

СТАРТОВІ УМОВИ ТА ПРИЧИНИ ТРАНСФОРМАЦІЇ СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Стаття присвячена розгляду стартових умов, причин, характерних рис, етапів та особливостей децентралізації як складової частини процесу трансформації системи органів державної влади Республіки Польща. В процесі дослідження автором статті проаналізовано: особливості стартових умов функціонування системи місцевих органів державної влади Республіки Польща дотрансформаційного періоду, визначено причини трансформації системи місцевих органів державної влади, описано характерні риси вказаного процесу, а також виокремлено головні етапи еволюції системи місцевих органів державної влади. Обґрунтовано, що необхідність змін в структурі та принципах функціонування органів державної влади та їхнє перетворення на органи місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою держави наближають територіальні структури до взірцевих самоврядних стандартів країн Європейського Союзу.

Ключові слова: еволюція системи місцевих органів державної влади; трансформація державного управління; трансформація місцевих органів державної влади; децентралізація.

Наприкінці ХХ століття в усіх державах Центральної та Східної Європи (в тому числі й в Україні) розпочинаються масштабні трансформаційні процеси. Наслідком політико-економічних трансформацій стала загальна еволюція системи центральних і місцевих органів державної влади в процесі створення демократичної, правової, соціальної держави і становлення громадянського суспільства. В процесі трансформації системи державного управління Республіки Польща, після 1989 року, ключовим завданням було формування раціональних основ її організації та функціонування, тобто законодавчо-інституційних змін та децентралізації державної влади. Основа децентралізації в державі – це готовність її органів влади до трансформації. Причому тільки успішна еволюція центрального державного апарату даватиме можливість розвитку системи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми. Польські місцеві органи державної влади до моменту перетворення їх в сучасний інститут демократичного управління пройшли довгий і складний шлях еволюції, переживши дві драматичні радикальні зміни. Першою з них було впровадження комуністичної системи державного управління під кінець 1940-х років, а другою – процес виходу із тієї системи. Ці обидві радикальні зміни безпосередньо торкалися інституцій системи місцевих органів влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний пласт наукових досліджень, у межах якого були проаналізовані окремі аспекти процесу трансформації системи місцевих органів влади представляють роботи А. Балабана, О. В. Батанова, П. В. Ворони, Я. Гонцяжа,

З. Долецького, Г. Іздебського, Б. Імьолчик, М. Камінські, Є. Корчака, М. Кулеши, М. І. Марчука, Є. Регульського, Т. Шамайди. Однак, осмислення специфіки децентралізації як складової частини процесу трансформації, зокрема місця державних органів влади в реалізації логіки трансформаційних процесів як важливого чинника в напрямку створення розвиненого громадянського суспільства, поки що залишаються найбільш невизначеними.

Виокремлення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сьогодні більшість країн світу переживають глибокі інституціональні зміни, серед яких корисним для України є досвід процесу трансформації органів державної влади Республіки Польща, яка першою серед країн Центральної та Східної Європи успішно провела масштабні реформи, результатом яких була поступова стабілізація внутрішньополітичної ситуації, повільне, але постійне зростання добробуту громадян, укріплення зовнішньополітичних позицій та включення до міжнародних інтеграційних процесів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Початку процесу трансформації системи місцевих органів влади Республіки Польща передувала соціалістичний період її функціонування, коли централізм державного управління домінував над місцевою демократією і самоврядні органи влади перетворювалися на державні. У 1945 році, після завершення Другої світової війни відбувся переділ кордонів в світі, що не обминуло території Польщі – її кордони значно пересунулися на захід внаслідок того, що польська держава передала етнічні українські та білоруські землі до складу

СРСР, в результаті чого територія країни зменшилась на 76 тисяч км² і остаточно набула сучасної форми і величини. Важливе значення набуває той факт, що внаслідок Другої світової війни відбулося формування мононаціональної польської держави у зв'язку із тотальним винищенням євреїв та масовими депортаціями українців і німців з польських етнічних земель, що по суті, унеможливило появу сепаратистських рухів етнічного характеру.

Однак, відповідно до післявоєнного облаштування світу, Польща потрапила до радянської зони впливу, що істотно позначилося на адміністративно-територіальному поділі країни, який перетворився на інструмент утвердження та утримання жорстко централізованої влади, підконтрольної Москві. Цей період тривав із 1945 до початку 1990 років, коли адміністративно-територіальний поділ країни та функціонування інституцій місцевих органів державної влади змінювалися кілька разів. Прослідкувати особливості соціалістичного періоду функціонування системи місцевих органів державної влади доцільно в хронологічному порядку шляхом представлення чотирьох послідовних етапів.

Перший етап еволюції системи місцевих органів державної влади припадав на 1944–1950 роки, коли адміністративно-територіальний поділ Польщі був триступеневий, існувало 14 воєводств та два великих міста із правами воєводства, це Варшава і Лодзь. Воєводства ділилися на 299 повітів, із них 29 мали статус міських, а повіти поділялися на понад 3000 гмін [1, с. 103]. Тобто, після 1944 року було збережено воєводство як регіональний щабель врядування держави, оскільки виконавчим органом Державної адміністрації, Крайової Народної Ради (*Krajowa Rada Narodowa*) був воєводський уряд на чолі з воєводою, кандидатуру якого пропонував Польський Комітет Національного Визволення (*Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, PKWN*) через пропозицію глави Державної адміністрації та після висловлення підтримки воєводською народною радою. Варто звернути увагу на те, що передвоєнна Конституція Польщі надавала таке право виключно Президентіві, тобто можна прослідкувати застосування в нових умовах правил, які походили із системи державного управління іншого типу. На думку Я. Майхровські, це яскравий приклад революційного перетворення традиційних ідей із впровадженням до них нового змісту [2, с. 100].

На підставі декрету від 21 серпня 1944 року воєвода службово і організаційно підпорядковувався не тільки голові Державної адміністрації, а й територіальному органу державної влади – воєводській народній раді. В такий спосіб до відновлених у 1944 році передвоєнних інституцій державного управління було додано важливий елемент нової системи, запозичений в Радянському Союзі, народні ради. Можна побачити, що на польських землях запроваджувався дуалізм державної влади, коли поруч із народними радами функціонували воєводи і старости із своїми виконавчими апаратами у вигляді воєводських управлінь та повітових старостів.

За радянським зразком народні ради діяли за принципом єдиновладдя, який на законодавчому рівні був закріплений 20 березня 1950 року в Законі «Про місцеві органи єдиної державної влади» [3], який за

свою суттю протирічав існуванню самої конструкції місцевого самоврядування. Єдиновладдя підкреслювалося ієрархічною структурою народних рад, яка складалася із Крайової Народної Ради, воєводських народних рад, повітових народних рад, міських народних рад та гмінних народних рад, які функціонували згідно із керівними вказівками та інструкціями Державної Ради, Ради Міністрів й компетентних міністрів. За законом ліквідовувалися управління воєводств і старостів, підкреслювалося, що виконавчим та законодавчим органом народної ради ставала її президія. Призначення та відсторонення членів президії було компетенцією народної ради відповідного шаблону. Кожна народна рада нижчого ступеню була зобов'язана звітувати перед ієрархічно вищою народною радою щодо виконання своїх завдань не пізніше 15-го числа кожного календарного місяця. До компетенцій народних рад відносилось призначення та контролювання виконавчих органів місцевого самоврядування. Так, від 1950 року місцева адміністрація була жорстко централізована, підпорядкована постановам центральних органів влади.

Існування народних рад засвідчувало, що відродження місцевого самоврядування відбувалося тільки формально. Територіальні ради, які були ієрархічно впорядковані та склалися із представників уповноважених організацій (навіть без формального звернення до волі виборців, що продовжувалося до 1954 року), перетворилися на дозвільні органи місцевого самоврядування, а приписувані їм завдання виходили за межі традиційного функціонування органів місцевої влади. Тобто, в перших післявоєнних роках можна побачити підготовчий процес до загальної перебудови польської системи державного управління на радянський зразок шляхом впровадження народних рад на місцевому рівні, а також процес розукрупнення адміністративно-територіального устрою країни, що виявлявся не тільки у формі створення нових районів у містах але і нових воєводств і повітів.

Другий етап еволюції системи місцевих органів державної влади проходив у 1950–1973 роках, коли поділ Польщі залишався триступеневим, однак кількість воєводств було збільшено до 17 шляхом відокремлення трьох нових: Опольського, Кошалінського, Зеленогурського. Як менші територіальні одиниці надалі існували повіти і гміни та два великих міста з правами воєводства (Варшава і Лодзь). По суті, із 1950 року, на основі закону від 20.03.1950, розпочалася ліквідація місцевого самоврядування в Польщі і народні ради ставали місцевими органами єдиної державної влади в гмінах, містах, районах великих міст, в повітах і воєводствах. Згідно із Конституцією від 22 липня 1952 року [4], народні ради конституювалися як місцеві органи державної влади та основні органи громадського самоврядування трудящих міст і сіл [5, с. 26]. Такий спосіб управління, з одного боку, заперечував принцип поділу влади, а з іншого – конституював подвійну відповідальність рад як перед партійними організаціями, так і органом вищим за ієрархією.

Таким чином, вертикальний централізований контроль будувався на принципах універсалізму державної влади, або «демократичного централізму». Згідно

із законом 1950 року, народні ради отримали такі повноваження, які були нехарактерними для традиційної капіталістичної держави (наприклад, організація місцевого планового виробництва, послуг, торгівлі). Для того, щоб вони змогли вирішувати місцеві проблеми, реформою передбачалося створення дрібніших адміністративно-територіальних одиниць – громад, які були втричі менші в порівнянні з гмінами. Таким чином, у 1955 році на місці 3001 колишньої гміни, які були ліквідовані, з'явилося 8789 громад [6, с. 409]. Розукрупнення дозволило зняти загрозу центральної владі у формі місцевого самоврядування та можливої появи некомуністичних місцевих еліт. Хоча пояснювали необхідність нововведень бажанням зниження диференціації повітів в процесі так званої «демократизації в територіальному поділі», «зростанням завдань державного апарату», а також «наближенням органів влади та управління до громадянина на засадах демократії та народовладдя» [7, с. 59]. В такий спосіб створювалося враження децентралізації, але фактично реалізовувався централістичний проект, тому що менші територіальні одиниці не в змозі були протистояти центру у забезпеченні місцевих інтересів [8, с. 11]. Далеко не всі новоутворені адміністративні одиниці могли забезпечити власне населення окремими школами, лікарнями, будинками культури, бібліотеками.

Серйозною проблемою стало кадрове забезпечення органів влади на периферійних територіях. Саме неефективне управління дрібними адміністративними одиницями змусило вже в 1956 році відмовитися від подальшого розукрупнення та розпочати укрупнення, коли кількість територіальних громад динамічно зменшувалася: 6315 у 1960 році, 5238 у 1965 році, 4671 у 1970 році, 2365 у 1973 році [9, с. 450]. Однак розукрупнення, яке дозволило повністю підпорядкувати органи місцевого самоврядування, не призвело до зростання ефективності територіального управління. Крім того, відмова від політики примусової колективізації сільськогосподарського виробництва в Польщі за радянським зразком, створювала передумови для повернення до історичного адміністративно-територіального поділу на локальному рівні, до потужних одиниць – гмін.

В 1972–1973 роках відбулася істотна реформа системи народних рад, сутністю якої була реорганізація структури місцевих органів державної влади. Замість президій народних рад, що існували раніше, як виконавчо-розпорядчих органів влади, були впроваджені одноособові органи місцевої влади. На воєводському рівні це були: 1) у воєводстві – воєвода; 2) у воєводствах столичному і міських – президент міста; 3) у Вроцлавському воєводстві та місті Вроцлав – воєвода. Крім того, на основних місцевих рівнях влади були впроваджені: 1) в містах із кількістю населення понад 50 тисяч мешканців та містах воєводського рівня народної ради – президент міста, в містах із кількістю мешканців менше 50 тисяч – начальник міста; 2) в районах міста – начальник району; 3) в гмінах – начальник гміни; 4) в містах і гмінах, де функціонувала об'єднана народна рада – начальник міста і гміни.

Воєвода як виконавчий та розпорядчий орган народних рад забезпечував виконання розпоряджень, звітував перед воєводською народною радою про їхнє

виконання, як наприклад річний звіт щодо виконання плану суспільно-господарського розвитку території та бюджету. Після розгляду річного звіту воєводи, народна рада приймала рішення щодо прийняття звіту, а надалі, шляхом таємного голосування приймала рішення щодо присвоєння воєводі відповідного рангу. Не ухвалення рішення щодо рангу означало звільнення воєводи. В той же час, не дивлячись на жорсткий контроль за діяльністю воєводи з боку місцевих органів державної влади, воєвода був представником уряду і тому виконував завдання, які надходили йому від уряду або Голови Ради Міністрів. По суті він функціонував як орган, що опікується індивідуальними справами місцевого рівня в рамках правового простору сфери державного управління.

Третій етап еволюції системи місцевих органів державної влади відбувався у 1973–1990 роках, коли поділ Польщі ставав двоступеневим на підставі Закону від 28 травня 1975 року «Про двоступеневий адміністративний поділ держави та зміни закону про народні ради» [10]. В цей час було ліквідовано 314 повітів та 76 міст із правами повітів, а на їх місці утворено гміни та збільшено кількість воєводств з 17 до 49, що значною мірою поділило країну на малі самоврядні одиниці; як відокремлені міста функціонували Варшава, Лодзь, Краків та Вроцлав. Так, на підставі Закону від 25 січня 1958 року «Про народні ради» [11] Рада Міністрів видала Розпорядження від 13 січня 1978 року «Про статус воєводи» [12], яке окреслювало права й обов'язки воєводи як: представника уряду, виконавчого органу воєводської народної ради та місцевого органу державної адміністрації воєводського рівня.

Воєвода повинен був виконувати чи організувати виконання на рівні воєводства завдань, що проголошувалися законами, розпорядженнями чи постановами Державної Ради, постановами Ради Міністрів чи постановами воєводської народної ради. На підставі відповідних рішень народних рад воєвода виконував призначення чи відкликання на основних місцевих рівнях влади президента і начальника міста, начальника гміни, начальника району, а також начальника міста і гміни. Воєвода був зобов'язаний виконувати керівні вказівки воєводської народної ради. Якщо отримані від ради керівні вказівки суперечили висновкам, які надходили від відповідного органу державної адміністрації, воєвода повідомляв народну раду та той орган про виниклі суперечності й представляв особисте бачення щодо їх усунення. Тобто третій етап реформування передбачав ліквідацію президій народних рад як колегіального органу державної адміністрації. Їхні функції було передано одноособовим органам, а саме воєводам, начальникам повітів, президентам і начальникам міст, начальникам гмін.

Четвертий етап еволюції системи місцевих органів державної влади проходив у 1990–1999 роках, коли територіальний поділ Республіки Польща був знову триступеневий, введено гміни і повіти, ліквідовано значну кількість воєводств, їх число остаточно зменшено з 49 до 16 у 1998 році. Створення 16 воєводств відбувалося із урахуванням кордонів географічно-історичних регіонів Польщі, які сформувалися на основі колишніх удільних князівств ще у XIV столітті. Тому, законотворцям було доволі легко у більшості

випадків визначитися із сучасними столицями воєводств. Крім того було ліквідовано відокремлені міста і новоутворені воєводства.

Завдяки початку процесу трансформації, втратили своє значення народні ради, які функціонували з 1944 року, а в період 1950–1990 років діяли як органи єдиної державної влади. Законом від 8 березня 1990 року [13] на рівні гміни було відновлено інститут місцевого самоврядування, який не функціонував у державі близько 40 років, а після його відродження ставав головною формою організації суспільного життя в гміні. Однак місцеві органи влади залишалися підпорядкованими Раді Міністрів, тобто продовжували функціонувати як державні. А компетенції воєводи, після ухвалення 22 березня 1990 року Закону «Про робітників місцевих органів управління загальної адміністрації» [14], підлягали невеликим змінам.

За березневим законом завдання місцевої адміністрації мали виконувати: 1) воєводи та підпорядковані їм органи загальної адміністрації; 2) керівники служб та інспекцій, а також інших воєводських виконавчих одиниць уповноважених воєводою, завдання і компетенції яких окреслювалися відповідними законами; 3) місцеві органи влади, що підпорядковані безпосередньо міністрам як органи спеціальної адміністрації; 4) органи гміни та органи комунальних союзів (міжгмінних), якщо законом такі було встановлено. Таким чином, воєвода залишався представником Ради Міністрів на воєводському рівні і був органом вищого ступеня по відношенню до керівників районних відділів урядової адміністрації та органів місцевого самоврядування у справах реалізації тими органами завдань

державної адміністрації. Тобто, закон зобов'язав воєводу до співпраці із сеймиком самоврядування. Ті сеймики у 1990–1997 роках репрезентували гміни на рівні воєводства. Приналежність гміни до самоврядного сеймику була обов'язковою, оскільки до складу сеймику входили делегати гмін з рівня одного воєводства, які були обрані радами гмін з числа своїх членів.

До завдань сеймику належало, між іншим, оцінювання діяльності урядової адміністрації у воєводстві, висловлювання думок щодо проекту бюджету воєводи та виконання ним бюджету, обговорення кандидатури на посаду воєводи, висловлення думок щодо справ воєводства, виступи із пропозиціями щодо невиконання ухвал та розпоряджень воєводи, які порушують локальні інтереси, а також репрезентація інтересів гміни в урядовій адміністрації. Завданням воєводи було представлення сеймикові не рідше, ніж два рази на рік інформації про свою діяльність, в тому числі про виконання надзору над органами місцевого самоврядування у воєводстві. Тобто, від 1990 року постійно зростало значення посади воєводи, який ставав фактичним органом, наділеним реальною владою в системі місцевих органів державної влади. Значні зміни в організації місцевих адміністрацій настали у зв'язку із прийняттям чинної Конституції 1997 року та початком процесу децентралізації у 1998 році, коли було встановлено інститут місцевого самоврядування на рівні повіту і воєводства. Інституційні особливості функціонування адміністративно-територіальних одиниць в процесі еволюції польської системи місцевих органів державної влади представлена автором у таблиці 1.

Таблиця 1

Еволюція польської системи місцевих органів державної влади

Етапи	Роки	Адміністративний поділ	Адміністративно-територіальні одиниці
I етап	1944–1950	Треступеневий	14 воєводств + Варшава, Лодзь із правами воєводства 299 повітів 3001 гміна
II етап	1950–1973	Треступеневий	17 воєводств + Варшава, Лодзь із правами воєводства 314 повітів + 76 міст із правами повітів 8789 громад
III етап	1973–1990	Двоступеневий	49 воєводств + Варшава, Лодзь, Краків, Вроцлав із правами воєводства 2365 гміни
IV етап	1990–1999	Треступеневий	16 воєводств 314 повітів + 65 міст із правами повітів 2479 гміни

Таким чином, причини трансформації системи місцевих органів державної влади Республіки Польща чітко прослідковуються у соціалістичний період функціонування системи державного управління, коли керівництво територіальних органів здійснювалося на основі жорстких прорадянських командно-адміністративних методів. Функції управління здійснювало Політбюро ЦК ПОРП разом із партійним апаратом, а роль Ради Міністрів була зведена до чисто виконавчих функцій як вищого сегмента державної адміністрації. Можна стверджувати, що недемократичність реформування адміністративно-територіального устрою країни проявлялася у специфічних механізмах її організації при повному ігноруванні думки громадськості. Як правило, такі кабінетні реформи готувалися в атмосфері державної таємниці, а впроваджувалися блиска-

вично директивними методами. Такий характер реформ був проявом управлінського волюнтаризму [15, с. 134].

Важливе значення має той факт, що система місцевих органів влади відповідала радянській моделі, яку характеризувала чітка ієрархічність владних структур, що складалася із трьох територіальних рівнів до 1975 року, та двох рівнів після 1975 року, коли за рахунок розукрупнення воєводств з 14 до 49 було ліквідовано середній, субрегіональний територіальний рівень – повіт. Керівництво територіальними одиницями здійснювалося за допомогою представницьких органів влади – народних рад, члени яких вибиралися населенням на безальтернативних виборах та їх виконавчих структур – комітетів. На чолі кожного органу стояв голова, який призначався із центру. Фактично

уся влада належала народним радам, а управління, що здійснювалося виконавчими комітетами, було під тотальним контролем партійних органів [16, с. 16]. З позиції сьогодення багато польських учених розцінюють реформи соціалістичного періоду як помилкові, а населення вкрай негативно поставилося до запроваджених змін. Тому науковці вважали за доцільне переглянути результати реформи і відновити попередній адміністративно-територіальний устрій або провести нову реформу.

Початок демократичного реформування системи місцевих органів влади Республіки Польща мав місце ще у період 1970–1980 років, коли наявна модель державного управління почала проявляти ознаки системної кризи і необхідність відродження місцевої демократії ставала обов'язковою умовою процесу трансформації. Польський дослідник В. Моравські зазначає, що «ерозія устанавленого державницького ладу, тобто поступова втрата ефективності управлінських і лідерських позицій правлячої еліти проявлялася в розширенні сфери так званої негативної влади, в нагромадженні негативних протиріч між суспільством і владою, між економікою та владою і між суспільством та економікою. І як наслідок – у взаємному блокуванні усіх трьох підсистем» [17, с. 20].

Поруч із демократизацією системи державного управління ставали можливими більш відкриті публічні дискусії щодо необхідності реформи системи місцевих органів влади. Початком роботи і базою для досліджень в галузі місцевого самоврядування ставав проект реформи, представлений професором Є. Регульським із групою науковців з Лодзинського університету у травні 1981 році на семінарі «Досвід та майбутнє». До досліджень приєдналися значні польські університети і Академія наук, завдяки яким цей процес безперервно тривав до 1988 року. Важливо підкреслити, що до роботи постійно долучалися представники з різноманітних кіл суспільства (З. Дзембовські, А. Пекара, А. Ковалевські та ін.), створюючи теоретичні основи майбутніх реформ. Основними напрямками діяльності польських вчених були дослідження історії самоврядування Польщі, досвіду функціонування органів місцевої влади в країнах Європи і Америки, аналіз наявних проблем, які слід розв'язати при запровадженні нового устрою, а головне розробка дієвої моделі місцевого самоврядування в Польщі та механізмів її запровадження.

На підставі власного досвіду, польські науковці, проводячи аналіз, визначили, що для успіху реформи необхідна наявність одночасно чотирьох елементів [18, с. 219]: а) політичної волі керівництва, яка завжди буде обумовлена кількома факторами: розумінням смислу та характеру реформи, впевненістю у потребі її проведення, великим бажанням досягнути успіху та підтримкою своїх виборців; б) державної підтримки, оскільки існує величезна проблема суспільного розуміння: щоби суспільство підтримувало розвиток місцевої демократії, люди мусять зрозуміти у чому вона полягає і навчитися активно вирішувати свої проблеми; в) знаючих фахівців, тому що діяльність органів місцевої влади буде стосуватися різних її аспектів, починаючи із призову до армії і закінчуючи утриманням доріг, шкіл, охорони навколишнього середовища,

комунальним будівництвом, містобудівним зонуванням і т. п., тому необхідні знання експертів щодо того, що робити і як; г) людських ресурсів, тобто навченого персоналу, здатного реалізувати реформи та відповідати таким кваліфікаційним вимогам, як: по-перше, відповідальність – дотепер місцева влада не відповідала за розвиток, а лише за виконання доручень; по-друге, незалежність від центральної влади – відчуття ієрархічної залежності глибоко закладене в ментальності, що значно обмежує власні можливості; по-третє, значення суспільної підтримки – влада була дотепер відповідальна тільки за контроль над суспільством, тому вона не завжди розуміє, чому слід намагатися здобувати його підтримку і не знає, як це зробити; по-четверте, відкритість і прозорість – влада не шанувала в минулому громадян, і тому нікому навіть не приходило в голову, що громадян треба інформувати про дії влади; по-п'яте, співпраця із суспільними організаціями – в минулому їх сприймали як можливу загрозу для устрою держави, і тому треба було обмежувати їхню діяльність, а не підтримувати.

Реалізація запропонованих завдань вимагала свідомих місцевих політиків, а також фахової адміністрації. Є. Регульські передбачав, що після 1990 року в Польщі змушені будуть наново надати знання 200–300 тисячам людей і, таким чином, створити нові кадри для реформи місцевого самоврядування. Вчені усвідомлювали, що без цього реформа завалиться, оскільки саме представники місцевих органів влади будуть її запроваджувати [19]. Саме тому 18 вересня 1989 року була створена неурядова, аполітична, незалежна і некомерційна організація Фонд розвитку місцевої демократії. Проблема полягала в тому, що людська ментальність (за допомогою освіти, шляхом демонстрації позитивного досвіду) може змінити тільки неурядова організація. Урядова адміністрація не в змозі вводити нововведення, оскільки адміністрація завжди консервативна, вона прагне зберегти свою модель. Потрібно пам'ятати, що ніколи центральна адміністрація сама не реорганізується. Тому урядову адміністрацію потрібно змінювати за допомогою іншої організації [20].

Найголовнішим питанням, яке треба було вирішувати в ході трансформації, було вдосконалення адміністративно-територіального устрою, який був «штучно» запроваджений у 1975 році виключно з політичних міркувань. Тогочасний устрій передбачав утворення численних (49) малих і слабких воєводств, представлених спеціальними адміністраціями. Головні недоліки такого територіального розподілу полягали в тому, що ці воєводства: 1) у зв'язку із малими розмірами, незначною кількістю населення та штучним встановленням їхніх кордонів – не становили територіальних одиниць, які можна охарактеризувати як регіони в географічному, просторовому та історичному значеннях; 2) не мали в розпорядженні необхідних для самостійного розвитку ресурсів (особливо менші за розмірами та економічно слабші воєводства); 3) не мали жодних інструментів реалізації регіональної політики, зокрема, власного бюджету [21, с. 41].

Аргументами, на яких будувалась сучасна модель реформування демократичної системи місцевих органів влади, були: а) сильні регіони зможуть збільшити

конкурентоспроможність польської економіки і сприятимуть ефективному державному управлінню; б) більшість повноважень не зможуть ефективно виконуватися ані центральним урядом, ані слабкими і малими адміністративними регіонами; в) розбудова інституцій, підтримка наукових досліджень, партнерські стосунки з інвесторами, розбудова інфраструктури можуть виконуватися сильною і компетентною регіональною владою; г) повіт потрібен для заповнення вакууму між великим регіоном та малим муніципалітетом, а також для надання послуг, які не можуть повноцінно виконуватися на місцевому рівні.

Висновки із дослідженого матеріалу і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Науковий аналіз стартових умов та причин реформування системи місцевих органів державної влади Республіки Польща дає можливість зробити наступні висновки. По-перше, трансформації системи місцевих органів державної влади передують багатоступінний еволюційний процес переходу від централізованої системи управління до децентралізованої, який тісно пов'язаний із інтенсивним переустроєм системи державного управління в країні.

По-друге, місцеві органи влади функціонують під контролем центральних органів державної влади і є

інтегрованими у державний механізм через виконання загальнонаціональних функцій у загальнодержавному вимірі завдяки реалізації прав і свобод громадян на рівні місцевих громад.

По-третє, у соціалістичний період польська система державного управління функціонувала на засадах радянської моделі управління, яку характеризувала чітка ієрархічність органів державної влади, що складалася із трьох територіальних рівнів до 1975 року, та двох після 1975 року, коли за рахунок фрагментації воеводств було ліквідовано середній, субрегіональний територіальний рівень – повіт.

По-четверте, якщо на початковому етапі становлення польської державності після Другої світової війни запроваджені централізм здійснення влади був виправданий з огляду на потребу внутрішньої консолідації слабкої держави, то у другій половині ХХ століття, зокрема після реформи 1975 року, зміна адміністративно-територіального устрою держави стала вкрай необхідною, адже це була одна із умов забезпечення демократії, сталого економічного розвитку і конкурентоспроможності країни у сучасних реаліях посилення євроінтеграційних процесів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : [монографія] / М. О. Пухтинський, П. В. Ворона, О. В. Власенко та ін. / За заг. ред. П. В. Ворони. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2009. – 280 с.
2. Majchrowski J. Ewolucja funkcji wojewody jako przedstawiciela Rządu. – Warszawa, 2011. – 480 s.
3. Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1950/s/14/130/D1950014013001.pdf>.
4. Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej uchwalona przez Sejm Ustawodawczy w dniu 22 lipca 1952 r. // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1952/s/33/232>.
5. Фролов О. Гарантії місцевого самоврядування в Україні: проблемні питання / О. Фролов // Віче : теорет. і громад.-політ. журн. – 2011. – № 6. – С. 26–28.
6. Witkowski W. Historia administracji w Polsce 1764–1989. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2013. – 472 s.
7. Leoński Z. Podział terytorialny europejskich państw socjalistycznych // System terenowych organów władzy i administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych. – Wrocław : Ossolineum, 1985. – S. 53–89.
8. Марчук М. І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування республіки Польща (1945–2000 рр.) [Текст] : автореф. дис. «Територіальний устрій та місцеве самоврядування республіки Польща (1945–2000 рр.)» канд. юрид. наук : 12.00.01 / М. І. Марчук. – Х. : Національний університет внутрішніх справ, МВС України, 2005. – 19 с.
9. Немчінов О. М. Реформи локального рівня адміністративно-територіального устрою країн Центрально-Східної Європи у 1945–1990 рр. / О. М. Немчінов // Університетські наукові записки: Часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права. – 2013. – № 4. – С. 446–451.
10. Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19750160091>.
11. Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dziennikustaw.gov.pl/du/1958/s/5/16>.
12. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 stycznia 1978 r. w sprawie statusu wojewody [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mojepanstwo.pl/dane/prawo/45719>.
13. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.
14. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mojepanstwo.pl/dane/prawo/49347>.
15. Немчінов О. М. Реформи системи територіального управління в європейських державах: основні проблеми та тенденції реорганізації локального рівня [Текст] / О. М. Немчінов // Модернізація системи державного управління та державної служби : теорія і практика: матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (20 квітня 2012 р.) : у 2 ч. / За наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Ч. 1. – С. 131–134.
16. Корчак С. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки / С. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – № 1. – С. 13–18.
17. Morawski W. Zmiana instytucjonalna: społeczeństwo, gospodarka, polityka / W. Morawski. – Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998. – 314 s.
18. Regulski J. Local government reform in Poland: an insider's story / J. Regulski. – Budapest : OSi/LGI, 2003. – 263 p.
19. Регульський С. У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html.

20. Регульский Е. О самоуправлении в Польше [Электронный ресурс] // Новая Польша. – 2013. – № 1. – Режим доступа : <http://www.nowpol.ru/index.php?id=1795>.
21. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.] ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія», 2012. – 128 с.

С. Н. Плевак,

Черноморський державний університет ім. Петра Могили, с. Николаев, Україна

СТАРТОВЫЕ УСЛОВИЯ И ПРИЧИНЫ ТРАНСФОРМАЦИИ СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ ПОЛЬША

Статья посвящена рассмотрению стартовых условий, причин, характерных черт, этапов и особенностей децентрализации как составной части процесса трансформации системы органов государственной власти Республики Польша.

Объектом исследования выступает процесс эволюции системы местных органов государственной власти Республики Польша. Предметом исследования являются теоретические и методологические аспекты трансформации органов государственной власти.

В процессе исследования автором статьи проанализированы: особенности стартовых условий функционирования системы местных органов государственной власти Республики Польша до трансформационного периода, определены причины трансформации системы местных органов государственной власти, описаны характерные черты указанного процесса, а также выделены основные этапы эволюции системы местных органов государственной власти. Обосновано, что необходимость изменений в структуре и принципах функционирования органов государственной власти и их превращение в органы местного самоуправления на всех уровнях административно-территориального устройства государства приближают территориальные структуры к образцовым стандартам самоуправления стран Европейского Союза.

Основные положения и выводы, предложенные в данной статье, могут использоваться в практической законотворческой деятельности реформаторов как центральных, так и местных органов власти, лидеров партий и общественных объединений в их деятельности по выработке и реализации стратегии реформ современного украинского общества.

Ключевые слова: эволюция системы местных органов государственной власти; трансформация государственного управления; трансформация местных органов государственной власти; децентрализация.

S. Plevak,

Petro Mohyla Black Sea State University, Mykolayiv, Ukraine

STARTING CONDITIONS AND CAUSES OF THE TRANSFORMATION OF THE SYSTEM OF LOCAL BODIES OF STATE POWER OF THE REPUBLIC OF POLAND

The article is devoted to the starting conditions, the causes, characteristics, stages and features of decentralization as part of the enforcement system of the process of transformation of state power of the Republic of Poland.

The object of research is the process of evolution of the system of local government bodies of the Republic of Poland. The subject of research are theoretical and methodological aspects of the transformation of the public authorities.

The study analyzed the author of the article: Features of the starting conditions for the functioning of the system of local government bodies of the Republic of Poland before the transformation period, the reasons of transformation of the system of local government, described the characteristics of this process and highlighted the main stages of evolution of the system of local government. It is proved that the need for changes in the structure and principles of functioning of public authorities and their conversion to the local authorities at all levels of administrative and territorial structure of the state territorial structure closer to a model government standards of the European Union.

The main provisions and conclusions offered in this article can be used in the practice of legislative activity of the reformers of both central and local authorities, leaders of political parties and public associations in their efforts to develop and implement the reform strategy of the modern Ukrainian society.

Key words: the evolution of the system of local government; public administration transformation; the transformation of local government; decentralization.

Рецензенти: Євтушенко О. Н., д-р політ. наук, професор;
Матяж С. В., канд. наук з держ. упр., доцент.

© Плевак С. М., 2016

Дата надходження статті до редколегії 12.05.2016