

УДК 352.075:353.2(438)

ПРОКОПЕНКО Леонід Львович,  
д-р наук держ. упр., проф., зав. каф.  
права та європ. інтеграції ДРІДУ НАДУ

ШУМЛЯЄВА Ірина Дамирівна,  
канд. наук держ. упр., доц., доц. каф.  
права та європ. інтеграції ДРІДУ НАДУ

## **РЕФОРМУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ПОЛЬЩІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

Аналізується здійснення адміністративно-територіальних перетворень у Польщі. Виділяються основні етапи реформування територіальної організації влади, а також розкривається їх змістовне наповнення. Розглядаються результати польських реформ кінця ХХ ст., що дозволяє зробити висновки щодо проведення перетворень територіальної організації публічної влади в Україні.

Ключові слова: територіальна організація влади, Польща, адміністративно-територіальні реформи, гміна, повіт, воєводство, територіальне самоврядування, місцеве управління.

### ***Прокопенко Л. Л., Шумляева И. Д. Реформирование территориальной организации власти в Польше: опыт для Украины***

Анализируется осуществление административно-территориальных изменений в Польше. Выделяются основные этапы реформирования территориальной организации власти, а также раскрывается их содержательное наполнение. Рассматриваются результаты польских реформ конца ХХ в., что позволяет сделать выводы относительно проведения изменений территориальной организации публичной власти в Украине.

Ключевые слова: территориальная организация власти, Польша, административно-территориальные реформы, гмина, уезд, воеводство, территориальное самоуправление, местное управление.

***Prokopenko L. L., Shumliaeva I. D. Reformation of territorial organization of authority in Poland: experience for Ukraine***

Experience of administrative-territorial transformations to Poland is analyzed. The basic stages of reformation of territorial organization of power in Poland are distinguished. The results of Polish reforms of end of XX of century are considered.

Key words: territorial organization of power, Poland, administrative-territorial reforms, commune, district, province, territorial self-government, local government.

***Постановка проблеми.*** Важливі структурні та функціональні реформи системи організації влади, які мали місце в Польщі наприкінці ХХ ст., стосувалися різних територіальних рівнів управління. Здійснені позитивні перетворення призвели до поліпшення відносин між центральними та місцевими органами влади, а також розмежування повноважень між рівнями управління, встановлення нових якісних відносин між ними, поліпшення надання публічних послуг населенню, що є позитивним прикладом для України, яка проголосила курс на європейську інтеграцію.

Досягнення нашою державою в найкоротші терміни стандартів ЄС пов'язане зі здійсненням системних перетворень, насамперед тих, які стосуються реформування системи державного управління в Україні на засадах децентралізації, деконцентрації владних повноважень і ресурсів відповідно до принципу субсидіарності. У зв'язку з цим особливої уваги набуває необхідність трансформації адміністративно-територіального устрою, зокрема щодо його базового рівня з урахуванням позитивного польського досвіду.

***Аналіз останніх досліджень і публікацій.*** Проблемам реформування територіальної організації влади в Польщі присвячено досить широке коло праць, серед яких можна назвати публікації зарубіжних та вітчизняних фахівців, серед яких В. Бебик, Я. Варда, З. Гиловска, В. Гуменюк, Н. Гнидюк, Я. Гонціяз, В. Клосовські, Й. Кораль, О. Куленкова, Д. Новаківська, Ю. Плосконка, Я. Сепьол, З. Слівінський, Л. Токар, О. Фролов, М. Яцків. Проте важливість питання щодо подальшого розвитку

місцевого самоврядування в Україні потребує проведення нових досліджень, зокрема щодо поступовості здійснення адміністративно-територіальних реформ у Польщі та можливостей використання цього досвіду в Україні.

*Метою статті* є аналіз досвіду реформування територіальної організації влади в Польщі та можливості його використання в Україні в сучасних умовах державотворення.

*Виклад основного матеріалу.* Здобуття Польщею незалежності у 1918 р. і прийняття Конституції від 17 березня 1921 р. дозволило створити правові основи для розвитку місцевого управління з елементами самоврядування на гмінному, районному і воєводському рівнях. Більш повне запровадження територіального самоврядування відбулося у 1933 р. після введення в дію закону про укрупнення, який встановив, що основною одиницею територіального самоврядування є гміна, а найвищим органом місцевої влади – рада гміни, яка формувалася на виборній основі. Після Другої світової війни територіальне самоврядування в Польщі діяло на підставі декрету від 23 листопада 1944 р. і до 1950 р. існувало на рівні воєводства, повіту, міста і волості, а з 1950 р. розпочався процес ліквідації будь-яких форм самоврядування, правовою основою для чого став закон від 20 березня 1950 р., яким були введені народні ради, які виконували також і загальнодержавні функції.

У 1970-ті рр. у Польщі була проведена адміністративно-територіальна реформа, яка значно змінила структуру місцевих органів влади, зокрема було ліквідовано традиційну мережу повітів, країна була поділена на воєводства і гміни. Кількість воєводств збільшилася з 17 до 49, а також були укрупнені низові адміністративно-територіальні одиниці (замість 4 313 громад було створено 2 394 значно більші одиниці). Це призвело до посилення впливу центральної влади на територіальні одиниці, а також й до організаційно розпорошеного управління. У територіальних одиницях діяли народні ради, що обиралися раз на чотири роки шляхом загальних виборів. На чолі воєводської адміністрації були воєводи, міську адміністрацію очолювали бургомістри, адміністрацію міст і гмін – бургомістри та вейти. Це відповідало нормам Конституції від 22 липня 1952 р. щодо конституювання народних рад як місцевих органів державної влади та основних органів громадського самоврядування трудящих міст і сіл [10].

Повне відновлення та включення органів місцевого самоврядування до системи місцевого управління відбулося з прийняттям закону від 8 березня 1990 р. «Про гмінне самоврядування» і проведенням 27 травня 1990 р. перших у післявоєнній історії Польщі вільних і демократичних виборів до гмінних рад [7, с. 64 – 65]. Започаткована ідея самоврядування ґрунтувалася на концепції визначення самоврядування як недержавної організації, яка повинна вирішувати місцеві справи на основі реалізації владних методів діяльності [2, с. 237].

Тимчасові встановлення, закріплені конституційним актом 1992 р. (так звана Мала конституція Польщі) також відобразили питання територіального самоврядування і гарантували, що місцеве самоврядування є основною формою організації місцевого громадського життя. Місцеві органи влади наділялися статусом юридичної особи, правом комунальної власності (ст. 70). Крім того, було закріплено, що вони повинні здійснювати значну частину державних функцій від свого імені та під власну відповідальність, крім тих, які належать до завдань державної адміністрації (ст. 71) [11].

Таким чином, з 1990 р. і до набрання чинності Конституцією Республіки Польща від 2 квітня 1997 р., саме положення малої конституції та закону «Про гмінне самоврядування» стали підставою для здійснення місцевого самоврядування на низовому рівні. Протягом цього періоду (з 1 січня 1994 р.) деякі міста з кількістю мешканців більше ніж 100 тис. узяли участь у пілотних програмах, які мали започаткувати початок муніципальної реформи, перебравши на себе частину компетенції урядової адміністрації (будівельний нагляд, керівництво установами культури і охорони здоров'я, облік земель і будинків). Їх фінансування передбачалося здійснювати за рахунок державного бюджету. Але на практиці реалізація цієї ідеї не зазнала позитивних наслідків через те, що до цих відносин була застосована кредитно-розрахункова модель. Це призвело до нерегулярності сплати внесків та відсотків гмінами, серйозних фінансових ускладнень у деяких гмінах і стало причиною їх відмови від цієї програми. Запланована муніципальна реформа на той час так і не була реалізована [7, с. 67].

Подальшим змінам у місцевому управлінні сприяло прийняття Конституції Республіки Польща, яка закріпила у ст. 15, що територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію публічної влади, а у ст. 16 гарантувала участь місцевого

самоврядування у здійсненні публічної влади, зазначивши, що суттєву частину публічних завдань, що належать йому, самоврядування виконує від власного імені й під власну відповідальність [5, с. 8, 69]. Закріплення на конституційному рівні основних демократичних принципів місцевого управління стало основним формоутворювальним фактором, який дозволив здійснити подальші перетворення щодо функціонування місцевих органів влади.

Реформування системи територіальної організації влади в Польщі наприкінці ХХ ст. характеризувалося послідовністю й відбулося у два етапи. На першому етапі були здійснені перетворення, які стосувалися тільки базового рівня місцевого управління – гміни (1990 р.), на другому – інших рівнів місцевого самоврядування (1999 рр.). Така поступовість була обумовлена важливістю досягнення поставленої мети щодо утворення раціональної системи державного управління та створенням умов для більш ефективного функціонування органів самоврядування [9, с. 14] і дозволила на підставі отриманих результатів практичної діяльності органів місцевого самоврядування на рівні гмін, а також з урахуванням відкритої та закритої схеми перетворень [9, с. 7 – 8] розробити концептуальні підходи та проекти нормативних актів для здійснення подальших реформ.

Тривала підготовка до другого етапу реформи була обумовлена політичними чинниками, а також великою кількістю поданих на розгляд уряду проектів реформи територіального устрою країни. Тільки у 1990 – 1992 рр. було надано 26 різних проектів нового регіонального поділу, автори яких пропонували створення від 6 до 14 воєводств. Було висунуто пропозицію щодо відновлення понад 290 повітів як самоврядних одиниць, що мали нараховувати від 5 до 10 гмін з населенням не менше 10 тис. мешканців. Під час їх утворення пропонувалося врахувати: економічні та господарські зв'язки гмін, що мали утворювати повіт; можливість створення однорідної та цілісної території; забезпечення транспортною мережею; розвиненість інфраструктури та наявність необхідних ресурсів у майбутніх адміністративних центрах повіту для виконання власних функцій [3, с. 17].

Крім того, протягом 1993 – 1998 рр. уряд проводив інтенсивні консультації з гмінами, у ході яких ради висловлювали свою думку щодо запропонованих адміністративних центрів повітів та належності до тієї чи іншої адміністративно-територіальної одиниці. Слід відзначити, що польський уряд приділив значну увагу

комплексній законодавчій підготовці другого етапу реформи: був розроблений пакет з понад 150 законів, які чітко визначали компетенцію центрального уряду, а також воєводського і повітового рівнів влади [1, с. 8].

На першому етапі адміністративно-територіальної реформи Польщі у 1990 р. було запроваджено гміну як незалежну базову одиницю територіального устрою. Усі гміни зберегли свою назву, територію, межі та адміністративний центр. Крім того, вони отримали право на вирішення власних завдань від свого імені та на свою відповідальність; формування ради, яка в межах своїх повноважень приймає постанови, схвалює статут гміни, бюджет, план благоустрою території, програму економічного розвитку, приймає рішення з питань податків і зборів, управління комунальним майном, здійснює контроль за діяльністю правління та організаційних одиниць. Рада гміни утворює виконавчий орган – правління у складі 3 – 7 осіб (війт (бургомістр, президент міста) як голова правління, його заступники та інші члени). Війт (бургомістр, президент міста) організовує роботу правління, керує поточними справами гміни [8, с. 118]. Така структурна перебудова управлінських інститутів на низовому рівні місцевого самоврядування дозволила гміні ще до початку другого етапу реформи стати найбільшим надавачем публічних послуг та головним партнером у вирішенні основних життєво необхідних питань на місцевому рівні.

Сьогодні в Польщі діє близько 2 500 гмін. Вони суттєво відрізняються за кількістю населення. Менше ніж 2,5 тис. мешканців у 1999 р. нараховувало лише 29 гмін, від 2,5 до 5 тис. осіб мешкало у 551 гміні. Переважна частина гмін мала від 5 до 40 тис., з населенням від 40 до 100 тис. нараховувалося 94 гміни і з понад 100 тис. – 45. Зараз у Польщі є 20 сільських гмін з населенням до 2 000 мешканців, а найбільшою гміною є Варшава з населенням понад 1,6 млн. осіб [4, с. 11, 17].

Згідно з законом «Про гмінне самоврядування» до сфери діяльності гміни належить прийняття рішень у громадських справах локального значення, якщо законом це не віднесено до компетенції інших суб'єктів. Вирішення власних питань повинно фінансуватися з місцевих бюджетів, які формуються з безпосередніх доходів, субсидій та надходжень з державного бюджету. Основний закон проголошує, що держава бере на себе лише ті завдання і функції, вирішити які не можуть громадяни та об'єднання громадян [5, с. 22]. У підсумку гміна зосередила «у своїх руках» більшість справ, які стосуються як громадян, так і господарюючих суб'єктів.

На сьогодні в Польщі на центральному рівні зосереджено лише 5 %, на регіональному – 30 % і на місцевому – 65 % повноважень [6, с. 69].

Уведення виборних місцевих органів лише на рівні гміни, тоді як управління на вищих рівнях територіального устрою здійснювалося органами державної адміністрації, не сприяло процесу децентралізації та розвитку територіального самоврядування. Тому з прийняттям 5 червня 1998 р. законів «Про повітове самоврядування», «Про самоврядування воєводств», «Про урядову адміністрацію в воєводствах» та проведенням з 1 січня 1999 р. адміністративно-територіальної реформи було запущено другий етап реформування територіальної організації влади відповідно до поставлених перед реформою цілей: запровадження нового територіального поділу та відповідний перерозподіл повноважень місцевих органів; уведення місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни [9, с. 14 – 15].

У результаті реформи одночасно 65 міст Польщі отримали права повіту, тобто разом із завданнями гмінного характеру вони реалізують повноваження повітових органів самоврядування. Згідно зі ст. 91 закону «Про повітове самоврядування» статус міст на правах повіту отримали міста з населенням понад 100 тис. мешканців, а також міста, які перестали бути центрами воєводств. Водночас місто могло не отримати прав повіту, якщо його надання могло обмежити права самоврядних спільнот, які входять до складу тимчасового повіту, доступ до публічних послуг [13].

Повіти в середньому в країні нараховують 8 гмін і мають близько 83,2 тис. населення. Якщо характеризувати повіти за кількістю населення, то 53 з них мають менше ніж 50 тис. мешканців, третина – від 50 до 75 тис., майже чверть – від 75 до 100 тис. і 82 повіти – понад 100 тис. У середньостатистичному польському повіті діють близько 20 установ, серед яких, як правило, три заклади охорони здоров'я, чотири центри соціальної допомоги, одне дорожнє управління, одне управління праці, а більшість становлять освітньо-виховні заклади [14, с. 74 – 75, 96].

Населення повіту обирає раз на чотири роки раду повіту. Кількість депутатів коливається від 20 до 60 осіб. Рада обирає зі свого складу голову ради, його заступників, правління на чолі зі старостою, а також формує постійні й тимчасові комісії, визначає предмет їх діяльності. Правління повіту є виконавчим органом, до складу якого входять староста, його заступник та члени (усього 4 – 6 осіб). За

поданням старости рада повіту призначає і відкликає скарбника та секретаря повіту. Правління повіту, як і правління гміни, має те саме коло повноважень.

Важлива роль належить старості, який є головою правління та головою повітової адміністрації. Слід зазначити, що староста обирається таємним голосуванням абсолютною більшістю голосів. Він організовує роботу правління, скликає та визначає тематику засідань, проводить їх, керує поточними справами, представляє повіт. Староста повіту також є керівником повітових служб, інспекцій та охорони: повітової поліції, повітової державної пожежної охорони, повітової санітарної інспекції, повітової ветеринарної служби та повітової інспекції будівельного нагляду [13].

Унаслідок адміністративної реформи 1999 р. найбільшими територіальними утвореннями в Польщі стали 16 воєводств, на рівні яких діють як органи самоврядування, так і державні адміністрації. Адміністративна карта воєводств вибудовувалася з урахуванням конкретних умов різних регіонів Польщі. У двох найменших за населенням – Любуському та Опольському – воєводствах (що мають по 1 млн осіб) нараховується по 11 повітів, а в найбільшому – Мазовецькому воєводстві (понад 5 млн осіб) – 38 повітів. Середня площа воєводства становить 19,6 тис. кв. км, а середня чисельність населення – 2,4 млн осіб. Для порівняння: в Україні середня площа області становить 24,2 тис. кв. км, а чисельність населення – 2,05 млн. Варто підкреслити, що за прийнятою в ЄС класифікацією саме NUTS 2 відповідає польським воєводствам і нашим областям з населенням від 0,8 до 3 млн мешканців [4, с. 20].

Державне управління на території воєводства згідно зі ст. 2 закону «Про урядову адміністрацію в воєводствах» здійснюють воєвода, якого призначає та звільняє голова Ради Міністрів за поданням міністра внутрішніх справ і адміністрації, а також підпорядковані йому керівники загальних служб, інспекцій і стражі, органи спеціальної компетенції. Функції державного управління здійснюють також органи територіального самоврядування, підпорядковані старостам повітів керівники повітових служб, інспекцій і стражі, органи інших самоврядувань, якщо вони виконують делеговані повноваження [12].

Як представник уряду воєвода відповідає за реалізацію урядової політики на території воєводства, виконуючи передбачені законом завдання за допомогою



першого та другого віце-воєвод, керівників загальних воєводських служб, інспекцій і стражі, генерального директора воєводської адміністрації, директорів відділів. Віце-воєводи призначаються і звільняються за поданням воєводи головою Ради Міністрів. Керівники місцевих органів виконавчої влади призначаються і звільняються з посад за поданням або за згодою воєводи. При воєводі діє колегія, до складу якої входять віце-воєводи, генеральний директор воєводської адміністрації, воєводські коменданти поліції та державної пожежної охорони, інші особи. До участі в роботі колегії воєвода може запрошувати керівників загальних служб, інспекцій і стражі, директорів відділів. Будучи представником центрального уряду, воєвода відповідає за дотримання закону та захист унітарного характеру держави, здійснює нагляд за роботою органів місцевого самоврядування, може анулювати їх дії, коли вони суперечать закону.

Іншою складовою організації влади на рівні воєводства є виборний сеймик. До його компетенції належить прийняття статуту воєводства, правил управління воєводським майном, прийняття стратегії розвитку регіону та перспективних програм, прийняття бюджету воєводства, визначення пріоритетів закордонної співпраці воєводства, обрання та відкликання правління воєводства, скарбника тощо.

Правління воєводства у складі маршалка, віце-голови і трьох членів є виконавчим органом. До завдань правління належить виконання рішень сеймику, розпорядження майном воєводства, підготовка проекту та виконання воєводського бюджету, підготовка проектів стратегії розвитку воєводства, воєводських програм та їх виконання, організація співпраці зі структурами регіонального самоврядування в інших державах, управління, координація і контроль діяльності воєводських організацій тощо [14].

**Висновки.** Таким чином, система територіальної організації влади, що будувалася в Польщі протягом майже десяти років, забезпечила створення системи самоврядування, у якій органи влади на кожному рівні мають демократичні мандати, отримані на основі вільних виборів. Отже, у ході адміністративно-територіальної реформи послідовно була створена децентралізована система публічної адміністрації, яка гарантує демократичний спосіб управління.

Позитивний досвід Польщі щодо реформування територіальної організації влади, врахований під час розробки Концепції реформи місцевого самоврядування та

територіальної влади в Україні, дозволить уже на першому етапі реформи здійснити адміністративне та ресурсне зміцнення територіальних громад. Урахування результатів польських реформ щодо інших рівнів місцевого самоврядування дозволить здійснити подальші заходи щодо реформування територіального управління на районному та обласному рівнях. Головними принципами таких трансформацій мають стати поступовість, зваженість на основі стратегічного бачення майбутніх результатів.

### Список використаних джерел

1. **Адміністративна** реформа: досвід Польщі для України / Л. Токар, Я. Гонцяж, Д. Новаківська [та ін.]. – К. : Генеза, 2000. – 51 с.
2. **Бебик В.** Еволюція системи місцевого самоврядування в Польщі (на прикладі міста Шрьода Великопольська) / В. Бебик, М. Яцків // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 1. – С. 233 – 238.
3. **Варда Я.** Острови надій: розробка стратегій локального розвитку / Яцек Варда, Войцех Клосовські ; пер. з пол. М. Р. Желяк. – вид. 2-ге, стереотип. – К. : Молодь, 2005. – 312 с.
4. **Вторая** волна польских реформ / под ред. Л. Колярской-Бобинської ; пер. с пол. Л. Клубинської. – Варшава : Oficyna naukowa, 2000. – 209 с.
5. **Конституция** Республики Польша / пер. с пол. А. Кубика. – Варшава : Изд-во Сейма, 2001. – 104 с.
6. **Самоврядування** та територіальна організація влади в Польщі / Я. Гонцяж, Н. Гнидюк, О. Куленкова, В. Гуменюк ; за заг. ред. Я. Гонцяжа. – К. : Міленіум – Вид-во УАДУ, 2001. – 184 с.
7. **Слівінський З.** Політичні і правові проблеми нинішнього муніципального управління в Польщі / Збігнев Слівінський // Місц. та регіон. самоврядування України. – К., 1995. – Вип. 3 – 4 (12 – 13). – С. 64 – 71.
8. **Узагальнення** польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні / упоряд. : Т. Шамайда, О. Дмитренко. – К. : Агентство «Україна», 2001. – 336 с.
9. **Четыре** реформы. От концепции до реализации / под ред. Л. Колярской-Бобинської ; пер. с пол. Л. Клубинської. – Варшава : Oficyna naukowa, 2000. – 392 с.

10. **Фролов О.** Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі.  
– Режим доступу : [www.viche.info/journal/2649/](http://www.viche.info/journal/2649/).
11. **Mala** Konstytucja. – Tryb dostępu :  
[www.polska.ru/polska/polityka/uc/konst\\_mala\\_92.html](http://www.polska.ru/polska/polityka/uc/konst_mala_92.html).
12. **Ustawa** o administracji rządowej w województwie z dnia 5 czerwca 1998 r. –  
Tryb dostępu : [www.sejm.gow.pl](http://www.sejm.gow.pl).
13. **Ustawa** o samorządzie powiatowym z dnia 5 czerwca 1998 r. – Tryb dostępu :  
[www.sejm.gow.pl](http://www.sejm.gow.pl).
14. **Ustawa** o samorządzie województwa z dnia 5 czerwca 1998 r. – Tryb dostępu :  
[www.sejm.gow.pl](http://www.sejm.gow.pl).