

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ У КРАЇНАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ ТА СЛОВАЧЧИНИ)

Постановка проблеми. За останні роки питання політики децентралізації стає все популярнішим та цікавішим серед громадян України. Оскільки Україна бере курс на Євроінтеграцію, покращення роботи та діяльності територіальних організацій влади, зміцнення та підвищення ефективності місцевого самоврядування вимагають значно більшої уваги та оптимізації. Політика децентралізації дозволить створити більш сприятливу політичну та економічну ситуацію в Україні і буде каталізатором для трансформації нашої країни у справжню європейську розвинуту державу. Варто зазначити, що використання досвіду проведення децентралізації у таких країнах як Польща та Словаччина, може значно допомогти у розробленні ефективного плану такої політики для України, а також спроектувати результати та наслідки такої реформи у нашій країні.

Мета. Дослідити особливості проведення політики децентралізації та її ефективність у країнах Східної Європи (у Польщі та Словаччині). Особливий акцент буде зроблений на вирішенні таких **дослідницьких питань**:

- проаналізувати процес проведення децентралізації у Польщі та Словаччині, довести їхню ефективність
- визначити закономірності проведення децентралізації у Польщі та Словаччині
- довести чи спростувати про можливість ефективного проведення такої політики в Україні, використовуючи досвід східноєвропейських країн

Стан дослідження. Враховуючи, що в Україні активно проводиться реформування, питання децентралізації, яке поставало і раніше, поглиблено досліджується сучасними науковцями, вченими та журналістами. Політика децентралізації є дуже актуальною для України, а досвід країн Європи лише підтверджує ефективність подібної політики і змушує вітчизняних науковців вивчати це питання. Зокрема, питанням політики децентралізації країн Східної Європи цікавилися і розкривали у своїх працях цю тему П. Шенсн (цікавився результатами реформи у Польщі), А. Руснакова, І. Гнидюк (децентралізація у Словаччині), Ю. Вілкул (питання такої реформи в Україні).

Виклад матеріалу. Щоб розпочати вивчення та дослідження політики децентралізації, потрібно розібратися з її значенням. Децентралізація— процес перерозподілу або диспергування функцій, повноважень, людей або речей від центрального управління. Децентралізація влади включає в себе територіальну та політичну сторони. Тобто, децентралізація може проводитися шляхом зміщення влади із центрального міста до інших територій (адміністративна сторона децентралізації), а також за рахунок передачі повноважень щодо прийняття певних рішень будь-якої галузі з вищого чиновницького рівня до нижчого.

Тепер перейдемо до питання проведення децентралізації у Польщі.[1] Перший етап проведення цієї адміністративної реформи розпочався у 1990 році, був визначений законом “Про територіальне самоврядування”. Було відновлене місцеве самоврядування, створені гміни, які отримували право розпоряджатися суспільними проблемами та питаннями місцевого рівня.[2] Їм надавалася фінансова підтримка для вирішення проблем місцевого рівня та реалізації місцевих завдань. Таким чином, повноваження щодо вирішення проблем та питань на місцях відійшли від органів центральної влади і перейшли до органів місцевого самоврядування. Децентралізація місцевої влади в Польщі була закріплена Конституцією, прийнятою в 1997 році(саме 16 стаття Конституції закріплювала та визначала місцеве самоврядування суб'єктом публічної влади). Також був закріплений принцип системи управління, що базувалася на двох підсистемах: на базі місцевого самоврядування, що діяло на засадах політики децентралізації, та урядовій адміністрації, яка мала працювати на засадах централізації.

Другий етап адміністративного реформування ознаменувався появою органів самоврядування повіту та воєводства. Важливо вказати те, що суспільні завдання були розподілені таким чином, щоб вони не перебували у компетенції одночасно різних рівнів. Був запроваджений новий формат гмінів, повітів та воєводств, з огляду на їх здатність до виконання певних завдань та отриманих повноважень. Поділ був реалізований так, щоб мешканці усіх адміністративно-територіальних одиниць мали доступ до спеціалізованих суспільних послуг. Також, подібне реформатування мало впливати на ефективне просування політики регіонального розвитку. На території Польщі були утворені 2478 гмінів, 373 повіти та 16 воєводств. У середньостатистичному польському воєводстві проживало близько 2,4 млн. мешканців, його територія складала приблизно 19,5 тис. км².

Місцева влада в гмінах була поділена на постановляючу та виконавчу. Ради гмінів та повітів, воєводські сеймики мали можливість ухвалювати різноманітні рішення, які входили в їхню компетенцію, а представники виконавчої влади (війти, старости, бургомістри, воєводи) мали приступати до їхнього виконання. Функції державної адміністрації і контролю за місцевим самоврядуванням на всіх рівнях міг виконувати лише воєвода. Вже з 1999 року мешканці країни отримали можливість обирати постановляючу владу усіх трьох рівнів, що якісно змінило склад управління на місцях.

Реформована фінансова система почала фінансуватися на засадах доповнюваності та раціонального розподілу на різні сфери життя. Наприклад, гміни відповідали за реалізацію та розвиток початкової освіти, розвиток охорони здоров'я та забезпечення усіх комунальних послуг; повіти здебільшого дбали про середню освіту та частково про місцеву політику працевлаштування та проблеми пов'язані з ним; воєводства ж забезпечували політику постійного підвищення рівня життя (управлінський центр відповідав лише за створення стандартів надання державних послуг).

Таким чином, воєводства повністю брали на себе відповідальність за політику розвитку регіонів, управлінський центр виконував лише допоміжну роль та функцію координації. У компетенцію місцевого самоврядування було передано певні суспільні завдання (підготовка стратегії розвитку регіону, що мала на меті підвищення рівня життя населення у адміністративно-територіальній одиниці), інші ж проблеми та завдання вирішувалися адміністративним центром (вирішувалися проблеми екології, комунікації і, звичайно, вищої освіти). По суті, в країні з'явився новий вид регіональної політики, що був названий інтра регіональною політикою. Тобто, уряд встановлював загальні цілі регіонального розвитку, що визначали стратегічні завдання, які повинні були максимально каталізувати збільшення рівня прогресу воєводства. Органи місцевого самоврядування опрацьовували стратегії розвитку регіону, які отримували від управлінського центру, маючи повну самостійність при виборі конкретних цілей та завдань для реалізації, незалежність у виборів сфери фінансування.

Насправді, адміністративна реформа у Польщі викликала чимало диспутів, адже не всі були впевнені у її реальній ефективності. Управлінська модель, створена у Польщі, функціонувала за зразком практично усіх країн ЄС, і можна стверджувати, що наприкінці 20 ст. у Польщі була створена система регіонального регулювання влади, яка відповідала усім стандартам Євросоюзу. В загальному, реформування досить підвищило рівень та якість роботи місцевої влади (зокрема, у соціальній сфері), проте, все ж таки не змогло запровадити тенденцію фінансової незалежності більшості адміністративно-територіальних одиниць країни, що значно зменшило потенціал розвитку польських воєводств. Подібний польський досвід дозволяє задуматися українським спеціалістам про доцільність проведення реформи децентралізації.

Цікаво також звернутися до досвіду проведення адміністративної реформи у Словаччині. Не так вже й давно Словаччина також не мала органів місцевого управління, але з часом змогла надати останнім реальну владу і достатнє фінансування, що призвело до зростання та ефективного розвитку економіки країни, а відповідно до покращення економічного добробуту. У вересні 1990 року у країні були прийняті закони, що відновили

владу на місцях. В 1998 році урядом Словаччини була затверджена Концепція децентралізації, яка стала основним документом, що визначає і здійснює перерозподіл повноважень та бюджетних фондів між адміністративно-територіальними одиницями вищого і нижчого рівнів та між державою. Концепція складається з територіальної реформи (утворення другого рівня місцевого самоврядування – країв), адміністративної реформи (яка полягає у покращенні системи органів влади та особливості механізму їхнього утворення), децентралізації публічного адміністрування та бюджетної системи(надає раціональні фінансові ресурси та передає повноваження на рівень місцевого самоврядування).

В результаті територіально-адміністративної реформи у Словаччині з'явилося більше 3000 населених пунктів, 8 країв. Після цієї реформи проводиться перерозподіл повноважень та бюджету за трьохрівневою «роздільною моделлю»: муніципалітет – край – держава.[3]

Управлінський центр Словаччини максимально віддалений від того, чим займається місцеве самоврядування(навіть на рівні країв не існують консолідовані державні адміністрації). Така модель адміністрацій не допускає адміністративний вплив держави на економічні процеси в краях і на інших рівнях місцевого самоврядування. Переважно, уряд займається питаннями вищої освіти, податками, внутрішньою безпекою, обороною, його вплив на територіальні громади є мінімальним. Управлінський центр концентрується на основних завданнях, не використовує зайві кошти на вирішення локальних питань(цим власне займається саме місцеве самоврядування).

Муніципалітети є юридичними особами із власними коштами, майном, що зумовлює їхню незалежність від уряду та самостійність політики. По суті, муніципалітети відповідають за політику певного населеного пункту і за результати її проведення. Повноваження муніципалітетів діляться на дві групи: особисті, ті що встановлюються самостійно і на делеговані державою. Муніципалітети займаються розвитком усіх локальних інфраструктур та забезпечують реалізацію локальних потреб.

Важлива і діяльність органів місцевого самоврядування вищого рівня, що також мають власне майно та фінанси, є юридичними особами, а також незалежними від діяльності управлінського центру та муніципалітетів. Органи місцевого самоврядування мають власні функції (розвиток середньої освіти, міжміського транспорту, лікарень, різноманітних соціальних послуг та інше), а також делеговані їм державою (певні повноваження у розвитку сфери охорони здоров'я та професійної освіти).

Можна зробити логічний висновок, що найвпливовішою є діяльність саме муніципалітетів, що дуже позитивно впливає на економіку країни. Адже саме на них покладаються основні соціально-економічні функції, що і забезпечує їх активну політику. Для муніципалітетів дуже важлива підтримка виборців, що впливає на раціональний розподіл місцевих коштів, який задовільняє більшу частину населення. Саме така система і зробила із Словаччини економічно розвинуту країну.

Висновок. Для України досвід проведення політики децентралізації у Польщі та Словаччині є дуже цікавими і повчальним. Він показує, що подібна політика все ж приводить до позитивних результатів. Хоча, на нашу думку, досвід адміністративної реформи саме у Словаччині є більш показовим для України, адже до проведення децентралізації Словаччина знаходилася на подібному рівні розвитку з Україною, в ній існували непрозорість фінансових потоків, нерациональний розподіл коштів на місцях через значний лобізм в управлінському центрі, через політику централізації органи місцевого самоврядування були повністю незацікавленими у проведенні ефективної регіональної політики.[4] Ми вважаємо, що така адміністративна реформа дійсно потрібна Україні і зможе підняти рівень її соціально-економічного розвитку. Але, варто зазначити, що потрібно прислухатися не лише до досвіду інших країн, але й виробляти власну модель розвитку, використовуючи молоді наукові ресурси України.

Список використаної літератури

1. Шенсн Пьотр. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики // Україна на шляху до Європейського Союзу / [ред. Ян Хофмолк, Катажина Смик,

Агнешка Амброзяк, Олександр Марковіч] ; Пьотр Щенсни. – Варшава : Управління Комітету європейської інтеграції, 2006.

2. О местных органах самоуправления : Закон Республики Польша [Электронный ресурс] – Режим доступа : <http://municipalkg.narod.ru/interlaw/gmina.html>

3. Руснакова А. Регіональна політика Словаччини та інтеграція до європейських структур [Електронний ресурс] / АнарРуснакова. – Режим доступу: <http://soskin.info/ea/2008/5-6/200805.html>

4. Гнидюк І. В. Децентралізація бюджетної системи: досвід Словаччини та перспектива для України [Електронний ресурс] / І. В. Гнидюк. – Режим доступу: search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost...site

5. Вілкул Ю. Реформа стукає в двері // Місцеве самоврядування та регіональний розвиток в Україні. – 2014. – № 2.

6. Децентралізація: чи ввійде Україна у відчинені двері, як Польща 1989го? // Дзеркало тижня. – 2014. – 18 лип. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://dt.ua/internal/decentralizacija-chi-vviyde-ukrayina-u-vidchineni-dveri-yak-polscha-1989-go-.html>

7. Політологія: лекційний курс і практикум [Текст] : навч. посіб. / Т. В. Гончарук, М. І. Гурик, І. С. Дмитрів [та ін.] ; за ред. Т.В. Гончарук. – Тернопіль : Астон, 2009. – 375 с.

8. 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.

9. Гончарук-Чолач, Т. Сучасні парадигми державного управління: теоретико-філософське осмислення / Тетяна Гончарук-Чолач // Психологія і суспільство. – 2010. – № 4. – С. 72-81.

10. 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.

11. Гончарук Т. В., Гурик М. І., Шумка М. Л. Філософські проблеми державного управління. Навч. посібник. Тернопіль. – Економічна думка, 2010. – 126 с.