

УДК 342.553

**РОЗБУДОВА ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В ПОСТСОЦІАЛІСТИЧНІЙ ПОЛЬЩІ:
ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ****Шпортюк Н.Л.**здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
НАДУ при Президентіві України**I. Вступ**

Розбудова української державності за часів незалежності висуває велику кількість нових питань у галузі вирішення місцевих проблем. Справа в тому, що розвиток економічної і соціальної системи демократичної держави має спиратися на ініціативу населення різних територій, об'єднаного спільними місцевими інтересами. При тому місцева ініціатива має переплітатися з діями представників політичної влади, яка теж зацікавлена в позитивному вирішенні проблем забезпечення життєдіяльності населення регіонів, і потребує використання закордонного, переважно європейського, досвіду.

Спеціальних досліджень з цієї проблеми в польській та українській науці практично немає. За винятком кандидатського дослідження і кількох статей М. Марчука, прямо присвячених цій проблематиці, певні сюжети з розбудови територіального устрою в пострадянських країнах на прикладі Польщі та України знайшли відображення у працях вітчизняних дослідників Л. Беззубка, В. Борденюка, В. Журавського, В. Іванова, Д. Кольцова, В. Кравченко, Є. Мальто, М. Пітцика, В. Сєрьогіна, С. Телешуна, О. Ярмиша. Але їх праці, які фрагментарно висвітлюють вказану проблему, не утворюють цілісне уявлення про її сучасний стан. Це і підкреслює наукову і практичну актуальність цього дослідження.

II. Постановка завдання

Проаналізувати основні закономірності утворення територіальної основи місцевого самоврядування в Польщі та показати оптимальні шляхи адміністративно-територіальної реформи в Україні.

III. Результати

Слід вказати, що спроби українських законодавців утворити територіальну основу сучасного місцевого самоврядування спрямовані на творче запозичення і пристосування до українських реалій відповідного досвіду тих країн, які увійшли до Європейського Союзу. Серед них помітну роль відіграє Польща, яка за площею та кількістю населення є найближчою до нас. Вона вирішила за європейськими зразками питання адаптації власного законодавства до права

ЄС, у тому числі – у галузі децентралізації державного управління й надання самостійності органам територіальних громад у вирішенні місцевих справ [1]. Цього потребує й Україна, яка визнала юридичну чинність європейської Хартії місцевого самоврядування (Закон України від 15.07.1997 р. № 452/97 – ВР). Цей акт проголошує встановлення європейських стандартів щодо визначення й захисту прав територіальних громад і органів місцевого самоврядування на участь у вирішенні питань місцевого значення [2]. Хартія зобов'язала держави, які підписали її, гарантувати правову, адміністративну та фінансову автономію територіальних громад [3, с. 19; 4, с. 68; 5, с. 37].

На перший погляд, у нас є правова основа для побудови самоврядування за зразками Європи, адже діє територіальна громада. Нею визнається сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, які є адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр. У широкому розумінні територіальна громада є складним соціальним явищем, за яким визнається таке: 1) демографічна ознака, за якою громадяни реалізують через органи самоврядної влади місцеві інтереси; 2) територіальна ознака, відповідно до якої визначається простір у певних кордонах, де реалізується локально-територіальний характер самоврядування. Усе це начебто наближає наші громади до європейських, зближує Україну з Польщею у цій галузі суспільного життя. Але в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" вказано, що крім права від територіальної громади необхідна й реальна здатність вирішувати питання місцевого значення. Цей факт викликає ряд проблем, оскільки концепції місцевого управління і самоврядування мають бути підкріплені заходами щодо побудови територіальної основи громад, чого в Україні не зроблено [6]. Існуюча система територіальної організації влади неефективна, що може призвести до негативних соціально-економічних і політичних результатів унаслідок дуалізму виконавчої влади та місцевого самоврядування на обласному і район-

ному рівнях, закладених у Конституції та законодавчих актах України, дублювання повноважень органів виконавчої влади і самоврядування, слабкості економічної основи громад. Це призводить до занепаду територій і не сприяє пошуку громадами власних економічних механізмів сталого розвитку. Між іншим, у країнах ЄС відбувся розвиток субсидіарності, регіоналізації та децентралізації, визнаних принципами державної політики.

Кардинальні зміни в соціально-економічній сфері країн ЄС спричинили появу муніципальних концепцій, пов'язаних з теорією держави соціального добробуту, серед яких виділяється теорія соціального обслуговування. Муніципалітети оголошено інструментами соціального обслуговування в інтересах усіх класів суспільства. Виконання таких завдань потребує реформування територіальної організації як основи самоврядування в багатьох державах [7, с. 253–257]. І це є важливим для Польщі та України. Новий соціальний тип цих держав вимагає зміни територіального устрою й великих адміністративних реформ. Ці реформи мають позитивні результати в Польщі, але захлинулися в нашій країні, оскільки державна влада всіма засобами намагається зберегти контроль за територіальними спільнотами громадян, що не прийнятно для ЄС, де комунам надано самостійність з урахуванням їх історичної, економічної й культурної специфіки, що визначило успіх польської реформи територіального устрою, зате проігноровано нашим політикумом. Створюється враження, що політиків не турбує те, що українська територія “зліплена” за радянську добу з таких земель, де були різні політичні, економічні й соціальні системи, закріплені різними системами права (польського, румунського, угорського та чесько-словацького). І наші громади мають обмежену здатність реалізовувати свої права, оскільки Україна є унітарною державою, де ліквідовані місцеві особливості, вироблені протягом історичного розвитку [8; 9].

Після встановлення державної незалежності України були проведені організаційні заходи зі скасування радянської системи представницьких органів влади. Проте з появою незалежної України, в її законах не закріпили визначення цієї держави як буржуазної, і на рівні свідомості пересічних громадян відсутній уявлення щодо відмінностей соціальних типів українських держав – УРСР й України.

Курс СРСР на індустріалізацію і побудову “соціалістичних містечок” призвів до того, що поняття “місцеве самоврядування” викреслили з наукового лексикону, а в практиці управління це явище замінили на державне управління на місцях. Воно було добре

обґрунтованим, але вкрай централізованим, що стало причиною економічної слабкості держави радянського типу. Зрештою, це і призвело до ліквідації панування однієї ідеології та появи різноманітних форм власності, у тому числі – муніципальної, що потребувало повної зміни основ конституційного устрою в Україні. І зусилля України підтримуються ЄС, що засвідчили сумісні наукові видання з проблеми наших і європейських авторів – “Україна на шляху до Європи” (2001 р.) та “Україна на шляху європейської інтеграції. Науково-практичний збірник матеріалів” (2003 р.).

Досвід ЄС у розвитку місцевого самоврядування, уособлений у практиці державного будівництва Третьої Речі Посполитої, цікавий тим, що адміністративні реформи в Європі призвели до зміцнення муніципалітетів унаслідок зменшення їх кількості, а це викликало зміни структур територіального поділу та отримання органами самоврядування кожного рівня чітких та широких повноважень. Стратегія європейців спрямована на розширення регіональної автономії та впровадження провідної ролі представницьких органів місцевих спільнот, що чітко висвітлюється у польській адміністративній реформі [11, с. 21–22].

Напередодні реформ у Польщі розпочалася програма спеціального дослідження “Регіональний розвиток – місцевий розвиток – територіальне самоврядування”, проведених за допомогою ЄС. Становлення нового адміністративно-територіального устрою у постсоціалістичний період вимагало розбудови самоврядування на рівні воєводства й повіту та деталізації його повноважень на ґмінному рівні [12, с. 98–110]. І в пострадянській Україні йшли пошуки потрібного самоврядування і відповідного територіального устрою на засадах, проголошених творцями громадівської та державницької теорій. Елементи громадівської теорії лягли в основу концепції самоврядування, закріпленої в Конституції України, але сама теорія не могла бути реалізованою. Прихильність наших політиків до громадівської теорії спричинила багато не розв’язаних проблем державотворення, тоді як європейське місцеве самоврядування спирається на державницьку теорію [13, с. 9]. Це пов’язано з тим, що громадівська теорія базується на генетичних особливостях самоврядування таких держав, де протягом століть функціонують муніципальні органи.

Специфіка польських реформ самоврядування і територіального устрою доводить, що суспільно-державний характер інституту локальної демократії робить його центральною ланкою в механізмі взаємодії громадянського суспільства і держави. Реформа місцевого самоврядування стала одним з

пріоритетів першого посткомуністичного уряду [14, с. 261–262]. Інтенсивна підготовка дала змогу прийняти в березні 1990 р. новий Акт про місцеве самоуправління й провести у травні 1990 р. вибори до місцевих урядів. Реформа запровадила виборні уряди на муніципальному рівні (гміни), тоді як вищі рівні територіального устрою залишилися під управлінням державної місцевої адміністрації. Таке вирішення нагальних проблем створення системи польської локальної демократії, яка врахувала західний демократичний досвід, було перехідним, тимчасовим. Саме тоді навіть найзапекліші демократи “західного розливу” добре розуміли (на відміну від деяких українських політиків, які беруть участь у процесі переходу від тоталітарної державності до демократичної і правової), що має діяти вже згаданий принцип необхідної функціональності вирішення проблеми. Існування 49 невеликих регіонів, які за традицією навіть у комуністичних керівників Польщі мали назву воєводств, вимагав модифікації, але не одразу, оскільки спочатку слід було домогтися від західних кредиторів ще комуністичного уряду, щоб вони списали мегаборг Польщі в розмірі 120 млрд дол. І тільки після досягнення такої мети (на що Україна може не розраховувати) можна було перейти до перетворення державності (у тому числі на рівні локальної демократії) за зразками, досягнення яких гарантує вступ до ЄС. Як перша умова вирішення проблеми мала здійснитися реформа адміністративно-територіального устрою Польщі, котра відроджувала демократичну (тобто буржуазну) державність.

Головним “будівельним матеріалом” системи територіального самоврядування мала стати гміна, виступаючи одночасно і як територіальна одиниця (міська чи сільська), і як територіальна корпорація (союз, об’єднання громадян) постійних жителів окремої території. Самоврядування було утворено лише на одному рівні – у гмінах. На рівні воєводства законодавство передбачало утворення самоврядного сеймику, а також діяльність одноособового органу загальної адміністрації – воєводи. Сеймик являв собою форму представництва гміни в масштабі воєводства. При цьому в польському законодавстві доби переходу від економічної та соціальної державності радянського типу відсутні будь-які приписи щодо обов’язку воєводи починати будь-які дії у зв’язку з адресованими йому пропозиціями зі сторони сеймику чи висловлення оцінки його діяльності депутатами представницького органу місцевої влади.

Закон “Про територіальне самоврядування” від 8 березня 1990 р. виходив з необхідності створення конструкції, що визна-

чатиме домінуючою у вирішенні публічних питань локального характеру компетенцію гміни, але це мало тоді лише теоретичний характер. При тому поділ компетенції у вирішенні локальних справ між гміною та урядовою адміністрацією був проведений у загальному вигляді із встановленням обмеженого обсягу децентралізації влади. І проблемами суто локального характеру залишилися у віданні центральної адміністрації, воєвод і районів. Таким чином, позитивні аспекти у здійсненні самоврядних перетворень розвивалися відсутністю чіткого розмежування компетенції між органами самоврядування та центральної адміністрації.

Ясно, що з перехідною системою територіального устрою, на якій мало формуватися перехідне за своїм характером місцеве самоврядування, Польща не могла вступити до ЄС. Для засновників Третьої Речі Посполитої було важко пристосувати країну до європейських вимог, зберігаючи національні традиції державотворення. Про Магдебурзьке право ніхто з польських державознавців і не згадував, так само як і про адміністративно-територіальний устрій, притаманний цій країні між двома світовими війнами, оскільки тодішній політичний режим був диктаторським. А закони 1990 р. не спрямовували Польщу на шлях демократії та створення самоврядування європейського зразка. Перехідні уряди Р. Белецького й Я. Ольшевського не втілили в життя положення тих законів, у яких ішлося про щось подібне до “локальної демократії” цивілізованої Європи. І тут не буде зайвим вказати, що подібна ситуація чекає на Україну, якщо їй можна буде увійти до ЄС. Про це свідчить наша історія, адже на зразки самоврядування Європи спирався М. Драгоманов, коли створював працю “Історична Польща і великоруська демократія”. Він бажав, щоб у вільній і незалежній Україні діяли такі принципи локальної демократії: врахування національних особливостей країни; самоуправління громад і областей; свобода складових народів; взаємозалежність політичної свободи і самоврядування. Драгоманов також детально обґрунтовує ідею децентралізації державного управління в проекті “Вільної Спільки”, який, на жаль, мало цікавить сучасних політиків і науковців України. Лише на парламентських виборах 1997 р. у Польщі перемогли політичні сили, що подбали про появу реформаторського уряду, який розпочав побудову нового територіального самоврядування. Звідси й випливало утворення близького до європейського адміністративно-територіального устрою Польщі [15, с. 3–4].

Майже подібна ситуація виникла в Україні після набуття нею державного суверенітету й незалежності. 12 вересня 1991 р. Верховною Радою було прийнято Закон

“Про правонаступництво України”. Цей закон розв’язав питання стосовно території, населення, правової й державотворчої спадщини нової Української держави, яка оголосила про перехід до неї прав і обов’язків УРСР. Досить ускладнено відбувався процес утворення місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Верховна Рада Законом від 12 березня 1992 р. вивела місцеві ради із системи органів державної влади і надала їм статус органів місцевого самоврядування. Разом з тим передбачалось надання виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад певних повноважень, делегованих державою. У лютому 1994 р. було прийнято Закон “Про формування місцевих органів влади і самоврядування”, яким було скасовано інститут представників Президента на місцях і надано більшої самостійності муніципальним органам влади. У новій редакції цього закону від 28 червня 1994 р. виконкоми відповідних рад отримали право виконувати одночасно й функції місцевих органів виконавчої влади, а на голів відповідних рад було покладено також функції голів місцевих державних адміністрацій [16, с. 630–631, 638]. А далі особливості місцевого самоврядування, заснованого на певному територіальному устрої України, мала визначити Конституція, її Розділ IX “Територіальний устрій України”, Розділ X “Автономна Республіка Крим” і Розділ XI “Місьцеве самоврядування”.

IV. Висновки

Слід мати на увазі, що суб’єктом конституційно-правових відносин у нашій державі виступає не територія, а адміністративно-територіальна одиниця, інакше кажучи – частина території України, яка є організованою певним чином. Така одиниця в жодному разі не виступає географічним чинником. Вона визнана Конституцією України публічно-правовим утворенням, соціальною основою якого має бути населення, що відіграє вирішальну роль у формуванні адміністративно-територіальної одиниці й конституційного розуміння її статусу. Таке визначення правового стану адміністративно-територіальної одиниці сприятиме розмежуванню територій, у межах яких слід формувати самоврядування різного рівня [17, с. 621].

Література

1. Декларація щодо регіоналізму в Європі, прийнята асамблеєю Європейських регіонів // Управління сучасним містом. – 2001. – № 7–9 (3). – С. 162–170.
2. Європейська хартія місцевого самоврядування // Віче. – 2000. – № 3. – С. 43–50.
3. Борденюк В.І. Місьцеве самоврядування та державне управління. Конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В.І. Борденюк. – К. : Парл. вид-во, 2007.
4. Борденюк В.І. Муніципальна реформа: що, як і задля чого? / В.І. Борденюк // Віче. – 1998. – № 7. – С. 68–70.
5. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / [М. Пітцик, Е. Мальто, В. Кравченко та ін. ; за ред. В.В. Кравченка]. – К., 2000.
6. Телешун С.О. Державний устрій України. Проблеми політики, теорії і практики / С.О. Телешун. – Івано-Франківськ, 2000.
7. Муніципальне право України : підручник / [за ред. О.М. Баймуратова]. – К. : Правова єдність, 2009.
8. Журавський В.С. Державне будівництво та місьцеве самоврядування в Україні : підручник / В.С. Журавський, В.О. Серьогин, О.Н. Ярмиш. – К. : Ін Юре, 2004.
9. Калашников В.М. Теоретико-методологічні засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах / В.М. Калашников // Держава і право. Юрид. і політич. науки. Спецвипуск : зб. наук. праць. – К. : Інст. держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – С. 456–464.
10. Беззубко Л.В. Органи самоорганізації населення: проблеми і шляхи рішення / Л.В. Беззубко, Д.В. Кольцова. – Донецьк : Норд-Пресс, 2006.
11. Марчук М.І. Територіальне самоврядування в системі публічної влади Республіки Польща / М.І. Марчук // Право і безпека. – 2004. – № 3. – С. 21–25.
12. Андреева И.А. Реформа местных органов власти и самоуправления в Польше (1990) / И.А. Андреева // Реформы местного управления в странах Западной Европы. – М. : ИНИОН РАН, 1993.
13. Корнієнко М.І. Муніципальне право України. Концептуальні та організаційно-правові питання : навч. посіб. / М.І. Корнієнко. – К. : Алерта, 2005.
14. Марчук М.І. Устрій і завдання місцевого (територіального) самоврядування в Республіці Польща / М.І. Марчук // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – № 25. – С. 261–265.
15. Марчук М.І. Територіальний устрій та місьцеве самоврядування Республіки Польща (1945–2000 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.І. Марчук. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2005.
16. Іванов В. Історія держави і права України : навч. посіб. / В. Іванов. – К. : Атіка, 2007.
17. Конституційне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [гол. ред. Ю.С. Шемшученко]. – К. : Юрид. думка, 2008. – Т. 2.

Шпортюк Н.Л. Розбудова територіального устрою в постсоціалістичній Польщі: досвід для України

Анотація. У статті проаналізовані особливості реформування територіального устрою в Польщі та можливість упровадження позитивного досвіду для проведення адміністративної реформи в Україні.

Ключові слова: місцеве самоврядування, регіони, адміністративна реформа, децентралізація.

Шпортюк Н.Л. Построение территориального устройства в постсоциалистической Польше: опыт для Украины

Аннотация. В статье проанализированы особенности реформирования территориального устройства в Польше и возможность внедрения положительного опыта для проведения административной реформы в Украине.

Ключевые слова: местное самоуправление, регионы, административная реформа, децентрализация.

Shportiuk N. Building a geographically after socialistic devices in Poland: experience for Ukraine

Annotation. The article analyzes the features of the reform of the territorial unit in Poland and the possibility of introducing a positive experience for the administrative reform in Ukraine.

Key words: local government, regions, administrative reform, decentralization.