

Андрій Семенович

ОСОБЛИВОСТІ РЕОРГАНІЗАЦІЇ РЕГІОНАЛЬНОГО ВРЯДУВАННЯ У ПОЛЬЩІ В ХХ СТ.

У статті детально простежено особливості формування територіальної структури Польської держави протягом ХХ ст. та проаналізовано адміністративно-територіальну реформу 1999 року.

Ключові слова: територіальний устрій, воєводство, Польща.

Андрей Семенович. Особенности реорганизации регионального управления в Польше в XX веке

В статье подробно рассматриваются особенности формирования территориальной структуры Польского государства в XX веке и анализируется административно-территориальная реформа 1999 года.

Ключевые слова: территориальная система, воєводство, Польша.

Andriy Semenovich. Peculiarities of the reorganization of the Polish regions in the XX century

This article thoroughly exams the peculiarities of the formation of the territorial structure of the Polish state in the XX century and analyzes the administrative and territorial reform carried out in 1999.

Keywords: territorial structure, Voivodship, Poland.

Після тривалого періоду бездержавності Польщі вдалося вибороти свою незалежність у 1918 р. Одним з першочергових завдань стало формування ефективної адміністративно-територіальної системи, яка могла б сприяти повній та органічній інтеграції різних територій і забезпечити поступову розбудову польської держави. Однак низка чинників істотно перешкоджала творенню з Польщі системної цілісності. Насамперед давалося взнаки нашарування відмінного історичного досвіду різних частин держави, що стало визначальним для тяглості регіональних відмінностей. Адаже слід пам'ятати, що польську державу було сформовано з територій, які були у складі трьох імперій: російської, пруської та австро-угорської. Саме тому у період іс-

нування II Речі Посполитої істотною проблемою залишалася відчутна гетерогенність різних частин держави, адже вони формувалися за умов тривалої політичної роз'єднаності, за різних історичних, соціокультурних і цивілізаційних реалій.

Відмінні умови розвитку трьох територій, які увійшли до складу польської держави, залишили глибокі сліди, які проявилися у рівні економічного зростання, розвитку інфраструктури, ступені урбанізації, правовій системі, поведінці населення та культурній самобутності [4, 344].

Іншою гострою проблемою залишався значний відсоток національних меншин, що компактно проживали практично на всій території Польщі. Їх частка від загальної чисельності населення була найбільшою в Європі у міжвоєнний період. Центральна влада поставила собі за мету забезпечити етнічно-лінгвістичну, релігійну та культурну однорідність держави. Саме тому системно проводилася політика асиміляції із застосуванням сили, яка проте зазнала невдачі. Відкрита дискримінація національних меншин, порушення основоположних прав та міжнародних зобов'язань сприяли посиленню антипольських настроїв, формуванню вогнищ нестабільності, зокрема на східних територіях, і зміцненню відцентрових тенденцій.

Істотні відмінності історичного, соціально-економічного, правового, етнічно-лінгвістичного та культурно-релігійного характеру усередині Польщі обумовили вибір радше централізованої системи адміністративно-територіальної організації держави. На регіональному рівні був впроваджений поділ на воєводства, яких налічувалося шістнадцять, та окремих статус отримала, як столичне місто, Варшава. Їх основним призначенням стало формування жорсткої вертикалі державної влади, яка могла б забезпечити єдність і цілісність польської держави та стримати посилення сепаратизму.

Таким чином, у період II Речі Посполитої домінуючим залишався погляд, за яким принцип унітарності повинен слугувати беззаперечним гарантом стабільного розвитку держави. І хоча існували усі підстави для вибору федеративної моделі адміністративно-територіальної організації, зокрема з огляду на істотні відмінності між різними регіонами Польщі та наявність потужних національних меншин, беззастережну підтримку отримала жорстка централізація.

Ситуація докорінно змінилася внаслідок Другої світової війни. Насамперед це торкнулося території самої Польської держави, кордони якої значно пересунулися на захід, та передачі на сході етнічних українських та білоруських земель до складу СРСР. Територія Поль-

щі відповідно зменшилась на 76 тис. км² і остаточно набула сучасної форми і величини.

Значний вплив мала радикальна зміна етнічної структури населення країни. Внаслідок Другої світової війни майже повністю були винищені євреї, а в післявоєнний період відбулись масові депортації українців і німців з польських етнічних земель та проводилася політика їх повної асиміляції. Це призвело до формування мононаціональної польської держави та унеможливило появу потужних сепаратистських рухів етнічного забарвлення.

Відбулися і зміни у державному устрої країни, оскільки було створено Польську Народну Республіку, що проіснувала до кінця 80-х років. Її керівництво радше не було схильним підтримувати процеси децентралізації, а навпаки прагнуло вибудувати жорстко підпорядковану центру виконавчу вертикаль влади, яка б гарантувала можливість повністю контролювати ситуацію на території ПНР.

Після 1945 року було збережено воєводство як регіональний щабель врядування держави. Спочатку їх було утворено чотирнадцять, а в 50-х роках на колишніх німецьких територіях створено ще три воєводства та надано воєводський статус п'яти містам. До середини 70-х років на території Польщі функціонувало двадцять два воєводства. Протягом всього цього періоду питання оптимізації адміністративно-територіального устрою залишалось поза увагою як керівництва держави, так і академічних кіл.

Незважаючи на свою приналежність до країн соціалістичного табору, Польща залишалася відкритою світу, польські науковці підтримували тісні контакти зі своїми колегами із Західної Європи та були ознайомлені з тенденціями, що торкалися регіонального рівня врядування. Зміни у сфері врядування у європейських країнах спонукали до проведення дискусії усередині Польщі, яка розпочалась у 1973 році. Переважна більшість учасників виступила за дотримання статус-кво і за збереження існуючих воєводств. Висловлювалась думка, що доцільно сприяти зміцненню воєводств шляхом скорочення їх кількості і передачі їм більших повноважень з метою покращення соціально-економічного розвитку [1, 158].

Проте неочікувана адміністративно-територіальна реформа, проведена у 1975 році, призвела до абсолютно протилежних наслідків. Було ліквідовано один із щаблів врядування – повіт і проведено новий адміністративний поділ держави, збільшивши кількість воєводств до сорока дев'яти. З перспективи сьогодення необхідно визнати, що цей крок був хибним з різних причин. Насамперед слід вказати на надмір-

ну фрагментацію території держави майже на півсотню адміністративних одиниць регіонального щабля, які були примусово запроваджені без жодного логічного обґрунтування. Твердження, що метою реформи є децентралізація, яка мала покращити систему врядування, заощадити кошти та наблизити владу до громадян, не відповідало реаліям. Нові воєводства були неспроможні забезпечити ефективне виконання своїх управлінських функцій і нездатні гарантувати сталий економічний розвиток. Їх територіальні межі часто були встановлені абсолютно штучно, а невелика площа, слабо розвинута інфраструктура і низький рівень кадрового забезпечення лише сприяли перетворенню цих воєводств на ще одне знаряддя контролю керівної партії над ситуацією у державі.

Залишаючись творінням соціалістичної системи і свідченням жорсткої централізації, така сама організація держави на регіональному щаблі залишилась незмінною майже до кінця ХХ ст. Водночас треба визнати, що частина населення, а також у своїй більшості польські науковці, вкрай негативно поставилися до впроваджених змін. Зокрема останні вважали за доцільне переглянути результати реформи і відновити попередній поділ або провести ще одну реформу.

Варто підкреслити: по-перше, польська держава об'єднала чотири окремі історичні регіони, які тривалий період розвивались в абсолютно різних умовах та зберегли свої особливі риси до тепер, водночас ці відмінності частково були послаблені після перетворення Польщі в мононаціональну державу, що унеможливило появу в майбутньому потужних сепаратистських рухів; по-друге, протягом ХХ ст. Польща формувалась як виключно унітарна держава, що характеризувалась послідовною монополізацією влади в одному центрі, нехтуючи інтересами периферії; по-третє, якщо на початковому етапі становлення польської державності адаптований міцний централізм здійснення влади був виправданий з огляду на потребу внутрішньої консолідації слабкої держави, то у другій половині ХХ ст., зокрема після реформи 1975 року, що сприяла подальшій централізації країни, зміна адміністративно-територіальної устрою держави стала вкрай необхідною, адже це одна з умов забезпечення демократії, сталого економічного розвитку і конкурентоспроможності Польщі у сучасних реаліях поглиблення глобалізації і посилення європейських інтеграційних процесів.

У Польщі кінець 80-х років ознаменував зміну державного ладу в країні, яка супроводжувалась ліквідацією спадщини соціалістичного режиму, що зокрема стосувалося демонтажу попередньої адміністра-

тивної системи, як такої, що гальмувала процеси демократизації та не відповідала сучасним політичним, економічним, суспільним процесам, що відбувалися у державі та світі.

Закономірно, що питання можливого територіально-адміністративного устрою держави стали предметом численних дискусій. Більшість із політичних діячів чи науковців не заперечували необхідності проведення реформ у сфері врядування, проте висловлювали відмінні погляди щодо організаційних форм, яких повинна набути польська держава.

Найпершим було ухвалено у березні 1990 року закон «Про місцеве самоврядування», що уможливив початок процесів реформування, які затягнулися майже на ціле десятиліття. Основні зміни стосувалися місцевих органів влади, насамперед її найнижчої ланки – гмін, позиції яких істотно зміцнилися. Однак відмінною ситуація була у воєводствах, що фактично були повністю підпорядковані уряду у Варшаві. Регіональні спільноти були позбавлені можливості безпосередньо впливати на ухвалення рішень.

У результаті перших кроків посткомуністичної влади, спрямованих на побудову нової адміністративної системи, воєводства почали втрачати свою правосуб'єктність, а частину їх повноважень було передано центральним органам влади. Таким чином, централізація держави на лише відчутно посилювалася, проведення територіальної реформи країни відкладалося, що максимально обмежило функціонування воєводства як самостійної одиниці [4, 116].

Нагальна потреба запровадити дієву систему організації держави з метою забезпечити її стабільний розвиток змушувала до розробки відповідних проєктів. На початковому етапі радше спостерігалась цілковита залежність зусиль, спрямованих на демонополізацію впливу центральних органів, від суб'єктивних політичних і вузько партійних інтересів урядової команди.

Проте питання децентралізації на регіональному рівні постійно залишалось у центрі уваги суспільства. У 90-х роках було утворено цілий ряд державних комісій і сформовано спеціальні науково-експертні групи з метою підготовки відповідних пропозицій, проведено велику кількість дискусій на цю тему у засобах масової інформації. Це спричинило появу численних проєктів регіоналізації Польщі.

Одна з пропозицій передбачала утворення у межах Польщі федеративної держави, що базувалася б на німецькій моделі як такої, що надзвичайно успішно себе зарекомендувала. Передбачалось утворення шести великих регіонів, що називалися б поландами. Вони повинні

були перейняти на себе переважну більшість повноважень, що раніше належали центральним органам влади та перетворитись в управлінську ієрархію на ключові осередки прийняття рішень. Саме поланди мали забезпечити динамічний розвиток держави, гарантувати її економічне зростання та зміцнення громадянського суспільства. Запропоновану модель було відкинуто через її невідповідність польській традиції, ідея впровадження федеративної устрою розглядалась як така, що загрожує територіальній єдності, посиленню відцентрових тенденцій і навіть могла призвести до демонтажу польської державності [7, 122].

Було запропоновано інші, не менш контроверсійні проекти, що обґрунтовували правомірність врахування історичного або етнічного чинника у визначенні організації регіонального шабля врядування. Вважалося, що формування нових воєводств повинно обов'язково взяти до уваги своєрідність розвитку різних частин держави. Подібні ідеї пропонувались представниками або етнічних меншин, або історичних регіонів, де була міцно вкорінена регіональна самоідентифікація, як у Сілезії [7, 124]. Суспільна підтримка таких проектів була мінімальною, оскільки Польща була фактично моноетнічною державою, а отождолення себе з певним історичним регіоном надзвичайно слабким.

Необхідно зауважити, що переважну більшість фахівців у визначенні форми територіального устрою країни об'єднувала адміністративна раціональність та економічна доцільність, проте відкидалась можливість перетворення воєводства в самостійний суб'єкт політичного процесу. Саме тому вони виступали за впровадження самоврядних регіональних адміністративних одиниць при неодмінному збереженні унітарного устрою польської держави. Нове воєводство розглядалось як своєчасна і дієва відповідь на хронічну неспроможність централізованої держави адекватно відповідати на виклики сьогодення. Передбачалась передача частини повноважень центральних органів влади регіонам з метою оптимізації інституційної системи держави і впровадження виборних органів самоврядування у відповідності до принципів представницької демократії, що дозволило взяти відповідальність за ефективне функціонування і розвиток регіону, але виключно в межах, визначених польським законодавством.

Особливо гостра дискусія розгорнулася навколо чисельності нових воєводств, адже їх суттєве скорочення безпосередньо зачіпало інтереси певної частини суспільства та місцевих еліт. Узагальнюючи, можна виокремити три найбільш поширені пропозиції: 12, 17 і 25 регіонів [3, 190]. Якщо перша кількість відповідала критеріям міцного

воєводства з потужним потенціалом, який міг гарантувати їх економічний розвиток і бути відносно конкурентоспроможними в умовах посилення глобалізаційних та інтеграційних процесів, то остання суттєво не змінювала статус-кво, а радше його консервувала. Найбільш прийнятною виглядала чисельність 17 воєводств, що дозволяла провести менш болочу територіальну реорганізацію держави та відкрила шлях до пошуку компромісних рішень.

Одним з недоліків дебатів про децентралізацію Польщі була відсутність об'єктивної оцінки наслідків реформи для позицій польської держави як на глобальному, так і на європейському рівні. Нехтування змінами, спричиненими глобалізацією політичного, економічного і соціального розвитку, об'єктивно звужувало розуміння важливості регіону у сучасних реаліях та формувало дещо недалекоглядне бачення його ролі у зміцненні конкурентоспроможності цілої держави.

Ухвалення нової Конституції у 1997 році створило необхідні законодавчі підстави для появи справжніх самоврядних одиниць і відкрило шлях для проведення реформування внутрідержавного устрою Польщі. Ключовим викликом залишалася проблема втілення у життя задекларованих намірів, оскільки відсутність політичної волі попередніх урядів стримувала перехід до практичної реалізації. Незмінним залишався погляд, що їх створення жодним чином не повинно зашкодити єдності і загрожувати цілісності Польщі. Подібний підхід не був винятковим для цієї держави. Можна з впевненістю твердити, що за вірець було взято французьку модель децентралізації на регіональному рівні. Саме вона є виявом компромісу між доцільністю інституційного оновлення та бажанням центру впливати на ситуацію у регіонах, намагається узгодити потребу пристосування національної держави до умов сьогодення з одночасним збереженням унітарного устрою.

Завдяки реформі, що відбулась у 1999 р., було впорядковано структуру держави: подолано величезний організаційний безлад, дублювання адміністративних функцій і структур, що, у першу чергу, стосувалося негативних тенденцій у сфері державних фінансів [6, 15].

Проведення адміністративно-територіальної реформи ґрунтувалося на таких ключових принципах: принцип унітарності та прерогативи інтересів держави; принцип передачі частини повноважень регіональним органам самоврядування; принцип субсидіарності; принцип суспільної солідарності [5, 29].

Обов'язковою умовою було визнано впровадження чіткого розподілу владних повноважень між центром і трьома рівнями самовряду-

вання, що виключав можливість їх підпорядкування. Це дозволило уникнути побудови ієрархічної системи субординації та їхньої організаційної залежності. Діяльність самоврядних адміністративних одиниць ґрунтується на принципі автономності, при цьому зберігається постійний моніторинг і контроль за законністю їх дій.

Набуття воєводствами повноцінної правосуб'єктності стало одним з головних позитивних результатів реформи 1999 р. Формується окремий рівень врядування, проте запроваджується дуалістична модель: співіснування органів самоврядування з представництвом центрального уряду.

На окрему увагу заслуговує питання нового територіального поділу, що передбачав істотні зміни на регіональному рівні і викликав найбільшу хвилю протестів у польському суспільстві. Загроза ліквідації більшості з 49 воєводств змобілізувала значну частину різних суспільних груп, які прагнули забезпечити статус-кво або піти на мінімальні поступки. Суперечки, які активно велися, як між фахівцями, так і серед широкого загалу, стосувалися якнайширшого кола питань: кількості воєводств, визначення їх територіальних меж, вибору адміністративних центрів, офіційної назви тощо. Від вдалого вирішення цього питання залежало наскільки успішною буде сама реформа, адже збереження 49 воєводств фактично зводило нанівець усі задекларовані наміри.

Початкова пропозиція щодо утворення дванадцяти воєводств, яку слід вважати оптимальною, не отримала необхідної підтримки і змусила до пошуку компромісного варіанту. У розгорнутій дискусії визначальною стала політична доцільність, позбавлена будь-якої ґрунтовної фахової аргументації. Другим варіантом стала пропозиція «дванадцять плюс», що передбачала утворення ще кількох воєводств. Поява кожного додаткового воєводства могла б негативно вплинути на діяльність і загальний розвиток держави, тому основною метою стало прагнення максимально обмежити вплив суб'єктивних чинників на вирішення суто технічного питання [1, 78].

У підсумку завдяки ефективному і наполегливому лобюванню різних суб'єктів політичного процесу остаточно чисельність воєводств зросла на чотири одиниці. Їх нараховується шістнадцять: Вармінсько-Мазурське, Великопольське, Західнопоморське, Куявсько-Поморське, Лодзьке, Люблінське, Любуське, Мазовецьке, Малопольське, Нижньосілезьке, Опольське, Підкарпатське, Підляське, Поморське, Свентокшиське, Сілезьке.

Як і кожне нововведення, адміністративно-територіальна реформа

не була досконалою, піддавалася гострій критиці і серед її основних об'єктивних недоліків вказуються наступні: правове забезпечення реформи характеризувалося неврегульованістю, неясністю і суперечністю певних положень; привертала увагу недостатня децентралізація публічних фінансів, що не встигала за передачею воєводствам нових завдань і повноважень; занадто великою залишається роль воєводи та зберігається не виправдано велика кількість службовців [2, 166].

Підводячи підсумки, необхідно зазначити, що, по-перше, переконання у необхідності реформування надмірно централізованої системи врядування у Польщі розглядалось як одна з умов успішного функціонування держави загалом; по-друге, крайні проекти, як наприклад, утворення федерації чи врахування відмінностей історичного розвитку різних частин країни не отримали широкої підтримки; по-третє, більшість пропозицій стосувалася утворення самоврядної адміністративної одиниці на регіональному рівні, але при умові беззастережного збереження унітарного устрою Польщі; по-четверте, однієї з умов успішного проведення регіоналізації стало істотне скорочення кількості існуючих воєводств; по-п'яте, недостатню увагу приділено діяльності регіонів у глобальному та європейському контексті.

Джерела та література

1. Gorzelak G. (red.) Decentralizacja terytorialnej organizacji kraju: założenia, przygotowanie, ustawodawstwo / G. Gorzelak. – Warszawa : Centrum Społeczno-Ekonomiczny, 1999. – 158 s.
2. Gorzelak G. Reforma terytorialnej organizacji kraju: dwa lata doświadczeń / G. Gorzelak, B. Jałowiecki, M. Stec. – Warszawa : Scholar, 2001. – 180 s.
3. Hopfer A. Warianty podziału Polski na regiony administracyjne i ocena ich potencjału ekonomicznego w: Kołodziejcki J. (red.) Transformacja polskiej przestrzeni w perspektywie integracji europejskiej / A. Hopfer. – Warszawa : Polska Akademia Nauk, 1999. – 432 s.
4. B. Jałowiecki (red.). Oblicza polskich regionów / B. Jałowiecki. – Warszawa : Polska Akademia Nauk, 1996. – 344 s.
5. Janowski W. Podstawowe założenia reformy ustrojowej w Polsce / W. Janowski // Podstawowe wartości i założenia reformy ustrojowej, materiały szkoleniowe. – Warszawa, 1999. – S. 26–38.
6. Kulesza M. Reforma administracji publicznej w Polsce. Wprowadzenie powiatów w: Materiały szkoleniowe Reforma administracji publicznej Zeszyt 1 / M. Kulesza. – Warszawa : KPRM, 1999. – S. 12–26.
7. Nitschke B. (red.) Europa regionów: tradycje i perspektywy / B. Nitschke. – Zielona Góra : UZ, 2002. – 340 s.