

УДК 342.553

ОСОБЛИВОСТІ УТВОРЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ САМОВРЯДУВАННЯ ПОСТКОМУНІСТИЧНИХ ДЕРЖАВ (НА ПРИКЛАДІ ПОЛЬЩІ)

Шпортюк Н.Л.

здобувач Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України

I. Вступ

Радикальні суспільні перетворення в Україні надали імпульс для формування місцевого самоврядування як принципово нового для нашої дійсності соціального інституту. Внаслідок цього у свідомості громадян України закріпилася ідея його необхідності для усталеного життя країни, але продовжується дискусія щодо природи й сутності самоврядування, його конкретних форм і територіальної основи для утворення місцевих громад, спроможних власними зусиллями вирішити ті проблеми, які не вирішуються державою. Сучасний процес інституціоналізації локальної демократії в Україні здійснюється наново, адже до виникнення незалежної держави було втрачено традиції самоврядування і наукову теорію його розвитку. З огляду на це слід вказати, що демократичні перетворення викликали розбудову сучасного самоврядування того типу, приклади якого надані державами об'єднаної Європи, передусім Польщею, яка, подібно до України, належить до посткомуністичних держав.

Концепція самоврядування, прийнята для розвинутих держав, виходить з того, що територіальні громади є основним елементом демократичного режиму. У зв'язку з цим існують різні аспекти наукових досліджень принципів і організації територіального устрою Польщі та України як фундаменту самоврядування. Ідейний плюралізм визначив основні напрями наукового пізнання проблеми – ліберальний і радикально-демократичний. І лише в загальному вигляді продовжує існувати марксистська традиція аналізу такої системної реальності, як територіальний устрій Польщі та України.

Зрозуміло, що найбільшу кількість праць з проблеми територіальних перетворень у посткомуністичних країнах присвячено адміністративній реформі в Польщі, де локальна демократія розвивалася швидко. Серед представників ліберального напрямку вивчення проблеми слід назвати англійців Т. Бірна, Є. Коулсона, К. Ліча, Дж. Стюарта і Дж. Чандлера та поляків Б. Завадського, П. Прокопа, Д. Регульського і Є. Русовського. З радикально-

демократичних позицій цю проблему проаналізували польські науковці К. Бьох, Є. Висоцька, Г. Горжелак, Д. Заєць, М. Кулеша, С. Лишевський, Б. Майгер, С. Михайловський, З. Новицьки, П. Свяневич, Й. Тарно, англійці Р. Вудворд, Г. Голліс і К. Плоккер, росіяни В. Бутов, Р. Єнгибарян, В. Ігнатов, М. Кривдинський, Г. Лексін та угорці М. Ільнер і Л. Фалтан. Є й поодинокі випадки аналізу проблеми на основі марксистської методології, що репрезентують поляки А. Пекарі і Р. Швед. В Україні ж з радикально-демократичних позицій проблему територіального устрою локальної демократії проаналізували Є. Бабенков, М. Баймуратов, В. Баранчук, О. Батанов, І. Бутко, В. Журавський, Г. Зеленько, О. Іщенко, О. Конотопцев, В. Лісничий, О. Лялюк, М. Марчук, М. Орзіх, А. Павлюк, Л. Прокопенко, Н. Ярмиш та ін.

II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути особливості утворення територіальної організації самоврядування посткомуністичних держав (на прикладі Польщі).

III. Результати

Використання потенціалу саморозвитку місцевих спільнот громадян сприятиме підвищенню економічної активності населення й органів місцевої влади, всебічному залученню до господарського обігу наявних ресурсів і раціоналізації виробничо-соціальної структури територій. Але кожна людина, підприємство, установа діють не лише в галузевій сфері, а й в територіальному просторі. Тому важливо створити ефективну територіальну організацію самоврядування, але спочатку слід встановити, як це відбувається в сусідів, передусім у Польщі, де є умови для підвищення ролі територіальних громад у державному будівництві.

Перший крок до цього Польща здійснила через чітке розмежування предметів відання у вирішенні місцевих справ між територіальними органами політичної влади й органами самоврядування. Для цього вона мала провести адміністративно-територіальну реформу і розмежувати самоврядні одиниці на трьох рівнях – воєводства, повіту та громади нижнього рівня (гміни). Лише після цієї

реформи органи самоврядування як представники територіальних спільнот громадян здобули самостійність у використанні засобів матеріального характеру задля надання послуг місцевим мешканцям.

Адміністративно-територіальні реформи у Польщі та в Україні спрямовані на перебування територіального устрою як передбаченої законами територіальної організації держави з метою забезпечення найбільш оптимального вирішення завдань суспільства і держави. Здійснюються вони шляхом поділу державної території на частини – територіальні одиниці, які є просторовою основою для утворення і діяльності відповідних органів політичної (державної) влади та органів місцевого самоврядування. Нині розрізняють два основних види територіального устрою. Якщо йдеться про держави з федеративним устроєм, там наявний політико-територіальний устрій. В іншому випадку йдеться про адміністративно-територіальний устрій, який є поділом території держави на частини з адміністративною самостійністю, так само як в Україні та Польщі.

Під час польської адміністративно-територіальної реформи особи, відповідальні за неї, додержувалися принципу, за яким кожна одиниця поділу виступала б ще й одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень. Конституція Польщі, що є унітарною державою, як і Україна, містить принципи солідарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам.

Сейм ухвалив 05.06.1998 р. три закони стосовно принципів організації територіальної адміністрації: 1) про самоврядування повіту; 2) про самоврядування воєводства; 3) про урядову адміністрацію у воєводстві [1]. Місцеве самоврядування після реформи включає регіональні, повітові і гмінні спільноти [3–5], які відповідають трьом рівням основного територіального поділу держави [6, с. 30–38]. Новий територіальний поділ Третьої Речі Посполитої встановлено законом від 24.07.1998 р. З 01.01.1999 р. введено триланковий територіальний поділ, відповідно до якого Польща ділиться на 16 воєводств, 308 сільських повітів, 65 міських (міста на правах повітів) і 2489 гмін. У всіх одиницях територіального поділу діють представницькі органи самоврядування, ради, обрані на загальних виборах строком на чотири роки.

Процеси реформування системи локальної демократії і всієї системи публічної влади в Польщі, стартові умови яких подібні до українських, пройшли послідовно й успішно. На фоні успіху адміністративно-територіальної реформи в Польщі, яка увійшла до ЄС, не викликає заперечень той

факт, що Україна потребує зміни власного територіального устрою [7, с. 249]. Цей процес зумовлено інтеграційними зусиллями держави з наближенням до європейських стандартів, прагненням удосконалити систему державного управління й підвищити ефективність регіональної політики. Необхідність реформування адміністративно-територіального устрою задекларовано вищими владними інституціями та закріплено в низці важливих документів. Нарешті, існують добре обґрунтовані орієнтири щодо можливої конфігурації системи адміністративно-територіального поділу держави [8]. За основу цих розробок слід взяти й польський досвід. За площею території (312 679 кв. км) Республіка Польща посідає 68-ме місце у світі. Її кордони були встановлені на мирних конференціях, які відбувались після Другої світової війни, однак пізніше зазнавали змін унаслідок обміну прикордонними територіями із сусідніми державами, серед яких була й Україна.

Відомо, що фундаментальною й ефективною зміною в Польщі стало відновлення гмінного самоврядування як перший крок до побудови громадянського суспільства. У Польщі ліквідовано органи державної виконавчої влади на рівні гмін і повітів, завдяки чому місцеве самоврядування здобуло реальну незалежність [9]. Така система довела свою ефективність, тому її найважливіші елементи слід запровадити в Україні, де визнано, що адміністративно-територіальний устрій – територіальна організація держави з поділом її на адміністративні одиниці. А такими одиницями слід вважати частину території держави, що є просторовою основою для організації і діяльності місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Відповідно до територіального поділу держави і має функціонувати система вказаних органів на всіх місцевих рівнях [10, с. 599].

Адміністративно-територіальний поділ – необхідна умова організації представницької влади на місцях, тому ради мають бути “прив’язані” до певної територіальної одиниці, під якою розуміється частина території України, що є просторовою основою для організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та самоврядування. Звідси випливає, що представницькі органи адміністративних одиниць, ради, створюються з метою зручності управління на місцях [11, с. 261–262].

Між Польщею та Україною є декілька паралелей щодо розміру місцевих територіальних одиниць. Регіони Польщі подібні за розміром до областей України, а повіти за своїми розмірами трохи більші, ніж райони в Україні (65 міст Польщі зі статусом повітів еквівалентні 130 містам України обласного

значення). Однак є і суттєві відмінності. Так, у Польщі міста зі статусом повітів досить великі (більшість з них налічує щонайменше 100 тис. жителів), і тільки два з них мають населення менше ніж 50 тис. осіб. Однак у Польщі вважають, що кількість міст, які мають статус повітів, дуже велика і має бути зменшена, тим більше, що вони, подібно до України, обслуговують населення оточуючих адміністративних одиниць, що зумовлює проблеми фінансової та адміністративної підзвітності. Але в Україні багато міст обласного значення є меншими і проблема надання послуг у них значна складніша.

Законодавство Польщі своєрідно підійшло до визначення статусу та порядку діяльності тих формувань, які, згідно із законодавством України, визнані органами самоорганізації населення. Польське законодавство називає їх “допоміжними органами”, які створюються в “допоміжних одиницях”. Закон Польщі “Про гмінне самоврядування” у ст. 5 встановив, що самоврядна громада – гміна – “може утворити допоміжні одиниці: сільські округи, райони, селища тощо”. На практиці гмінами створювались і такі допоміжні одиниці, як сільські староства, дільниці й мікрорайони в містах [12, с. 31]. Це впливає із ч. 4 ст. 169 Конституції Республіки Польща, яка встановила, що внутрішній устрій одиниць місцевого самоврядування визначають у межах законів їх розпорядчі органи [13, с. 67]. Однак на рівні Конституції Польщі правовий статус допоміжних органів не визначається.

Допоміжна одиниця може бути утворена лише радою гміни завдяки прийняттю нею окремого рішення. Крім того, рада ухвалює статут цієї одиниці, де визначаються питання організації та сфера діяльності допоміжного органу. Що стосується порядку утворення, об'єднання, поділу, а також ліквідації допоміжних одиниць, то він визначається в статуті гміни. Обов'язковим елементом створення допоміжних одиниць є думка мешканців, які проживають на певній території, висловлена у формі їх ініціативи шляхом подачі відповідної заяви до ради або у формі консультації стосовно ставлення мешканців до ініціативи, висунутою радою гміни. Так, у м. Краків із 750 тис. населенням, за рішенням ради було створено 18 допоміжних дільниць [14]. Польський дослідник Б. Майгер визначає риси таких одиниць таким чином: 1) факультативність їх утворення тільки волею ради; 2) відсутність власних завдань і компетенції; 3) відсутність статусу юридичної особи; 4) брак власних джерел доходів і власного бюджету, внаслідок чого отримання коштів йде за рахунок бюджету гміни (міста); 5) повна залежність від ради гміни; 6) неможливість самостійного створення власних органів; 7) можливість утво-

рення одиниці нижчого рангу в межах конкретної допоміжної одиниці, якщо згоду на це надає рада гміни; 8) законодавче окреслення форм і назв органів; 9) законодавчо встановлений порядок виборів виконавчого органу в селі чи мікрорайону в місті [15, с. 34]. Наведений порядок створення допоміжних органів свідчить, що вони є своєрідним продовженням ради гміни. При цьому Закон Польщі “Про гмінне самоврядування” не регламентує обрання органів допоміжних одиниць. Він вказує лише на те, що сільський староста й члени ради обираються постійними жителями території.

Допоміжні органи не є юридичними особами, і тому їх керівники здійснюють свою діяльність самостійно на підставі доручення, виданого правлінням гміни [16, с. 83]. Вдалі результати дії цих органів, відсутніх в Україні, змушують нас висунути питання про створення таких структур і в нас, але представники політичної влади психологічно не готові до усвідомлення змін у моделі державного устрою. Вони не розуміють нових підходів до функцій, прав, обов'язків, зон відповідальності за стан місцевих справ різними структурами публічної влади, несистемність законодавства з питань перерозподілу повноважень, хоча якість суб'єктно-об'єктних відносин у процесі ефективного муніципального управління пов'язана з виникненням якісно іншого (не радянського) суб'єкта влади. Останній може виникнути лише в результаті громадянського самовизначення, для чого слід проводити реформу адміністративно-територіального устрою України на фоні польського досвіду побудови територіального устрою європейського зразка. У Польщі під час обговорення реформи в 1998 р. було визначено два напрями громадських дебатів – територіальний і функціональний. У першому випадку громадянам через засоби масової інформації демонстрували досягнення картографії в галузі позначення кордонів територіальних одиниць, а в другому – проекти рішень стосовно їх нового статусу.

Не дивно, що увага громадськості та енергія політиків була прикута до нової карти територіального устрою, де в різних комбінаціях креслили повіти невизначеної кількості. У процесах реформування місцевого самоврядування в Польщі беруть активну участь чотири суспільні організації (корпорації): Союз польських метрополій (об'єднує 12 великих міст); Союз польських міст (об'єднує понад 240 середніх міст); Союз польських містечок (об'єднує гміни з населенням менше 40 тис. жителів); Союз сільських гмін (об'єднує більше ніж 350 гмін). Ці організації уклали угоду про інтелектуальну співпрацю і надали на розгляд уряду сумісні звернення. Мета об'єднання – досягти консенсусу по

законодавчих актах у сфері місцевого самоврядування в цілому та його територіальній основи, адже це сприятиме децентралізації публічних фінансів як основній вимозі ЄС до нових членів цієї спільноти [17].

Що стосується функціонального напрямку, то сутність проблеми полягає в організації процесу вирішення нагальних місцевих справ. Щоб уникнути звинувачення в розподілу країни, уряд запропонував змішаний статус нових регіонів за рахунок проголошення принципу співіснування державної адміністрації (аж до губернатора, що призначається прем'єр-міністром) та виборного регіонального уряду. Ще один функціональний напрям реформи звівся до боротьби авторів реформи проти центральної бюрократії стосовно децентралізації, але чиновникам вдалося відкласти децентралізацію багатьох установ. Так, на невизначений час було збережено контроль міністерства культури над багатьма культурними закладами, які слід було передати на баланс повітів. Привід – неможливість для місцевих урядів одержати децентралізовані установи з їх великими боргами. Стан справ змінився на краще, коли парламентська опозиція надала можливість президенту стати учасником законотворчого процесу шляхом реалізації права вето на урядові проекти адміністративно-територіальної реформи. Було створено 16 адміністративних регіонів. Проте є три регіони, занадто слабкі для того, щоб відповідати критеріям, сформульованим у принципах реформи, – Свентокшиське, Любуське та Опольське [18, с. 18].

IV. Висновки

Реформа 1998 р. була підготовлена швидко. Конкретні пропозиції уряду були сформульовані на початку 1998 р., вибори до повіту та регіональних рад відбулися в жовтні, а нові рівні органів влади на місцях запрацювали з 01.01.1999 р. Багато нормативно-законодавчих актів було затверджено в останню хвилину. Так, акт про доходи територіального самоуправління був запропонований на голосування після виборів у жовтні 1998 р., причому уряд та парламент погодилися, що після одного-двох років роботи нової системи буде її суттєвий перегляд. Конкретні положення щодо розподілу компетенції між рівнями уряду, а також між місцевим самоуправлінням і державною адміністрацією були обговорені Парламентом після виборів. Новий акт про доходи територіального самоврядування був обговорений влітку 2001 р.

Нарешті, правоцентристський уряд впровадив “чотири великі реформи”, у тому числі реформу адміністративного устрою Польщі. Цей уряд прийняв рішення про повернення трирівневої системи устрою з великими регіонами та проміжною ланкою – повітом [19,

с. 19]. Юридичні акти адміністративно-територіальної реформи слід аналізувати й оцінювати лише через встановлення того, чи відповідають вони положенням державного устрою, закріпленого Конституцією Речі Посполитої. А там закріплено правило унітарності польської держави (ст. 3), до якого додали принципи розподілу і взаємного врівноваження влади (ст. 10) [6]. Нарешті, корпоративна клаузула (абз. 1 ст. 16) разом з правилом децентралізації публічної влади (абз. 1 ст. 15) закріплює принцип державної філософії, яка спирається на фундамент допомоги і солідарності [20]. Польські конституціоналісти вважають, що територіальна децентралізація не може бути привілеєм регіональних і місцевих громад, а лише головним правилом устрою Речі Посполитої, де “сукупність мешканців основного територіального розподілу становить, у силу права, об'єднання самоврядування” (абз. 1 ст. 16). Територіальна децентралізація стосується не лише правового й адміністративного порядку, а й місцевих і регіональних “об'єднань самоврядування” і зумовлює розподіл відповідальності за вирішення місцевих справ між урядом і громадою. Тому одиниці самоуправління виконують покладені на них публічні завдання “від власного імені і на власну відповідальність” (абз. 2 ст. 16), а цей принцип тотожний принципу, покладеному в основу Конституції України.

Література

1. Ustawa o wyboru wójta, burmistrza, prezydenta miasta z dnia 20 czerwca 2002 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>.
2. Ustawa z dnia 18 grudnia 1998 r. o służbie cywilnej. Dz.U.z 1999r. Nr 49, poz. 483.
3. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>.
4. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. [Електронний ресурс] // Dz.U. – 1998. – № 91. – Poz. 578. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>.
5. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. [Електронний ресурс] // Dz.U., 1998. – № 91. – Poz. 576. – Режим доступу: <http://isip.sejm.gov.pl>.
6. Zając W. Zasadniczy trójstopniowy podział terytorialny Polski / W. Zając. – Warszawa, 1999. – 308 s.
7. Моцок В.І. Стратегічне партнерство України та Польщі: приклад взаємодіючого співробітництва / В.І. Моцок // Матеріали IV Буковинської міжнародної історико-краєзнавчої конференції, присвяченої 125-річчю заснування Чернівецького національного університету ім. Юрія Федьковича, 5 жовтня 2000 р. – Чернівці : Золоті литаври, 2001. – С. 249–253.

8. Павлюк А.П. Теоретико-методологические основы экономического районирования Украины : автореф. дис. ... канд. экон. наук / А.П. Павлюк. – К., 1996. – 22 с.
9. Свяневич П. Місцеве самоврядування в Польщі. Стисла історія реформи місцевого самоврядування в Польщі (2001) [Електронний ресурс] / П. Свяневич. – Режим доступу: PS_Laws_report_2507_ucr.doc.
10. Конституційне право України. Академічний курс : підруч. : у 2 т. / [за гол. ред. Ю.С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2008. – Т. 2. – 800 с.
11. Кравченко В. До питання щодо напрямів та пріоритетів трансформації системи територіальної організації влади в Україні / В. Кравченко, М. Питцик, В. Яловий // Збірник матеріалів та документів / [наук. ред. М. Пухтинський]. – К., 2005. – С. 261–273.
12. Майгер Б. Місцеве самоврядування Польщі та України. Вибрані юридичні проблеми (правовий стан на 1.10.1999 р.) / Б. Майгер. – Варшава, 1999. – 39 с.
13. Конституция Республики Польша / [пер. с польск. А. Кубика]. – Варшава : Изд-во Сейма, 1997. – 67 с.
14. Krakow. Spacer po dzielnicach. – Krakow, 1998. – 28 s.
15. Majgier B. Samorzad terytorialny Polski i Ukrainy. Wybrane zagadnienia prawne. Stan prawny 1.10.1999 / B. Majgier. – Warszawa, 1999. – 40 s.
16. Про ґмінне самоврядування. Закон Республіки Польща від 08.03.1990 р. // Розвиток потенціалу державного сектору для прискорення реформ в Україні. – К., 2000. – С. 67–91.
17. Корицька Е. Характеристика та сутність основних моделей місцевого самоврядування на прикладах розвинутих країн світу [Електронний ресурс] / Е. Корицька. – Режим доступу: 28.pdf-Adobe Reader.
18. Gorzelak G. Reforms in Poland / [Gorzelak G., Jałowiecki B, Woodward R. etc.]. – Warsaw : EUROREG-CASE, 1999.
19. Gorzelak G. Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń / G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec. – Warsaw : EUROREG-ISP-Wyd. Naukowe Scholar, 2001.
20. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг). Идеи и люди [Електронний ресурс] / М. Кулеша. – Режим доступу: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89–99.html>.

Шпортюк Н.Л. Особливості утворення територіальної організації самоврядування посткомуністичних держав (на прикладі Польщі)

Анотація. Проаналізовано основні закономірності побудови територіального устрою посткомуністичних держав як просторової основи для розвитку локальної демократії в сучасних умовах глобалізації на прикладі Польської Республіки.

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

Шпортюк Н.Л. Особенности образования территориальной организации самоуправления посткоммунистических государств (на примере Польши)

Аннотация. Проанализированы основные закономерности построения территориального устройства посткоммунистических государств как пространственной основы для развития локальной демократии в современных условиях глобализации на примере Польской Республики.

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

Shportiuk N. Features of the Formation of Territorial Governments Post-communist States (Polish Case)

Annotation. Analysis of basic patterns of territorial organization of post-communist countries for the development of local democracy in the modern conditions of globalization on the example of the Polish Republic.

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