

Скоблик Володимир,  
Сліпецький Олег  
(м. Ужгород)

## АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНА РЕФОРМА 1990-х рр. У ПОЛЬЩІ: ДИЛЕМИ УЧАСНИЦЬКОЇ ДЕМОКРАТІЇ І ЕФЕКТИВНОСТІ

Впродовж 1990-х – початку 2000-х років у Польщі відбулися глибокі суспільні перетворення у напрямку до більш дієвого і водночас більш демократичного урядування. Особливе значення у контексті цих змін належить адміністративно-територіальній реформі. Актуальність цієї реформи для України відзначив на початку квітня 2005 року тодішній віцепрем'єр Роман Безсмертний. Хоча вже наприкінці 2005 року можна було констатувати фактичний провал початкових намірів здійснити адміністративно-територіальну реформу в Україні у стислі терміни, але після березневих виборів 2006 року проблема цієї реформи знову постає на повний зріст.

Польські суспільствознавці вже встигли опублікувати низку солідних праць з аналізом досвіду своїх реформ, частина з них є перекладеними на російську і українську мову в самій Польщі. Так, у 1999 і 2000 роках з'явилися книги "Друга хвиля польських реформ" (1999) і "Чотири реформи" (2000). Обидві – під редакцією відомого польського соціолога Лени Колярска-Бобінської.

Окремо зазначимо, що Лена Колярска-Бобінська - випускниця факультету соціології Варшавського університету – з 1970-го до 1990-го року працювала у Польській Академії наук, де отримала звання доктора наук. У 1980-х рр. вона отримала стипендію Фонду Форда і стажувалась у престижному Стенфордському університеті (США). У 1991-97 рр. Л.Колярска-Бобінська очолювала Центр вивчення суспільної думки (CBOS). У 1993 р. отримала звання професора. У 1997 р. вона очолила Інститут суспільних проблем (Instytut Spraw Publicznych). Л.Колярска-Бобінська є автором більше 150 наукових праць.

На її погляд, перетворення у Польщі з 1989 р. стали можливими завдяки звільненню від обмежень централізованого державного контролю, розвитку ініціативи різних суспільних верств і зміні принципів функціонування у різних сферах. Крім того, процес реформ супроводжувався дискусіями.

Вона виділяє два етапи реформ у сучасній Польщі (з 1989 існує режим III Республіки – III Речі Посполитої):

1) перший етап перетворень (1990–93), який означав докорінну зміну норм та інституцій, пов'язаних з економічною сферою;

2) друга хвиля реформ (з 1999 р.), яка означає зміну принципів функціонування держави (територіального устрою), а також норм та

інституцій, що стосуються соціальної сфери (охорона здоров'я, соціального забезпечення і освіти) [1].

Важливу роль у переході до другого етапу реформ відіграла передвиборна кампанія восени 1997 р., коли правоцентристські Виборча акція "Солідарність" і Унія Свободи звинувачували коаліцію Спілки демократичної лівих і Селянської партії у припиненні реформ впродовж чотирьох років їх перебування при владі. Обидві коаліції у своїх програмах заявили про потребу нових реформ. Але нову хвилю, як і першу, розпочав уряд правоцентристської коаліції.

Для розуміння передумов реформи адміністративно-територіального поділу сучасної Польщі варто взяти до уваги, що з 1973–75 рр. до кінця 1998 р. у Польщі існував 2-рівневий адміністративно-територіальний поділ, який ґрунтувався на впровадженні гмін (територіальних громад базового низового рівня) з 1973 р. і збільшення кількості воєводств (областей) до 49-и з 1975 р. З травня 1990 р. (коли відбулися перші вільні вибори до органів місцевого самоврядування на рівні гмін) і до кінця 1997 р. не було здійснено жодних заходів для реформування територіального устрою. Водночас, у конституції Польщі, прийнятій 2 квітня 1997 р., вказано було на важливу суспільну роль місцевого самоврядування (єдиним рівнем місцевого самоврядування конституція визнавала гміну, а для інших рівнів треба було приймати окремі закони) і проголошувалась децентралізація.

Реформа місцевого самоврядування 1990 р. мала бути кроком до децентралізації, але усунення виборних рад воєводств та підпорядкування воєводи (керівника регіональної адміністрації) лише прем'єр-міністру призвело до поступової централізації. Усунення виборних рад воєводств було продиктоване політичними причинами – переважанням там антиреформаторських сил. А сеймики воєводств включали лише представників рад гмін. Частину повноважень воєвод передали з 1990 р. міністрам, щоб обмежити вплив антиреформаторів, які займали посади воєвод.

Першочерговим завданням з 1990 р. вважалося впровадження самоврядування на рівні гмін (реформ на інших рівнях відкладалися на майбутнє). Водночас, уже на початку 1990-х рр. були створені спеціалізовані (освіта, культура, працевлаштування) районні органи державної адміністрації (які співпадали з кордонами усунених у середині 1970-х рр. повітів). Ці органи підпорядковувалися безпосередньо міністрам.

На початку 1990-х був скасований бюджет воєводств, а бюджет воєвод покривав лише витрати органів адміністрації воєводства. Тому, воєводства, позбавлені виборного представництва і власного бюджету, практично втратили можливість проводити самостійну політику регіонального розвитку.

З 1989 до 1998 р. у польському суспільстві відбувалась дискусія щодо територіальної реформи. У 1990 р. прем'єр-міністр створив групу для підготовки реформи територіального устрою. Потім новий уряд створив нову

групу. Лише до 1992 р. було подано 26 проектів. Лівоцентристська коаліція, яка урядувала в 1994–97 рр., продовжила працю з метою зміни територіального устрою. Але селянська партія протистояла спробі провести у 1995 р. через Сейм законопроект про органи самоуправління у повітах, а також у воєводствах. Все більшу підтримку серед діячів у гмінах і фахівців здобувала ідея 3-рівневого поділу. На 1995 р. фахівці прийшли до висновку, що оптимальний є поділ Польщі на 12 воєводств, але наприкінці 1990-х рр. вирішили все-таки перекроїти Польщу на 16 воєводств [2].

Цікавий погляд на цю реформу зсередини висловив Юзеф Плосконка, доктор наук, який у 1990–94 рр. був воєводою Келецького воєводства, а з 1996 р. працює в Програмі реформи суспільної адміністрації в Інституті суспільних проблем. Про масштабність реформ, на його погляд, свідчить те, що 70 тис. працівників регіональної адміністрації змінили місце праці, а 7,5 тис. організаційних одиниць (насамперед у сфері освіти, охорони здоров'я і культури) перейшли з державного сектору до органів самоврядування. Основною метою перетворень є децентралізація, тобто перенесення повноважень державної адміністрації (у тому числі її підрозділів на місцях) у відання органів місцевого самоврядування. Перетворення торкнулися рівня повіту і вище, але реформа міністерств була відкладена на майбутнє. Державний устрій Польщі збагатився новими органами влади, які користуються політичним демократичним мандатом довіри. Водночас, двома головними завданнями реформи 1998–99 рр. Ю.Плосконка вважає: 1) впровадження нового територіального поділу Польщі і відповідний перерозподіл повноважень адміністративних органів; 2) створення інститутів громадянського суспільства згідно з Конституцією 1997 р., яка передбачає впровадження органів самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального поділу країни [3].

Перед органами суспільної („публічної”) влади на рівні трьох сегментів (центрального, регіонального і місцевого) поставлені три головні категорії завдань:

- 1) адміністрування, тобто прийняття ухвал з конкретних питань, встановлення адміністративних правил і норм, контроль за дотриманням законів;
- 2) управління процесом перетворень, тобто вироблення загальної політики розвитку, а також стратегії для кожної з сфер суспільної діяльності;
- 3) керівництво сферою суспільного обслуговування населення, тобто створення умов для здобуття освіти, соціальної допомоги тощо.

Це пов'язано з тим, що „публічна адміністрація” у Польщі, як зазначає Марек Вуйчик, складається з двох секторів (з різними завданнями): 1) урядової адміністрації; 2) самоврядної адміністрації. Центральний адміністративний апарат (уряд і центральні відомства) відповідають за процес перетворень і за адміністративну діяльність. А для сфери суспільного обслуговування вони встановлюють стандарти, які діють в межах країни. У перспективі цей сегмент має зосередитися на завданнях стратегії розвитку і

Захисті загальнодержавних інтересів [4].

Більш складною, на думку Ю.Плосконки, є роль регіонального сегмента. Внаслідок реформи були створені як інституція воєводи (голови урядової адміністрації в регіоні), так і інституція самоврядування воєводства. Воєвода має контролювати дотримання законів фізичними і юридичними особами (зокрема й органами місцевого самоврядування) та забезпечення успішного порядку. Інституція самоврядування воєводства управляє процесом перетворень і надає суспільні послуги, але не займається адмініструванням. Місцевим сегментом суспільної влади є органи самоврядування повітів і гмін. У перебігу реформи було відновлено самоврядування повітів для дієвого управління суспільним обслуговуванням на проміжному рівні. Відсутність урядової адміністрації на цьому рівні призводить до того, що частину адміністративних завдань виконують органи місцевого самоврядування [5].

Обов'язковою умовою створення трьох сегментів суспільної влади було впровадження у Польщі нового триступінчатого територіального поділу. В результаті, в сучасній Польщі самоврядний сектор включає не лише 2489 гмін, але й 308 повітів і 16 воєводств. Крім того, у перебігу реформи в польській правовій системі з'явилося поняття загальної (спільної) адміністративної влади, тобто влади, яка відповідає за результати діяльності державних структур на певній території, насамперед за суспільний порядок і безпеку.

Ставлення польських громадян до адміністративно-територіальних реформ наприкінці 1990-х рр. було доволі суперечливим (як і в Україні 2005 р.). Так, за даними Центру опитувань громадської думки (CBOS, Centrum Badan Opinii Społecznej) в грудні 1997 р., лише 15 % поляків вважали адміністративно-територіальну реформу необхідною і невідкладною (у порівнянні з 61-77 % активних прибічників реформи охорони здоров'я, соцзабезпечення і освіти), хоча про різні аспекти адміністративно-територіальної реформи визнали себе добре поінформованими 16-33 % опитаних у березні 1998 (OBOP, Osrodek Badan Opinii Publicznej). А наприкінці 1998 р. Посилилась невизначеність багатьох громадянського щодо реформ, хоча прибічники правоцентристських сил в цілому сприймали її можливі наслідки більш оптимістично [6].

Свідченням позитивного впливу цих реформ на міжсекторну співпрацю у Польщі є, зокрема, те, що частка польських неурядових організацій (екологічного профілю), які тісно співпрацюють з польським урядом (8 %) є вдвічі більшою, ніж в середньому у Європі. Крім того, близько третини екологічних NGOs співпрацюють з відповідними відділами місцевих органів влади (див.7).

На наш погляд, вищенаведені аспекти польського досвіду демонструють, що успішна адміністративно-територіальна реформа сприяє як активізації громадянського суспільства, так і його зближенню та співпраці з демократизованими органами влади. Результатом цього є вдале поєднання

більшої ефективності урядування з більшою громадянською активністю суспільства. Водночас, уряд, який проводить реформи, має інформувати громадян, щоб змінити зазвичай консервативне ставлення більшості до необхідних суспільних реформ у процесі діалогу (між урядовцями і громадськістю).

1. Колярска-Бобиньска Л. Предисловие // Четыре реформы. От концепции до реализации / Под ред. Л.Колярской-Бобиньской (перев. с польск.). – Варшава: Oficyna Naukowa, 2000. – С.7-8.
2. Там же. – С.10-11.
3. Плосконка Ю. Основные принципы // Четыре реформы. От концепции до реализации. – С. 13-17.
4. Вуйчик М. Організація та принципи функціонування органів самоврядування в Польщі. – Варшава: Фундація розвитку місцевої демократії, 2000. – С.23-35.
5. Плосконка Ю. Основные принципы. – С. 19-21.
6. Фальковска М. Общество и реформы // Вторая волна польских реформ / Под ред. Л.Колярской-Бобиньской. – Варшава: Oficyna Naukowa, 2000. – С.177, 182, 191.
7. <http://www.rec.org/REC/Publications/NGODirIntros/Poland.html>

## SUMMARY

### **Volodymyr Skoblyk, Sergey Slipetskyi. THE ADMINISTRATIVE AND TERRITORIAL REFORM IN POLAND IN THE 1990-s.: THE DILEMMAS OF THE PARTICIPANTIVE DEMOCRACY AND OF EFFECTIVENESS**

The conditions and problems of administrative reforms in contemporary Poland (esp. since early 1990-ies) were analyzed in the article. The author has accentuated on the political conditions of the reform-making, processes of power decentralization and the new possibilities for local citizen participation.

*Сополига Мирослав  
(Словаччина, м. Свидник)*

## **УКРАЇНА ТА УКРАЇНЦІ СЛОВАЧЧИНИ (ЕТНОКУЛЬТУРНИЙ АСПЕКТ)**

Історія українського народу тяжка, драматична та героїчна. В силу складних історичних обставин нині поза межі України проживає понад 20 мільйонів українців. Вони безперечно зіграють визначну роль у процесі національного відродження своєї історичної батьківщини та формуванні її позитивного іміджу в світі. Отже, й сучасна стратегія національної української політики базується на постулаті: закордонне українство – це не лише форма існування громад, але й важливий політичний та економічний інструмент впливу у країнах проживання.

Численна українська громада живе і в Словаччині, приблизна кількість якої встановлюється на 150-180 тисяч жителів, хоч, правда, статистичні дані за останніми переписами говорять лише про 30-40 тисяч громадян Словаччини української чи русинської національності [28]. Русини-українці заселяють понад 300 сіл, компактно розташованих на території Північно-Східної Словаччини вздовж словацько-польського кордону, починаючи найсхіднішими місцевостями в околицях сіл Новоселиця, Збій, Улич-Криве, Улич, Руський ГрабоVECь, що межують з Україною, та кінчаючи найзахіднішим селом Остурня під Татрами. З півночі на південь ця смуга сягає в глибину країни приблизно на 10-30 км [17, 6]. На відміну від енклави чи діаспори, в даному разі йдеться про етнічну меншину, яка відділилася від основного масиву свого народу внаслідок політичної границі.

Закарпатські українці разом із словаками та іншими національностями впродовж декількох сторіч проживали під спільним соціально-економічним, національним і релігійним гнітом угорських та німецьких феодалів. Однакова доля їх переслідувала й після занепаду Австро-Угорської монархії в 1918 році.

Тривало майже 1000 років, поки в 1945 році основна частина згаданої закарпатської української етнічної спільноти воз'єдналася з Україною. Однак найзахідніша галузка українського народу залишилася й надалі в складі Чехословаччини, а від 1993 р. – Словаччини.

Українці в рамках Словаччини належать до історичних національностей, бо живуть на даній території на протязі довгих віків. Але у зв'язку з тим, що вони ніколи не творили єдину державну спільність із своїм матірнім народом, появилися тенденції, які поступово елімінували їхню етнічну специфіку й тормозили національний розвиток [11; 7,8]. З історії відомо, що панівні та основні державотворні народи, як правило, приховували від закарпатських українців правду про їхнє походження, всіляко її перекручували і спотворювали, переслідували їхню мову, культуру та чинили всякі перешкоди щодо вивчення й належного пізнання їхнього минулого [13; 13,14]. Тому й не диво, що формування національного усвідомлення та взагалі осмислення своєї ідентичності проходили тут,