



**Владислав Федоренко,**  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
завідувач кафедри державної служби  
та кадрової політики  
Національної академії державного управління  
при Президентові України



**Олена Чернеженко,**  
кандидат юридичних наук,  
науковий співробітник відділу  
організації науково-дослідної роботи  
Національної академії внутрішніх справ

УДК 342.55: 342.571

## ***Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша)***

Подальший успіх розвитку Української держави пов'язаний як із становленням миру на Сході України і поновленням територіальної цілісності, так і з проведенням ефективних реформ у сфері місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади на засадах її децент-

ралізації. При цьому, згаданий вектор реформ в Україні зумовлений як зовнішніми чинниками, зокрема, дотриманням вимог Мінських угод та конструктивною відповіддю на необґрунтовані заклики Москви до «федералізації» України, так і внутрішніми чинниками. В Україні давно



назріла потреба утвердження не атрибутівного, а владоспроможного місцевого самоврядування та трансформації адміністративно-територіального устрою, з огляду на демографічні, управлінські, соціально-економічні та інші реалії сьогодення.

На сьогодні в Україні не лише проголошено курс на децентралізацію, а й здійснено важливі кроки щодо її реалізації. Зокрема, слід відзначити наступні послідовні кроки Верховної Ради України, Уряду України і Президента України: а) прийняття «Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 року № 333-р [6] та «Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 року № 591 [11]; б) прийняття законів України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 року [15] та «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 року [13] та, в) започаткування роботи Конституційної комісії, започаткованої указом Президента України «Про Конституційну комісію» від 3 березня 2015 року № 119 [14] та «Питання Конституційної комісії» від 31 березня 2015 року № 190 [10]. При цьому, пріоритетним напрямом конституційної реформи в Україні мають стати насамперед зміни до Основного Закону, які б сприяли запровадженню децентралізації на найвищому рівні.

Прихильники децентралізації в Україні все частіше апелюють до успішного досвіду подібних реформ в Польщі. Адже Польща має визнану в Європі історію успіху в запровадженні принципів децентралізації при реформуванні місцевого самоврядування. На жаль, як справедливо зазначає колишній мер Варшави, а ни-

ні депутат Сейму Республіки Польщі та координатор групи польських експертів по реформі місцевого самоврядування в Україні М. Свенчицький, проблема реформ в Україні потрапила не в експертне, а політичне поле. І Польща уже двадцять років продовжує ділитися досвідом з черговими вітчизняними реформаторами без зримого ефекту [7, с. 1]. Навіть самі яскраві прихильники запровадження польського досвіду реформування місцевого самоврядування в Україні не завжди можуть пояснити сутність і зміст відповідних реформ.

У зв'язку з цим об'єктивно вбачається потреба дослідити польські реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в їх динаміці, зупинитись на здобутках і прорахунках цих реформ, зокрема, тих із них, що є корисними для реалізації загалом шляхетних ідей децентралізації влади в Україні.

Відзначимо, що польські реформи в сфері місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади сягають своїми витоків в історію становлення національної державності Польщі, яка багато в чому споріднена не лише хронологічно, а й ментально та географічно з генезою Української держави.

Прийнято вважати, що Польська держава виникла наприкінці I тисячоліття н. е. За свідченням відомого британського дослідника Нормана Дейвіса, найдавніший письмовий документ із тієї частини Європи, яку тепер називають Польщею, датовано десь 965 або 966 роком, коли Ібрагім ібн Якубі з Іспанії брав участь у посольстві, яке кордовський каліф вислав до Центральної Європи. При цьому, Н. Дейвіс звертає увагу на вкрай складне геополітичне становище, що мало драматичне значення для історії Польщі, та пише: «Дуже мало людей сумнівалися, що географія Польщі відіграла вкрай лиху роль у її історії. Загнана в пастку посеред Північноєвропейської рівнини, не маючи ніяких природних кор-



донів, щоб відбивати напади могутніших ворогів, Польща провадила нерівну боротьбу між Німеччиною і Росією» [3, с. 64]. Власне, ця теза могла би бути застосована й щодо геополітичного становища України.

Важливою віхою в розвитку польської державності стала інтеграція з Литовським князівством, що була відповіддю на загрози Московії та неадекватність наявних у двох сусідніх держав військових, адміністративних і фінансових інструментів для захисту своїх південно-східних провінцій. У 1569 році в місті Любліні укладається угода, результатом якої є об'єднання Польського королівства та Великого Князівства Литовського в єдину державу – Річ Посполиту. Об'єднана держава проіснувала до кінця XVIII століття, коли землі Речі Посполитої були драматично розділені між Росією, Австрією та Пруссією в три етапи – у 1772, 1793 і 1795 роках, а сама польська держава, що плекала шляхетську «золоту свободу» виявила свою нежиттєздатність.

Не зважаючи на те, що саме Польща подарувала Європі першу конституцію, що діяла в період з 3 травня 1791 року до травня 1792 року та отримала в польській історіографії назву «устрою Третього травня», останньому королю Польщі Станіславу Августу (Понятковському) не вдалося зберегти Польську державу. 14 травня 1792 року польські магнати С. Потоцький, Ф. Браніцький та С. Жевуський, за підтримки імператриці Катерини II підписали в українському містечку Торговиці Акт генеральної конфедерації. «Конфедерація» оголосила війну реформам короля Станіслава Августа та попросила підтримки у Катерини II. Остання не забарилася з допомогою та із 100-тисячним військом і торговецькими конфедератами вторглася до Варшави, установивши там жорсткий військово-політичний режим і скасувавши «Травневу конституцію» [16, с. 59-60]. Ця «гуманітарна допомога» Російської імперії ста-

ла початком трагічного кінця Речі Посполитої.

До 1918 року польські землі входили до складу Росії, Австро-Угорщини та Німеччини (Пруссії). Після закінчення Першої світової війни та краху Російської, Австро-Угорської та Німецької імперій, Польщу Польща здобула незалежність і відродила національну державність – Другу Річ Посполиту (1921-1939 рр.). Офіційною датою проголошення незалежності вважається 11 листопада 1918 року, але з того часу Польща пройшла складний шлях відвоювання власних і прилеглих територій і подолання ворожого ставлення до себе з боку окремих представників міжнародної спільноти. Так, В. Молотов називав новопосталу Польщу «потворним байстрюком Версальського миру», а теоретик сучасного капіталізму Дж. М. Кейн – «економічною неможливістю, де єдина промисловість – цькування євреїв» [3, с. 739].

Разом із тим, державотворчі потуги Ю. Пілсудського та його військовий талант при «чуді на Віслі», коли у серпні 1921 року поляки оточили, полонили та знищили багатотисячну армію М. Тухачевського, внаслідок чого В. Ленін запросив у Польщі миру, виявилися вдалими. Польщі, на відміну від УНР і ЗУНР, вдалося не лише утвердити, а й відстояти свою незалежність у численних військових кампаніях.

Перемоги Ю. Пілсудського йшли одна за іншою, що дозволило утвердити нову Річ Посполиту, яка проіснувала двадцять років. А 17 березня 1921 року, з ініціативи консерваторів і на основі Конституції третьої республіки у Франції, було прийнято нову Конституції Польщі, яка проголошувала побудову ліберальної демократії, гарантувала широкий спектр особистих, політичних і соціальних прав і свобод поляків, започатковувала роботу вільно обраного двопалатного парламенту, а також реінтеграцію польських земель – Познанського краю, Силезії, Цешина,

Східної Галичини і центральної Литви (Вільно).

II світова війна розпочалася саме на території Польщі з провокації нападу 31 серпня 1939 року ніби то польських військових (насправді перевдягнених в польські однострої німецьких кримінальних елементів, найнятих і знищених нацистами) на німецьку радіостанцію в Глівіце у Верхній Сілезії, та на довгий час зупинила розвиток Польщі. На жаль, західні союзники залишили не підготовану до війни Польщу в скрутний час наодинці з серйозним ворогом. «Мюнхенська змова» дозволила розшматувати Польщі нацистській Німеччині та СРСР, знищити в концтаборах Росії еліту Польської армії, а також створити небачений до того Холокост, коли лише до 1941 року в Варшаві було знищено понад 100 000 євреїв, а на кінець 1945 року в таборі Аушвіц загинуло понад 1 млн. в'язнів. Визволення Польщі з 1944 року також було пронизане драматизмом неоднозначної операції Червоної Армії під назвою «Багратіон», яка за кількістю жертв прирівнюється дослідниками до сталінградської битви, приреченістю Варшавського повстання та руйнуванням гітлерівцями 93% будівель у Варшаві.

При цьому, суверенітет Польщі в 1944-1945 роках був відновлений за пропозицією В. Черчіля на новій територіальній основі – Вільно та Львів Польща залишала СРСР, натомість долучала до свого складу німецькі території Бреслау (Вроцлав), Штетин (Щецин) і Данциг (Гданськ). Відновлена Польща втратила понад третину довоєнного населення. Лави інтелігенції значно порідшали, а польська єврейська громада фактично перестала існувати.

Для того, щоб зрозуміти сучасні витоки польського досвіду проведення реформи місцевого самоврядування та усвідомити процеси децентралізації Польщі, слід почати з огляду фундаментальних принципів функціонування політичної та економічної системи Польщі в період комуністич-

ного режиму з 1946 до 1989 року. Останні визначалися комуністичною партією «Польська Об'єднана Робітничая Партія» (ПОРП) спільно з державними формами виробництва та соціалістичними виробничими відносинами. Іншими двома політичними партіями того часу в Польщі були «Об'єднана Селянська Партія» та «Демократична Партія», котрі виступали, по-суті, сателітами правлячої ПОРП.

Не зважаючи на те, що соціалістична державна форма власності була пріоритетною, приватна власність у ПНР, на відміну від колишнього СРСР, також отримала державне визнання. Так Конституція Польщі 1952 року також гарантувала право на захист приватної власності, особливо щодо власності фермерів. Приватне фермерство проіснувало протягом всього часу існування колишньої ПНР і зумовило специфіку аграрного розвитку Польщі в так званому «соціалістичному таборі». Інші форми власності, зокрема ті, що були традиційно притаманні промисловості та дрібній торгівлі в ПНР мали другорядний характер, оскільки суперечили доктрині побудови у Польщі розвиненого соціалізму.

Конструкція та функціонування апарату соціалістичної держави базувалися на принципі так званого «демократичного централізму», який передбачав широку участь суспільства у централізованій системі державного управління. Нижня Палата польського Парламенту мала дуже обмежені повноваження, натомість Верхня Палата та 17 її представників, що обиралися Нижньою Палатою, мала широкі повноваження. Тим не менше, всі рішення Верхньої Палати приймалися у тісній співпраці з найвищими представниками ПОРП, структури якої дзеркально відбивали структури державного управління. Влада на місцях працювала у системі тісної співпраці з Партією та її представниками на вищих рівнях.

До кінця 80-х XX ст. Польська Народна Республіка (ПНР) зали-



шлася, державою соціалістичної демократії. Націонал-комунізм забезпечив у Польщі добу відносної стабільності, але не спромігся розв'язати державно-управлінські та соціально-економічні проблеми, організувати раціональну модель територіальної організації публічної влади. Окрім кризи 1956 року, були серйозні політичні кризи 1968, 1970 і 1976 років, а життя під постійним контролем колишнього СРСР не спонукало до ліберальних реформ. Лише наприкінці 1970 року Польща почала виходити із під прямої опіки СРСР та нарощувати свій економічний потенціал. Утім соціально-економічні кризи 80-х років минулого століття щоразу доводили полякам неефективність комуністичних менеджерів ПНР. До того ж, важливим каталізатором трансформацій у польській політиці стало обрання в 1978 році Кардинала Кароля Войтили Папою Римським і вже в 1979 році візит Папи до Польщі засвідчив появу нового духовного лідера Польщі.

Щодо територіальної організації публічної влади у Польщі, то слід відзначити, тенденцію щодо укрупнення польських общин. Кількість гмін з існуючих у Польщі в 1955 році 9,5 тис. скоротилася майже вчетверо - до 2,5 тис. в 1990 році [12, с. 5]. Утім, адміністративно-територіальна організація публічної влади у Польщі, яка так чи інакше протрималася аж до 1998 року, зазнала суттєвих трансформацій у 70-ті роки ХХ ст. До 70-х минулого століття існував трирівневий адміністративний поділ у країні: найбільшими територіальними одиницями були воєводства (провінції), середніми були округи (повіти), та найменшими були громади (міські та сільські поселення). Окрім цього, також були ще міські одиниці, що мали статус воєводств або округів (повітів). Міста, що мали більше 200 000 жителів, ділилися на чверті. На 1970 рік у Польщі існувало 17 воєводств і 5 міст з правами воєводства [2, с. 86-88].

В процесі адміністративно-територіальної реформи 1970 року

трирівневу систему територіальної організації публічної влади у Польщі було трансформовано у дворівневу. Кількість громад скоротили і їх назвали гмінами. Вони стали базовими територіальними одиницями місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою одночасно. Округи (повіти) було ліквідовано, а кількість провінцій стрімко зросла до 49. Ці нові провінції і склали другий рівень у новій системі адміністративно-територіальної організації публічної влади у ПНР.

Початок фундаментальних і системних змін у Польщі припадає на 1989 рік, коли неефективність держави та економічного врядування стала очевидною. Влітку 1989 р. відбулися перші вільні вибори у Польщі, що привели до влади опозицію – профспілку «Солідарність», очолювану Лехом Валенсою. Проте визначене бачення нової політичної та соціально-економічної системи на той час ще було відсутнім. Масова підтримка «Солідарності» не була втіленням певного бачення нової системи, а швидше актом протесту проти існуючої.

У 1990 році Леха Валенсу було обрано новим Президентом Польщі. Ці вибори продемонстрували важливість відповідальності на польській політичній арені, проте також було видно і нестачу стабільних політичних цінностей, які б суспільство поділяло одностайно. До цього додавалися негаразди побутового життя, страх невідомого майбутнього, високий рівень сприйняття популістських слоганів щодо легкого шляху до добробуту [19, с. 234–237].

Парламентські вибори 1991 року також допомогли оформленню політичних партій, які пізніше будуть постійними одиницями політичної сцени у Польщі, таких як «Демократичний Союз» (тоді його очільником був Т. Мазовецький) та «Альянс Демократичних Лівих», який сприймався в тогочасному польському суспільстві як посткомуністичне об'єднання (і який дійсно складався з колишніх членів ПОРП). Ситуація не

була стабільною і тривала лише два роки до наступних парламентських виборів у 1993 році.

На цьому етапі хотілося б зупинитися на впровадженні територіального самоуправління за допомогою системних реформ, започаткованих у 1989 році та спрямованих на підтримку децентралізації централізованої держави. Існуюча дворівнева територіально-адміністративна система видавалася для цього особливо сприятливою (здійснення передачі повноважень громадам без проведення адміністративно-територіальної реформи). Цією нагодою реформатори скористалися у 1990 році та прийняли закон про територіальне самоуправління.

Окрема поправка тоді була внесена і до Конституції Польщі, передбачаючи, що основною формою функціонування суспільного життя на місцях має бути територіальне самоуправління. Гміни (громади) набули конституційної правосуб'єктності, їм було надано права власності, а ці права захищалися судовою системою. Було визначено джерела незалежних прибутків гмін і розроблена відповідна система їх фінансової підтримки та субсидій. Сформувалася нова біполярна модель державного управління, що складалася з центрального та територіального урядів.

Гміни (громади) виконували державні функції або як власний безпосередній обов'язок, або як обов'язок делегований центральною державною установою. Виконання цих функцій мало забезпечувати потреби жителів гмін, або за допомогою їх власних ресурсів, або отримуючи кошти від держави. Виконання обов'язків на рівні гміни перевірялося центральними органами управління виключно щодо відповідності закону, а виконання делегованих повноважень перевірялося також і на форму імплементації, і на доцільність, і на надійність та економічну адекватність. Питання внутрішньої організації громад вирішувалося радою гміни, що обиралася шляхом

загального та таємного голосування (в 1990 році в Польщі пройшли перші демократичні місцеві вибори, які розвалили політичну монополію ПОРП). Виконавчу функцію в гміні мав комітет на чолі з шерифом (у сільських громадах), мером (у не великих міських громадах) або президентом (у містах з чисельністю населення більше, ніж 100 000 або у столицях провінцій).

На першому етапі децентралізації гміни наділили незалежними можливостями, відкриваючи впровадження територіального самоуправління і на вищих рівнях також. Передбачалося, що ці незалежні можливості будуть частиною фундаментальної реформи територіального устрою всієї країни, хоча і не існувало загальної узгодженості між провідними політичними силами по цьому питанню. Для того, щоб сприяти більш ефективному представленню інтересів громад та інших суб'єктів державного права на рівні провінцій було запроваджено інститут самоуправлінської асамблеї. Членами асамблей були делегати від громад, яких обирали ради громад з-поміж своїх членів. Але ці асамблеї не мали повноважень для прийняття рішень або виконавчих повноважень. Їх завданням, зокрема, було оцінювання роботи органів самоврядування у воєводствах, висловлення думок з приводу ануляції рішень керівників провінцій у разі якщо ці рішення були шкідливими для місцевих інтересів. Асамблеї також були форумами для обміну звітами щодо практик самоврядування [18, с. 237–240; 9].

Органи державного самоврядування на рівні провінцій склалися з губернаторів та окружних офісних керівників (округи – допоміжні адміністративні одиниці). Губернатори провінцій були місцевими представниками центрального уряду і одночасно здійснювали нагляд щодо законності рішень громад. Окружні офіси виконували різноманітні завдання, які з різних причин не могли бути передані на рівень громади. Поряд із цими загальними органами місцевого



самоврядування існували ще і спеціалізовані, які підпорядковувалися конкретним міністрам, чи уряду загалом, чи особисто Прем'єр-міністру.

Ці перші експерименти з територіальним самоврядуванням довели, що спільнота жителів певної території, маючи відповідні компетенції та

інструменти, може здійснювати управління власною територією більш ефективно і проводити більш раціональну фінансову політику, ніж уряд, що поступово відсувається від безпосереднього здійснення цих завдань.

### Список використаних джерел

1. *Ведерникова И.* Децентрализация: войдет ли Украина в открытую дверь, как Польша в 1989? / И. Ведерникова // Зеркало недели. – 2014. - № 26. – 18 июля.
2. *Гарлицкий Л.* Республика Польша / Л. Гарлицкий // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2003. – №1(42). – С. 85–89.
3. *Дейвіс Н.* Боже ігрище: історія Польщі / Н. Дейвіс; пер. з англ. П. Таращук. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2008. – 1080 с.
4. *Желяк Маркіян.* Досвід Польщі: чому нове самоврядування «запрацювало» лише із другої спроби? [Електронний ресурс] / М. Желяк. Режим доступу: <http://www.euointegration.com.ua/articles/2014/12/8/7028546/> - Назва з екрану.
5. *Єжи Регульський.* «У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів» [Електронний ресурс] / Є. Регульський. Режим доступу: [http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846\\_lektsiya.html](http://society.lb.ua/position/2014/07/15/272846_lektsiya.html) - Назва з екрану.
6. *Концепція* реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р // Офіційний вісник України. – 2014. - № 30. – Ст. 831.
7. *Маршин Свенцицький* «В Україні реформа виявилася не в експертному, а в політичному полі. У цьому головна помилка» // Дзеркало тижня. – 2015. - № 7. – С. 1, 6.
8. *Обзор* конституционных новостей. Польша // Конституционное право восточноевропейское обозрение. – 1998. - № 3(24). – С. 106–110.
9. *Обзор* конституционных новостей. Польша // Конституционное право восточноевропейское обозрение. – 1999. №1(26), 1999. – С. 118–121.
10. *Питання* Конституційної комісії : Указ Президента України від 31 березня 2015 р. № 190 // Урядовий кур'єр. – 2015. - № 60.
11. *План* заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р // Урядовий кур'єр. – 2014. - № 131.
12. *Попова О.* Реформируем местное самоуправление «как в Польше»: кто больше? // Зеркало недели. – 2015. - № 4. – С. 5.
13. *Про* добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 15 лютого 2015 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2015. - № 13. – Ст. 91.
14. *Про* Конституційну комісію : Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119 // Офіційний вісник України. – 2015. - № 7. – Ст. 464.
15. *Про* співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 червня 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2014. - № 34. – Ст. 1167.
16. *Стецюк П.* Перша Конституція Польщі (1791): спроба правового аналізу / П. Стецюк. – Львів «Астролябія», 2010. – 112 с.
17. *Шаповал В.* Конституційне право зарубіжних країн / В. Шаповал. – Київ. – Вища школа. – 1997. – 264 с.

18. Шмидт А. Кілька зауважень щодо перших змін Конституції Республіки Польща / А. Шмидт // Сучасний конституціоналізм: досвід нових демократій. Матеріали першого засідання українсько-польського клубу конституціоналістів. – Київ-Львів: Юриспруденція, 2008. – С. 69–71.

**Федоренко В. Л., Чернеженко О. М. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в контексті децентралізації: досвід Польщі для України (частина перша)**

Стаття присвячена актуальним проблемам реформи місцевого самоврядування та територіальної організації публічної влади в Польщі в контексті децентралізації. Виявляються історичні передумови становлення сучасної моделі територіальної організації публічної влади в Польщі.

**Ключові слова:** територіальна організація публічної влади, адміністративно-територіальна реформа, місцеве самоврядування, децентралізація, державне управління, гміна, повіт, воеводство.

**Федоренко В. Л., Чернеженко Е. Н. Реформа местного самоуправления и территориальной организации публичной власти в контексте децентрализации: опыт Польши для Украины (часть первая)**

В статье рассматриваются актуальные проблемы реформы местного самоуправления и территориальной организации публичной власти в Польше в контексте децентрализации. Выявляются исторические предпосылки становления современной модели территориальной организации публичной власти в Польше.

**Ключевые слова:** территориальная организация публичной власти, административно-территориальная реформа, местное самоуправление, децентрализация, государственное управление, гмина, повит, воеводство.

**Fedorenko V. Chernenchenko O. Local government reform and territorial organization of public authorities in the context of decentralization: Polish experience for Ukraine (part 1)**

The article deals with the topical issues of the reform of local government and territorial organization of public power in Poland in the context of decentralization. The article reveals the historical background of formation of the modern model of the territorial organization of public power in Poland.

**Key words:** territorial organization of public power, administrative-territorial reform, local government, decentralization, public administration, gmina/commune, povit, voivodeship.