

Олег Білянський



## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ (1998–1999 РР.)

*У статті* проаналізовано основні аспекти процесу підготовки, впровадження та наслідки адміністративної реформи в Польщі з точки зору використання її здобутків в українських реаліях.

*Ключові слова:* адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, гміна, повіт, воєводство, бюджет.

**У**же більше як п'ятнадцять років поспіль адміністративна реформа в Україні є темою численних дискусій у Верховній Раді України (ВРУ) і поза її стінами, важливим агітаційним пунктом виборчих програм під час парламентських і президентських кампаній, об'єктом наукових інтересів дослідників, а також предметом тривалих публічних обговорень. Тому можна стверджувати, що проблема перебудови адміністративно-територіальної системи країни сприймається як найважливіший елемент змін, які Українська держава вже частково реалізувала, впроваджує на даний час та ще повинна пройти на шляху становлення демократичної та правової держави.

Незважаючи на те, що необхідність адміністративного реформування в Україні постала ще на початку 90-х рр. ХХ ст., ВРУ не поспішає ставити остаточний проект реформи на порядок денний. Тому буде доречною фраза Ю. Зубка, який у передмові до монографії “Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні” зазначає, що “в Україні з 1991 р. пошук ефективної моделі місцевого самоврядування та реформування його складових частин не виправдано зтягнувся. Ми або тупцюємо на місці, або, щонайменше, значно запізнюємося” [1, с. 3]. І лише 28 червня 1996 р. з прийняттям ВРУ нової Конституції України було остаточно закріплено адміністративно-територіальний устрій Української держави й визначено принципи місцевого самоврядування в його сучасному розумінні. Так, згідно конституційних положень, основним суб'єктом самоврядування в Україні вважається не адміністративно-територіальна одиниця, а територіальна громада: “місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” (Ст. 140 Конституції України) [2, с. 428].

Наступним важливим кроком у розвитку нормативних приписів, які регулюють різні аспекти досліджуваної проблеми, стало набрання чинності (21 травня 1997 р. підписав Президент України Л. Кучма) Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” [3]. Цей акт відповідно до Конституції України визначив систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, засади організації та діяльності, правового статусу і відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування [3, с. 3]. Згідно пунктів цього акту самоврядування в Україні здійснюється громадами як безпосередньо, так і через ради. На рівні територіальної громади не було передбачено функціонування державної виконавчої влади. Натомість у районах та областях, а також містах Києві та Севастополі саме державні адміністрації стають органами виконавчої влади, значно звужуючи поле діяльності самоврядних органів [4, с. 16]. Проте, на жаль, саме закон 1997 р., разом із подальшими змінами до нього, став останньою “жирною” крапкою у процесі трансформації адміністративно-територіального ладу в державі. І з цього часу, попри ухвалення окремих законів, адміністративна реформа в Україні, як зазначають Я. Гонцяж та Н. Гнидюк, “дрейфує, як корабель без капітана та кінцевого пункту призначення, і тому він рухається по волі випадку залежно від того, як

змінюється вітер або хто тримає штурвал” [5, с. 5]. Як підсумок, українське суспільство й досі чекає на подальші структурні зміни у цій сфері життя країни.

А тому для України на сучасному етапі історичного розвитку буде надзвичайно корисним досвід одного з її найближчих сусідів у регіоні Центрально-Східної Європи – Республіки Польща (РП). Оскільки, саме завдяки вдало проведеній у 1998–1999 рр. (згідно оцінки міжнародної Спільноти) адміністративній реформі, у Польській державі було відкореговано повноваження державної адміністрації та органів місцевого самоврядування, надано останнім досить широкі права щодо управління відповідними територіальними одиницями, а також звернено увагу влади на місцях до потреб пересічних поляків. Окрім цього, реалізація пунктів цієї та інших не менш важливих реформ неабияк посприяла зближенню Польщі із структурами Північноатлантичного блоку (НАТО) і Європейського Союзу (ЄС), членства у яких прагне й Україна.

Приступаючи до розгляду історії процесу впровадження адміністративної реформи в РП, слід зазначити, що досліджуване питання знайшло відображення в працях Г. Гожелака [6], Я. Ковальчика [7], Л. Журека [8], П. Байора [9], В. Томашевського [10], С. Федонюка [11], С. Бочарова [12], О. Соскіна [13], О. Фролова [14], О. Пирожика [15], І. Сало [16], А. Ткачука [17].

До 1 січня 1999 р. адміністративний устрій Польщі функціонував відповідно до положень Закону від 28 травня 1975 р. “Про двохступеневий адміністративний поділ держави і зміни в законі про національні ради” [18], які, з метою обмеження автономії воєводських секретарів ПОРП, змінили кількість воєводств із 17 до 49, ліквідувавши при цьому повіти й запровадили двохступінчастий (гміна-воєводство) замість трьохступінчастого (гміна-повіт-воєводство) територіального поділу. Таким чином, від Польської Народної Республіки РП отримала в спадок централізовану адміністративну систему, яка базувалася на принципі переваги відомчих структур, що унеможливлювало раціональне проведення соціальної та економічної політики в масштабі країни на регіональному і локальному рівні [11, с. 64].

Разом з тим, необхідність глибокої структурної реформи публічної адміністрації на початку 90-х рр. ХХ ст. диктувалася також зовнішньополітичною метою РП – вступом до ЄС. Діючи у цьому напрямку, польський уряд намагався керуватися розділом *acquis communautaire* (“Доробок Спільноти”) – “Регіональна політика і координація структурних інструментів” [19], положення якого стосувалися політики вирівнювання рівнів економічного розвитку в ЄС й фінансування регіональних програм за допомогою структурних фондів ЄС (PHARE, ISPA, SAPARD), які були розроблені під сильні демократичні одиниці місцевого і регіонального самоуправління [11, с. 60]. Зокрема, недоліки щодо останнього припису були відмічені Європейською Комісією у висновку від 15 липня 1997 р. щодо польської заявки про членство у ЄС [20, с. 89]. Поряд з цим, не відповідали вимогам ЄС також й централізована система регіональної політики РП. А тому не було навіть мови про виконання вимог відповідного розділу “Доробку Спільноти” у зв’язку із невідповідністю системи регіональних одиниць номенклатурі NUTS (номенклатурні одиниці територіальної статистики). Саме через брак одиниць на регіональному рівні не виконувався принцип децентралізації [11, с. 65–66].

Відповідно до угод Круглого столу 1989 р. (т. зв. “демократична революція” в Польщі) 8 березня 1990 р. парламент РП ухвалив Закони “Про територіальне самоврядування” [21], який, запровадивши дуалістичну модель публічної адміністрації, сформував дві вертикалі адміністрації – самоврядування гміни та воєводства [9, с. 53]. Процес надання місцевим органам влади реальних повноважень отримав своє подальше нормативне підтвердження в Конституційному Законі (Мала Конституція) “Про відносини між законодавчою та виконавчою владами республіки Польщі та про місцеве самоврядування” від 17 жовтня 1992 р. (Ст. 70) та Конституції РП від 2 квітня 1997 р. (Ст. 164). Згідно приписів даних актів місцеве самоврядування являлося визначальною формою організації громадського життя на

місцях (основна – гміна), органам якого надавалося право на комунальну власність, доходи, субсидії та дотації [22; 23].

Після тривалих перемовин між правлячою більшістю та опозицією у парламенті та поза його стінами, 5 червня 1998 р. були прийняті ще три важливих Закони: “Про повітове самоврядування” [24], “Про самоврядування воєводства” [25], “Про урядову адміністрацію у воєводстві” [26]. А 24 липня того ж року сейм ухвалив акт, згідно приписів якого з 1 січня 1999 р. на території Польщі запроваджувався новий адміністративно-територіальний поділ. Як і до 1975 р., устрій держави опирався на воєводства, повіти і гміни.

У результаті реформи з 49 воєводств залишилось 16 (308 повітів, 2489 гмін, 65 міст із статусом міських повітів) [27]. За старим поділом територія воєводства становила в середньому близько 6,4 тис. км<sup>2</sup>, а після реформи сягнула аж 20 тис. км<sup>2</sup>. Для порівняння: у Німеччині середня площа регіону становить 26 тис. км<sup>2</sup>, у Франції – 25,7 тис. км<sup>2</sup>, у Великій Британії – 22 тис. км<sup>2</sup> [7, с. 25].

Таким чином, відповідно до положень Малої Конституції 1992 р. й Конституції РП 1997 р., Законів від 8 березня 1990 р. і 5 червня 1998 р., а також розпорядження Ради Міністрів від 7 серпня 1998 р. “В справі утворення повітів” [28], одиницями територіального самоврядування в РП є гміна (основний рівень), повіт (місцевий рівень, до складу входять декілька гмін) і воєводство (регіональний рівень, об’єднує кілька повітів), жителі яких утворюють окремі самоврядні громади. Кожна з новоутворених адміністративних частин держави, крім можливості виконання громадських завдань від свого імені й на свою відповідальність, наділена також певною правосуб’єктністю та самостійністю, захист якої передбачений у судовому порядку [24; 25; 26].

Основною та найважливішою одиницею місцевого самоврядування, яка була запроваджена для виконання завдань, що не увійшли до компетенції інших адміністративних одиниць (Ст. 164 Конституції РП), являється гміна. Органами, які приймають рішення і здійснюють контролюючі функції на її території, є рада гміни (Ст. 15 Закону “Про гмінне самоврядування”), склад якої, як і відповідних ради повіту та воєводського сеймику, обирається на загальних, рівних й таємних виборах місцевого самоуправління строком на 4 роки (Ст. 11). Шляхом таємного голосування абсолютною більшістю голосів від законного складу рада гміни (повіту, сеймик) обирає собі голову, який проводить засідання та організовує роботу ради та виконавчу владу (правління) (Ст. 28). У сільських гмінах його головою є війт, у невеликих містах – бургомістр, у містах з населенням понад 100 тис. жителів – президент міста (Ст. 26) [21].

Наступною адміністративною ланкою є повіт. Як і у випадку з гміною, шляхом таємного голосування рада повіту обирає старосту. Але, на відміну від принципів формування правління в гміні (голова та заступники обираються радою довільно), саме на пропозицію свого старости депутати ради обирають заступників останнього та членів правління повіту (3–5 осіб) (Ст. 27) [24].

У даному випадку слід відмітити, що на початковому етапі реформування системи поляки не планували створювати повіти. Проте, коли усі повноваження вже передали на рівень гмін, закріпивши їх законодавчо, з’ясувалося, що є ряд питань, які на жодній із основних ланок не вирішуються. Виникла потреба у проміжній ланці, яка б охоплювала спільні інтереси гмін [15]. Погоджується з необхідністю повітового управління і В. Томашевський, який додає, що все ж таки повіт є своєрідною та необхідною адміністративною одиницею, оскільки до 1999 р. “між гмінами, воєводствами і керівниками районних установ постійно тривали суперечки щодо завдань, наданих тим чи іншим одиницям на основі певного закону. Тепер ця суперечка зникла” [10, с. 6].

Новою та найбільшою одиницею територіального самоврядування є воєводство, до сфери діяльності якого належить вирішення суспільних проблем на рівні воєводства, які згідно із законом не входять до компетенції інших органів урядової адміністрації. Компетенція та сфера діяльності самоврядування воєводства не можуть порушувати самостійності одиниць територіального самоврядування нижчого рівня, тобто повіту і гміни.

Самоврядування воєводства не виконує також наглядових та контролюючих функцій щодо них [9, с. 55]. Розпорядчим і контролюючим органом воєводського самоврядування є сеймик воєводства (Ст. 15). Виконавчим органом воєводства є правління, яке складається з 5-и осіб: маршала (голова), одного або двох віце-маршалів та решти членів (Ст. 31), яких, як і представників правління гміни, обирають абсолютною більшістю голосів депутати сеймика із свого складу або не з його числа (Ст. 32) [25].

Необхідно також зазначити, що польським законодавством закріплюється дуалістична модель управління найбільшою адміністративною одиницею двома окремими структурами: окрім виконавчого органу на чолі з маршалом, законом від 5 червня 1998 р. було запроваджено й урядову адміністрацію на чолі з воєводою, на якого поклали виконання наступних функцій: 1) політико-представницька (представник уряду в регіоні); 2) нагляд над територіальним управлінням у воєводстві; 3) забезпечення громадського правопорядку та колективної безпеки; 4) контроль за використанням державної власності [23; 26; 14]. Поряд з воєводою контроль за адміністративними одиницями здійснює голова Ради Міністрів і регіональні рахункові палати.

Одним із недоліків процедури “обрання” воєводи є те, що цей посадовець призначається та відкликається прем’єр-міністром за поданням міністра, який опікується справами державної адміністрації (Ст. 10). Саме ця норма й викликала найбільше критичних зауважень з боку більшості польських політиків та громадських і наукових діячів, оскільки керманічів воєводств вибирали з числа місцевих діячів правлячої партії або наближених до них осіб. Як наслідок, воєводи-політики піклуються швидше про справи своїх політичних угруповань, ніж державні [29, с. 10].

Як підсумок, реформа адміністративно-територіального устрою в Польщі чітко поділила функції громадської влади між трьома головними сегментами адміністративного устрою держави (самоуправлінням): локальним (в міських і сільських гмінах, а також у повітах), яке є відповідальним за задоволення потреб місцевої громади; регіональним (у воєводствах), слідкує за політикою розвитку регіону; урядовим (встановлення загальних цілей регіонального розвитку) [12, с. 62].

У даному випадку слід зазначити, що адміністративна реформа в РП не тільки створила нові територіальні одиниці самоврядування, а й значно вплинула на фінанси країни, які, на думку Г. Гожелака, “являються каталізатором реформи публічних фінансів в Польщі” [6, с. 32]. До 1999 р. основний фінансовий документ держави ухвалювався у формі єдиного правового акту, який ієрархічно групував видатки та доходи таким чином, що бюджети адміністративних одиниць нижчого рівня входили до складу бюджетів областей вищого рівня. Останні й утворювали бюджет держави. Згідно задуму творців реформи, в РП було створено принципово незалежні бюджетні підсистеми держави і територіального самоврядування. Таким чином доходи всіх територіальних одиниць майже повністю відокремлювалися від державних фінансів. Усі надходження слід поділити на кілька основних груп: власні (з податків, майна, паїв та акцій в акціонерних товариствах, штрафів, відсотки від капіталу), з частки (для гміни 27,6 % від податку з доходів фізичних осіб і 5 % від юридичних; для повіту – 1 % з фізичних; для воєводства – 1,5 % та 0,5 % відповідно) та наповнювальні доходи (субвенції і дотації) [8, с. 37]. Тобто, в основі нового підходу стали наступні правила: власні доходи лише для власних повноважень (бл. 83 % респондентів підтримало такий крок влади) [30, с. 294]; держава дає кошти лише через дотації на виконання завдань, делегованих самоврядуванню державою та на інвестиції, що дають змогу у майбутньому збільшити власні доходи самоврядування виключно на умові співфінансування (без коштів місцевого бюджету не отримаєш державних коштів на інвестицію); для виконання власних повноважень, але гарантованих урядом (наприклад, освіта) – субвенція від держави [17]. Проте, незважаючи на кардинальність, такі зміни, на жаль, не вирішили повністю головної проблеми польських регіонів – браку фінансових ресурсів. Більшість гмін, повітів та воєводств Польщі так і не отримала фінансової

незалежності. Головним джерелом наповнення регіональних бюджетів залишилися кошти з державного бюджету країни.

Якщо говорити про масштаби реформи, то про них свідчать наступні цифри: майже 70 тисяч працівників регіональних державних адміністрацій змінили місце роботи, а близько 7,5 тисяч організаційних одиниць, що належать насамперед до сфери освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та культури, перейшли із загальнодержавного сектора у відання органів самоврядування [31]. З державної казни на організацію нових територіальних одиниць віддали близько 690 млн злотих (приблизно 172 млн дол.). Сума витрачених коштів могла бути значно більшою, якщо б реформу не провели з урахуванням інфраструктурних можливостей країни. Зокрема, у 280 новоутворених повітах вже існували необхідні адміністративні будівлі – повіти отримали “у спадок” приміщення колишніх районних і воєводських управлінь. У столицях районів влада залишилася в тих самих будівлях. Персонал самоврядних органів був укомплектований фахівцями з урядової адміністрації, завдяки чому кадрові зміни у масштабах держави були досить обмеженими [11, с. 70–71].

Проте, на шляху активної реформаторської діяльності уряду зустрічалися як однодумці, так і досить серйозні противники. До невеликого числа перших слід віднести чотири громадські організації (корпорації): Союз польських метрополій, який об'єднує 12 великих міст; Союз польських міст (понад 240 середніх міст); Союз польських містечок (гміни з населенням менш як 40 тис. жителів) та Союз сільських гмін (більш як 350 гмін), які брали й беруть надалі активну участь в процесі реформування місцевого самоврядування [14].

У свою чергу, проти децентралізації Польщі виступали: діячі Польської селянської партії, оскільки передбачуване реформою укрупнення воєводств послаблювало позиції сільськогосподарських регіонів, де проживав основний електорат партії [16]; політики-вихідці із тоталітарної системи, які вважали, що значно легше управляти державою шляхом декретів, ніж за допомогою домовленостей та переговорів з автономними місцевими властями; окремі галузеві міністерства (Міністерство охорони здоров'я) та відомства, що не погоджувалися передавати свої повноваження, приміщення та майно органам самоврядування [31]; профспілки (гміна – прямий конкурент), Союз Вчителів і водії автобусів з Білостоку, які виступили проти передачі нагляду за школами й своїми компаніями до компетенції гмін [32]; представники воєводств, місцева бюрократія та окремі громади, які в результаті укрупнення адміністративних одиниць майже повністю втрачали свій статус й вплив [16]. Останні, не бажаючи миритися з майбутнім становищем свого регіону, висунули гасло: “втримаємо наше воєводство”. Але, на думку Г. Гожелака, саме певна байдужість та відстороненість еліт невеликих міст, які неодноразово конкурували з великими воєводствами за вплив, а також малих воєводств, що у ліквідації більших та приєднанні до зовсім нових областей вбачали свій шанс на розвиток власного воєводства щодо перерахованих вище “патріотичних” ідей певних суспільних прошарків, не дала розростися масовим радикальним рухам у межах всієї Польської держави [1, с. 32].

Разом з тим, оцінка початкових досягнень реформи з боку громадськості була невтішною. Згідно результатів опитувань польської громадськості у червні 2000 р. близько 40 % респондентів вважали, що самоврядування на рівні гміни та повіту функціонує гірше, ніж до реформи, а сама реформа нічого доброго не принесла їх мешканцям (52 %). І лише 9 % опитаних дотримуються позиції, що нововведення все ж таки принесли покращення становища жителям гміни [33, с. 2–6].

Попри наведені вище невтішні моменти адмінпроцесу та відповідну реакцію громадськості на них, директор Інституту трансформації суспільства О. Соскін все ж таки вважає, що “Польща надзвичайно ефективно рухається шляхом адміністративної реформи, ... що дає їй змогу облаштувати себе як дійсно європейську державу” [13, с. 16]. Безпосереднім підтвердженням позиції науковця є те, що вже через рік після початку реформи у періодичному звіті Європейської Комісії щодо прогресу Польщі на шляху до членства в ЄС від 8 листопада 2000 р., було підкреслено високий рівень результативності та

позитивний характер проведення територіальної реформи як важливого кроку вперед у регіональній політиці країни [34, с. 67].

Підводячи підсумки під вищесказаним, слід зазначити, що протягом 1990–1999 рр. в Польщі, завдяки попередньому міцному фундаменту, вдалося реформувати адміністративно-територіальний лад країни, спеціально побудований ще радянськими лідерами для тотального “контролю” влади над життям польського суспільства, надавши йому ознак дієвого елементу громадянського суспільства. Цьому, зокрема, сприяли перехід значної частини повноважень від держави до органів самоврядування, що значно наблизило народних обранців до своїх безпосередніх виборців, які делегували їм свої права, і, звичайно ж, ліквідація органів державної виконавчої влади на рівні гмін і повітів та часткове обмеження їхніх повноважень у воєводствах. Ефективність саме такої системи державного управління в РП вже високо оцінила міжнародна спільнота. А тому, на нашу думку, її найважливіші елементи треба застосовувати і в Україні.

Проте, втілюючи в життя схожі або ж аналогічні до польської моделі трансформації адміністративно-територіального устрою у 90-х рр. ХХ ст. кроки, українським політичним діячам не варто забувати про те, що їх успішність буде залежати від тривалості й ефективності підготовчого процесу, співпраці усіх гілок влади, сформованості відповідної законодавчої бази, поінформованості суспільства та інших не менш важливих чинників. Поряд із цим, українським керівникам також необхідно врахувати досить високу ймовірність “виникнення” таких окремих моментів, притаманних, зокрема, й процесу впровадження адміністративної реформи у Польщі, як хаос у владних структурах, величезні фінансові витрати, численні випадки протесту й незадоволення у суспільному середовищі. А тому, ще до початку практичної реалізації будь-яких нововведень в адміністративно-територіальній та супутніх їй сферах суспільно-політичного життя держави владним інституціям України потрібно шукати певні шляхи і способи вирішення ситуацій, “передбачених” досвідом Республіки Польща у др. пол. 90-х рр. ХХ ст.

### Список використаних джерел

1. *Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні: збірник праць / [упорядник Т. Шамайда, О. Дмитренко]. – К. : Агентство “Україна”, Фонд підтримки молодіж. демокр. ініціатив, Молоді консерватори акції виборчої “Солідарність” (Польща), 2001. – 336 с. 2. Конституція України. Прийнята на п’ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Історія української Конституції / [упоряд. А. Г. Слісаренко, М. В. Томенко]. – К. : Право, 1997. – 464 с. 3. Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” : Чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 серпня 2006 р.: (відповідає офіц. текстові). – К. : Вид. ПАЛИВОДА А. В., 2006. – 72 с. 4. Шамайда Т. Місцеве самоврядування в Україні: історія та сучасний стан / Т. Шамайда // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні: збірник праць / [упорядник Т. Шамайда, О. Дмитренко]. – К. : Агентство “Україна”, Фонд підтримки молодіж. демокр. ініціатив, Молоді консерватори акції виборчої “Солідарність” (Польща), 2001. – С. 6–20. 5. Гонцяж Я. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк. – К. : Міленіум, 2002. – 136 с. 6. Gorzelak G. Reforma terytorialnej organizacji kraju / G. Gorzelak, B. Jałowicki // Druga fala polskich reform / [pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej]. – Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 1999. – S. 11–50. 7. Ковальчик Я. Адміністративна реформа у Польщі в контексті інтеграції до Європейського Союзу / Я. Ковальчик // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні: збірник праць / [упорядник Т. Шамайда, О. Дмитренко]. – К. : Агентство “Україна”, Фонд підтримки молодіж. демокр. ініціатив, Молоді консерватори акції виборчої “Солідарність” (Польща), 2001. – С. 21–28. 8. Журек Л. Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків / Лех Журек // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні: збірник праць / [упорядник Т. Шамайда, О. Дмитренко]. – К. : Агентство “Україна”, Фонд підтримки молодіж. демокр. ініціатив, Молоді консерватори акції виборчої “Солідарність” (Польща), 2001. – С. 29–41. 9. Байор П. Трансформації політичної системи Польщі: розвиток громадянського суспільства / П. Байор // Моделі політичної комунікації: політичні партії та громадянське суспільство / [Ю. Тищенко, П. Байор, М. Товт, С. Горобичина]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – К. : [Агентство “Україна”], 2010. – С. 32–65. 10. Tomaszewski W. Ocena reformy administracji publicznej / W. Tomaszewski // Państwo – Rząd – Administracja. – wrzesień 1988. – № 7. – S. 6–7. 11. Федонюк С. В. Адміністративно-територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі) / С. В. Федонюк // Досвід вступу Польщі до Європейського Союзу : уроки для України : матеріали Міжнародного круглого столу 21 травня 2009. / за ред. С. В. Федонюка. – Луцьк : Волин. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2009. – С. 60–71. 12. Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз / С. Бочаров // Схід. – 2009. – № 4 (95). – С. 94–97. 13. Соскін О. Місцеве самоврядування: Досвід проведення адміністративної реформи в Польщі і можливості його застосування в Україні / О. Соскін // Економічний часопис. – 2000. – № 7–8. – С. 16–17. 14. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі / О. Фролов // Віче. – 2011. – № 14. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/2649/> 15. Пирожик О. Уроки польської адмінреформи / Олександр Пирожик. – Режим доступу: <http://www.volyn.com.ua/?rub=4&article=0&arch=361> 16. Сало І. Як “перекроювали” Польщу та Чехію / І. Сало. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/145326> 17. Ткачук А. Польський досвід реформи публічних*

фінансів, спеціально для України / Анатолій Ткачук. – Режим доступу: [www.logincee.org/file/13622/library](http://www.logincee.org/file/13622/library) 18. *Ustawa* z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 1975, nr. 16, poz. 91. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19750160091> 19. *Chapters of the acquis*. – [http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accesion\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/negotiations\\_croatia\\_turkey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm) 20. *Agenda 2000* – Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the European Union, DOC/97/16. – Brussels : European Commission, 15 Juli 1997. – 122 s. 21. *Ustawa* z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 1990, nr. 16, poz. 95. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095> 22. *Ustawa* Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 1992, nr. 84, poz. 426. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19920840426> 23. *Konstytucja* Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 1997, nr. 78, poz. 483. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm> 24. *Ustawa* z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 1998, nr. 91, poz. 578. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578> 25. *Ustawa* z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 1998, nr. 91, poz. 576. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576> 26. *Ustawa* z dnia 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 1998, nr. 91, poz. 577. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910577> 27. *Ustawa* z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 1998, nr. 96, poz. 603. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980960603> 28. *Rozporządzenie* Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 1998 r. w sprawie utworzenia powiatów // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, 1998, nr. 103, poz. 652. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19981030652> 29. *Imiołczyk B.* Samorządność i demokracja lokalna : [raport] / B. Imiołczyk, J. Reguński. – Warszawa : Konwersatorium “Doświadczenie i Przyszłość” Collegium Civitas. – 2007. – № 2. – 44 s. – Режим доступу: <http://www.dip.org.pl/raport02-2007.html> 30. *Falkowska M.* Społeczeństwo wobec reform / M. Falkowska // *Druga fala polskich reform* ; [pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej]. – Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 1999. – S. 279–323. 31. *Адміністративна реформа: польський досвід* // Вісник Центру. – 4 грудня 2000. – Число 88. С. 1–2. 32. *Реформа местного самоуправления в Польше: глазами очевидца*. – Режим доступу: [http://www.frdl.org.pl/downloads/profRegulski\\_LG\\_Poland.pdf](http://www.frdl.org.pl/downloads/profRegulski_LG_Poland.pdf) 33. *Opinie o skutkach reformy administracji państwowej*. – Warszawa : Centrum Badania Opinii Społecznej, czerwiec 2000. – № 100. – 7 s. – Режим доступу: [http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2000/K\\_100\\_00.PDF](http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2000/K_100_00.PDF) 34. *Regular Report from the commission on Poland's progress towards accession*, – Brussels : European Commission, 08.11.2000. – 104 s. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2000/pl\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/pl_en.pdf)

## **Олег Билянский**

### **АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ (1998–1999 ГГ.)**

*В статье* проанализированы основные аспекты процесса подготовки, внедрения и последствия административной реформы в Польше с точки зрения использования ее достижений в украинских реалиях.

*Ключевые слова:* административно-территориальная реформа, местное самоуправление, гмина, повит, воеводство, бюджет.

## **Oleg Bilyansky**

### **ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN REPUBLIC POLAND: EXPERIENCE IS FOR UKRAINE (1998–1999)**

*In the article* are analysed the main aspects of process of preparation, implementation and consequences of administrative reform in Poland from the point of view its use in Ukrainian realities.

*Key words:* administrative-territorial reform, local self-government, gmina, povit, vojvodstvo, budget.