

Богдана Мельниченко

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та міжнародного прав,
Навчально-наукового інституту права та психології
Національного університету “Львівська політехніка”

ДО ПИТАННЯ РЕОРГАНІЗАЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПОЛЬЩІ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

© Мельниченко Б., 2017

У статті досліджено зміни в системі публічно-правового управління Польщі; упорядкування адміністративно-територіального устрою; запровадження нових механізмів та процедур діяльності органів влади.

Ключові слова: реформування органів публічної влади; адміністративно-територіальна реформа; децентралізація державної влади.

Богдана Мельниченко

К ВОПРОСУ РЕОРГАНИЗАЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ ПОЛЬШИ: ИСТОРИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

В статье исследуются изменения в системе публично-правового управления Польши; упорядочение административно-территориального устройства; внедрение новых механизмов и процедур деятельности органов власти.

Ключевые слова: реформирование органов публичной власти; административно-территориальная реформа; децентрализация государственной власти.

Bogdana Melnychenko

Institute of Jurisprudence and Psychology
Lviv Polytechnic National University
Department of Civil Law and Procedure
PhD, Assoc.

AS FOR THE ISSUE OF REORGANIZATION OF PUBLIC AUTHORITIES IN POLAND: HISTORICAL AND LEGAL ANALYSIS

The article analyzes the changes in the system of public law of Poland; arrangement of the administrative-territorial system; the introduction of new ways and procedures for the activity of the authorities.

Key words: reforming of public authorities; administrative and territorial reform; decentralization of state power.

Постановка проблеми. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі впровадила реальне місцеве самоврядування і наблизилася до стандартів регіональної політики країн-членів ЄС. Децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності на новостворені рівні місцевого самоврядування дозволила звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків

локального адміністрування, надаючи їй більше можливостей для відповідального управління країною. Проведена реформа місцевого самоврядування у Польщі вважається однією з найбільш успішних і є позитивним досвідом для України.

Аналіз дослідження проблеми. Проблемам реформування органів публічної влади в Польщі та їхнім наслідкам присвятили свої праці такі дослідники, як: Н. Іздебський, М. Кулеша, Г. Регульський, К. Парульський, І. Грицяк, В. Газін, В. Струтинський та ін.

Мета статті – проаналізувати зміни в системі публічно-правового управління Польщі; упорядкування адміністративно-територіального устрою; запровадження нових механізмів та процедур діяльності органів влади.

Виклад основного матеріалу. Одними із перших кроків у напрямку демократичних перетворень Польщі стали зміни в системі публічно-правового управління. Головною метою польських реформаторів було збільшити керованість держави, передусім завдяки підвищенню оперативності діяльності центру виконавчої влади; упорядкуванню центральних та територіальних структур влади, упорядкуванню адміністративно-територіального устрою, зокрема подальшій децентралізації; розбудові механізмів громадянського суспільства і завершенню реформи місцевого самоврядування (запровадженню повітів); покращенню діяльності адміністрації – полегшенню доступу до інформації і процесів прийняття рішень; створенню сучасної державної служби [1; 2, с. 104].

Принципи, закладені у проведення адміністративної реформи, базувалися на традиціях європейської цивілізації. Ці принципи також закладено в основу стратегії розвитку країн-членів Європейського Союзу. Серед них:

Побудова громадянського суспільства – впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності.

Субсидіарність – фундаментальний принцип функціонування Європейського Союзу. Шляхом деконцентрації центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції.

Ефективність – місце Польщі в Європейському Союзі значною мірою визначається ефективністю використання здібностей її громадян і спроможністю локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку.

Прозорість, відкритість і підзвітність – означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично вибраних місцевих влад.

Гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і встановлення ефективного зворотнього зв'язку з публічною владою [3].

Першочерговим кроком у напрямку реформи органів публічної влади став Закон “Про територіальне самоврядування” від 8 березня 1990 р. (після запровадження нових рівнів самоврядування був перейменований на Закон “Про самоврядування в гмінах”). Як наслідок, було відроджено самоврядування на рівні гмін [4].

Цей Закон є складовою частиною законодавства про державний лад Республіки Польщі. Закон регулює принципи становлення правових актів на рівні гмін, принципи нагляду за комунальною діяльністю. У ньому встановлені правила управління комунальним майном та фінансовою системою комунального господарства. Крім цього, цей Закон визначає основні права та обов'язки депутатів місцевих рівнів.

Відповідно до ст. 1 цього Закону, під гміною розуміють самоврядну громаду, а також відповідну територію. Гміна виконує громадські завдання від свого імені та під свою

відповідальність (ст. 2). Законом може бути покладено на гміну обов'язок виконання делегованих завдань, які належать до компетенції органів державної влади (ст. 8).

Завдання, віднесені до компетенції урядової адміністрації, гміна може виконувати також на підставі домовленості з органами цієї адміністрації. Типовими делегованими завданнями гміни є діяльність, пов'язана з реєстрацією актів громадського стану та з паспортами, облік населення, прописка громадян, частина завдань зі сфери соціальної допомоги.

Протягом десятиріччя гміна стала найбільшим постачальником публічних послуг та головним партнером у вирішенні основних життєво важливих питань для своїх громадян. Завдяки тому, що гміна має обрану раду та підпорядкований їй виконавчий орган, вона отримала повний комплект владних атрибутів. Отож гміна стала школою демократичного управління (кожні чотири роки близько 52 тис. депутатів обирається до рад гмін). Створення самоврядної гміни мало сильний вплив на розвиток структур громадянського суспільства. У результаті запровадження гмінної реформи, 27 травня 1990 р. відбулися перші демократичні вибори місцевого самоврядування [4, с. 23].

Відновлення гмінного врядування стало першим кроком до побудови громадянського суспільства. Одночасно було розпочато роботи з підготовки наступних етапів реформи (повітової та воєводської). Зауважимо, 24 липня 1998 р. польський парламент схвалив Закон “Про запровадження основного трьохступеневого територіального поділу держави” (набув чинності з 1 січня 1999 р.).

Як наслідок, сьогодні в Польщі діє система самоврядування, в якій органи влади на кожному рівні державного управління (гміни, повіти і воєводства) мають прямі демократичні мандати, отримані на основі вільних виборів.

Багато дослідників вважають, що адміністративна реформа у Польщі була успішною та ефективною, і причини цього – не лише у сприятливій політичній ситуації, за якої вона проводилася (проурядова більшість у парламенті). З одного боку, лише за один рік уряд приготував повний пакет законопроектів, необхідний для реструктуризації польської публічної адміністрації, і досить швидко провів їх через парламент. З іншого боку, безпосередніми розробниками реформи стали дослідники, які попередньо працювали над цією темою та виробили оптимальну модель адміністративної системи. Ще на початку 1980-х років польські дослідники вивчали традиції місцевого самоврядування, проводили компаративні дослідження спільно з представниками університетів Данії, Великої Британії, Швеції, Норвегії, Італії, Бельгії, Франції і США, створювали моделі фінансування місцевого самоврядування, активно співпрацювали з Радою Європи, яка забезпечувала експертну підтримку [3].

Щодо реформи центральних органів влади, особлива увага приділялася формуванню так званого “центру уряду”, який має відповідний кадровий потенціал, інституціональні і процедурні механізми, що полегшують виконання Прем'єр-міністром політичної функції управління урядом та координації й арбітражу діяльності центральних органів.

Варто зауважити, що після демократичних змін у 1989 р. серед представників різних політичних сил Польщі не було розбіжностей у поглядах щодо основного вектора розвитку країни, проте конкретні кроки з реформування старої системи управління державою ставали причиною гострих дискусій у парламенті, призводили до розпаду урядових коаліцій та відставки урядів. Переслідування партіями власних інтересів призвело до відкладання уже готових концепцій реформи центральних органів виконавчої влади, створення регіонального рівня управління та децентралізації. У зв'язку з цим, після відновлення місцевого самоврядування в 1989–1990-х рр. подальша робота над реформуванням органів публічної влади була продовжена лише після перемоги центристських сил на парламентських виборах 1997 р. [5].

Зокрема, 4 вересня 1997 р. польський парламент ухвалив Закон “Про діяльність урядової адміністрації” від 4 вересня 1997 р., що лів в основу створення Правового центру уряду, який був сформований 1 січня 2000 р. як орган для координації робіт, пов'язаних із законодавчими ініціативами уряду [6].

Відповідно до положень цього Закону, Рада Міністрів проводить внутрішню та зовнішню політику й ухвалює рішення з питань державної політики, якщо ці питання не належать до

компетенції інших державних органів або органів місцевого самоврядування, зокрема: забезпечує виконання нормативних актів; видає постанови і розпорядження; координує і наглядає за роботою урядових органів; захищає інтереси Державної скарбниці; схвалює проект державного бюджету; наглядає за виконанням державного бюджету і приймає постанову про закриття державних рахунків, а також звітує про виконання бюджету; забезпечує внутрішню безпеку держави та громадський порядок; забезпечує зовнішню безпеку держави; здійснює загальний контроль у сфері відносин з іншими державами та міжнародними організаціями; укладає міжнародні угоди, що потребують ратифікації, схвалює та денонсує інші міжнародні угоди; здійснює контроль у галузі національної оборони та щорічно визначає кількість громадян для проходження дійсної військової служби; визначає організацію та спосіб своєї діяльності.

Відзначимо, першоважливим завданням реформаторів було прагнення упорядкувати відносини між Головою Ради міністрів, міністрами та керівниками центральних органів виконавчої влади. Усі ці кроки сприяли посиленню позиції Прем'єр-міністра, що є однією з характерних рис перетворень виконавчих органів влади [7].

Окрім описаних вище реформ органів публічної влади, варто згадати ще одну не менш важливу – запровадження нових механізмів та процедур діяльності органів влади з тим, щоб зробити їх діяльність більш ефективною, прозорою та зрозумілою для громадян.

У цьому напрямку польський парламент прийняв низку важливих законопроектів, а саме: Закон “Про державні замовлення” від 1993 р. та Закон “Про вільний доступ до публічної інформації” від 2001 р., також було прийнято та реалізовано повний комплекс законів у сфері публічних фінансів та боротьби з корупцією [8, с. 128].

18 грудня 1998 р. було ухвалено Закон “Про державну службу” (набув чинності 30 червня 1999 р.), положення якого забезпечили створення корпусу державної служби з метою “професійного, ретельного, безстороннього і політично нейтрального виконання завдань держави” [9]. Відзначимо, що правовий статус державних службовців до цього визначався Законом “Про працівників державних органів” від 16 вересня 1982 р. та Законом “Про державну службу” від 5 липня 1996 р.

Закон “Про державну службу” від 18 грудня 1998 р. запроваджував принципи відкритості, прозорості і конкуренції при наймі працівників. Він надавав єдиний статус усім працівникам управлінських органів і сприяв зміцненню стабільності та політичної нейтральності державних службовців завдяки визначенню поняття “посада” та введенню посту Голови державної служби. У Законі також містилося положення щодо обов'язкового оприлюднення інформації про вакансії в будь-якому державному органі та про дату кваліфікаційних іспитів, а також положення про оголошення конкурсів на вільні керівні посади шляхом публікації їх у “Бюлетені державної служби”. Але, незважаючи на відповідність закону вимогам ЄС, на практиці державна служба Польщі все ще значною мірою залежить від політичних впливів [10, с. 22–24].

Висновки. На підставі викладеного вище можна виокремити найважливіші зміни в органах публічної влади Польщі:

- якісні зміни у відносинах між політикою та адміністрацією (виділення політичних посад, державної служби);
- зміцнення принципу субсидіарності;
- впровадження домінування територіального принципу над галузевим (децентралізація процесу прийняття рішень, завдань та коштів, обмеження розмірів державного апарату);
- детальне регламентування процесу прийняття рішень;
- збільшення прозорості діяльності органів влади та доступу до публічної інформації;
- заміна ієрархічних зв'язків горизонтальними (і всередині окремих інституційних структур, і між ними);
- перехід від кількісних до якісних критеріїв оцінки діяльності органів виконавчої влади;

- запровадження у процес прийняття значущих рішень механізмів суспільного діалогу (наприклад, механізм тристоронньої комісії);
- створення гарантій належної поведінки чиновників [11, с. 69–72].

1. Грицяк І. А. *Право та інституції Європейського Союзу* : [навч. посіб.] / І. А. Грицяк. – К. : К.І.С., 2006. – 300 с. 2. *Funkcjonowanie i aparat Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów* : seria *Materiały reformy administracji publicznej* / wyd. Pełnomocnik Rządu ds. Reformy Administracji Publicznej. – Warszawa : Urząd rady Ministrów, 1993. – 158 s. 3. *Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html>. 4. *Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі* / [Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк] ; за заг. ред. Я. Гонцяжа. – К. : Міленіум – Вид-во УАДУ, 2001. – 184 с. 5. Струтинський В. *Політична відповідальність правлячих еліт у посткомуністичному суспільстві : етичний вимір проблеми* / В. Струтинський // *Політичні та соціологічні студії. Збірник наукових праць / Чернів. нац. ун-т ім. Юрія Федьковича, кафедра політології та соціології*. – Чернівці : Місто, 2000. – С. 165–176. 6. *Ustawa o Administracji* : z dnia 4 wrzesnia 1997 r. // *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. – 1997. – No. 141. – Poz. 943. 7. Шаповал В. М. *Конституційне право зарубіжних країн* : [підручник] / В. М. Шаповал. – [4-те вид., стер.]. – К. : АртЕк, 2001. – 264 с. 8. *Regular Report 2002 from the Commission on Slovakia's progress towards accession* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://europa.eu/generalreport/en/rgset.htm>. 9. *Ustawa o służbie cywilnej* : 18 grudnia 1998 r. // *Dziennik Ustaw*. – 1999. – No. 49. – Poz. 483. 10. *Paradowska J. Pełniący obowiązki* / J. Paradowska // *Polityka*. – 2 czerwca 2001. – S. 22–24. 11. *Rydlewski G. Integracja europejska jako wyzwanie dla administracji publicznej w Polsce* / *Polityka zagraniczna i wewnętrzna państwa w procesie integracji europejskiej* / G. Rydlewski ; [red. E. Halizak]. – Warszawa, 2004. – S. 63–84.

REFERENCES

1. Hrytsyak I. A. *Pravo ta instytutsiyi Yevropeys'koho Soyuzu* [The law and institutions of the European Union], Kyiv, 2006. 300 p. 2. *Funktsionuvannya i aparat Rady ministriv i Prem'yer-ministra* [Materials of the reform of public administration], Varshava, 1993. 158 p. 3. *Administratyvna reforma u Pol'shchi: napryamky zmin ta real'ni rezul'taty* Administrative reform in Poland: directions for change and real results]. Available at: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html>. 4. *Ya. Hontsyazh. Samovryaduvannya ta terytorial'na orhanizatsiya vlady v Pol'shchi* [Self-government and territorial organization of power in Poland], Kyiv, Milenium, Vyd-vo UADU, 2001. 184 p. 5. *Strutyns'kyi V. Politychna vidpovidal'nist' pravlyachykh elit u postkomunistychnomu suspil'stvi : etychnyy vymir problem*. Politychni ta sotsiologichni studiyi. Zbirnyk naukovykh prats' [Political responsibility of the ruling elites in the postcommunist society: the ethical dimension of the problem], Chernivtsi, 2000. pp. 165–176. 6. *Zakon pro Administratsiyu vid 4 veresnya 1997 roku* [Administrative Law – 04/09/97], Zbirnyk zakonodavstva Pol'shchi, 1997, vol. 141, pp. 943. 7. *Shapoval V.M. Konstytutsiyne pravo zarubizhnykh krayin* [Constitutional law of foreign countries], Kyiv, ArtEk, 2001. 265 p. 8. *Rehulyarnyy zvit 2002 Komisiyi pro prohres Slovachchyny do vstupu* [Slovakia – Regular Report – 2002]. Available at: <http://europa.eu/generalreport/en/rgset.htm>. 9. *Zakon pro derzhavnu sluzhbu vid 18 hrudnya 1998 roku* [Civil Service Act – 18/12/98], Zbirnyk zakoniv, 1999, vol. 49, pp. 483. 10. *Paradov'ska Yu. Vykonyuyuchy obov'yazky* [Acting], Polityka, 2001, pp. 22–24. 11. *Rudlevs'kyi H. Yevropeys'ka intebratsiya yak termin dlya derzhavnoho upravlinnya v Pol'shchi / zovnishnya i vnutrishnya polityka v protsesi yevropeys'koyi intebratsiyi* [European integration as posing for public administration in Poland], Varshava, 2004, pp. 63–64.

Дата надходження: 18.10.2017 р.