

розвитку спроможності новоутворених територіальних громад має бути запроваджена всебічна їх державна підтримка шляхом розширення інформаційної, методичної, консультативної та фінансової підтримки, визначеної законодавством України; надання грантової та навчальної підтримки, зокрема, підтримка грантів за проектами ЄС/ПРООН, надання інвестицій державним Фондом регіонального розвитку на реалізацію соціально орієнтованих програм і проектів. Важливого значення набуває впровадження системи навчання представників місцевого самоврядування та громадськості в питаннях створення та дієвості органів самоорганізації населення, мобілізації грантів та інвестицій у вирішенні актуальних проблем кожної окремої території як рівноправної частини об'єднаної територіальної громади, розвитку діалогу та прийняття рішень на засадах консенсусу. В цьому контексті доцільним є відкриття при вищому навчальному закладі, зокрема Тернопільському національному економічному університеті, центру підготовки лідерів органів самоорганізації, які стануть активними провідниками ідей децентралізації влади на місцях, забезпечуватимуть проведення системних реформ місцевого самоврядування, сприятимуть консолідації громад та підвищенню спроможності об'єднаних територіальних громад, розвитку громадського діалогу тощо.

Література

1. Методика формування спроможних територіальних громад. Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 № 214 [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-p/paran10#n10>

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015, №157-VIII [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

3. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р " [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/regional-dev/reformuvannya-miscevogo-samovryaduvannya-ta-teritorialnoyi-organizaciyi-vladi-v-ukrayini-643805>

4. <http://www.minregion.gov.ua/news/announces/decentralizaciya-vladi-i-reforma-miscevogo-samovryaduvannya/> / Офіційний сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України

ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В ПОЛЬЩІ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Досвід багатьох зарубіжних країн демонструє, що за недостатності у органів місцевого самоврядування фінансових ресурсів для належного утримання територіальних громад та надання їх населенню належного рівня суспільних послуг здійснювались численні реформи, які в основному були спрямовані на децентралізацію управління. Нині такі процеси активно проходять в Україні. В розвинених країнах Європи в процесі децентралізації реформи першочергово були пов'язані з укрупненням адміністративно-територіальних утворень. Розвинені країни Європи володіють значним досвідом проведення адміністративно-територіальних реформ, зокрема щодо і укрупнення і подрібнення територіальних одиниць. Укрупнення органів місцевого самоврядування здійснювали "командним методом злиття", а також стимулюванням добровільного об'єднання адміністративно-територіальних утворень.

Позитивна оцінка міжнародними експертами адміністративно-територіальної реформи в Польщі, а також сусідство з Україною та певна ментальна схожість населення акцентує увагу на необхідності вивчення польського досвіду та використання його позитивних сторін якомога повніше в українських умовах. Варто зауважити, що акцентування уваги лише на позитивних сторонах містить небезпеку повторення помилок сусідньої держави. З метою засвоєння для України уроків проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі необхідно цей досвід ретельно проаналізувати й розвинути.

У Польщі було кілька спроб вдосконалити адміністративно-територіальну систему. Трирівневий поділ, хоча і з суттєвими модифікаціями, мав місце у Польщі у період між двома світовими війнами, зокрема у 1939 р. Польща складалася тоді з 16 воєводств і столичного міста Варшави [1]. У 1946 році відбувся перший післявоєнний адміністративний розділ, виникло 14 воєводств і два великі міста (як самостійні одиниці): Варшава – столиця держави, і Лодзь. Воєводства ділилися на 299 повітів, у тому числі 29 міських. Повіти – на ґміни, яких було понад 3000. Найбільшим стало Познанське воєводство – 39,2 тис. кв. км., а найменшим – Ґданське – 10,7 тис. кв. км. Більше всього жителів налічувало Шльонське (Сілезьке) – 2,823 млн. чол., а найменше –

Ольштинське – 352 тис. чол. У 1950 році виникло три нових воєводства з центрами в Кошаліні, Зеленій Гурі й Ополе [2].

У 1975 р. територія держави була розділена на 49 провінцій (воєводств) і понад 2400 муніципалітети (гміни) [3, 141]. Повіти були ліквідовані, а адміністративна структура Польщі змінилася з триступеневої на двоступеневу. Мінімальними адміністративними одиницями стали 2345 гмін і 814 міст, і навіть окремі райони деяких великих міст [2]. В цей період адміністративно-територіальні утворення функціонували в межах централізованої системи. У 1980-х роках територіальні громади отримали певну незалежність від центральної влади, однак це не відобразалось в нормативних актах. У 1990 р. Польща відновила територіальне самоврядування, що діяло в середині ХХ ст. і було створено самоврядування гмін, а провінції залишатись повністю підконтрольні органам державної влади. В конституції Польщі 1997 р. затверджено статус гмін як основної одиниці самоврядування [4].

У 1998 р. було вирішено, що новий адміністративно-територіальний поділ повинен складатися з трьох щаблів – гміна, повіт і воєводство та відповідати принципів, що кожна одиниця поділу повинна бути одночасно одиницею місцевого самоврядування з відповідно визначеним обсягом повноважень. Зокрема, 5 червня 1998 р., Сеймом Польщі було ухвалено три закони, які встановили принципи організації територіальної організації влади на місцевому рівні: “Про самоврядування повіту”, “Про самоврядування воєводства”, “Про урядову адміністрацію у воєводстві”.

З 1 січня 1999 р. впроваджено нові засади територіального поділу на 16 воєводств, 308 земських повітів і 2489 гмін [5, 13]. Слід зауважити, що Урядовий проект закону про запровадження основного, трирівневого, територіального поділу держави пропонував утворити 12 воєводств й уповноважити уряд видати розпорядження на утворення повітів. Найбільше суперечок виникло під час узгодження кількості та територіальних меж воєводств. Вихідним пунктом було питання, чи воєводства мусять бути великими одиницями, зі значним економічним і людським потенціалом, які могли би виконувати завдання регіонального характеру (10–17 воєводств), чи треба залишити більшу кількість воєводств (25–49), що гарантувало би їхнім містам-столицям кращі умови для розвитку. Зрештою, був ухвалений законопроект, що встановлював 16 воєводств [1]. У 2002 р. скасовано 7 повітів [5, 13]. Варто наголосити на тому, що ще у 1997 р. найбільша кількість муніципалітетів (43%)

включали територіальні громади з чисельністю населення 5–10 тис. осіб. Мінімальна чисельність населення, яку охоплював один муніципалітет була 1 тис. осіб.

Вражаючою особливістю реформування польської системи місцевої влади, яке відбувалося в трьох вимірах, є те, що в межах цього процесу заходи вживалися швидко, а закони й політичні напрямки детально не обговорювалися, оскільки реформатори прагнули діяти якомога швидше. Під час першого етапу реформ муніципальні органи влади були наділені широкою автономією та фіскальними повноваженнями. Тим не менше, зміни на територіальному рівні та запровадження місцевого самоврядування на вищих щаблях влади відбулися аж у 1998 році. Друга основна хвиля змін зачепила інституційну структуру органів місцевої влади. Третя – стосувалася реформування діяльності органів місцевої влади, коли посадовці органів місцевої влади намагалися знайти більш ефективні шляхи управління місцевими справами та послугами [3, 141].

З позитивних моментів проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі варто відзначити, що лише впродовж року уряд спромігся підготувати повний пакет законопроектів, які були необхідні для реструктуризації польської публічної адміністрації та маючи проурядову більшість у парламенті досить швидко їх провів. Важливу роль у цьому процесі відіграли і дослідники, які попередньо працювали над цією темою багато років та зуміли виробити оптимальну для Польщі модель адміністративного поділу. Польські науковці проводили дослідження спільно з представниками провідних університетів світу, зокрема Великобританії, Данії, Норвегії, Франції, США та інших країн. Експертну підтримку активно забезпечувала Рада Європи. Позитивним уроком для України є те, що самоврядування у польських гмінах є невідконтрольне повітовому та воєводському самоврядуванню. Гміни є самостійними територіальними спільнотами, які реалізують повноваження від власного імені та під власну відповідальність.

Крім глибокого експертного опрацювання моделі реформ, звертає на себе увагу також і широка просвітницька кампанія в Польщі. Зокрема, поширенням інформації щодо реформи займалася Комісія Місцевого Самоврядування при Громадянському Комітеті та неурядова організація “Фонд розвитку місцевої демократії”. Були створені консультаційні та тренінгові центри; вже до 1998 р. тренінг-курси пройшли близько 50 тис. учасників [1].

Варто виділити і окремі критичні моменти проведення

адміністративно-територіальної реформи в Польщі. Польська система розподілу фінансових ресурсів і надалі певною мірою залишається централізованою, оскільки частина повноважень окремих органів місцевого самоврядування забезпечується за рахунок прямих трансфертів з державного бюджету (цільові субвенції та дотації). Зокрема це стосується повітів та воєводств, які майже не отримують фінансових ресурсів за рахунок податків, окрім мінімальної частки державних податків. Процес планування цільових трансфертів досить довготривалий та багатоетапний, що призводить до нестачі та несвоєчасності надходжень до бюджетів місцевого самоврядування, а особливо гостро це відчувається на рівні повітів і воєводств. Більшість майна, що держава передала у комунальну власність, зосередилась у гмінах. Ще одним критичним моментом польського досвіду, на який Україні варто звернути увагу та врахувати є те, що не було враховано різницю між сільськими та міськими гмінами, а також між різними повітами щодо різної кількості фінансових ресурсів, які вони можуть акумулювати та розпоряджатися.

Отже, підсумовуючи результати нашого дослідження відзначимо, що досвід адміністративно-територіальної реформи в Польщі для України є досить цінним, однак в Україні не варто механічно послуговуватись цим досвідом, щоб не повторювати чужі помилки. Варто враховувати уроки Польщі та інших розвинених держав, вітчизняні умови та виробити оптимальну, найбільш придатну для України модель адміністративно-територіального поділу та фінансування місцевого самоврядування.

Література

1. Пресняков І., Шаповалова Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати // Наталя Шаповалова, Іван Пресняков [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html>.
2. Данилюк О. Досвід Польщі у сфері адміністративно-територіальної реформи // Ольга Данилюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ogo.ua/articles/toprint/2015-07-09/64668.html>.
3. Остаточний звіт. Консультаційна підтримка реформи місцевих бюджетів, QCBS-2. Грудень 2010. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/file/link/316392/file/Final_report_QCBS-1_UKR.rar; jsessionid=8ADD87CA4956123AE459381AF1CBF98E.

4. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.

5. Mikolajewicz Z. Finanse samorządu terytorialnego w Polsce na przykładzie województwa Opolskiego / Z. Mikolajewicz, K. Lotko-Czech, I. Vakolska-Frankowska. – Opole, 2010. – 163 s.

Світлана САВЧУК

Тернопільський національний економічний університет, Україна

ПРОЗОРИСТЬ БЮДЖЕТУ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ

В умовах адміністративно-територіальної реформи вагомим чинником, що сприяє ефективному розвитку регіонів, постає прозорість бюджету, доступність та зрозумілість інформації щодо здійснення бюджетної політики на місцевому рівні. Адже одним із пріоритетних завдань, яким повинні у своїй діяльності керуватися органи державної влади та місцевого самоврядування, має бути врахування суспільних інтересів і потреб територіальних громад.

Гарантією надійності та довіри до бюджету, процесу реалізації законодавчо регламентованих організаційних засад бюджетного процесу є безумовне дотримання у вітчизняній практиці такого принципу функціонування бюджетної системи України, як принцип публічності та прозорості, що полягає в інформуванні громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного та місцевих бюджетів, а також контролі за їхнім виконанням [1]. Саме даний принцип і слугує основою для формування довіри громадськості до бюджетної політики, яка проводиться органами державної та місцевої влади. Це, відповідно, підвищуватиме ефективність стимулюючих механізмів розвитку регіону, сприятиме збільшенню обсягів надходжень до бюджетів різних рівнів, а також посилить ефективність державного та громадського контролю в процесі мобілізації й використання бюджетних коштів.

З метою сприяння прозорості бюджетного процесу та підзвітності громадськості органів місцевого самоврядування, Центром політичних студій та аналітики (ЦПСА) започатковано проект «Створення і впровадження державної системи контролю за коштами “Відкритий