різну місцеву специфіку України і Польщі, різні історичні передумови, різний менталітет громадян. Враховуючи, що подібна модель місцевого самоврядування функціонує в багатьох європейських країнах, сподіваємося, що Україна в проведенні реформи децентралізації наблизиться до них.

Список використаної літератури.

1. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym* // *Dziennik Ustaw*. – 1990. – №16, – *Poz.95*.
2. Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки / Є. Корчак // *Економічний часопис*. – 2001. – № 1. – С. 1318.
3. Закон Республіки Польща «Про повітове самоврядування» // *Партнерство*. – 2000. №2. – С.9–10.
4. Малиновський В. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації : монографія / В. Малиновський. – Луцьк : СПД Гадак Ж. В., 2010. – 451 с
5. Зеленько Г. «Навздогінна модернізація»: досвід Польщі та України / Г. Зеленько – К. : Критика, 2003. – 216 с.
6. Горжсєлак Г. Децентралізація територіальної організації в Польщі / Г. Горжсєлак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm>
7. Свяневич П. Місцеве самоврядування в Польщі [Електронний ресурс] / П. Свяневич. – Режим доступу : <http://www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm>
8. Ліценко Ю. В. Я занепокоєний ходом української реформи місцевого самоврядування [Електронний ресурс] / Юлія Вікторівна Ліценко. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://wz.lviv.ua/interview/190813-vezhy-stempen-ya-zanepokoienyi-khodom-ukrainskoi-reformy-mistsevoho-samovriaduvannia>.
9. Гончарук Т., Шумка М. Громадянське суспільство в Україні: проблеми становлення та потенціал / Михайлина Шумка, Тетяна Гончарук // *Матеріали міжнародних філософсько-економічних читань*. – Львів, 2011. – С.215-222.
10. Гончарук-Чолач, Т. Сучасні парадигми державного управління: теоретико-філософське осмислення / Тетяна Гончарук-Чолач // *Психологія і суспільство*. – 2010. – № 4. – С. 72-81.
11. Гурик М.І., Шумка М. Л. «Каста луччих людей» у соціально-філософському вченні Дмитра Донцова / Михайлина Шумка, Мирослава Гурик // *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. – Серія «Філософія». – Вип. 8. – Острог, 2011. – С. 36-46.
12. Гончарук Т. В., Гурик М. І., Шумка М. Л. Філософські проблеми державного управління. Навч. посібник. Тернопіль. – Економічна думка, 2010. – 126 с.