

Дерець В.А.

Інститут держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України

ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ УРЯДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ У ВОЄВОДСТВІ ТА РЕФОРМА МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ В УКРАЇНІ

У статті здійснено аналіз організації урядової адміністрації у польському воєводстві, досліджено функції та повноваження воєводи, визначено особливості управлінських відносин між органами виконавчої влади різних рівнів у Польщі та Україні. Польський досвід порівнюється із підходом до реформування місцевих державних адміністрацій, обраним в Україні, з метою оцінки обраного підходу для перспективи підвищення якості та ефективності діяльності органів публічної адміністрації в Україні.

Зазначається, що особливістю польського правового регулювання функціонування урядової адміністрації у воєводстві є наявність компетенційного закону, який регулює всі її складові. На відміну від Польщі, в Україні Законом «Про місцеві державні адміністрації» регулюється діяльність обласних та районних державних адміністрацій, а Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» – територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Зроблено висновок, що провідна роль в організації урядової адміністрації у польському воєводстві належить воєводі. Він, як представник уряду, забезпечує загальнонаціональні інтереси; як керівник урядової адміністрації, реалізує державну регіональну політику; а також здійснює контроль та нагляд за законністю діяльності відповідних органів влади, які діють у воєводстві. Діяльність і польського воєводи, і місцевої державної адміністрації в Україні відбувається в межах субординаційних управлінських відносин між ними та Урядом, міністрами/міністерствами, а також реординаційних відносин. Загалом аналіз польського досвіду здійснення адміністративної реформи на місцевому рівні свідчить, що підходи до визначення завдань, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій вже використовуються Україною. При цьому щодо низки питань особливості адміністративно-правового регулювання визначаються власними здобутками у цій сфері та відповідають вітчизняним потребам публічного управління.

Ключові слова: урядова адміністрація у воєводстві, воєвода, місцеві державні адміністрації, Рада Міністрів Польщі, Кабінет Міністрів України, управлінські відносини, реформування.

Постановка проблеми. Актуальним питанням для розвитку публічної адміністрації в Україні, як з позиції адміністративно-правової науки, так і практики діяльності органів виконавчої влади як різновиду органів публічної адміністрації, є реформування організації та діяльності місцевих державних адміністрацій. Розробляється та дискутується їх модернізація в органи префектурного типу. У зв'язку з цим важливо розглянути низку аспектів цього питання через призму вдалого досвіду тих держав, які вже пройшли відповідний шлях. Зокрема, на нашу думку, заслуговує на увагу польський досвід організації та діяльності урядової адміністрації у воєводстві загалом та функціонування польських воєвод зокрема.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідники польського досвіду зупинялися на питаннях організації та діяльності виконавчої влади загалом та її центрального рівня зокрема (наприклад, С. Плевак, В. Шаповал). А також в науковій літературі приділялася увага аналізу окремих аспектів організації та діяльності воєводи в поєднанні з всебічним аналізом проблематики реформування місцевого самоврядування (зокрема, Т. Анопчик, А. Семенович, Н. Шаповалова, І. Пресняков).

У вітчизняній адміністративно-правовій науці проблематика удосконалення організації та діяльності місцевих державних адміністрацій аналізується багатьма дослідниками, серед яких Ю. Глущенко, І. Коліушко, Ю. Мельник,

П. Погиба, В. Пастушенко, М. Сидор, О. Соловйова, В. Сахно, О. Хохленко, Н. Янюк та ін. Крім цього, це питання досить часто розглядається як безпосередньо пов'язане з проблематикою реформування місцевого самоврядування.

Зроблені в дослідженнях цих науковців висновки, а також польський досвід правового регулювання частково вже використовувалися в ході попередніх реформувань публічної адміністрації в Україні. Разом з цим, прикладний аспект проблематики реформування місцевих державних адміністрацій з урахуванням поточного стану розробки вітчизняного законодавства в контексті порівняння з польським досвідом функціонування урядової адміністрації у воєводстві є малодослідженим.

Метою статті є аналіз організації урядової адміністрації у польському воєводстві, дослідження функцій та повноважень воєводи, визначення особливостей управлінських відносин між органами виконавчої влади різних рівнів у Польщі та Україні, порівняння польського досвіду із підходом до реформування місцевих державних адміністрацій, обраним в Україні, з метою оцінки обраного підходу з позицій перспективи підвищення якості та ефективності діяльності органів публічної адміністрації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Приєднуємося до наявної в науковій літературі точки зору, що «досвід Польщі, здобутий у процесі здійснення адміністративної реформи, є цінним під час проведення аналогічної реформи в Україні та в процесі євроінтеграції». Слушно наголошується, що «... виникає спокуса якомога повніше застосувати сусідський досвід в наших умовах. Та для успішного використання вже наявного досвіду Польщі слід акцентувати не лише на його позитивних моментах, а й адекватно співставити його, відносно реалій України» [1].

Оскільки воєводи в Польщі та місцеві державні адміністрації в Україні є структурними елементами виконавчої влади, варто розглянути не лише місцевий, а й її вищий та центральний рівні в кожній з держав. Це також сприятиме розумінню управлінських відносин між органами виконавчої влади різних рівнів.

Відповідно до Конституції Польщі 1997 р. виконавчу владу здійснюють Президент і Рада Міністрів [2, с. 10]. Урядовою адміністрацією керує Рада Міністрів. До її складу входять Голова Ради Міністрів та міністри, а також можуть бути призначені заступники Голови Ради Міністрів та голови комітетів, визначених законами [2, с. 53].

В Україні вищим органом в системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України. До складу Кабінету Міністрів України входять Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри та міністри України. Тобто, членами Кабінету Міністрів України є посадовці, які мають формувати державну політику у відповідних сферах державного управління. Їх посади належать до політичних посад. На відміну від Польщі, в Україні керівники інших центральних органів виконавчої влади не входять до складу Уряду. Такі органи виконують функції з реалізації державної політики, а посади їх керівників не належать до політичних.

Міністри в Польщі керують визначеними секторами урядової адміністрації або виконують завдання, встановлені для них Головою Ради Міністрів. Крім міністерств, в Польщі на центральному рівні функціонують центральні органи урядової адміністрації.

Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АР Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів [3]. Крім місцевих державних адміністрацій, в Україні на місцевому рівні функціонують територіальні органи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [4].

Завдання урядової адміністрації у польському воєводстві виконують: воєвода, органи об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві, органи необ'єднаної урядової адміністрації, одиниці територіального самоуправління та їх об'єднання (якщо виконувани ними завдання урядової адміністрації виникають з окремих законодавчих положень або із складеної домовленості), староста (якщо виконувани ним завдання виникають з окремих законодавчих положень), інші суб'єкти (якщо виконувани ними завдання виникають з окремих законодавчих положень) [5].

Органи об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві реалізують свої повноваження за допомогою воєводського управління, якщо інше не передбачено окремим законом. Детально організація об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві визначається статутом воєводського управління. Органам об'єднаної адміністрації на рівні воєводства, в свою чергу, підпорядковуються органи об'єднаної адміністрації на рівні повітів. При цьому на рівні повітів не діють органи влади на зразок районних державних адміністрацій в Україні.

Органами необ'єднаної урядової адміністрації є територіальні органи урядової адміністрації, підпорядковані відповідному міністру або центральному органу урядової адміністрації, та керівники державних юридичних осіб і керівники інших державних організаційних одиниць, які виконують завдання адміністрації у воєводстві.

В науковій літературі акцентується увага на тому, що в Польщі є баланс між централізацією та децентралізацією в системі публічного управління: в основі місцевого самоврядування лежить принцип децентралізації, а в основі урядової адміністрації – принцип централізації [6]. Має місце «дуалістична модель управління воєводством»: виконавчим органом регіонального самоврядування на чолі з маршалком воєводства та урядовою адміністрацією на чолі з воєводою [6; 7, с. 72].

В Україні місцеві державні адміністрації функціонують і в областях, і в районах. Як визначено ст. 132 Конституції України, територіальний устрій України ґрунтується на засадах поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади. Реформа децентралізації виконавчої влади в Україні триває, але ще не завершена.

Особливістю польського правового регулювання функціонування урядової адміністрації у воєводстві є наявність компетенційного закону, який регулює всі її складові, – Закон Польщі «Про воєводу та урядову адміністрацію у воєводстві». Він визначає сферу діяльності та принципи функціонування воєводи, організацію об'єднаної та необ'єднаної урядових адміністрацій у воєводстві.

На відміну від Польщі, в Україні Законом «Про місцеві державні адміністрації» регулюється діяльність обласних та районних державних адміністрацій, а Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» – територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. В науковій літературі висловлювалася пропозиція про розробку Закону України «Про місцеві органи виконавчої влади» [8, с. 14.]. Однак, модернізація законодавства в цій сфері відбувається шляхом акценту на удосконаленні законодавчого регулювання організації та діяльності місцевих державних адміністрацій. Такий підхід, на нашу думку, має бути доповнений удосконаленням законодавчого регулювання організації та діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади з урахуванням реформування центрального рівня виконавчої влади та його результатів.

Зупинимось на повноваженнях польського воєводи та місцевих державних адміністрацій в Україні, які пропонується закріпити в проєкті Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні» (реєстр. № 4298 від 30.10.2020 р.) (далі – законопроект № 4298) [9].

Польський воєвода є представником Ради Міністрів у воєводстві. Також він є керівником об'єднаної урядової адміністрації та органом об'єднаної урядової адміністрації у воєводстві; органом нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх союзів з точки зору законності; органом контролю з точки зору законності, господарності та сумлінності за виконанням органами місцевого самоврядування завдань зі сфери урядової адміністрації, які вони виконують на основі закону або договору із органами урядової адміністрації; органом урядової адміністрації у воєводстві, до компетенції якого належать усі справи зі сфери урядової адміністрації у воєводстві, які законами не віднесені до компетенції інших органів цієї адміністрації; представником державної казни в обов'язки і на підставах, визначених в окремих законах; органом вищої інституції у розумінні Адміністративного процесуального кодексу [10].

Типологія функцій місцевих державних адміністрацій за законопроектом № 4298, на нашу думку, має низку схожих до типології функцій польських воєвод складових, а також враховує вітчизняні потреби та напрацьований досвід організації та діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Так, в Україні передбачається змінити наявний підхід до функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій та наділити їх трьома типами повноважень: 1) координаційними повноваженнями щодо діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади, а також забезпечення взаємодії з відповідною обласною, районною радою та іншими органами місцевого самоврядування на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці; 2) повноваженнями із забезпечення законності територіальними органами центральних органів виконавчої влади, а також сільськими, селищними, міськими, районними в місті радами, їх виконавчими органами, сільськими, селищними, міськими головами, обласними, районними радами; 3) окремими повноваженнями місцевого самоврядування. На

нашу думку, схожий до польського підхід, який обрала Україна, в комплексі з продовженням та результативним завершенням реформи децентралізації, сприятиме підвищенню ефективності діяльності органів публічної адміністрації на місцях.

Загалом напрямками, які реформувалися першочергово в межах реформи публічної адміністрації в Польщі, були реформа місцевого самоврядування та реформа територіального устрою. Певні реформаційні зміни проводилися на центральному рівні вже після зазначених напрямів [1].

В Україні реформа державного управління розпочалася з центрального рівня виконавчої влади реформуванням міністерств. У довоєнний період вона мала продовжуватися реформуванням територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Реформа децентралізації виконавчої влади розпочалася ще до початку реформи міністерств. Наразі потребують реформування призначення, завдання, функції та повноваження місцевих державних адміністрацій. Без проведення цієї невід'ємної складової реформи децентралізації вона не буде результативною.

Між польським воєводою (з одного боку) та Головою Ради Міністрів, міністрами (з іншого боку) будуються субординаційні управлінські відносини. Можна виокремити наступні особливості таких відносин. Голова Ради Міністрів здійснює нагляд за діяльністю воєводи. Предметом такого нагляду є відповідність діяльності воєводи політиці Ради Міністрів. Голова Ради Міністрів адресує воєводі директиви та розпорядження, вимагає від нього звіти про діяльність, здійснює періодичну оцінку його роботи.

Нагляд за діяльністю воєводи також здійснює міністр, до компетенції якого належать питання публічної адміністрації. Предметом такого нагляду є відповідність діяльності воєводи законодавству, а також сумлінність та господарність такої діяльності. Голова Ради Міністрів може уповноважити цього міністра виконувати від його імені належні йому повноваження щодо воєводи, за винятком призначення і звільнення воєводи та вирішення спорів між воєводою і членом Ради Міністрів або центральним органом урядової адміністрації.

Щодо управлінських відносин між воєводою та іншими міністрами, то відповідні міністри здійснюють свої повноваження щодо воєводи в обов'язі і на підставах, визначених в окремих законах. Воєвода зобов'язаний надавати відповідному міністрові або центральному органу урядо-

вої адміністрації у визначений строк інформацію та пояснення, які той вимагає [5].

Аналіз законопроекту № 4298 дозволяє виокремити такі ключові особливості управлінських відносин між місцевими державними адміністраціями та Кабінетом Міністрів України: інформування Кабінету Міністрів України про стан справ на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, про тенденції та проблеми реалізації державної політики; звітування перед Кабінетом Міністрів України про результати виконання покладених на них завдань та здійснення визначених законом повноважень; здійснення Кабінетом Міністрів України щоквартального моніторингу виконання покладених на місцеві державні адміністрації завдань та здійснення визначених законом повноважень, за результатами якого визначатиметься рейтинг голів місцевих державних адміністрацій; надання обласними державними адміністраціями Кабінету Міністрів України пропозицій щодо вирішення виявлених проблем реалізації державної політики, щодо питань, що потребують вирішення Кабінетом Міністрів України, щодо удосконалення законодавства і практики його застосування; розгляд обласними державними адміністраціями проектів актів Кабінету Міністрів України з питань розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. У відносинах з центральними органами виконавчої влади місцеві державні адміністрації забезпечуватимуть виконання актів відповідних центральних органів виконавчої влади, готуватимуть пропозиції щодо проектів їх нормативно-правових актів.

На нашу думку, і в польському компетенційному законі, і в законопроекті № 4298 прослідковується можливість формування, крім субординаційних, також реординаційних відносин між воєводою та Радою Міністрів, між місцевими державними адміністраціями та Кабінетом Міністрів України. В Україні такі відносини є одним із видів управлінських відносин у системі органів виконавчої влади та сприяють її функціонуванню як єдиної системи, в якій орган виконавчої влади вищого рівня реагує на потреби, пропозиції, рекомендації тощо органу нижчого рівня.

Висновки. Аналіз організації урядової адміністрації у польському воєводстві свідчить, що провідна роль в ній належить воєводі. Він, як представник уряду, забезпечує загальнонаціональні інтереси; як керівник урядової адміністрації, реалізує державну регіональну політику; а також здійснює контроль та нагляд за законністю діяль-

ності відповідних органів влади, які діють у воєводстві. Діяльність і польського воєводи, і місцевої державної адміністрації в Україні відбувається в межах субординаційних управлінських відносин між ними та урядом, міністрами/міністерствами, а також реординаційних відносин. Загалом аналіз польського досвіду здійснення адміністративної реформи на місцевому рівні свідчить, що підходить до визначення завдань, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій на етапі їх реформування вже використовуються Україною.

При цьому щодо низки питань особливості адміністративно-правового регулювання визначаються власними здобутками у цій сфері та відповідають вітчизняним потребам публічного управління.

Перспективи подальших досліджень полягають в поглибленні аналізу польського досвіду в частині особливостей правового статусу воєводи з метою визначення тих прогресивних положень, які можуть бути використані Україною в ході продовження реформування місцевих державних адміністрацій.

Список літератури:

1. Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати. *Діалог*. 2005. 15 червня. С. 115–123.
2. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала) / В.М. Шаповал. Київ: Москаленко О.М., 2018. 82 с.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII. Дата оновлення: 03.08.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення: 16.11.2023).
4. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 22.06.2023. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення: 16.11.2023).
5. O wojewodzie i administracji rządowej w województwie: Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090310206/T/D20090206L.pdf> (дата звернення: 16.11.2023).
6. Апончик Т.М. Адміністративна реформа Польщі. Напрями змін і результати, як позитивний приклад для України. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 1. С. 118–124. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2012_1_23
7. Семенович А. Особливості розвитку воєводств у контексті підготовки Польщі до членства у ЄС. *Наукові записки Національного університету «Острозька академія»*. Серія Міжнародні відносини. 2009. Вип. 1. С. 69–80. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nznuoamv_2009_1_7
8. Друцұл Т.І. Органи публічної адміністрації як суб'єкти адміністративного права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ірпінь, 2015. – 18 с.
9. Про внесення змін до Закону України «Про місцеві державні адміністрації» та деяких інших законодавчих актів України щодо реформування територіальної організації виконавчої влади в Україні: проект Закону України від 30.10.2020 р. № 4298. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70293
10. Публічна адміністрація в Польщі. URL: <https://www.slideshare.net/kyivsolidarityfundpl/29-5-administracja-publiczna-w-polsce>

Derets V.A. POLISH EXPERIENCE OF THE ORGANIZATION AND ACTIVITIES OF THE GOVERNMENT ADMINISTRATION IN THE PROVIDENCE AND THE REFORM OF LOCAL STATE ADMINISTRATIONS IN UKRAINE

The article analyzes the organization of the government administration in the Polish voivodeship, examines the functions and powers of the voivodeship, and identifies the features of management relations between executive authorities of various levels in Poland and Ukraine. The Polish experience is compared with the approach to reforming local state administrations chosen in Ukraine, with the aim of evaluating the chosen approach for the perspective of improving the quality and efficiency of public administration bodies in Ukraine.

It is noted that a feature of the Polish legal regulation of the functioning of the government administration in the voivodeship is the presence of a competent law that regulates all its components. Unlike Poland, in Ukraine the Law "On Local State Administrations" regulates the activities of regional and district state administrations, and the Law of Ukraine "On Central Executive Authorities" regulates territorial authorities of ministries and other central executive authorities.

It was concluded that the leading role in the organization of government administration in the Polish voivodeship belongs to the voivode. He, as a representative of the government, ensures national interests; as the head of the government administration, implements state regional policy; and also carries out control and supervision over the legality of the activities of the relevant authorities operating in the voivodeship. The activity of both the Polish voivodeship and the local state administration in Ukraine takes place within the

framework of subordinate management relations between them and the Government, ministers/ministries, as well as reorientation relations. In general, the analysis of the Polish experience of implementing administrative reform at the local level shows that approaches to defining the tasks, functions and powers of local state administrations are already used by Ukraine. At the same time, regarding a number of issues, the peculiarities of administrative and legal regulation are determined by own achievements in this field and meet the domestic needs of public administration.

Key words: *government administration in the voivodeship, voivode, local state administrations, the Council of Ministers of Poland, the Cabinet of Ministers of Ukraine, management relations, reformation.*