

УДК 351

О. В. Євсюкова,
кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри історії, теорії держави і права та конституційного права Академії муніципального управління

УКРАЇНСЬКИЙ ПОГЛЯД НА ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛADНИХ ВІДНОСИН ТА ВІДНОВЛЕННЯ САМОВРЯДНИХ ТРАДИЦІЙ

O. V. Yevsiukova,
candidate of science with public administration,
associate professor of history, theory of state and law and constitutional law The Academy of municipal administration

UKRAINIAN VIEW ON THE POLISH EXPERIENCE OF DECENTRALIZATION OF POWER RELATIONS AND RESTORE SELF-GOVERNING TRADITIONS

В статті простежено основні етапи реформування у Республіці Польща, історичні особливості державотворення пострадянської польської держави та відтворення територіального самоврядування як однієї з форм децентралізації публічної влади. Здійснено спробу розширити уявлення про адаптацію польського досвіду децентралізації владних відносин з врахуванням сучасних політичних реалій після «Революції гідності» в Україні. Шляхом застосування методу компаративності визначена політична аналогічність історичних подій наприкінці XX ст. – початку XXI ст., як в Україні, так і Республіці Польща. Доведено, що успіхи політичного реформування постсоціалістичної Польщі, а нині європейської країни – Республіки Польща, які призвели до досягнення громадянською європейської ідентичності, є перш за все, політично привабливим для України, а вказаний досвід є корисним та цікавим. Оскільки Республіка Польща є головним стратегічним партнером, провідником євроінтеграційних процесів у Східній Європі, а значна кількість спільних рис об'єднують польську та українську державу, особливої актуальності набуває врахування позитивних надбань у вказаному аспекті Республіки Польща. Зазначено про історико-політичні помилки представників української еліти після Помаранчевої революції.

The article traces the main stages of the reform in the Republic of Poland, the historical peculiarities of the post-Soviet Polish state and playback of territorial self-government as a form of decentralization of public power. An attempt was made to expand the idea of adaptation of Polish experience of decentralization of power relations based on contemporary political realities after the "Revolution of dignity" in Ukraine. By applying the method of comparison certain political similarity of historical events in the late XX century. - beginning of XI century, both in Ukraine and in Poland. It is proved that the success of political reform post-socialist Poland, and now European countries - the Republic, led to the achievement of the community of European identity, above all, politically attractive for Ukraine, and that the experience was useful and interesting. Since the Republic of Poland is the main strategic partner, the conductor of European integration processes in Eastern Europe, and a significant number of common features uniting the Polish and the Ukrainian state, particularly urgent in the light of the positive achievements in this aspect of the Republic of Poland. Stated about the historical and political errors of the Ukrainian elite after the Orange revolution.

Ключові слова: політичні реформи, децентралізація, історія державотворення, самоврядування.

Keywords: political reforms, decentralization, history of state, self-governing.

Постановка проблеми. Консолідація демократії не можлива без зовнішнього стабілізаційного чинника. Для України таким чинником має стати сусідня держава – Республіка Польща з якою нас пов'язує спільність: державотворчих традицій, виникнення таких елементів управління, як виїтвіство та інститут староства; впровадження мадебурзького права; формування культурних цінностей та непримиренність до спірних історичних проблем непорозуміння з «російською народністю». Радянська система владних стосунків у колишніх Українській Радянській Соціалістичній Республіці та прорадянська у Польській Народній Республіці будувалися шляхом поглибленого впровадження принципу демократичного централізму, створюючи специфічний аналог системи взаємоконтролю, стримувань і противаг, фактично знищуючи при цьому самоврядні традиції як українського, так і польського народів.

Аналіз наукового доробку. Широко аспектна проблематика, пов'язана з впровадженням польського досвіду реформування політичної системи, місцевого самоврядування, децентралізації публічної влади представлена в наукових працях: В. Бабкіної, Р. Безсмертного, О. Васильової, Ю. Ганашука, В. Горбатенка, Т. Іванової, М. Марчука, А. Качука, М. Рябчука, тощо.

Мета статті. Проаналізувати вплив польського досвіду політичного реформування та визначити його доцільність щодо адаптації в Україні.

Виклад основного матеріалу. Історія існування польської та української держав спонукає до застосування елементу компаративності. Як для поляків, так і для українців демократичні засади формувалися завдяки активізації громадсько-політичних рухів, що в подальшому призвело до трансформації політичних систем у вказаних державах. Результатом діяльності політичної опозиції – профспілки "Солидарності" в Республіці Польща була її перемога на виборах 1989 р. В 1990 р. їх представник – Л. Валенса був обраний президентом Польщі (набрав у другому турі близько 75 % голосів). В Україні на парламентських виборах 1990 р. Демократичний блок, основою якого був Рух, отримав більше 100 депутатських мандатів, а в трьох західних областях отримав перемогу на виборах до місцевих рад. Але на президентських виборах в Україні представники опозиційних сил не змогли набрати необхідної кількості голосів. Схожість подій в Польщі та Україні свідчить не лише про використання досвіду, а й про закономірності політичного розвитку. Поляки змогли змінити комуністичний режим фактично через десять років після загальнонаціональних страйків, українці ж терпляче чекали, коли влада почне втілювати в життя декларовані програми і не дочекавшись масово почали

протистояти існуючій владі [2].

Так, у 2013 р. в Україні відбулася справжня революція, що сприяла знищенню старого «проросійського» режиму, а в Республіці Польща певна політична аналогічність, як вказано нами, відбулася значно раніше. І українська і польська громадськість самостійно вирішили, що мають відбутися демократичні вибори (у випадку українців – це дострокові вибори Президента України 2014 р., у випадку поляків – це демократичні вибори до польського парламенту 1989 р.). Саме, воля народу підготувала політиків нерішучої української опозиції, та навпаки досить активної польської до радикальних дій, які сприяли вагомому оновленню парламентів та правлячих еліт сусідніх країн. Єдиною відмінністю стало те, що у випадку українців досягнення суспільної злагоди відбувається в умовах зовнішньої агресії та занадто великою ціною – втратою життя кількох тисяч українців.

Ще однією спільною рисою у формуванні публічних владних відносин є інститут Президентства. В Україні та Республіці Польща важливим суб'єктом політичного процесу є Президент. Тому взаємовідносини між ним, політичною опозицією та громадськістю також впливають на стабільність і ефективність функціонування політичної системи [6]. На відміну від парламентських форм правління українська та польська парламентські опозиції можуть мати підтримку з боку Президента.

Розуміння та сприйняття необхідності становлення дієздатної системи територіального самоврядування у Республіці Польща було однією з головних складових процесу впровадження в суспільно-політичне життя принципів демократичності, децентралізації, деконцентрації та субсидіарності [1, с. 531]. Позитивний польський досвід у запровадженні європейської моделі самоврядування на теренах власної держави, є корисним для України, оскільки процес реформування системи місцевого самоврядування у нашій країні не тільки триває донині, але ще й системно ускладнюється у зв'язку з кризовою політичною ситуацією. Особливістю польської системи територіального самоврядування та діяльності представницьких органів місцевої влади є те, що її становлення відбувалося одночасно з пошуком ефективної моделі територіального поділу, утвердженням демократичних принципів врядування, запровадженням політико-правових, управлінських інновацій у різних підсистемах суспільства, що призвело останнє його модернізації.

Реальними здобутками прояву політичної волі у реформуванні територіального самоврядування польського суспільства стали: чітке визначення, дотримання та реалізація напрямів, механізмів та строків формування ефективної моделі територіального самоврядування та територіальної організації влади, спроможної максимально забезпечити надання якісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів демократії участі, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території; створення на кожному адміністративно-територіальному рівні органів територіального самоврядування з власними виконавчими органами та ліквідація на базовому та середньому рівнях органів державної влади; створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами територіального самоврядування певного рівня власних самоврядних і делегованих повноважень; узгодження інтересів держави та територіальних громад. Важливим чинником підтвердження прояву політичної волі польської влади є те, що для досягнення вищезазначеного стало максимальне залучення населення до управлінських рішень та сприяння розвитку форм демократії участі на місцях. Так, проявом демократичності у польському суспільстві є той факт, що в представницьких органах територіального самоврядування Республіки Польща не тільки поляки а й українці мають своїх представників. Хоча за підсумками місцевих виборів 16 та 30 листопада 2014 р. цих представників у зазначених структурах у порівнянні з минулими роками менше.

Також, семеро кандидатів українців балотувалися до воєводських сеймиків, але жоден з них не увійшов до їх складу. Натомість члени української меншини мають своїх представників у повітових, міських та гмінних радах, їх також обрано війтами гмін. Крім них, меншину мають репрезентувати 34 депутати у міських та гмінних радах. Заслуговує на повагу той факт, що у виборах балотувалися, також, кандидати з середовища мігрантів. Найбільше з них представляли «Громадянську платформу» (PO), Союз лівих демократів (SLD), «Право та справедливість (PiS) [3].

Свідченням прояву політичної волі щодо становлення адміністративно-територіальної організації та місцевого самоврядування Республіки Польща є історична ретроспектива подій представлена в табл.1.

Таблиця 1.

№п/п	Політичні події, заходи та їх суспільно-політичні наслідки
1	Демократичні парламентські вибори 4 червня 1989 р. та початок діяльності уряду Т.Мазовецького.
2	Прийняття 8 березня 1990 р. першого засадничого закону, що поклав початок децентралізації публічної влади «Про територіальне самоврядування», а з огляду на впровадження територіального самоврядування у повіті та воєводствах у 1999 р., має назву - Закон Республіки Польща «Про самоврядування у гміні». Вказані нормативно-правові акти фактично відновлювали самоврядні традиції Другої Речі Посполитої, взявши за основу класичну німецьку модель формування владних відносин певної територіальної громади, що призвело до повного «заперечення» владних інституцій радянського типу.
3	Початок впровадження істотних державних реформ (удосконалення територіальної організації влади та розуміння необхідності створення повітового самоврядування, реформування державної служби, центрального та регіонального урядового управління, організаційне прискорення прийняття політичних рішень) у період 1991 – 1993 рр. під час урядування Г. Сухотської, наслідками діяльності якого стала низка проєктів та програм для подальшого реформування.
4	Запровадження посади Уповноваженого Уряду у справах публічної адміністрації (яку отримав М. Кулеша) та створення експертної групи у кількості 20 осіб, як рушійної сили реформаторської діяльності. Наслідками їх діяльності стали: створення карти повітів та визначення критеріїв щодо формування повіту як одиниці територіального самоврядування; вивчення громадської думки (шляхом анкетування) мешканців кожної гміни щодо їх приналежності до певного повіту. Фактично Карта повітів 1998 р. була складена безпосередньо мешканцями гмін ще в 1993 р. Суттєвою демонстрацією політичної волі представниками влади в Республіці Польща в цей час стало запровадження механізму пошуку оптимального рішення щодо кількості воєводств. І хоча Закон Республіки Польща «Про самоврядування воєводства» був прийнятий 5 червня 1998 р., його розгляд у першому читанні в Сеймі відбувся 23 листопада 1993 р. Зазначені дії стали свідченням реалізації прийнятої раніше стратегії, згідно з якою, самоврядування має будуватися послідовно [4].
5	Повітова реформа супроводжувалася передачею повноважень урядової адміністрації за принципом «рівняння до низу» великим містам. Обсяг повноважень гмін зрівнявся з можливостями та здатністю їх виконувати. Великі міста мали взяти на себе відповідальність за виконання більшої частки публічних справ. Нагадаємо, що одиницею територіального самоврядування на рівні повіту, крім 314 земських повітів, є 66 міських повітів (міста на правах повіту) [5]. Повіті охоплює по можливості однорідну за поселенською і просторовою структурою і за суспільними економічними зв'язками територію. Таким чином, у вказаний період закінчився важливий етап реформування під назвою «друге прискорення», що супроводжувався завершенням гмінної реформи 1990 р [8, s. 227].
6	У період 1991 – 1993 рр. було розроблено тридцять шість проєктів нормативно-правових актів з питань удосконалення системи територіального самоврядування у Республіці Польща [9, s. 16].
7	Значне послаблення процесу реформування децю спостерігалось у період 1994 – 1997 рр., але політичний курс польської держави щодо децентралізації публічної влади було продовжено.

8	Президентські вибори 1995 р. в Республіці Польща та перемога О. Квасневського лише закріпили розуміння того, що самоврядність польського суспільства, є важливим елементом державного устрою, який вимагає зміцнення, а децентралізація державної адміністрації є головним завданням.
9	У межах реформи 1998 р., дотримуючись історичних традицій державотворення, польським суспільством було обрано модель ототожнення регіону і воєводства. Закон Республіки Польща від 24 липня 1998р. «Про впровадження основоположного триступеневого територіального поділу держави» чітко визначив, що основними одиницями територіального поділу держави є : гміни, повіти і воєводства.
10	Прийняття Законів Республіки Польща від 5 червня 1998 р. «Про самоврядування повіту» та «Про самоврядування воєводства» призвело до суттєвого правового зміцнення відповідних територій повітів, до збільшення обсягу повноважень, які передавалися представницьким органам територіального самоврядування та їх виконавчим органам, а воєводство визначалося найбільшою одиницею як територіального самоврядування, так і одиницею адміністративно-територіального поділу польської держави. На рівні воєводства була започаткована система владних публічних інституцій, яка передбачала функціонування органів територіального самоврядування і органів державної влади (урядової адміністрації). Як висновок, зазначимо, що між трьома рівнями самоврядування: гміною, повітом і воєводством не існує організаційної залежності. Вони є рівноправними і відрізняються визначеними функціональними відмінностями [4].
11	Питання успішного, позитивного та корисного впровадження низки реформ залишалися актуальними, незалежно від політичної ситуації, переваги тієї чи іншої суспільно-політичної доктрини, досить частої зміни польських урядів у РП. Свідченням вказаного є те, що низці суспільно-політичних реформ передувала, перш за все, економічна реформа на засадах лібералізму, розроблена та впроваджена Л. Бальцеревичем [7,с.21].
12	У період 1990 - 2000 рр. польській державі було виділено фінансову допомогу у розмірі 3,4 млрд. дол., значна частина якої, була направлена на підтримку малого та середнього бізнесу, на освітні програми та кредитування малого підприємництва. Фінансова допомога була виділена в рамках фінансової програми ЄС для країн-кандидатів на вступ до ЄС - PHARE (Poland, Hungary, Aid for the Reconstruction of the Economy). Реформування економічної підсистеми польського суспільства стало ґрунтовною базою для впровадження у подальшому адміністративної, адміністративно-територіальної та муніципальної реформ [7,с.22].
13	Прийняття Конституції Республіки Польща у 1997 р. забезпечило оновлення територіального поділу держави, відмінне від того, що містилося раніше у чинному законодавстві. Декларуючи, що всі мешканці одиниць територіального поділу держави становлять законодавчо визнану самоврядну громаду, Основний Закон нерозривно пов'язав поняття територіального поділу держави з поділом на одиниці територіального самоврядування, що є свідченням правової досконалості конституційного акту польської держави [4]
14	Визначальною особливістю соціальної структури польської держави, на відміну від України, стало те, що у Республіці Польща не існує прошарку занадто заможних (олігархів) та бідних людей.

Доречним щодо сучасної української політичної реальності є коментар М. Рябчука (стосовно подій майже десятирічного минулого - Помаранчевої революції), який зазначив що в той час, вона повернула українцям право: мати саме ту владу, на яку вони заслуговують. Тобто ту, яку самі собі обрали – у вільних, чесних, конкурентних виборах. Але це право, на думку політичного діяча, означає також відповідальність. Бо після справді вільних виборів ніхто вже не може сказати, що не має стосунку до цих людей, котрі представлені в уряді та парламенті [10, s. 49 – 50.]. До умов сучасного сьогодення, на нашу думку, теж варто застосувати те, що українці навчилися демократично вибирати владу, проте не навчилися ще відповідати за неї та спонукати її до відповідальності. На відміну від свідомого сприйняття Помаранчевої революції, події Євромайдану дали можливість українським громадянам збагнути те, що влада може бути значно гіршою від суспільства, особливо коли вона узурпована авторитарним лідером чи тоталітарною партією, про те вона не може бути набагато кращою від цього суспільства.

На превеликий жаль після подій Євромайдану, в Україні суспільно-політична ситуація залишається досить критичною. Саме тому, сьогодні варто пам'ятати про помилки Помаранчевої революції, яка десять років по тому мала спільні передумови виникнення. Мова йде про відсутність чіткої програми спільних дій Президента, прем'єра, їх соратників та підлеглих; занадто довготривала заклопотаність та захопленість політичною перемогою, що на залучення фахівців, опрацювання програм розвитку та осмислення подальших дій у вказаних державних посадовців не лишалось ні часу, ні політичної волі. В українському суспільстві відбувалося впровадження такого розподілу державних посад, у якому майже не знайшлося місця для фахівців, попри багатолітні запевнення та обіцянки «відокремити бізнес від влади». Спостерігалася нездатність довести до кінця жодної кримінальної справи щодо незлічених злочинів та зловживань попереднього режиму. Фактично невміння здійснювати належні розслідування, наявність категоричної відмови нової влади від будь-якої люстрації та подолання політичної корупції, призвело до відсутності суспільно важливих, в першу чергу, фундаментальних економічних реформ та «перезавантаження» влади, які б призвели до модернізації країни. Вказана ситуація в Україні, а точніше її незмінність, призвела до «Революції гідності» у 2013 р.

Висновки: В цілому, Республіка Польща для українців – це приклад розвинутої країни, країни успіху, відносного добробуту, політичної стабільності, демократії, поваги до прав кожного громадянина. Жодна посткомуністична держава самостійно не досягла консолідації демократії: всі успішні історії державотворення, пов'язані з опікою та підтримкою реформаторських сил Європейським Союзом. Республіка Польща не є виключенням. В українській та польській державі існує величезний капітал взаємної симпатії і порозуміння, особливо після подій Євромайдану. Саме тому, на нашу думку, адаптація до політичних реалій в Україні польського досвіду (який вже варто вважати європейським) суспільно-політичного реформування, є не тільки корисним, але й життєво необхідним. Політична воля польських реформаторів ґрунтувалася на необхідності докорінно змінити на краще життя країни та кожного громадянина. Більшість польських політиків вважали та продовжують вважати, що підтримка децентралізації владних відносин має стати ключовим пріоритетом розвитку держави, а інститут самоврядування, є основою політичного устрою, елементом громадянського суспільства. Необхідно визнавати правову, фінансову індивідуальність кожної територіальної громади, підтримувати, сприяти активізації участі громадян у процесах ухвалення рішень, як обов'язкової складової реальної демократії і як кінцевої мети, до якої прагне українське суспільство.

Список використаних джерел.

1. Війни і мир / За заг редакцією Л.Вшиної. – Видання третє. К.: ПрАТ «Українська прес-група», 2012. – 560 с.
2. Кукуруз О.В. Політична опозиція в Україні та Республіці Польща в умовах демократичної трансформації: порівняльний аналіз: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 – «політичні інститути та процеси» / Кукуруз Оксана Володимирівна ; Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К, 2008. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://librar.org.ua/sections_load.php?s=policy&id=395
3. Лоза П. Українці та муніципальні вибори в Польщі / Петро Лоза // Наш вибір. – 2014. – № 34 (XI) – С. 7.
4. Марчук М. І. Територіальне самоврядування республіки Польща у контексті європейської інтеграції [Електронний ресурс] / М. І. Марчук // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 624–628. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011->
5. Офіційний реєстр територіального поділу Республіки Польща ТЕРУТ – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.stat.gov.pl/broker/access/index.jspa>.
6. Плевак С.М. Трансформація системи державного управління в Республіці Польща [Електронний ресурс] / С.М. Плевак. – Режим доступу :

<http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govergmt/2012/208-115.pdf>

7. Шок и трепет // Кorespondent. – 2011. – № 16-17. – С. 20 – 22.
8. Czaputowicz J. Sakowicz M. Administracja publiczna na tle dwoch decad zmian społeczno – gospodarczych w Polsce / J. Czaputowicz, M. Sakowicz // Administracja publiczna w III RP. Dwie dekady doswiadczen / pod redakcja M. Mazuryka, S. Jaskiewicza. – Warszawa – Siedlce. : Idealit, 2011. – 773 s.
9. Mierzwa A. Polskj – Ukrainaskie na tle politycznym. / A. Mierzwa. – Rzeszow. : Wyzsza szkola informatyki i zarzadzania, 2009. – 27s.
10. Riabczuk M. Wladza i reguly / M. Riabczuk // Nowa Europa Wschodnia. nr 6 (VIII) 2009, s. 49 – 53.
11. Wojciechowski M. Stracony impet. Czy na zawsze? / M. Wojciechowski // Nowa Europa Wschodnia. nr 5 (VII) 2009, s. 39 – 42.

References.

1. Ivshyna, L. (2012), Viny i myr [War and peace], Ukrayins'ka pres-hrupa, Kyiv, Ukraine.
2. Kukuruz, O. V. (2008), "The political opposition in Ukraine and the Republic of Poland in the conditions of democratic transformation", Ph.D. Thesis, Politology, Instytutu derzhavy i prava im. V.M. Korets'koho NAN Ukrainy, Kyiv, Ukraine.
3. Loza, P. (2014), "Ukrainians and municipal elections in Poland", Nash vybir, vol. 34 (XI), pp. 7.
4. Marchuk, M. I. (2011), "Territorial self-government of the Republic of Poland in the context of European integration", Forum prava, vol. 1, pp. 624–628.
5. The official register of territorial division of the Republic of Poland TEPYT (2014), available at: <http://www.stat.gov.pl/broker/acces/index.jsps> (Accessed 10 December 2014).
6. Plevak, S.M. (2012), "The transformation of the system of public administration in the Republic of Poland", available at: <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/naukpraci/govergmt/2012/208-115.pdf> (Accessed 10 December 2014).
7. Korespondent (2011), "Shock and awe", Korespondent, vol. 16-17, pp. 20 –22.
8. Czaputowicz, J. and Sakowicz, M. (2011), Administracja publiczna na tle dwoch decad zmian społeczno – gospodarczych w Polsce [Public administration against two decades, changes in socio - economic developments in Poland], Idealit, Warszawa – Siedlce, Poland.
9. Mierzwa, A. (2009), Polskj – Ukrainaskie na tle politycznym. [Polish - Ukrainian political background], Wyzsza szkola informatyki i zarzadzania, Rzeszow, Poland.
10. Riabczuk, M. (2009), „The judicial authority and rule”, Nowa Europa Wschodnia, vol. 6 (VIII), pp. 49 – 53.
11. Wojciechowski, M. (2009), "Lost momentum. Are you forever?", Nowa Europa Wschodnia, vol. 5 (VII), pp. 39 – 42.

Стаття надійшла до редакції 20.12.2014 р.



ТОВ "ДКС Центр"