

**РУСЛАН БЕДРІЙ**

## **Еволюція місцевого самоврядування в Україні та Польщі: порівняльний аналіз**

Місцеве самоврядування кожної країни є відображенням традицій народу, його ментальності, рівня розвитку громадянського суспільства. Це стосується і місцевого самоврядування в Україні та Польщі, яке існувало в цих країнах з найдавніших часів.

Так, ще грецький історик Прокопій зазначав, що слов'янами і антами не править один муж, а здавна вони живуть громадським правлінням і всі справи, добрі чи лихі, вирішують спільно<sup>1</sup>.

Найбільш відомими формами місцевої демократії часів Київської Русі були віче (переважно міські) та збори (сходи) верв (жителів кількох сіл чи інших населених пунктів).

На вічах та інших зборах місцевих громад вирішувалися найважливіші питання. Так, поряд з військовими і господарськими справами, віче нерідко вирішувало і долю князя. Для розв'язання решти питань обиралися війти та інші посадові особи.

Місцеве самоврядування Польщі теж має багатовікову історію, що бере початок ще з XI ст. Найдавнішою формою організації селянського стану на польських землях було ополе, тобто тогочасна територіальна громада. Ополе об'єднувало кілька навколишніх сіл. Село ж, де була розташована управа, мало назву чоло. Польську громаду того часу можна вважати утворенням з незалежними органами управління, які забезпечували, в межах наявних ресурсів, життєдіяльність населення. Проте вже у XII ст. така громада як форма суспільної організації починає розкладатися<sup>2</sup>.

Ми не випадково обрали для порівняння еволюції місцевого самоврядування саме Польщу та Україну, адже ці дві країни дуже подібні за територією, кількістю населення, зрештою, ментально в силу історичних умов їх роз-

---

<sup>1</sup> Полонська-Василенко Н. Історія України: В 2 т. – Мюнхен, 1972-1976. – Т. 1. – С. 77

<sup>2</sup> Віліжінський В. Реформування системи місцевого самоврядування в Польщі: досвід для України / Віктор Віліжінський // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – вип. 2 (21). – С. 265–275.

витку. Так, з середини XIV ст. українські землі починають поступово входити до Польської та Литовської держав.

З XIII ст. на польських землях починає діяти магдебурзьке право, яке передбачало виборність міської адміністрації та суду. Магдебурзьке право існувало і у сільській місцевості. Розрізняли два види сільських органів самоврядування: війтівство з юрисдикцією та війтівство без юрисдикції. Війтівство з юрисдикцією запроваджувалось у селах, що належали королівському двору. Статус війта прирівнювався до правового статусу сучасного солтиса. Від XVI ст. назва війт поширюється на всіх очільників сіл, де діяло магдебурзьке право<sup>3</sup>.

З середини XIV ст. магдебурзьке право починає запроваджуватися і в українських містах. Першим таким містом був Сянок (1339 р.). Львів отримав магдебурзьке право у 1356 р., Київ – у 1498 р., а Вінниця – в 1640 р. Систему органів міського самоврядування (магістратів) склали ради – представницькі органи та лави – органи судової влади. На чолі ради був один або два бургомістри, які обиралися колегіями радників.

Лави як органи судової влади розглядали кримінальні справи. Очолював лаву війт, призначуваний королем, хоча в окремих містах, наприклад у Києві, дозволялось його обирати. Війт вважався найвищою посадовою особою у місті.

У Запорізькій Січі, що виникла в середині XVI ст., вищим органом влади була військова рада, яка вирішувала, як правило, найважливіші питання. Військова рада обирала старшину. Вища влада (військова, адміністративна, судова й духовна) належала кошовому отаману. Нижчу ланку посадових осіб очолював курінний отаман. З утворенням козацьких полків і сотень, які були одночасно військовими та адміністративно-територіальними одиницями, система органів публічної влади складалася з трьох урядів: генерального, полкового і сотенного. До складу генерального уряду входив гетьман і генеральна старшина. Полковий уряд складався з полковника і полкової ради, яка обирала полкову і сотенну старшину.

У сотнях владу здійснював сотник і його помічники. У містах владу здійснювали міські старшини, а в селах – сільські отамани. В деяких містах влада належала магістратам<sup>4</sup>.

Після укладення в 1654 р. Договору між Україною та Московською державою розпочинається процес поступової ліквідації українських форм міс-

<sup>3</sup> Віліжінський В. Реформування системи місцевого самоврядування в Польщі: досвід для України / Віктор Віліжінський // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – вип. 2 (21). – С. 265–275

<sup>4</sup> Муніципальне право України. – Підручник. – За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького. – К.-Юрінком Інтер. – 2006. – 592 с., с. 12

цевого самоврядування. В подальшому розвиток місцевого самоврядування на українських землях визначався країнами, до складу яких вони входили у різні історичні періоди (Росії, Польщі, Австрії тощо).

У Речі Посполитій, утвореній у 1569 році, функціонувала трьохступенева система територіального самоврядування: територіальний рівень – воєводство, субрегіональний – повіт та базовий – гміна. Після поділу території Польщі у 1795 р. між Австрією, Росією та Прусією, місцева влада кожної з її частин була побудована відповідно до специфіки та вимог владної системи домінуючої країни. Таким чином, протягом певного історичного періоду на польських землях існували три різних системи місцевого самоврядування. Після отримання незалежності, з 1918 р. до 1939 р., у Польщі діяла відновлена трьохступенева модель муніципальної влади.

В Україні ж, після невдалих спроб утвердження державності в період УНР- ЗУНР (1917-1919 рр.), на значній частині її земель була встановлена радянська система організації публічної влади, яка не визнавала місцеве самоврядування.

Так, за Конституцією УРСР 1919 р. місцевими органами влади у селах та містах були ради, а у волостях, повітах і губерніях – з'їзди рад та обрані ними виконавчі комітети.

Конституція УРСР 1937 р. перетворила ради на представницькі органи на всіх рівнях, а Конституцією 1978 р. було закріплено принцип єдності системи рад як органів державної влади<sup>5</sup>.

Після закінчення Другої світової війни, з проголошенням Польської Народної Республіки, в історії Польщі теж настає соціалістичний період, під час якого характерними ознаками організації місцевої влади було її підпорядкування вимогам планової економіки, одержавлення власності та централізоване управління. Система місцевого самоврядування функціонувала на засадах радянської моделі, яка характеризувалася чіткою ієрархічністю владних структур на трьох територіальних рівнях (до 1975 р.). Управління територіальними одиницями здійснювалось за допомогою представницьких органів – рад, що обирались на безальтернативній (недемократичній) основі та їх виконавчих комітетів, однак усе відбувалось під тотальним контролем партійних органів<sup>6</sup>.

Комуністичною владою Польської Народної Республіки у травні-червні 1975 р. була проведена адміністративно-територіальна реформа, яка запровадила двохступеневий адміністративно-територіальний поділ держави (було

<sup>5</sup> Муніципальне право України. – Підручник. – За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького. – К.-Юрінком Інтер. – 2006.– 592 с., с. 14.

<sup>6</sup> Корчак С. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки / С. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – № 1. – С. 13–18.

ліквідовано повіти та збільшено кількість воєводств, замість громад було створено значно більші одиниці)<sup>7</sup>. Слід зазначити, що ця реформа не лише призвела до посилення централізації влади, а й зробила менш ефективним управління територіями.

Загалом, можна стверджувати, що у період існування Польської Народної Республіки та УРСР характерними особливостями моделі публічної влади на місцях була відсутність реального самоврядування, жорстка централізація та фактичне віднесення місцевих структур до категорії державних органів.

Загальновідомо, що справжнє місцеве самоврядування об'єктивно є можливим лише в умовах суверенної держави, яка виступає його гарантом та сприяє формуванню його системи. Тому природним є відновлення реального самоврядування в Україні та Польщі після здобуття ними незалежності.

В Україні початок відродженню місцевого самоврядування поклали «Декларація про державний суверенітет України» від 16 липня 1990 р. та прийнятий на її основі Закон УРСР «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР і місцеве самоврядування» від 7 грудня 1990 р.<sup>8</sup> Слід зазначити, що цей Закон уперше в умовах Союзу РСР і радянської влади проголосував принципи місцевого самоврядування і відмову від принципу «демократичного централізму» у відносинах між радами різних рівнів.

Законом ліквідовувалось структурне двовладдя рад, так як голова ради ставав одночасно головою виконавчого комітету відповідної ради, однак з'явилося функціональне двовладдя, через те, що місцеві ради народних депутатів, згідно ст. 2 Закону, проголошувались одночасно органами місцевого самоврядування і органами державної влади.

Дуалізм цих органів влади не лише послаблював ради як органи місцевого самоврядування, робив його формальним, а й порушував виконавчу вертикаль. У зв'язку з цим 26 березня 1992 р. було прийнято нову редакцію зазначеного Закону під дещо зміненою назвою – «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування». Оновлений Закон здійснив значний крок у процес відходу від дуалістичної моделі організації місцевої влади та передбачив утвердження місцевого і регіонального самоврядування. Відповідно, територіальною основою місцевого самоврядування проголошувалися село, селище, місто, а регіонального самоврядування – район, область.

<sup>7</sup> Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі [Електронний ресурс] / Олександр Фролов // Віче. – 2011. – №14. – Режим доступу: [www.viche.info/journal/2649/](http://www.viche.info/journal/2649/).

<sup>8</sup> Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування: Закон Української РСР від 07 грудня 1990 р. № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

Проте, замість виконавчих комітетів районних, обласних рад та міських рад Кієва і Севастополя були утворені державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. Потрібно зазначити, що у зв'язку з припиненням діяльності виконкомів була істотно обмежена спроможність рад районів та областей здійснювати належне управління місцевими справами. Крім того це призвело до дублювання повноважень органів місцевого самоврядування та місцевих органів державної виконавчої влади.

У Польщі ж реформа місцевого самоврядування стала одним із пріоритетів першого посткомуністичного уряду, створеного у вересні 1989 р. Одним з найважливіших напрямків діяльності уряду була децентралізація і реформа системи державного управління. Так, у 1990 р. з'явилась концепція реформування місцевого самоврядування, реалізація якої тривала до 1998 р.

Інституційне становлення місцевого самоврядування було розпочато переглядом Конституції 29 грудня 1989 р., у якій, замість існуючого комуністичного режиму та відповідної владної моделі, проголошувались принципи демократії, верховенства права, поваги до прав людини, поділу влади та гарантування місцевого самоврядування. В контексті зазначених нововведень було також змінено назву держави з Польської Народної Республіки на Республіку Польща.

По суті, глибока структурна реорганізація публічної адміністрації в Польщі складалася з двох взаємопов'язаних реформ, що проводилися одночасно: реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування.

На реалізацію вказаних реформ були спрямовані Закони «Про територіальне самоврядування», «Про гмінне самоврядування» і «Про вибори до рад гмін» від 8 березня 1990 р. Крім того, були прийняті зміни до чинної на той час Конституції 1976 р., які остаточно закріпили у Польщі гмінне самоврядування. Таким чином, у державі почала діяти модель управління, складовими якої було територіальне самоврядування гмін – на первинному рівні та представники державної влади – керівники районів та воєводи – на вищих рівнях<sup>9</sup>.

Характерною рисою відновленого самоврядування стало створення локального управління у гмінах, де була сформована відповідна інфраструктура. На рівень гмін були передані значні повноваження. Її жителям було надано можливість утворювати самостійну територіальну спільноту. Найвищим органом гміни стала рада, що формувалася шляхом виборів<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Віліжінський В. Реформування системи місцевого самоврядування в Польщі: досвід для України / Віктор Віліжінський // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – вип. 2 (21). – С. 265–275.

<sup>10</sup> Гринишин М. Місцеве самоврядування в Україні та Польщі на шляху до спільного Європейського Дому / М. Гринишин, С. Трохимчук. – Львів: ЛНУ ім. Івана Франка, 2002. – 96 с., с. 40.

Нововведенням творців реформи стало запровадження такої адміністративно-територіальної одиниці, як район, що підпорядковувався воєводству, не наділявся власними обов'язками та повноваженнями і виконував лише технічно-організаційні функції. В результаті адміністративно-територіальної реформи Польща була поділена на 16 воєводств та 373 райони, тобто сформувалась триступенева структура територіального поділу: самоврядні гміни, райони та воєводства.

Таким чином, зі створенням гміни відбулося відродження повноцінної, самодостатньої територіальної громади, що, по суті, відповідала сутнісному змістові колишнього ополе.

Слід зазначити, що процес відновлення реального самоврядування отримав конституційне підтвердження вже у 1992 р. Так, згідно з «Конституційним законом про відносини між законодавчою та виконавчою владою Республіки Польща та про місцеве самоврядування» від 17 жовтня 1992 р. місцеве самоврядування стало визначальною формою організації місцевого життя (ст. 70), органам якого та територіальним громадам надавалось право на комунальну власність, доходи, субсидії та дотації<sup>11</sup>.

Щодо України, позитивним етапом у розвитку системи місцевого самоврядування було прийняття у 1994 р. Закону «Про формування місцевих органів влади та самоврядування». За цим Законом ради усіх рівнів оголошувались органами місцевого самоврядування, голови рад, за винятком районних в місті, обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і за посадою очолювали виконавчі комітети.

Крім того, функції органів державної влади переходили від представників Президента до районних, обласних, Київської та Севастопольської міських рад.

На жаль, така організація місцевого управління не влаштувала центральну владу, оскільки послаблювала державну виконавчу вертикаль. У зв'язку з цим Указом Президента України від 6 серпня 1994 р. голів районних та обласних рад було підпорядковано Президентові, хоча і без права їх звільнення.

Слід зазначити, що у цей складний період в новітній історії України, що позначився гострою кризою та конфронтацією вищих органів держави, відбувався пошук оптимальної системи організації державної влади та місцевого самоврядування.

У травні 1995 р. було прийнято Закон України «Про державну владу і місцеве самоврядування в Україні». За цим Законом місцевими органами державної виконавчої влади в районах (крім районів у містах), областях, міс-

<sup>11</sup> Конституції нових держав Європи та Азії [Текст] / Упоряд. С. Головатий. – К.: Укр. Правн. Фондація. Вид-во «Право», 1996. – 544 с., с. 249–250.

тах Києві та Севастополі оголошувались державні адміністрації, очолювані головами відповідних рад, яких Президент України призначав і керівниками адміністрацій.

Первинними суб'єктами місцевого самоврядування визначалися територіальні колективи (громади) сіл, селищ, міст, а його територіальною основою – відповідні адміністративно-територіальні одиниці. Сільські, селищні, міські ради очолювали відповідні голови, які одночасно були і головами їх виконавчих комітетів.

Представницькими органами на районному та обласному рівні, у містах Києві та Севастополі були, за цим Законом, відповідні ради, проте виконавчі комітети при них не створювались.

Ця система місцевого самоврядування була вцілому відображена в новій Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 р., а пізніше і у Законі «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., який доповнив цю систему інститутом сільського, селищного, міського голови, як головної посадової особи територіальної громади<sup>12</sup>.

На відміну від України, у Польщі в 1998–1999 рр. було здійснено дуже вагомі кроки на шляху демократизації місцевої влади і удосконалення територіального управління, пов'язані, перш за все, з відновленням самоврядування у воєводствах та повітах.

Метою даної реформи була, насамперед, децентралізація системи державного управління через перенесення більшості функцій та повноважень з центру на місця – на рівень воєводств, повітів та гмін і зосередження центральної влади лише на вирішенні загальнодержавних питань стратегічного характеру<sup>13</sup>.

Творцями реформи було вирішено, що новий адміністративно-територіальний поділ повинен складатися з трьох ланок – гмін, повітів та воєводств, які одночасно представлятимуть окремі рівні місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень.

Після тривалої підготовки, 5 червня 1998 р. були прийняті три важливих закони, зокрема, Закон «Про повітове самоврядування», Закон «Про самоврядування воєводства» та Закон «Про урядову адміністрацію у воєводстві».

Новий адміністративно-територіальний поділ, був офіційно запроваджений на території Польщі з 1 січня 1999 р. Відповідно до нього держава поділялася на 16 воєводств, 308 сільських і 65 міських повітів (міста на правах повітів) та 2489 гмін<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Муніципальне право України. – Підручник. – За ред. В.Ф.Погорілка, О.Ф.Фрицького. – К.-Юрінком Інтер. – 2006. – 592 с., с. 15.

<sup>13</sup> Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки / Є. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – №1. – С. 13–18.

<sup>14</sup> Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі [Електронний ресурс] / Олександр Фролов // Віче. – 2011. – №14. – Режим доступу: [www.viche.info/journal/2649/](http://www.viche.info/journal/2649/).

У 2004 році процес реформи місцевого самоврядування було завершено прийняттям законів про фінансування воєводських і регіональних структур.

Констатуючи успішність Польщі у реформуванні місцевого самоврядування, слід визнати, що у цій країні існували кращі, порівняно з Україною та іншими пострадянськими державами, стартові умови. Серед останніх можна назвати: наявність досить глибоких коренів державності, консолідований вибір правлячою елітою й населенням Польщі західноєвропейської моделі державного устрою й орієнтація на швидку інтеграцію до ЄС та НАТО тощо<sup>15</sup>.

Таким чином, місцеве самоврядування Республіки Польща мало під собою ґрунтовні традиції, які, еволюціонувавши протягом тривалого часу, відобразилися у сучасній системі територіального управління країни. Не даремно систему місцевого самоврядування в Польщі визнають одним з найбільш вдалих звершень III Речі Посполитої на шляху децентралізації.

Очевидно, Україна мала менш сприятливі умови для здійснення реформ у сфері місцевого самоврядування. Проте, це не може бути виправданням дуже повільних темпів позитивних перетворень на шляху оптимізації управління на місцях.

Так, на сьогоднішній день в Україні склалася ситуація, коли районні та обласні ради, які, за Конституцією, є органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст, не мають власних виконавчих органів.

У зв'язку з вищенаведеним, виникає сумнів, чи спроможні місцеві ради на рівні району та області ефективно представляти спільні інтереси територіальних громад, управляти, приміром, їхньою комунальною власністю, не маючи своїх виконавчих органів і делегуючи свої повноваження державі в особі місцевих держадміністрацій.

Таке делегування повноважень дозволяє владі тримати місцеве самоврядування під постійним контролем.

Відомий фахівець у сфері муніципального права О.В.Батанов з цього приводу справедливо зазначає, що існуючий нині на регіональному рівні «дивний» симбіоз муніципальних і державних за своєю природою структур породжує лише ілюзію самоврядування на цьому «поверсі» й гальмує процес становлення дієздатних територіальних громад, а отже, і розвиток місцевого самоврядування в Україні<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Данильян О.Г. Соціальні протиріччя у посттоталітарних системах: методологія дослідження та розв'язання / О.Г. Данильян. – Х.: Основа, 1998. – 253 с., С. 77.

<sup>16</sup> Батанов О.В. Територіальна громада – основа місцевого самоврядування в Україні. Монографія. – К. – Інститут держави і права ім.В.М.Корецького НАН України. – 2001. – 260 с., с.99



Тобто, по суті, складається така ситуація, що місцеві державні адміністрації беруть на себе функції виконавчих органів місцевого самоврядування. При цьому, слід пам'ятати, що Конституція України не передбачає більше об'єднання в одній особі посад голови районної, обласної ради та голови, відповідно, районної, обласної державної адміністрації. Отже, на цьому рівні, як зазначає М.І.Корнієнко, існує так зване «двоголов'я», від якого Україна відмовилася (на певний час) у 1994 р.<sup>17</sup>

За такого стану речей закономірною і логічною є необхідність реформування місцевого управління на районному та обласному рівнях, а саме надання регіонам (областям) більш широких повноважень, а також відновлення виконавчих органів районних, обласних рад. При цьому потрібно змінити преференції місцевих державних органів – від виконавчо-розпорядчих до контрольно-наглядових функцій.

Нагадаємо, що вищезазначені новели передбачені в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)», який був попередньо схвалений українським парламентом 31 серпня 2015 р. Проте остаточне затвердження вказаних змін у Верховній Раді України необгрунтовано затягується.

Слід зазначити, що у тих країнах, де місцеве самоврядування управляє територіями, а місцеві органи державної виконавчої влади лише здійснюють контрольно-наглядові та деякі інші спеціальні функції (Італія, Франція, Польща), проблеми розмежування функцій і повноважень між цими органами майже не існує.

Досить актуальними сьогодні видаються тези професора А.Яценка, який ще на початку минулого століття писав про те, що коли держава знищує в собі всі сліди місцевого самоврядування, вона неминуче працює над власним зникненням. Адже завдяки жорсткій централізації можна досягти лише повного порядку, підтримуючи в соціальному організмі роль адміністративної дрімоти, яку адміністратори називають добрим порядком. Для руху ж вперед, здійснення реформ необхідно підключати до цього процесу все населення, тобто розвивати місцеве самоврядування<sup>18</sup>.

Сподіваємось, що використання позитивного досвіду у реформуванні системи місцевого самоврядування демократичних країн, зокрема наших сусідів – Республіки Польща, дозволить Україні пришвидшити темпи реформ та досягти успіху в організації ефективного управління на місцях.

<sup>17</sup> Корнієнко М. Місцеве самоврядування та «урядова вертикаль»// Місцеве самоврядування. – № 3–4. – 1997. – С. 37–41, с. 39.

<sup>18</sup> Проблеми функціонування місцевих рад та їх виконавчих органів: монографія / За ред. Ю.М. Тодики. – Х. – Право. – 2009. – 540 с., с. 148.

### Анотація

Стаття присвячена аналізу розвитку місцевого самоврядування в Україні та Польщі. Особливу увагу приділено використанню польського досвіду у цій сфері для реформування українського місцевого самоврядування.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, територіальна громада, публічна влада, адміністративно-територіальний устрій, децентралізація.

### Streszczenie

#### **Rozwój samorządu terytorialnego na Ukrainie i w Polsce – analiza porównawcza**

Artykuł podejmuje problem funkcjonowania samorządu terytorialnego na Ukrainie i w Polsce. Szczególną uwagę zwrócono na kwestię wykorzystania polskich doświadczeń w tym zakresie dla reform samorządu ukraińskiego.

**Słowa kluczowe:** samorząd lokalny, gromada terytorialna, władza publiczna, ustrój administracyjno-terytorialny, decentralizacja władzy.

### Summary

#### **The Evolution of Local Government in Ukraine and Poland. A Comparative Analysis**

The article discusses the functioning of the local government in Ukraine and Poland. Special emphasis is placed on making use of Polish experiences when carrying out reforms of self-government in Ukraine.

**Key words:** local government, local assembly, public authorities, administrative-territorial system, decentralization of authority.