

УДК 342.2(438)

**М.І. МАРЧУК**, канд. юрид. наук, доц.,  
Харківський національний університет  
внутрішніх справ

## ТЕРИТОРІАЛЬНЕ САМОВРЯДУВАННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

*Ключові слова: інтеграція, територіальне самоврядування, територіальна згуртованість, регіональна єдність, субсидіарність, децентралізація, деконцентрація*

Відновлення у Польщі в 1990 році органів територіального самоврядування, без сумніву, базувалося на досвіді міжвоєнних традицій польського місцевого самоврядування. Та з переходом Польщі до побудови капіталістичних відносин поступово виникає потреба оптимізації самоврядних структур із врахуванням особливостей діяльності місцевих органів влади в Західній Європі. Доказом цього стали основні структурні реформи 1998 року, пов'язані із запровадженням місцевого самоврядування на рівні повіту та воєводства.

Слід відмітити той факт, що польське самоврядування після реформ 1998 року набуло нового виміру та певної сталої форми. Проте було б помилкою ставитися до територіального (місцевого) самоврядування Республіки Польща як до статичної структури, навпаки, ця самоврядна система влади перебуває в постійному розвитку. Підтвердженням цього є подальші значні зміни в структурі та принципах місцевого самоврядування на всіх рівнях, внесені законом від 11.04.2001 року «Про зміну законів про самоврядування у гміні, про самоврядування у повіті, та самоврядування у воєводстві, про урядову адміністрацію у воєводстві та зміну деяких інших законів» [1], а також законом від 20.06.2002 р. «Про прямі вибори вїята, бургомїстра і мера» [2], що стали результатом наближення територіальних структур Польщі до європейських самовряд-

них стандартів. Саме за умов, коли зовнішня політика України спрямована на євроінтеграцію, існує нагальна потреба вивчення еволюції національних самоврядних структур у контексті європейських інтеграційних процесів, що у свою чергу, обумовлює актуальність і є метою даної теми дослідження.

Проблемам територіального самоврядування Республіки Польща приділяли увагу чимало науковців, зокрема М.В. Баглай, С.В. Каргін, Б.А. Страшун, З. Моравський, Б. Завадська, Є. Регульський та ін., хоча особливості еволюції самоврядних інституцій РП у контексті євроінтеграційних процесів висвітлені досить слабо.

Політичні перетворення в Польщі після 1989 року вплинули на всю систему публічної влади Республіки Польща та її суб'єктів. Її подальша еволюція в напрямку створення громадянського суспільства стимулювала перехід від авторитарної держави до демократичної, в якій панує право. Були створені відповідні правові і політичні механізми для розвитку й функціонування політичної системи. Адміністративна реформа призвела до передачі компетенції від урядової адміністрації до новостворених регіонів. Дворівневий поділ територіальних органів влади був замінений на трирівневий – гміна, повіт, воєводство. При цьому варто зазначити, що в цей же час у таких країнах ЄС, як Іспанія, Німеччина і Великобританія кількість рівнів місцевого самоврядування не тільки не збільшується, а навпаки починає скорочуватися [3].

Членство в Європейському Союзі робить необхідною адаптацію державного управління держав-членів до процедур прийняття рішень у ЄС та їх відповідності спільним стандартам у цій галузі. Для цього Польща повинна була пройти певний процес «європеїзації», зокрема, з таких питань, як демократична легітимність управління, нормативне визначення правил і обмежень самоврядної діяльності, контроль за доцільністю і законністю дій тощо. Суть даного процесу полягала у поступовому включенні трирівневої системи територіального самоврядування РП в

процес європейської інтеграції та структурно-го прийняття рішень [4, с.46–62].

Досить важливе місце у цьому процесі мала доктрина субсидіарності держави, децентралізації та деконцентрації влади та участь місцевого самоврядування у здійсненні публічної влади [5]. Слід відмітити той факт, що у рамках територіальної (локальної) політики ЄС, саме регіони є основною ланкою реалізації самоврядних функцій і, як результат, – одержувачами коштів зі структурних фондів для вирівнювання існуючих диспропорцій і якості життя їх мешканців.

Для отримання і ефективного використання коштів ЄС у різних регіональних програмах від регіонів вимагається ефективне програмування, фінансування і моніторинг зі сторони органів місцевого самоврядування. З цією метою Європейський союз надає відповідну допомогу країні-кандидату на вступ до ЄС, як до приєднання так і після нього, з метою підготовки органів самоврядування для належної співпраці зі структурними фондами ЄС.

Регіональна політика в державах-членах ЄС координується відповідними міністрами урядів. Загрозою для її належної реалізації можуть бути: помилки в координації, відсутність належним чином підготовленого персоналу чиновників, їх відповідальності і т.д. Це може привести до виникнення різних порушень та аномалій у сфері належного використання коштів ЄС в окремих галузях. Існують також значні відмінності між управлінням коштами наданими країні-кандидатові перед вступом до ЄС та структурними коштами після досягнення членства у ЄС. І це стосується як розміру виділених фондів ЄС, так і принципів, стандартів та критеріїв їх використання країнами-бенефіціарями.

Слід зазначити той факт, що Польща вступила в ЄС у 2004 році в якості третьої з кінця найбіднішої країни, обігнавши за темпами економіки лише Литву та Латвію. Проте у період до 2008 року ці країни обігнали Польщу за показниками приросту ВВП на людину і уже тільки новоприйняті у 2007 році до ЄС Болгарія та Румунія відставали від РП за еко-

номічними показниками. Низький рівень ВВП у Польщі тих років був наслідком не тільки слабкого розвитку польської економіки, але й найнижчого по ЄС рівня зайнятості (у 2006 році лише 52 % поляків у віці від 15 до 64 років були працевлаштованими, для порівняння в середньому по ЄС – 63 %, а у країнах Скандинавії – 70–80 %).

Проте слід зазначити, що вступ до ЄС у середньому по країні все таки призвів до значного зросту національної економіки. Так у 2004–2007 роках приріст ВВП Польщі (5,4 %) був у 2 рази вищий ніж у 2000–2003 роках (2,7 %). Це, зокрема, стало результатом включення польської економіки до загальноєвропейського ринку, прямого притоку іноземних інвестицій та збільшення торгового обороту з країнами ЄС (див. рис.).

У період 2007–2013 роках Польща стає найбільшим бенефіціаром європейської політики згуртованості. Допомога Польщі у рамках Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду, та Фонду солідарності (згуртованості) в цей період складе близько 59,5 млрд. євро в цінах 2004 року (в порівнянні в період 2004–2006 роках – близько 12,8 млрд. євро, також на ціни 2004 року). Така шкала переказів говорить про те, що у 2007–2013 роках близько 60 % коштів передбачених на розвиток інвестиційної діяльності буде надходити з фондів ЄС, 10 % коштів надійде з державного бюджету, а 15 % складе внесок приватного сектора. Вказаний об'єм вкладених коштів говорить, що Польща отримає найбільший за всю історію ЄС пакет допомоги<sup>1</sup>. З огляду на значну економічну диференціацію польських воєводств, при розподілі коштів братиметься до уваги стан речей у кожному із них і кошти, у першу чергу, виділятимуться тим регіонам, що знаходяться у найменш сприятливому становищі.

<sup>1</sup> Слід зазначити, що показники реальної допомоги Польщі, дещо відрізняються від запланованих з огляду на економічну кризу у світі.

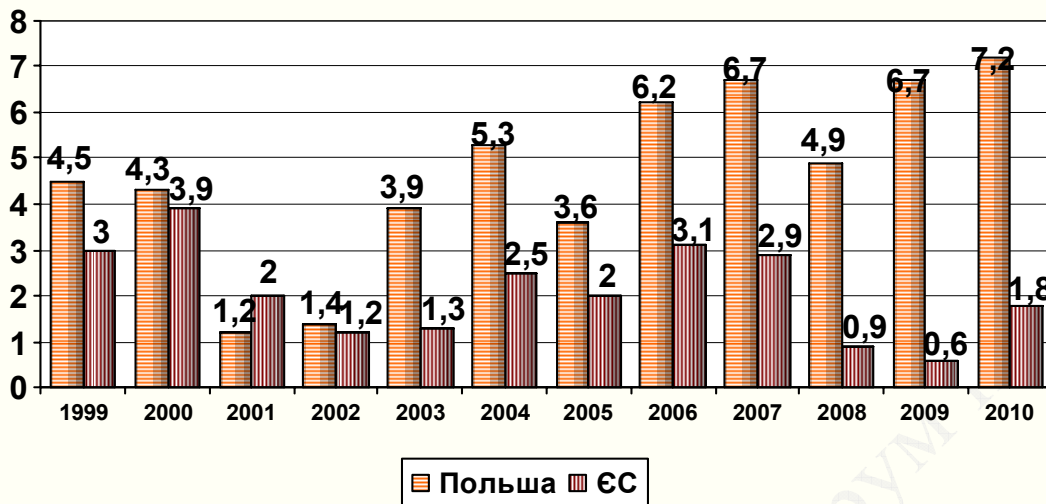


Рисунок – ВВП Польщі та країн ЄС у 1999-2010 роках

(Джерело: Економічний огляд Організації економічного співробітництва і розвитку № 54).

У період 2007–2013 роках Польща стає найбільшим бенефіціаром європейської політики згуртованості. Допомога Польщі у рамках Європейського фонду регіонального розвитку, Європейського соціального фонду, та Фонду солідарності (згуртованості) в цей період складе близько 59,5 млрд. євро в цінах 2004 року (в порівнянні в період 2004–2006 роках – близько 12,8 млрд. євро, також на ціни 2004 року). Така шкала переказів говорить про те, що у 2007–2013 роках близько 60 % коштів передбачених на розвиток інвестиційної діяльності буде надходити з фондів ЄС, 10 % коштів надійде з державного бюджету, а 15 % складе внесок приватного сектора. Вказаний об'єм вкладених коштів говорить, що Польща отримує найбільший за всю історію ЄС пакет допомоги (Слід зазначити, що показники реальної допомоги Польщі, дещо відрізняються від запланованих з огляду на економічну кризу у світі). З огляду на значну економічну диференціацію польських воєводств, при розподілі коштів братиметься до уваги стан речей у кожному із них і кошти, у першу чергу, виділятимуться тим регіонам, що знаходяться у найменш сприятливому становищі.

Європейський Союз заснований на прин-

ципі взаємності та солідарності держав, що вирішили спільно боротися з глобальною конкуренцією і працювати разом для соціального і економічного розвитку. Для цього ЄС потребує нової регіональної політики, адаптованої як до вимог самого Союзу, так і до постійних змін, які характеризують сучасний світ.

У результаті послідовного розширення ЄС включає вже понад 260 регіонів – лендів, департаментів, регіонів, провінцій і т.д., створюючи Європу регіонів. Регіони де-факто стають новим виміром європейської інтеграції що враховує самоврядність більш низьких рівнів політичної автономії та наближує процес прийняття рішень до громадян. Як зазначає проф. З. Бродецький (Z. Brodecki) «...регіони є основною одиницею політичного, адміністративного, економічного, соціально-культурного і, в окремих випадках, національного об'єднання Європи» [6, с.22].

У сучасній Європі саме на регіони покладається завдання вирішення проблем, пов'язаних з економічною глобалізацією, демографічними тенденціями, зміною клімату, енергопостачанням або безпрецедентними загрозами безпеці. Проте окремі регіони не в змозі вирішити усі ці питання самотійно і

вирішенням цієї проблеми можуть бути спільні зусилля на європейському рівні. Тому цілком логічним було реформування правил, закріплених у договорах про співіснування в рамках ЄС [7, с.23–31]. Саме таке завдання покладалося на новий договір про ЄС, який набув чинності 01.12.2009 р., і був підписаний 13.12.2007 р. в Лісабоні [8, с.7–38]. Лісабонський договір вносить зміни в установчі договори ЄС, не замінюючи їх. Він озброює Євросоюз у правові інструменти, необхідні для задоволення потреб і очікувань суспільства на місцевому рівні [9, с.253].

Новообраний Президент Комітету регіонів на термін з 2010 по 2012 роки Мерседес Брессо (Mercedes Bresso), закликала для реалізації стратегії, передбаченої Лісабонським договором, вдосконалити європейську політику єднання через посилення відповідальності держав-членів за подальші інтеграційні процеси та звернула увагу на необхідність врахування інтересів місцевих і регіональних громад, ...оскільки саме вони знаходяться на лінії антикризового фронту, і є реальними лабораторіями інновацій в економічній, соціальній та екологічній сферах [10].

Для реалізації цієї стратегії був розроблений план спільних дій країн-членів ЄС, який отримав назву «ЄС 2020», який має дозволити ЄС повністю вийти із кризи і прискорити перехід до інтелектуальної й екологічно чистої економіки.

Стратегія, представлена в «ЄС 2020», знову звертається до політики територіальної згуртованості, але при цьому по-новому трактує роль регіонів у цьому процесі. Вона розуміється як діяльність регіонів та держави в рамках політики згуртування, із одночасним підпорядкуванням пріоритетам спільної стратегії.

Відповідно, посилення політики згуртованості, заснованої на знаннях та інноваціях у енергозберігаючих галузях економіки, дозволять підтримувати економічні, соціальні та територіальні засоби згуртованості на належному рівні і дозволить сконцентруватися не на самому вирівнюванні диспропорцій між регіонами, а усуненні факторів, що зумовлю-

ють таку нерівність – слабка освітня кваліфікація, відсутність інноваційних проектів, недостатнє забезпечення підприємств у «зеленими технологіями» тощо.

Слід зазначити, що саме дослідження небажаних факторів впливу на регіональні інституції Євросоюзу є перспективними напрямками подальших наукових досліджень у самоврядній площині.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Ustawa z dnia 11 kwietnia 2001 r. o zmianie ustaw: o samorządzie gminnym, o samorządzie powiatowym, o samo rządzie województwa, o administracji rządowej w województwie oraz o zmianie niektórych innych ustaw// Dz. U. z 2001 r. Nr 45, poz. 497.

2. Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta// Dz.U. . z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

3. D. Wilczak, Samo się nie rządzi, Newsweek z 14 marca 2010 r.

4. C. T. Szyjko, 2005: Scenariusze rozwoju polityki spójności w UE po 2006 r., «Commentationes. Zeszyt Naukowy WSM», nr. 2 (1).

5. Administracja i polityka. Europejska administracja publiczna (red.), R. Wiszniewski. – Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2005. – 150 s..

6. Z. Brodecki: Prawo europejskiej integracji. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN, 2000, – 215 s.

7. Prawo europejskie / Frank Emmert [oraz] Mateusz Morawiecki ; [tł. Viktor Grotowic ; weryfikacja przekł. Mateusz Morawiecki]. – Wyd. 3 zm. – Warszawa ; Wrocław : Wydaw. Naukowe PWN, 2002. – 607 s.

8. Szyjko C. T., 2009: Traktat z Lizbony – geneza, uwarunkowania, proces implementacji, [w:] Droga Polski do Lizbony, «Piotrkowskie Studia Międzynarodowe» nr 1.

9. Davies N. Europa między Wschodem a Zachodem, przeł. B. Pietrzyk, Kraków: Wyd. Znak. – 2007. – S. 351.

10. Stenograma posiedzenia zamieszczonego na oficjalnej stronie Komitetu: <http://www.cor.europa.eu/pages/PresentationTemplate.aspx?view=detail&id=cdd1e5b8-1848-4a95-8e1f-a0999c9ae7a>.

*Марчук М. І. Територіальне самоврядування республіки Польща у контексті європейської інтеграції / М. І. Марчук // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 624–628 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11mmikei.pdf>*

Досліджено основні напрямки демократизації локальних самоврядних інституцій Польської Республіки та новітні досягнення європейської регіональної стратегії. Виокремлено основні негативні фактори, що мають суттєвий вплив на економічні, соціальні та територіальні засоби згуртованості. На підставі з'ясованих особливостей, зроблено висновок про те, що не вирівнювання диспропорцій між регіонами є основою для політики регіональної єдності, а саме усунення факторів, що зумовлюють таку нерівність.

\*\*\*

*Марчук Н.И. Территориальное самоуправление республики Польша в контексте европейской интеграции*

Исследованы основные направления демократизации локальных самоуправленческих институтов Польской Республики и новейшие достижения европейской региональной стратегии. Выделены основные негативные факторы, имеющие существенное влияние на экономические, социальные и территориальные средства сплоченности. На основании выясненных особенностей, сделан вывод о том, что не выравнивание диспропорций между регионами является основой для политики регионального единства, а именно устранение факторов, обуславливающих такое неравенство.

\*\*\*

*Marchuk N.I. Territorial Self-Management of republic Poland in a Context of the European Integration*

The basic direction of democratization of local self-governing institutions of the Republic of Poland and the latest achievements of European regional strategy are investigated. The basic negative factors have a significant impact on economic, social and territorial cohesion funds. Based on the ascertained characteristics, it is concluded that not leveling disparities between regions is the basis for the policy of regional unity, namely, the elimination of factors contributing to these inequalities.