

Федяєва М.С.,  
викладач кафедри економічної теорії  
Херсонський державний університет

**Реформи місцевого самоврядування в Польщі кінця ХХ століття як  
основа децентралізації управління в країні**

**Local self-government reforms in Poland at the end of XX of century as  
the basis of decentralization in management of country**

**Постановка проблеми.** Завдання розбудови України як демократичної правової держави, її входження в європейські та євроатлантичні структури потребує врахування світового досвіду з питань реформування системи місцевого самоврядування, зокрема тих країн, які мають близькі до України стартові умови розбудови громадянського суспільства. Саме такою країною є Польща за своїм геополітичним станом, територією, чисельністю населення, історичним розвитком, прагненням до соціальної, економічної, політичної незалежності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Даний аналіз проводився на основі законодавчо-нормативної бази Польщі та Європейського Союзу. Вивченням реформи місцевого самоврядування в Польщі в контексті децентралізації влади займалися такі вчені, як Є. Регульські [14], Л. Колярська-Бобинська [11], Я. Гонцяж [8], Н. Шпортюк [19] та інші. \_

**Постановка завдання.** Дана стаття має на меті проаналізувати процес трансформації та реформ місцевого самоврядування в Польщі, їх досвід для подальшого розвитку країни, що може бути використаний Україною в контексті євроінтеграційних процесів.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Початок третього

тисячоліття позначився оновленим поглядом світової спільноти в майбутнє. Загальною ознакою сьогодні для більшості країн є пошук шляхів соціально-економічної, політичної, правової та духовної трансформації. Одним із пріоритетних умов реалізації цих завдань є розвиток місцевого самоврядування.

Формування в Україні демократичної, соціально-правової держави, поступове перетворення народовладдя із формального атрибута на реальний політико-правовий інститут і механізм, який забезпечує соціальну легітимність, неперервність і наступність реалізації державної влади, зумовлюють визнання місцевого самоврядування та інститутів локальної демократії провідними в контексті децентралізації влади.

Безсумнівно, діяльність місцевого самоврядування життєво необхідна Україні як обов'язкова умова її демократичного розвитку. Форми участі громадян у місцевому самоврядуванні надають їм "право і реальну здатність регламентувати значну частину державних справ і управляти ними, діючи в рамках закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення" (Європейська хартія місцевого самоврядування (1985 р.), підписана та ратифікована Україною у 1997 р.)

Кожна держава проходить свій особливий шлях становлення місцевого самоврядування, на який впливає багато чинників: історичні події, ментальність, рівень політико-адміністративної еліти, ідеологічна складова, форми правління, адміністративно-територіальний устрій тощо

Польща зробила істотний крок у становленні та розвитку місцевого самоврядування, стала першою центральноєвропейською державою з міцними регіонами, що надало їм відносно повну автономію, та провела масштабну реформу місцевого самоврядування.

Все це спрямовує на вивчення і використання досвіду Польщі з проведення демократичних реформ, зокрема й розбудови самостійної ефективної системи місцевого самоврядування, які сприяли соціально-політичному, економічному, культурному розвитку цієї країни

загалом та децентралізації влади зокрема.

У наукових дослідженнях розгляд проблеми становлення і функціонування системи місцевого самоврядування в Польщі розглядається в аспектах різних наукових галузей: юриспруденції, економіки, політології, соціології, освіти та інших [ 1, 8, 7, 10, 19].

Вивчення цих праць дозволяє стверджувати, що виокремлена проблема з позиції методології дослідження державного управління розглядалася не в повній мірі, що і обумовило вибір теми та мету публікації - аналіз особливостей становлення та розвитку місцевого самоврядування в Польщі у 70х-90-х рр. ХХ ст. задля розв'язання нагальних питань щодо реалізації завдань децентралізації влади в Україні.

Польща має більш як трьохсотрічний досвід функціонування місцевого самоврядування, при чому цей досвід визначається певними історичними етапами з характерними тільки для них особливостями.

На думку вчених-дослідників і аналітиків Польщі найбільш масштабними були період адміністративних реформ 70-х - 90х рр. ХХ ст. і період удосконалення місцевого самоврядування після прийняття Конституції 1997 року. Відтак, їх вивчення для нас є актуальним в аспекті децентралізації влади в Україні.

Аналіз нормативно-правової бази, наукових праць із проблеми реформування місцевого самоврядування в Польщі свідчить, що ці періоди позначилися постійним пошуком побудови ефективної моделі управління державою і сприяли реформуванню всього соціально-політичного, економічного, культурного життя країни.

На думку вчених-дослідників і аналітиків Польщі еволюція місцевого самоврядування в цій країні відбувалася поетапно, і має свою історичну традицію, свої витoki, свої етапи.

Здобувши у 1918 році незалежність, прийнявши у березні 1921 року Конституцію, Польща вийшла на таку форму розвитку місцевого управління як створення і діяльність гмінів, районів і воєводств.

Продовжуючи рухатися по шляху унормування функцій органів місцевого самоврядування в країні у 1933 році було прийнято «Закон про укрупнення», за яким визнавалося, що основною формою територіального самоврядування є гміна, а рада гміни, сформована на виборній основі - найвищий орган місцевої влади.

Після Другої світової війни відбулися зміни у самій структурі територіального самоврядування в Польщі, зокрема такі органи з'явилися на рівні воєводств, повітів, міст та волості. Були і періоди, коли у Польщі місцеве самоврядування набуло загальнодержавних ознак і функцій, що призвело до ліквідації будь-яких форм самоврядування. Наприклад, це реформа 1950 року, яка призвела до створення централізованої системи народних рад, що проіснувала до 1970 р. і привела Польщу до нової адміністративно-територіальної реформи та суттєвих подальших змін у місцевому самоврядуванні.

Ця реформа посилила вплив центральних органів влади через роботу воєводств (було 17 - стало 49) і гмін; народні ради обиралися раз на чотири роки на загальних виборах; воєводську адміністрацію очолювали - воєводи, міську - бургомістри, гміну – вйти [ 9 ].

Такий стан речей - посилення впливу центральних органів влади на місцеві - зумовив серйозні зміни у ставленні громадськості до реформаційних процесів, особливо наприкінці 70-х - початку 80-х рр. ХХ ст. і виявився :

1. 1) у протистоянні між владою та суспільством, між владою та економічним розвитком країни, між суспільством та рівнем економічного забезпечення громадян;
2. 2) у протестних виступах населення;
3. 3) у створенні незалежної самоврядної професійної спілки «Солідарность»;
4. 4) у широкому суспільно-політичному русі проти комуністичної влади.

Все це призвело до необхідності змін як у політичній системі, так і необхідності реформування територіальної організації влади.

Велику роль у цьому складному, важливому процесі відіграв лідер "Солідарності" Л. Валенса, за ініціативою якого у 1988 році було створено Комісію самоврядування у межах Громадянського комітету. Завдяки роботі цієї Комісії питання адміністративного устрою, діяльність органів місцевого самоврядування стали предметом жвавих дискусій на засіданнях «Круглого столу» між тогочасною владою й опозицією, що привело в кінцевому результаті до серйозних змін як у самій владі, так і в суспільстві [ 5 ].

У червні 1989р. демократичні сили отримали перемогу на парламентських виборах у Польщі, що дало можливість здійснити кардинальні зміни як у всій системі влади, так і провести адміністративно-територіальну реформу, і таким чином досягти значних успіхів у подальших демократичних перетвореннях в цілому. Для розв'язання нагальних питань реформування місцевого самоврядування було сформовано Комісію у справах місцевого самоуправління, до роботи якої залучилися провідні науковці Польської академії наук, Варшавського та Лодського університетів. Комісія на чолі з проф. Є. Регульским теоретично обгрунтувала шляхи проведення адміністративно-територіальної реформи і визначила поетапні кроки її реалізації [ 14 ].

Проведена робота сприяла розробці й прийняттю 8 березня 1990 року Закону «Про гмінне самоврядування» і проведенню 27 травня 1990 року виборів до гмінних рад на засадах демократизму і свободи. За цим законом гміна мала статус незалежної базової одиниці територіального устрою; отримала право на: вирішення територіальних завдань від свого імені та під свою відповідальність; формування ради, яка в межах своїх повноважень приймає постанови, рішення, статут гміни, бюджет, план благоустрою території, затверджує програму економічного розвитку,

визначає нормативно-правові рішення з питань податків і зборів, управління комунальним майном, контролює діяльність правління та організаційних структур. Рада гміни утворює виконавчий орган - правління у складі 3-7 осіб, яке очолює вїт (бургомїстр, президент міста, він також є організатором повсякденної роботи правління) [ 16 ].

Така система побудови управлінських інститутів на низовому рівні місцевого самоврядування дала можливість вирішити багато нагальних питань і закласти основи подальшого адміністративно-територіального реформування в Польщі.

Відповідно до Закону «Про гмінне самоврядування» сьогодні у Польщі створено 2500 гмін, які досить відмінні за кількістю населення та за місцем створення (сільські й міські) [ 16, с.11-17]. Гміни вирішують більшість проблем, які стосуються як громадян, так і господарських суб'єктів, здійснюють фінансування потреб громадян за кошти, які надходять з безпосередніх доходів, субсидій та надходжень з державного бюджету, а держава, за Конституцією Польщі, бере на себе вирішення тих питань, завдань і функцій, які громадяни й об'єднання громадян не можуть вирішити самостійно [ 6, с.22] .

Таким чином відбулося надання органам місцевого самоврядування нових функцій і прав у вирішенні нагальних проблем життєдіяльності громади.

Неабиякий вплив на формування дієвих органів самоврядування мало прийняття так званої Малої конституції Польщі (1992 рік) за якою також місцеве самоврядування визначалося як основна форма організації життя місцевої громади, а місцеві органи влади мали статус юридичної особи, наділялися правом комунальної власності [ 13, С.69 - 70]. Особливо треба підкреслити, що за ст. 74 цієї Конституції місцеві органи влади здійснювали суттєву частину функцій держави від свого імені і під власну відповідальність окрім тих, що розв'язувались безпосередньо на державному рівні [ 13, С.71 - 72] .

Ці кроки дали можливість реалізовувати політику щодо розширення і унормування діяльності та включення органів місцевого самоврядування до системи місцевого самоуправління з 1990р. і до Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997. на низовому рівні.

Розвиток системи територіальної організації влади Польщі кінця ХХ ст. характеризувався широким пошуком побудови нової моделі місцевого самоврядування на засадах демократичності, публічності, послідовності. Ці питання вирішувалися на законодавчому рівні, та визначалися етапністю реалізації.

Аналіз літератури, публікацій з проблеми дослідження показав, що реформування управлінських структур в Польщі наприкінці ХХ ст. відбулося у два етапи: перший - здійснення перетворень, які стосувалися місцевого рівня - гміни (1990р.); другий - інші рівні місцевого самоврядування.

Такий стан речей, така поетапна робота дозволили на основі урахування практичного досвіду місцевого самоврядування на рівні гміни рухатися вперед щодо створення в цілому в країні раціональної системи державного управління, що в свою чергу вивело органи самоврядування на новий рівень, відповідний інтересам громадян та поступальному руху Польщі до Євросоюзу.

Також необхідно зазначити, що вся ця поетапна робота сприяла розробці концепції розвитку місцевого самоврядування, дала можливість обґрунтувати на рівні науковців, політиків, громадськості нормативно-законодавчі акти для подальшого реформування. Проводилися постійні консультації, дискусії, обговорювалися різні проекти, у яких враховувалися як інтереси держави, так і завдання щодо вступу країни до Європейського Союзу.

На розгляд Уряду в цей період було подано не один проект реформ територіального устрою країни, зокрема в них розглядалися питання створення воєводств, відновлення повітів шляхом об'єднання гмін, при

цьому увага акцентувалася на необхідності врахування економічних та господарчих зв'язках гмін, що об'єднувалися; можливості творення однорідної та цілісної території; розвитку транспортної інфраструктури; наявність необхідного фінансового забезпечення власних функцій у повіті, децентралізація влади.

Ці проекти щодо нового адміністративно-територіального устрою Польщі, постійно виносилися Урядом на обговорення в гмінах з метою подальшого реформування місцевого самоврядування. Проводилися консультації щодо можливості власного бачення створення запропонованих центрів-повітів та їх входження до того чи іншого адміністративно-територіального округу. Така робота сприяла якісній підготовці комплексу законодавчих актів щодо проведення подальшого реформування та поєднання діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування на засадах децентралізації. Такі закони (понад 150) чітко розмежовували компетенцію як центральних органів влади, так і місцевих.

Відтак, аналіз становлення і розвитку системи місцевого самоврядування Польщі в контексті історичної ретроспективи свідчить, що вона ґрунтувалася на поєднанні як громадських, так і державницьких інтересів. Країна рухалася до моделі місцевого управління, як сьогодні визначається науковцями як змішана (гібридна), яка поєднує як форми прямого державного управління, так і місцевого самоврядування. Ця тенденція відповідала запитам країн Євросоюзу до державного управління на засадах децентралізації.

**Висновки та перспективи подальших наукових розробок у даному напрямі.** Отже, досвід Польщі може сприяти успіху демократичних перетворень, в Україні, які є неможливими без належного реформування місцевого самоврядування і практичного функціонування інституту участі громадськості в вирішенні нагальних питань місцевої громади.



### Бібліографічний список:

1. 1. Адміністративна реформа : досвід Польщі для України \ Л. Токар, Я. Гонція, Д. Новаківська [ та ін.]. – К. : Генеза, 2000. – 51 с.
2. 2. Бебик В. Еволюція системи місцевого самоврядування в Польщі (на прикладі міста Шрьода Великопольська) / В. Бебик, М. Яцків // Вісн. УАДУ. – 2001. - № 1. – С. 233-238.
3. 3. Варда Я. Острови надій: розробка стратегій локального розвитку / Яцек Варда, Войцех Клосовські; пер. з пол. М. Р. Желяк. – вид. 2-ге, стереотип. – К.: Молодь, 2005. – 312 с,
4. 4. Вторая волна польских реформ/ под ред. Л. Колярской-Бобинской; пер. с пол. Л. Клубинской. – Варшава: Oficyna naukowa, 2000. – 209с.
5. 5. Камінські М. Досвід проведення адміністративної реформи в Польщі і можливості його застосування в Україні / М. Камінські ЄС Економічний часопис. – 2000. - № 7-8. – С.17-18.
6. 6. Конституция Республики Польша/ пер. С пол.. А. Кубика. – Варшава: Изд-во Сейма, 2001. – 104 с.
7. 7. Панкулич Л.А. Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід держав-членів Європейського Союзу і Україна: автореф.дис. ... к. політ. н.: 23.00.02/ Л.А. Панкулич. – К., 2013. – 20 с.
8. 8. 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.
9. 9. Слівінсткий З. Політичні і правові проблеми нинішнього муніципального управління в Польщі / Збігнев Слівінський // Місц. Та регіон. Самоврядування України. – К., 1995. – Вип. № - 4 (12 - 13). – С. 64-71.
- 10.10. Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні / упоряд.: Т. Шамайда, О. Дмитренко. – К.: Агентство «Україна», 2001. – 336 с.
- 11.11. Четыре реформы. От концепции до реализации / под ред. Л. Колярской-Бобинской; пер. с пол. Л. Клубинской. – Варшава: Oficyna naukowa. 200/ - 392 с.
- 12.12. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі. – Режим доступу: [www.viche.info/journal/2649/](http://www.viche.info/journal/2649/).
- 13.13. Mala Konstytucja/ - Tryb dostepu: [www.polska.ru/polska/polityka/uc/konst\\_mala\\_92.html](http://www.polska.ru/polska/polityka/uc/konst_mala_92.html).
- 14.14. Regulski J. Reformowanie panstwa: moje doswaidczenia / J. Regulski. – Szczecin^ Wyzsza Szkoła Administracji Publicznej, 2007. – 180 s.

- 15.15. Ustawa o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. – Tryb dostępu: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).
- 16.16. Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 r. – Tryb dostępu: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).
- 17.17. Ustawa o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. – Tryb dostępu: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).
- 18.18. Ustawa o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. – Tryb dostępu: [www.sejm.gov.pl](http://www.sejm.gov.pl).
- 19.19. Шпортюк Н. Л. Реформування адміністративно-територіального устрою Польщі як основи місцевого самоврядування: досвід для України: автореф. Дис. ... к. держ. Упр.: 25.00.04/ Н. Л. Шпортюк. – Дніпропетровськ., 2013. – 20 с.

#### Анотація

Стаття присвячена розгляду проблеми реформування органів місцевого самоврядування в Польщі кінця ХХ століття. Зокрема акцентується увага на процесах децентралізації управління в державі як дієвого механізму забезпечення демократичного розвитку країни, її поступального руху і входження до Євросоюзу. Висвітлений досвід сусідньої країни слугуватиме орієнтиром розбудови України як демократичної правової держави, сприятиме її входженню в європейські структури.

**Ключові слова:** держава, місцеве самоврядування, децентралізація управління, адміністративно-територіальна реформа, структура самоврядування, органи самоврядування.

#### Аннотация

Статья посвящена рассмотрению проблемы реформирования органов местного самоуправления в Польше конца ХХ века. В частности акцентируется внимание на процессах децентрализации управления в государстве как действенного механизма обеспечения демократического развития страны, ее поступательного движения и вхождения в Евросоюз. Освещенный опыт соседней страны будет служить ориентиром развития Украины как демократического правового государства, будет

способствовать ее вхождению в европейские структуры.

**Ключевые слова:** государство, местное самоуправление, децентрализация управления, административно-территориальная реформа, структура самоуправления, органы самоуправления.

Summary The article is devoted to the problem of reformation of local self-government organs in Poland at the end of XX century. The particular attention is accented on the processes of decentralization of management in the state as an effective mechanism of providing to the democratic development of the country, its forward motion and becoming the European Union member. The shown experience of nearby country will serve as the reference-point of development of Ukraine as the democratic legal state, will assist to be included into the European structures.

**Key words:** state, local self-government, decentralization management, administrative-territorial reform, structure of government, organs of self government.