

ТРАНСФОРМАЦІЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Стаття присвячена питанням трансформації системи державного управління Республіки Польща після революційних подій 1989-1990 років у країнах Центральної та Східної Європи.

Ключові слова: державне управління, органи місцевого самоврядування, гміна.

Статья посвящена вопросам трансформации системы государственного управления Республики Польша после революционных событий 1989-1990 годов в странах Центральной и Восточной Европы.

Ключевые слова: государственное управление, органы местного самоуправления, гмина.

The article deals with the transformation of the public administration of the Republic of Poland after the revolutionary events of 1989-1990 in Central and Eastern Europe.

Key words: public administration, organs of local self-government, gmina.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями.

Революційні події 1989-1990 рр. у країнах Центральної та Східної Європи, що призвели до падіння комуністичних режимів і виходу на міжнародну арену нових демократичних держав, корінним чином змінили стосунки в Європі в цілому. Поставши на шлях демократичного розвитку, ці країни висловили бажання приєднатися до процесу інтеграції європейських держав. Республіка Польща однією з перших країн Східної Європи заявила про членство в ЄС як про свою стратегічну мету. Слід зазначити той факт, що Польща вступила в Європейський Союз у 2004 році як третя з кінця найбідніша країна, 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 економічними показниками. 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 [8, с. 625].

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. Тема трансформації системи державного управління Республіки Польща

після революційних подій 1989-1990 років у країнах Центральної та Східної Європи є недостатньо дослідженою як вітчизняними, так і зарубіжними науковцями. Питання демократичних перетворень у країнах колишнього соціалістичного спрямування та особливостей суспільно-політичного розвитку Республіки Польща після 1989-2000-х рр. висвітлені в працях Б. Б. Мельниченко [9], У. Безпалько [1], Н. М. Буглай [2]. Важливими є дослідження сучасних російських науковців, серед яких особливо вартісними є роботи М. Бухаріна [3], С. Кувалдіна [11], котрі значну увагу приділили аналізу суспільно-політичних аспектів демократичних перетворень у Польщі, однак слід враховувати ідейні особливості викладення російськими науковцями означених питань. Серед досліджених праць польських учених слід виокремити роботи Є. Корчака [10], Я. Вашкевича [5], присвячені адміністративним перетворенням у демократичній Польщі.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Однак проаналізовані дослідження не дають повної картини трансформаційним процесам у Республіці Польща, а тільки-но присвячені окремим аспектам обраної автором проблеми. Інтерес до Польщі зумовлений тим, що вона, знаходячись у найбільш важкому економічному стані відносно інших країн соціалістичного табору, змогла успішніше за всіх провести економічні та політичні реформи. У цьому контексті трансформація системи державного управління Республіки Польща на шляху від революційних подій 1989 року до вступу країни в ЄС, а також аналіз змін, що відбувалися в державі, стають дуже актуальними

для колишніх соціалістичних країн, які готуються до вступу до ЄС.

Формулювання мети статті (постановка завдання). У процесі дослідження автор статті визначив такі завдання:

– простежити шлях трансформації польської державності від соціалістичних інституційних форм Польської Народної Республіки (ПНР) до розвинутої структурованої демократії Республіки Польща;

– дослідити систему органів місцевого самоврядування Республіки Польща, що була створена в ході адміністративно-територіальної реформи, метою якої було пристосування територіальної структури Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу до Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Для успішного розвитку будь-якої сучасної держави обов'язковим елементом виступає ефективне державне управління. Визначень поняття «державне управління» в сучасній науці достатньо велике коло. У суспільних науках державне управління часто розуміється в широкому та вузькому значеннях. У вузькому розумінні – це адміністративна, виконавчо-розпорядча діяльність держави, тобто може поширюватися тільки на виконавчу гілку влади. У широкому розумінні – організаційна діяльність держави, державне регулювання різних суспільних відносин шляхом діяльності усіх гілок державної влади – законодавчої, виконавчої та судової, їх органів, державних службовців [4, с. 6]. Автор погоджується з позицією науковців, що державне управління не є сферою діяльності виключно виконавчих органів. Питання управління вирішуються і законодавчими органами, які здійснюють законодавче регулювання всіх сфер суспільного життя. Щоправда, слід визнати, більшість функцій виконавчо-розпорядчої діяльності покладається на виконавчі органи.

Державне управління є процесом реалізації державної влади. Державне управління доцільно розглядати як виконавчо-розпорядчу діяльність окремої системи державних органів, спеціально заснованих для здійснення державного управління. Зважаючи на те, що в державному управлінні задіяні десятки мільйонів людей, величезна кількість державних органів і посадових осіб, воно потребує різноманітних ресурсів: матеріальних, фінансових, інтелектуальних, інформаційних тощо. Держава, реалізуючи правотворчу функцію, встановлює загальні правила (вимоги, норми) поведінки людей у всіх сферах суспільного життя, а також забезпечує їх дотримання можливістю застосування державного примусу. Проте, примусовість – не головний, а допоміжний фактор упорядкованості суспільних відносин. Головним пріоритетом діяльності будь-якої демократичної держави повинно стати забезпечення реалізації прав, свобод і законних інтересів її населення, служіння йому. У зв'язку з цим, система державного управління повинна бути близькою до потреб і запитів простих людей, підконтрольною населенню, прозорою та ефективною [12, с. 10].

Аналізуючи трансформацію органів державного управління Республіки Польща, слід визначити точку відліку початку змін – це політика перебудови (1985-1991 рр.), проведена М. С. Горбачовим у СРСР, яка суттєво послабила вплив СРСР на Польщу.

Трансформація польської державності від примітивних інституційних форм Польської Народної Республіки (ПНР) до розвинутої структурованої демократії Республіки Польща, безперечно, не могла бути одномоментним актом. Гіпертрофована роль правлячої партії, яка фактично замінила собою ефективну демократичну систему управління, тотальний контроль за будь-якими несанкціонованими проявами громадської активності, відсутність стійкої ідейно-моральної орієнтації, окрім туманної атеїстичної доктрини комунізму, чужої для суспільств Центрально-Східної Європи, які історично тяжіли до традиційних європейських цінностей свободи, націоналізму, релігійності, – всі ці фактори породжували гостру суперечність, що називала у глибині соціального середовища і неодмінно мусила бути розв'язана раніше чи пізніше.

У ході соціологічного опитування, проведеного у травні 1989 р., на питання: в чому полягають суспільно-політичні зміни в Польщі, 22,4 % опитаних відповіли, що в реформі чинної моделі соціалізму, 38,6 % – у введенні нової моделі соціалізму, 22,4 % – у відмові від соціалістичного устрою, 17,3 % не змогли відповісти [3, с. 37].

Усвідомлення невідворотності змін привело реформаторів з Польської об'єднаної робітничої партії і політичну опозицію до переговорів «круглого столу» на початку 1989 р., які поклали початок переходу від тоталітаризму до демократичного суспільства. За угодою між урядом і «Солидарністю» було сформовано перехідні Національні збори (Сейм і Сенат), які розпочали період реформ. Демонтаж старої системи в Польщі розпочався з прийняття Сеймом у грудні 1989 р. пакета з 10 законів, що пізніше отримав назву «план Бальцеровича». Окрім економічної складової, основними напрямками трансформації стали: перехід від авторитаризму до демократії, від монополії одної партії до багатопартійності, від номенклатури до плюралістичної політичної еліти, від влади партійних органів до влади вищих органів держави й органів державної адміністрації, від монополії адміністративної влади до територіального самоуправління. Це стало можливим завдяки високій структурованості польського суспільства, що відрізняє Польщу від більшості східноєвропейських країн [9, с. 334].

Відповідно до прийнятої за час роботи «круглого столу» «Позиції з питання політичних реформ», політична система Польської держави мала ґрунтуватися на таких принципах: політичний плюралізм, свобода слова, демократичний порядок формування органів державної влади, незалежність судів, сильне територіальне самоврядування [11, с. 146]. У такому контексті автор прослідкує трансформацію органів державної влади Республіки Польща.

Перша реформа була проведена у квітні 1989 року. Вона внесла принципові зміни до структури і

функціонування вищих органів державної влади. В основу нової моделі здійснення державної влади покладено згоди, яких було досягнуто під час «круглого столу» на початку 1989 року між правлячою на той час Польською об'єднаною робітничою партією та іншими політичними силами країни. Розділ 3 конституції отримав назву: «Сейм і Сенат Польської Народної Республіки», тобто відбулося відродження двопалатної структури польського парламенту, яка передбачалась конституцією Польщі 1921 року. Державну Раду, вищий колегіальний орган державної влади, було ліквідовано й одночасно було встановлено інститут одноосібного голови держави – Президента, який обирався Національними зборами Польщі.

Двопалатні парламенти діють майже у всіх великих країнах. У 87 країнах (без врахування мікродержав), у яких зараз функціонують однопалатні парламенти, 62 (70 %) належать до країн третього світу, які отримали незалежність у 60-ті роки ХХ століття. Із великих держав (із населенням не менше 50 млн людей) однопалатні парламенти мають лише Китай, Індонезія, Пакистан, Південна Корея, Туреччина. На пострадянському просторі шість держав мають двопалатні парламенти, із них п'ять – унітарні (Білорусь, Казахстан, Киргизія, Узбекистан, Таджикистан), одна – федеративна (Російська Федерація) [6, с. 105].

У XV столітті польський Сейм складався з трьох сеймових станів, тобто короля, Сенату і Депутатської палати. У Сенаті того часу не було окремої посади маршала Сенату, а засідання вів король за допомогою великого коронного маршала – першого міністра Королівства. Сенат проіснував у Польщі до 1794 року, тобто до повстання Т. Костюшко. У 1795 році відбувся третій розділ Польщі. У Варшавському Царстві і Королівстві Польському роботою Сенату керував голова, що довічно призначається монархом серед світських сенаторів. У Відродженій Польщі згідно з березневою Конституцією 1921 року на чолі Сенату стояли маршал Сенату і віце-маршали, що обиралися сенаторами серед членів сенаторського корпусу на весь термін повноважень Сенату. Цей принцип було збережено у квітневій конституції 1935 року і у відродженому Сенаті в 1989 році. Процес створення другої палати – Сенату в польському парламенті у 1989 році спирався, з одного боку, на традиції польського конституціоналізму, а з іншого – на прагнення реально задіяти принцип «стримувань і противаг», який покладался в основу політичної системи Польщі.

Згідно з пунктом 2 статті 10 і статті 95 Конституції Республіки Польща від 2 квітня 1997 року Сенат разом із Сеймом здійснює законодавчу владу. Сенат складається з 100 сенаторів, що обираються на 4-річний термін таємним голосуванням у загальних прямих виборах. Сенат, нарівні з депутатами Сейму, Президентом Республіки Польща, Радою міністрів і громадянами може виступати із законодавчими ініціативами. У випадках, передбачених Конституцією, Сейм і Сенат діють як Національні збори, якщо засідають разом під головуванням

Маршала Сейму або, по заступництву, Маршала Сенату.

Сейм формується в багатомандатних округах на основі пропорційного принципу, Сенат – у багатомандатних округах на основі принципу мажоритарної плюральної (відносної більшості), причому коло суб'єктів висунування не обмежується партіями чи їх блоками – правом балотуватися до Сейму володіють також групи виборців (у тому числі, кандидати від організації національних меншин). Обидві палати вибираються на прямих виборах, жодна з осіб до жодної з палат не призначається, до палат не рекомендуються представницькі квоти від якоїсь іншої обраної чи призначеної особи. Один сенатор представляє близько 400 тис. мешканців Польської Республіки, а один депутат нижньої палати – близько 85 тис.

Практика польського парламентаризму свідчить про більший рівень демократичності в умовах діяльності двопалатного парламенту у зв'язку з більш тривалими та поміркованими процедурами прийняття рішень та більш адекватного представництва суспільства в органах влади. Сенат доповнює представництво Сейму та регулює більш адекватно баланс інтересів між територіальними одиницями та соціальними верствами населення.

Держава не може бути демократичною і правовою при відсутності розвинутого громадянського суспільства, яке обмежує її і взаємодіє з нею. Саме в рамках громадянського суспільства втілюється більша частина прав і свобод людини і громадянина. Формування громадянського суспільства сприяє становленню і розвитку демократичних інститутів. Тоді друга конституційна реформа 1989 року відобразила, в основному, законні визнання і рівний захист з боку держави різних форм власності, які створювали економічну основу суспільства, принцип політичного плюралізму, який лежить в основі формування багатопартійної системи. Ці положення конституції стали умовою виникнення саморегулюючого громадянського суспільства.

Водночас, із триваючим законотворчим процесом у Польщі в 1998 р. розпочалася надзвичайно складна адміністративна реформа (реформа громадської адміністрації). З 1995 року в Республіці Польща було проведено адміністративну реформу на місцевому рівні та розпочато розробку відповідної законодавчої бази, необхідної для підтримки регіонального розвитку, і цей процес тривав до 2000 року. У конкретно-хронологічному сенсі важливим є саме 1999 рік, коли відбувся новий територіальний поділ Польщі відповідно до адміністративно-територіальної реформи – тобто поділ на статистичні регіони за номенклатурою Європейського Союзу.

Сучасна система органів місцевого самоврядування Республіки Польща була створена в ході адміністративно-територіальної реформи, метою якої було пристосування територіальної структури Польщі до загальноєвропейських стандартів напередодні вступу до ЄС. Зокрема, реформа впровадила триступеневу систему територіальних одиниць (гміна-повіт-воєводство) замість двоступеневої (гміна-воєводство). Іншим завданням реформи була

децентралізація влади та передача органам місцевого самоврядування значної частини повноважень на місцях.

Реформа остаточно набула чинності 1 січня 1999 року. Питанням функціонування органів місцевого самоврядування присвячена VI глава Конституції Республіки Польща, яка містить статті 163 (визначення завдань органів місцевого самоврядування), 164 (гміна як головна одиниця місцевого самоврядування), 165 (органи місцевого самоврядування як юридичні особи), 166 (поділ компетенції між державними органами та органами місцевого самоврядування), 167 (прибутки органів місцевого самоврядування), 168 (право одиниць місцевого

самоврядування на встановлення локальних податків та зборів), 169 (виконавчі установи органів місцевого самоврядування), 170 (місцеві референдуми), 171 (порядок нагляду з боку уряду за діяльністю органів місцевого самоврядування), 172 (право одиниць місцевого самоврядування на об'єднання та міжнародне співробітництво) [14].

Нинішня адміністративна реформа мала на меті децентралізацію системи управління державою шляхом перенесення більшості функцій і компетенцій з центрального рівня на рівень воєводств, повітів і гмін, зосередження центрального шабля влади на загальнодержавних завданнях переважно стратегічного характеру [10].

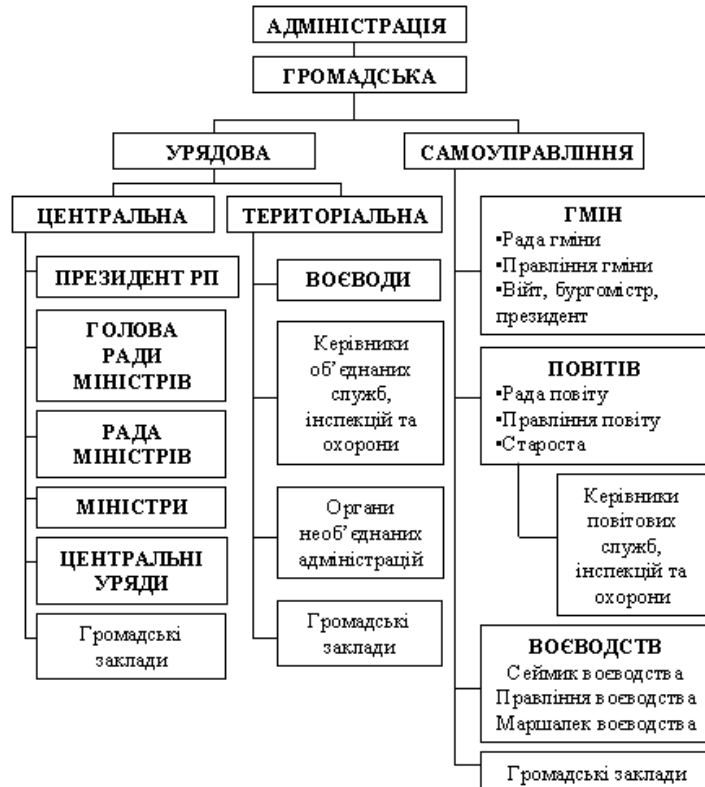


Рис. 1. Система органів публічного управління Республіки Польща

Гміна (пол. gmina – волость) – найменша адміністративна одиниця Польщі. Назва походить від німецького gemeinde (рус. громада). Гміни об'єднуються в повіти, а ті, у свою чергу, у воєводства. У сучасній Польщі існують гміни трьох основних типів:

- 1) міська гміна (gmina miejska) – складається тільки з міста, звичайно досить великого;
- 2) місто-сільська (змішана; gmina miejsko-wiejska) – складається з міста і навколишніх його сіл;
- 3) сільська гміна (gmina wiejska) – складається тільки з сіл і сільської місцевості.

Керівництво гміни становлять: рада гміни, яка обирається на загальних виборах місцевого самоврядування, а також правління, що обирається радою гміни і здійснює виконавчу владу в гміні. У сільських гмінах голова називається війт (пол. wjzt), у невеликих містечках – бурмістр (пол. burmistrz), а у великих – президент (пол. prezydent).

До компетенції гміни належать початкові школи, дитячі садки, бібліотеки, будинки культури,

місцевий транспорт, гміни дороги, управління ринками, охорона здоров'я. Керівництво гміни відповідає за порядок і безпеку на своїй території, в її віданні перебувають дороги місцевого значення, організація комунального господарства, і т. д. У результаті останньої реформи тепер у компетенцію гміни входять також фінансові кошти. У 2007 році на території Польщі функціонувало 2 478 гмін: 1 587 сільських, 584 – сільсько-міські та 307 міських (при загальній кількості міст 891). Станом на 31 грудня 2009 р. 2 489 гмін [7, с. 210].

Логічним продовженням адміністративної реформи стало виникнення абсолютно нових суб'єктів громадянського права – самоврядного воєводства і повіту (див. схему). Відтак в усіх основних територіальних одиницях країни було закладено фундамент демократичних інституцій громадянського суспільства: функціонування представників місцевої і регіональної влади, обраної і контрольованої громадою.

Висновки дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Розпочавшись

«епохою революцій», ХХ століття завершилося «епохою демократії». Революція як єдиний дієвий спосіб вивільнення соціальних та національних сил, що домінував протягом майже усього минулого століття, поступилася місцем еволюційному розвитку демократії. Наприкінці ХХ століття демократичні політичні системи утвердилися у більше, ніж ста державах світу. Значний відсоток із них становлять посткомуністичні країни, в яких відбувається активна політична трансформація органів державної влади. Та, незважаючи на те, що процес демократизації у більшості країн Східної Європи ще дуже далекий від остаточного завершення, певний трансформаційний

досвід дає можливість охарактеризувати динаміку демократичних процесів і виявити особливості демократизації в Республіці Польща.

Польський приклад регіонального, міжрегіонального та просторового розвитку і на сьогодні також слугує взірцем у центральноєвропейському регіоні як з точки зору максимального врахування європейських регіональних стандартів, так і ефективної державної політики з формування дієздатної фінансово самодостатньої системи міжрегіонального співробітництва регіонів (воєводств) Польщі з регіонами Європейського Союзу, а також країнами Східної Європи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Безпалько У. Особливості суспільно-політичного розвитку Польщі (1989-2004) / Уляна Безпалько // Україна – Європа – Світ : міжнародний збірник наукових праць / [гол. ред. Л. М. Алексієвцев]. – Тернопіль : Вид-во ТНПУ ім. В. Гнатюка. – 2008. – Вип. 1. – С. 308–315.
2. Буглай Н. М. Внутрішня політика Польщі в світлі реформ другої половини 1990-х – початку 2000-х рр. / Н. М. Буглай // Науковий вісник Миколаївського національного університету імені В. О. Сухомлинського : збірник наукових праць. – Випуск 3.31: Історичні науки. – Миколаїв : МНУ, 2011. – С. 199–207.
3. Бухарин Н. И. Польша: десять лет по пути реформ / Н. И. Бухарин, И. С. Синицина, Н. А. Чудакова // Новая и новейшая история. – 2000. – № 4. – С. 38–57.
4. Василенко О. М. Парадигма державного управління / О. М. Василенко // Державне управління. – 2011. – № 3. – С. 4–7.
5. Вашкевич Я. Восводське самоврядування: практичні аспекти [Електронний ресурс] / Ян Вашкевич // Економічний Часопис-XXI. – 2001. – № 1. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2001/1/20010183.html>.
6. Грובה В. П. Бікамералізм: досвід Республіки Польща [Електронний ресурс] / В. П. Грובה // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 105–110 – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2010-2/10gvpr.pdf>.
7. Лабінська Г. QUO VADIS, Україно? / Г. Лабінська // Вісник Львівського університету. Серія географічна. – 2011. – Вип. 39. – С. 210–217.
8. 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/2011-1/11mmikei.pdf>.
9. Мельниченко Б. Б. Демократизація в країнах світової системи соціалізму на рубежі 80 – 90 рр. / Б. Б. Мельниченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2009. – Том 22 (61). – № 1. – С. 330–337.
10. Корчак С. Місцеве самоврядування: досвід Польщі. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки [Електронний ресурс] / Єжи Корчак // Економічний Часопис-XXI. – 2001. – № 1. – Режим доступу : <http://soskin.info/ea/2001/1/20010186.html>.
11. Кувалдин С. А. Зачем договариваются с оппозицией / С. А. Кувалдин // Свободная мысль – XXI : теоретический и политический журнал. – 2005. – № 11. – С. 145–165.
12. Пилипишин В. П. Поняття та основні риси державного управління / В. П. Пилипишин // Юридична наука і практика. – 2011. – № 2. – С. 10–14.
13. Чебан А. Д. Конституційний розвиток Польщі в процесі євроатлантичної інтеграції / А. Д. Чебан // Науково-теоретичний і громадсько-політичний альманах «Грані». – 2012. – № 3. – С. 128–132.
14. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. [Zasób multymedialny]. – Dostępny : www.sejm.gov.pl/prawo/.../polski/kon1.htm.

Рецензенти: **Сорока С. В.**, к.політ.н.,
Матяж С. В., к.держ.упр.

© Плевак С. М., 2012

Дата надходження статті до редколегії 04.11.2012 р.

ПЛЕВАК Світлана Миколаївна – здобувач кафедри державного управління та політичної аналітики ЧДУ ім. Петра Могили.

Коло наукових інтересів: трансформація системи державного управління, реформи в сфері державного управління, зарубіжний досвід.