

ПОЛЬЩА НА ШЛЯХУ СИСТЕМНОЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ: ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІ ВИКЛИКИ ТА ВНУТРІШНЬОПОЛІТИЧНІ РЕФОРМИ (1989–2004)

Піх О. М., Руда О. В.

ВСТУП

Соціально-політичні процеси кінця XX – початку XXI ст. у країнах Центральної та Східної Європи, в тому числі й у Республіці Польща (РП), призвели до докорінних змін у різних сферах життя. Спільною рисою розбудови демократичного режиму була необхідність здійснення перетворень не тільки в політичній, але й в економічній та соціальній сферах. Таким чином започаткована трансформація мала системний характер, і виражалася у діях, спрямованих на зміну конкретних ознак чинного політичного режиму, перетворення його в нову якість. Після 1989 р., у зв'язку з розпадом соціалістичної системи, серйозних змін зазнали механізми господарювання, політичні та правові відносини, духовна сфера життя, широкий розвиток отримали принципи демократизму, поширилися основні права та свободи громадян, без чого неможливе функціонування повноцінного демократичного суспільства. У процесах трансформації основними принципами державної політики, зокрема у Польщі, стали повага до прав людини, політичний і культурний плюралізм, децентралізація влади й демократизація суспільного устрою, а також зміна пріоритетів зовнішньої політики, що мали забезпечити сталий соціально-економічний розвиток і безпеку держави.

1. Зміна пріоритетів зовнішньої політики

З початком демократизації країн Центрально-Східної Європи (ЦСЄ) і особливо з розпадом Радянського Союзу перед Польщею постали серйозні виклики, пов'язані з формуванням зовнішньополітичних стратегій та появою значної кількості незалежних держав, що були її сусідами. РП перестала бути членом військово-політичних та економічних структур Східного блоку й одержала можливість проводити суверенну зовнішню політику. Це поставило перед керівництвом і зовнішньополітичним відомством країни

завдання визначити місце Польщі в загальноєвропейській та світовій системі координат.

Після розпаду Організації Варшавського договору та Ради економічної взаємодопомоги Польща разом з іншими країнами ЦСЄ опинилася в «сірій» зоні безпеки. Перебуваючи на стику сфер впливу головних геополітичних гравців – Заходу і СРСР (згодом Росії), – вона змушена була шукати такий формат міжнародної співпраці, який би гарантував економічний розвиток, а головне – забезпечував би національні інтереси у сфері безпеки.

Оскільки країни регіону на початковому етапі демократичної трансформації ні в економічному, ні у військово-політичному відношенні не могли претендувати на суб'єктність у міжнародних відносинах, польське керівництво шукало можливості посилення геополітичних позицій своєї держави через зміцнення зовнішньополітичних зв'язків, насамперед у межах субрегіональних структур. Для швидшого унезалежнення регіону ЦСЄ від впливів СРСР (згодом Росії) і зміцнення переговорних позицій із Заходом у лютому 1991 р. засновано Вишеградську групу, куди увійшли Польща, Чехословаччина (згодом окремо Чехія та Словаччина) й Угорщина. Підписанти оголосили курс на формування у своїх країнах правової держави, розбудову парламентської демократії, повагу до прав і свобод людини, прагнення інтегруватися в європейську політичну, економічну та безпекову систему¹. Водночас успішне співробітництво в межах Вишеградської четвірки, взаємна підтримка та солідарність, свідченням чого став Вишеградський меморандум, спільно поданий у вересні 1992 р. до Комісії та Ради Європейського економічного співтовариства (ЄЕС), в якому основною стратегічною метою Польщі, Словаччини, Чехії та Угорщини було зазначено повноцінне членство в ЄЕС, продемонструвало прагнення цих країн до інтеграції².

Ще одним вагомим чинником, що сприяв європейській інтеграції Польщі, було формування т. зв. Веймарського трикутника – особливого формату взаємодії Польщі з Німеччиною та Францією. Стратегічне партнерство і підтримка ключових країн Європейського

¹ Нечипоренко Ю. Геополітичні стратегії парламенту Польщі у контексті набуття членства в ЄС та НАТО. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2014. Вип. 4. С. 78.

² Сидорук Т. В. Внутрішні і зовнішні фактори в процесі європейської інтеграції Польщі: висновки для України. Досвід вступу Польщі до Європейського Союзу: уроки для України: матеріали Міжнар. круглого столу (21 травня 2009 р.) / за ред. С. В. Федонюка. Луцьк, 2009. С. 58.

Союзу (ЄС) надавали польському керівництву впевненості, що політичне рішення про вступ у європейські інституції не буде змінено³. Водночас ця підтримка дала Польщі значні фінансові надходження завдяки союзним програмам, а головним чином – PHARE (Poland and Hungary: Aid for Restructuring of the Economies, PHARE). Так, до кінця 1999 р. РП отримала із PHARE 2 млрд євро, у 2000–2001 рр. ще 1 млрд євро. Загалом же фінансова допомога західних держав для Польщі у 1990-х роках становила 4,9 млрд євро⁴.

Враховуючи цивілізаційні й історичні зв'язки та опираючись на спільні безпекові й економічні цілі країн ЦСЄ, польська влада офіційно проголосила курс на зближення із Заходом. Основні засади нової зовнішньої політики Польщі презентував міністр закордонних справ Кшиштоф Скубішевський у виступах перед Сеймом РП⁵. Стратегія полягала у прагненні представити себе невіддільною частиною європейської спільноти народів, що поділяє загальноєвропейські принципи та цінності, а отже, відмова у прийнятті до ЄС свідчила би про зраду Заходом цих цінностей. Щобільше, на західноєвропейські держави покладался тягар відповідальності за можливе формування нових «залізних завіс» і віддалення країн-кандидатів від демократичних традицій у разі блокування розширення ЄС. Зокрема на переговорах про асоціацію в 1991 р. польська делегація твердо наполягала на прийнятті політичного рішення щодо майбутнього приєднання, наголошуючи, що «технократичного підходу недостатньо в цих переговорах, оскільки перед нами поставлено історичне завдання: повернути Польщу до Європи, а Європу до Польщі»⁶.

Отримання політичних гарантій офіційною Варшавою від ЄС щодо майбутнього членства в разі виконання політичних та економічних умов сприяли швидкому просуванню країни на цьому

³ Marzęda K. Pozycja geopolityczna Polski po 1989 roku. Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja / red. nauk. A. Gil, T. Kapuśniak. Lublin; Warszawa, 2009. S. 55.

⁴ Кучер В. Дорога України до ЄС крізь призму польського досвіду. Незалежний культурологічний часопис «Ї». 2007. № 50: Україна–ЄС 2008: нова гра. С. 105.

⁵ Skubiszewski K. Informacja o polityce zagranicznej rządu. Przedstawiona w Sejmie X Kadencji – 26 kwietnia 1990 r. Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2011. Warszawa, 2011. S. 5–19; Skubiszewski K. Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej w roku 1991. Exposé przedstawione na 65 posiedzeniu Sejmu RP – 27 czerwca 1991 r. Exposé ministrów spraw zagranicznych 1990–2011. Warszawa, 2011. S. 21–38.

⁶ Цит. за статтею: Сидорук Т. Внутрішні і зовнішні фактори в процесі європейської інтеграції Польщі..... С. 57.

шляху, який вона пройшла від 1991 р., часу здобуття статусу асоційованого члена і до 2004 р. – приєднання до ЄС. У квітні 1990 р. польська сторона офіційно отримала перелік умов, висунутих Брюсселем, погодження яких мало розпочати переговорний процес про асоціацію: поступ в реалізації політичних та економічних реформ, дотримання прав людини, функціонування механізмів ринкової економіки, наявність в країні політичного плюралізму⁷. Відповідно до підписаної 16 грудня 1991 р. угоди про створення асоціації між РП та європейською спільнотою, яка набрала чинності 1 лютого 1994 р., планувалося налагодити тісну співпрацю між ЄЕС та Польщею за кількома стратегічними напрямками: політика, економіка, культура та євроінтеграція⁸. Зауважмо, що основні критерії вступу країн ЦСЄ до ЄС вперше були сформульовані на саміті країн-членів ЄС у Копенгагені 21–22 червня 1993 р., відповідно до яких РП мала здійснити реформування низки державних суспільних інститутів.

Офіційну заявку на повноцінне членство в ЄС Польща подала у квітні 1994 р., а 8 серпня 1996 р. для координації процесу євроінтеграції країни було створено Комітет європейської інтеграції (КЕІ), покликаний гармонізувати польське право з правом ЄС⁹. Важливим кроком у процесі підготовки Польщі до членства в ЄС стали розроблена КЕІ та затверджена Радою Міністрів 28 січня 1997 р. «Програма дій з пристосування польської економіки та правової системи до вимог ЄС», а також прийнята КЕІ того ж року «Національна програма підготовки Польщі до членства в ЄС». Загалом Польщі довелося прийняти понад 180 законів, які мали врегулювати відповідність польського права законам ЄС, а також здійснити низку важливих для країни внутрішніх перетворень¹⁰. 16 липня 1997 р. Єврокомісія, отримавши вичерпні відповіді від уряду Польщі на Анкету з питаннями, надіслану ще 26 квітня 1996 р., представила висновки про заявку Польщі на членство у ЄС,

⁷ Демчишак Р. Особливості євроінтеграційного процесу у Польщі: внутрішньополітичний та зовнішньополітичний виміри. *Humanitarian vision*. 2015. Vol. 1. No. 2. Р. 14.

⁸ Федонюк С. В. Інституційне забезпечення європейської інтеграції Польщі. *Досвід вступу Польщі до Європейського Союзу: уроки для України* : матеріали Міжнар. круглого столу (21 травня 2009 р.) / за ред. С. В. Федонюка. Луцьк, 2009. С. 45.

⁹ Кучер В. Дорога України до ЄС крізь призму польського досвіду. С. 105.

¹⁰ Федонюк С. В. Інституційне забезпечення європейської інтеграції Польщі. С. 48, 50.

на підставі якої було прийнято рішення про початок офіційних переговорів з польським керівництвом про вступ до цієї організації.

Переговори між Польщею та ЄС розпочалися 31 березня 1998 р., а у 2002 р. увійшли у фазу прийняття остаточних рішень¹¹, які завершилися офіційним приєднанням РП до ЄС 1 травня 2004 р.

Поряд зі вступом до ЄС важливим геостратегічним завданням зовнішньої політики РП було намагання позбутися статусу «військової нейтральності». Нейтральний статус, на думку польського керівництва, в нових геополітичних умовах був занадто матеріально витратним і неефективним з погляду забезпечення національних інтересів. Водночас приєднання до Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та євроатлантичної системи цінностей і прийняття рішень мало забезпечити розв'язання проблем безпеки, модернізації економіки й підвищення життєвого рівня населення. Принципи цієї політики були означені формулою: «суверенітет – безпека – розвиток»¹². Також одним з основних напрямів зовнішньої політики РП було прагнення встановити тісні партнерські відносини зі Сполученими Штатами Америки (США). Суспільно-політичні трансформації у країнах ЦСЄ та розпад Радянського Союзу призвели до кардинальних змін на міжнародній арені, вивівши США у світові лідери як в економічній, так і у військово-політичній сфері. Саме тому після краху біполярної системи офіційна Варшава схильна була розглядати Вашингтон головним гарантом розвитку демократичних свобод у регіоні, а отже, і Північноатлантичний альянс, рішення якого асоціювалися з політикою США, міг бути вагомим чинником її безпеки¹³.

Варто наголосити, що перспектива приєднання Польщі до Північноатлантичного альянсу на початку 90-х років XX ст. була не настільки очевидною. Захід виявився неготовим до швидкого розпаду Східного блоку, а тому потребував часу для формування позиції в нових умовах, що випливало з потреби визначення ролі чи навіть існування самого НАТО в ситуації закінчення холодної війни. Також західні країни побоювалися порушити тодішній

¹¹ Демчишак Р. Особливості євроінтеграційного процесу у Польщі. С. 15–16.

¹² Kuźniar R., Szczepanik K. Wprowadzenie. Podstawy polityki zagranicznej RP. Polityka zagraniczna RP 1989–2002 / pod red. R. Kuszniera, K. Szczepaniaka. Warszawa, 2002. S. 28.

¹³ Кучик О., Москалик А. Євроатлантичний та європейський вимір «Веймарського Трикутника» у зовнішній політиці Республіки Польща. *Філософія і політологія в контексті сучасної культури*. 2013. Вип. 6(2). С. 159.

геополітичний баланс у регіоні, адже Російська Федерація (РФ) продовжувала трактувати територію ЦСЄ як сферу свого впливу¹⁴. Росія позиціювала себе як важливий «незалежний політичний центр прийняття рішень», національні інтереси якого розповсюджувались і на колишні країни соціалістичного табору, внаслідок чого будь-які кроки Варшави в напрямку інтеграції у євроатлантичні інституції розглядала як загрозу своїй безпеці та національним інтересам. Москва фактично прагнула застосувати принцип обмеженого суверенітету щодо держав регіону (який було обґрунтовано у військовій доктрині РФ 1993 р.¹⁵) навіть попри те, що після розпаду СРСР можливості та ефективність її геополітичного впливу були значно обмеженими¹⁶.

Поряд із цим до певного часу польська влада сама побоювалася робити рішучі кроки в напрямку НАТО, що пояснювалося як неоднозначною позицією щодо цього всередині польських еліт, так і присутністю до вересня 1993 р. на території Польщі Північної групи військ колишнього СРСР¹⁷. Після виведення цього контингенту в документі про «Основи польської політики безпеки», підписаного Президентом Польщі 2 листопада 1992 р., на офіційному рівні було задекларовано вступ у НАТО¹⁸. На практиці Варшава налаштувалася на поступовий розвиток відносин з альянсом, розраховуючи через заходи військового і політичного співробітництва зрештою досягти кінцевої мети – повноправного членства. Зауважмо, що саме у першій половині 1990-х років офіційній Варшаві вдалося здійснити активні кроки на шляху до налагодження та поглиблення відносин з Північноатлантичним альянсом, які проявилися в появі політичних контактів на найвищому рівні та обміні візитами з представниками організації.

¹⁴ Marzęda K. *Pozycja geopolityczna Polski po 1989 roku*. S. 60.

¹⁵ Dryblak Ł. The role and significance of Russian doctrinal documents, with particular focus on information security doctrines from 2000 and 2016. *Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo Wschodniej*. Warszawa, 2017. Vol. 52. No 3. Special issue. P. 212.

¹⁶ Weremiuk S. Polska wobec Rosji w latach 1992–2014. Od zależności postimperialnych do trudnych relacji. Analiza wybranych aspektów. *Przegląd Bezpieczeństwa Wewnętrznego*. 2015. Nr 13. S. 103.

¹⁷ Земба Р. Отношения Польши с Российской Федерацией. Российско-польские отношения в зеркале геополитических концепций: Избранные статьи польских экспертов / под ред. С. Беленя, А. Скипека, Д. Карнаухова, О. Петровской; пер. с польского Л. Бондарь, М. Корзо. Москва, 2015. С. 90.

¹⁸ Стоєцький С. В. Україна в зовнішній політиці Республіки Польща: євроатлантичний та європейський інтеграційний вимір. (Історико-політологічне дослідження). Київ, 2009. С. 71.

Так, у грудні 1991 р. Польща приєдналася до Ради Північноатлантичного співробітництва (РПАС), а в січні 1994 р. до Програми «Партнерство заради миру»¹⁹.

Натомість російська дипломатія виступала за збереження наявної архітектури безпеки на теренах ЦСЄ, висунувши компромісну доктрину, щоб держави регіону не перебували під впливом ані НАТО, ані Росії. Так країнам ЦСЄ відводилася роль «сірої зони» між Сходом і Заходом²⁰. Ці пропозиції офіційна Варшава сприймала як такі, що спрямовані проти національних інтересів країни, й вони були відкинуті. До того ж західні країни чітко дали зрозуміти, що РФ не має і не матиме права вето в питаннях розширення – на цьому було наголошено ще на зустрічі міністрів закордонних справ НАТО 2 грудня 1993 р.²¹. Провідну роль у просуванні концепції розширення блоку взяли на себе США. Як зауважив польський дослідник М. Столярчик, перехід у середині 90-х років XX ст. політики США щодо РФ від «стратегічного партнерства» і «Росія перш за все» до прагматизму та реалізації принципу «геополітичного плюралізму на теренах колишнього СРСР» змінив також і диспозицію щодо прийняття нових членів у НАТО з-поміж держав ЦСЄ, що стало невідворотним. Зокрема, запитання «Чи відбудеться розширення?» змінилося на «Коли і як відбудеться розширення?»²². США представили стратегію майбутнього просування Північноатлантичного альянсу на Схід, згодом погоджену іншими країнами-членами: встановлювався принцип «відкритих дверей» для країн, які прагнули приєднатися і відповідали критеріям; лише країни-члени могли вирішувати долю кандидатів на вступ²³.

Активні відносини між керівництвом НАТО та офіційною Варшавою розпочалися на початку 1996 р. та проводилися у форматі «1+12». Уперше індивідуальна зустріч представників Польщі з керівництвом альянсу відбулася 7 травня 1996 р., у ході якої було обговорено проблеми політичної взаємодії, військової

¹⁹ Буглай Н. Вступ Польщі до НАТО: реалізація євроатлантичного вибору. *Україна-Європа-Світ. Міжнародний збірник наукових праць. Серія: Історія, міжнародні відносини*. 2016. Вип. 17. С. 158.

²⁰ Бухарин Н. И. Россия – Польша: Опыт двадцатилетних отношений: 90-е годы XX века – первое десятилетие XXI века. Санкт-Петербург, 2013. С. 15.

²¹ Стоєцький С. В. Україна в зовнішній політиці Республіки Польща... С. 73.

²² Stolarczyk M. Rosja w polityce zagranicznej Polski w latach 1992–2015. Katowice, 2016. S. 161.

²³ Стоєцький С. В. Україна в зовнішній політиці Республіки Польща... С. 73.

оперативності та цивільного контролю над збройними силами. Налагодженню тісних відносин з Північноатлантичним альянсом сприяла як участь РП у діяльності РПАС, реалізації Програми «Партнерство заради миру» та залученість польських військових у миротворчій місії в Боснії, так і значна зацікавленість у цьому процесі вищого керівництва Польщі. Зауважмо, що в січні 1996 р. першими закордонними візитами новообраного президента Польщі Александра Квасневського стали поїздки до Німеччини та Франції, від позиції яких частково залежали євроатлантичні успіхи офіційної Варшави, а згодом – до Брюсселя²⁴. Зрештою, на Мадридському саміті НАТО, який відбувся 8–9 липня 1997 р., Польщу, Чехію та Угорщину було запрошено до переговорів щодо членства в НАТО²⁵. Як наслідок, упродовж вересня-листопада 1997 р. тривала підготовка до цих переговорів, яка проходила у три етапи. Під час першого – з 16 по 28 вересня – обговорювалися питання виконання Польщею політичних та нормативно-правових вимог альянсу, у ході другого етапу, з 29 вересня по 8 жовтня, розглядався стан польських збройних сил та майбутні перспективи їхнього розвитку, на третій етап, який було започатковано 9 жовтня, припало обговорення проблеми оборонного бюджету Польщі й фінансового забезпечення її вступу до НАТО. 16 грудня того ж року на засіданні міністрів МЗС держав-членів НАТО в Брюсселі Польща отримала протокол про вступ до альянсу, а також участь 18 грудня 1997 р. спільно з представниками Угорщини та Чехії у роботі Атлантичної Ради НАТО²⁶. Підписані протоколи вступу відкрили Польщі шлях до Північноатлантичного альянсу та засвідчили провал спроб Росії домогтися зупинки євроатлантичної інтеграції Варшави.

Активна діяльність офіційної Варшави, спрямована на євроатлантичну інтеграцію, завершилася ратифікацією 17 лютого 1999 р. Північноатлантичного договору Сеймом РП²⁷ та підписаного президентом А. Квасневським 18 лютого. Реалізація офіційною Варшавою свого євроатлантичного вибору, який упродовж 1990-х років залишався основним пріоритетом її

²⁴ Буглай Н. Вступ Польщі до НАТО... С. 159–160.

²⁵ Deklaracja madyrska o euroatlantycznym bezpieczeństwie i współpracy, wydana przez szefów państw i rządów. Madyrt, 8 lipca 1997 r. Biuletyn informacyjny Biblioteki Sejmowej. 1997. R. 1. Zesz. 4. URL: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/nato/z4s26.html>

²⁶ Буглай Н. Вступ Польщі до НАТО... С. 161–162.

²⁷ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 lutego 1999 r. w sprawie ratyfikacji przez Polskę Traktatu Północnoatlantyckiego. Monitor Polski. 1999. Nr 6. Poz. 65. S. 70.

зовнішньої політики, увінчалася успіхом як завдяки активним старанням польського керівництва, так і завдяки підтримці польських національних інтересів на рівні США та провідних країн Західної Європи.

Як зазначалося, в геополітичній площині та питаннях безпеки Польща робила ставку на співробітництво та підтримку США. Польське керівництво вважало політичний діалог і військову співпрацю з цією країною одним із пріоритетів. Опираючись на стратегічний союз із Вашингтоном, Варшава сподівалася зміцнити свої позиції в Європі, зокрема посісти місце регіонального лідера у ЦСЄ і посередника у відносинах з країнами регіону та Заходом. Ще вагомішим було те, що польську східну політику щодо підтримки незалежності колишніх радянських республік відносно Росії підтримували США. Така позиція загалом відрізнялася від ставлення основних країн ЄС (Франції та Німеччини), які до польських ініціатив співпраці, зокрема з Україною, ставилися здебільшого негативно, використовуючи формулу «Росія перш за все»²⁸.

Просуваючись на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції, для Польщі важливим було налагодження конструктивного діалогу зі східними сусідами. Для РП із погляду національних інтересів були небажаними будь-які реінтеграційні проєкти на пострадянському просторі, особливо це стосувалося військово-політичних союзів. Враховуючи це, пріоритетом східної політики стала підтримка незалежності й суверенності новоутворених держав і особливо це стосувалося України, Литви, Білорусі²⁹. Як зазначав відомий польський дипломат і учений Владислав Бартошевський: «Їх незалежність [України і Білорусі – *авт.*] є невіддільною частиною політичного ландшафту Європи. Тому зміцнення стабільності і безпеки, як і продовження демократичних і ринкових зрушень у цих державах, забезпечують також і наше благополуччя та інтереси регіону загалом»³⁰. Така позиція стала фундаментальним принципом не лише для Польщі,

²⁸ Борисов Д., Тимків Я. Східна політика Польщі у контексті розширення ЄС. Відносини з Росією, Україною, Білоруссю: порівняльний аналіз. Międzynarodowa konferencja naukowa «Droga Ukrainy» / pod red. A. Orlikowska, A. Grossman (Katowice, 20–30 października 2003). Katowice, 2004. С. 41.

²⁹ Onyszkiewicz J. Polska polityka wschodnia. Biuletyn informacyjny PIN w Przemyśle. 1996. Nr 2. S. 69.

³⁰ Бартошевски В. Польско-российские отношения (взгляд из Варшавы). *Современная Европа (Москва)*. 2001. № 2(6). С. 19.

а й мала важливе значення для підтримки самостійності колишніх радянських республік. Відтак від успіху реалізації польських інтересів у Східній Європі (тобто підтримки незалежності держав, які мали становити буферну зону між РП і РФ) залежала й успішність євроінтеграційної складової політики Польщі, оскільки вона розглядала свою східну зовнішню політику як продовження західного стратегічного вектора.

Важливе значення для РП мала побудова партнерських відносин з Росією. Після закінчення «холодної війни» на фоні глибокої трансформації геополітичної ситуації в Європі, у польсько-російських відносинах розпочалися процеси системних перемін. Керівництво РФ неодноразово наголошувало на великій значущості для власних національних інтересів всієї ЦСЄ та Польщі зокрема, яка була одним із головних міжнародних гравців у цьому регіоні.

У зазначений період Росія була одним із головних партнерів РП на Сході, а економічні відносини держав активно розвивалися. Чи не найважливішим напрямком реалізації цієї політики було співробітництво в енергетичній галузі. Польща була потужним споживачем російських енергоносіїв та одночасно важливим їх транзитером до країн Західної Європи. Водночас ставало все зрозуміліше, що стратегічні інтереси держав не збігаються: різні плани Польщі та Росії щодо регіонального простору спільного сусідства (особливо України та Білорусі), названих Росією «близьким закордонням», неоімперські тенденції в російській зовнішній політиці, що виявлялися відносно Польщі у спробах обмеження суверенних рішень її органів влади (наприклад, про вступ у НАТО), різниця в інтерпретації історії. Вказані проблеми визначили характер двосторонніх відносин і на наступні роки. У другій половині 90-х років XX ст. у Польщі не було можливостей формувати двосторонні відносини з РФ в іншій площині, ніж їх стабілізувати на відповідному рівні до моменту юридичного закріплення членства країни в Північноатлантичному альянсі³¹. Однак факт польського вступу в НАТО та активізація співпраці по лінії Росія–НАТО на рубежі тисячоліття спонукали обидві сторони до перегляду відносин.

Налагодження та інтенсифікація міждержавного співробітництва з Україною розглядалася як один із важливих напрямків діяльності польської дипломатії на Сході. Офіційна Варшава вбачала в нашій

³¹ Czachor R. Miejsce Federacji Rosyjskiej w polskiej polityce wschodniej. Bilans 20-lecia. *Wrocławski Przegląd Międzynarodowy*. 2011. Nr 2. S. 118–119.

державі вагомий чинник регіональної й загальноєвропейської стабільності. РП хотіла бачити Україну демократичною і в тісному зв'язку зі Заходом³². Головною причиною такого підходу було переконання, що незалежна Україна фактично мала становити своєрідний буфер, що відділяв би Польщу та Європу від Росії. Її потенціал і геополітичне становище повинні були запобігати поверненню РФ до проведення імперіалістичної політики, що вважалося найгіршим сценарієм розвитку подій на Сході. Водночас Україна на початку незалежності, в умовах загострення українсько-російських конфліктів та прохолодного ставлення Заходу, потребувала надійного союзника на шляху просування у напрямку Європи. Тому геополітичний чинник став важливою складовою польсько-українського зближення³³. Серед країн регіону РП послідовно виступала в підтримку України на шляху європейської інтеграції, допомагала у проведенні інституційних перетворень та ринкових реформ. Крім цього, офіційно проголошений курс Польщі та України на інституалізацію відносин зі структурами НАТО і ЄС спрямовували відносини двох держав у русло реалізації загальної зовнішньополітичної мети.

2. Трансформація політичної системи

Зміна політичного ладу в будь-якій країні безпосередньо впливає на розвиток її вищих органів влади та на систему державного управління взагалі, а тому трансформація чи формування тої чи тої політичної системи є багатоетапним і багаторівневим процесом. Важливим чинником на стадії транзиту політичної системи є здатність політичного режиму до створення відповідних державних інститутів, які б мали забезпечити ефективне функціонування та взаємодію суспільства, політичних інституцій та органів державної влади в нових умовах.

У Польщі початок системної політичної трансформації став результатом переговорів між старими та новими елітами. Представники опозиційного антикомуністичного руху «Солідарність» вимагали від правлячої Польської об'єднаної робітничої партії (ПОРП) та її союзників на переговорах т.зв. Круглого столу 1989 р. проведення реальних політичних

³² Гуцуляк І. Еволюція польсько-українського стратегічного партнерства. *Zeszyty Naukowe Doktorantów. Litwa – Rosja – Ukraina – Polska*. Toruń, 2007. Nr 1. S. 165.

³³ Драус Я. Дослідження польсько-українських стосунків у 1991–2008 роках: нарис проблематики / перекл. з пол. Є. Г. Сінкевича. *Чорноморський літопис*. 2010. Вип. 1. С. 33.

перетворень в країні та зміни її майбутньої політичної і економічної системи. Зрештою все завершилося прийняттям компромісної угоди, яка узаконила реальне відновлення багатопартійної системи, формуванням двопалатного парламенту та інституту президентства, проведенням дострокових виборів до Сейму і Сенату³⁴. ПОРП фактично втратила право на монопольне керівництво польським суспільством, формування уряду, позбулася абсолютного домінування в польському парламенті. Як наслідок, зміни в балансі влади відбувалися через проведення «контрактних» виборів, у яких повноцінно брали участь колишні опозиційні сили, хоча й у межах, узгоджених старими елітами. Це забезпечило поступовий відхід старої номенклатури та її заміщення опозиційними й демократичними політиками, завдяки чому відбувся демократичний транзит від старої авторитарної до нової демократичної політичної системи. **Таким чином** найважливішою рисою перебігу процесу переходу до демократії у Польщі є його еволюційний характер³⁵.

Успішність демократичної трансформації залежить від згуртованості політичної еліти навколо ідеї інституціоналізації демократичних перетворень. У цьому контексті тиск прихильників реформ в Польщі на їх опонентів не послаблювався навіть після досягнення позитивних проміжних результатів. Таким чином «Солідарності» вдалося розколоти провладну коаліцію і поставити на чолі уряду свого представника Тадеуша Мазовецького, забезпечивши, відповідно, сприятливі умови для проведення радикальних реформ. Водночас політичний тиск призвів також до саморозпуску ПОРП, а згодом і відставки з поста президента Войцеха Ярузельського³⁶. Обрання 1990 р. на всенародних виборах (це зміцнювало статус голови держави) Леха Валенси президентом Польщі та проведення у жовтні 1991 р. вільних парламентських виборів (повністю позбавлених контролю старих еліт) фактично

³⁴ Słomka T. System polityczny i konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej. Polska i Ukraina – próba analizy systemu politycznego=Польща і України – спроба аналізу політичної системи / red.: S. Sulowski, M. Prymusz, N. Minenkova, B. Zdaniuk. Warszawa, 2011. S. 43.

³⁵ Антошевський А. Перехід до демократії: аналіз випадку Польщі. Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty =Трансформація в Польщі і в Україні. Вибрані аспекти / pod red. naukową A. Antoszewskiego, A. Kolodii, K. Kowalczyka. Wrocław, 2010. С. 378; Słomka T. System polityczny i konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej. S. 42.

³⁶ Задорожний І. Трансформація політичної системи Польщі в умовах переходу до демократії. *Науковий вісник Ужгородського університету: Серія: Політологія. Соціологія. Філософія*. 2010. Вип. 14. С. 175.

означало початок нового етапу трансформації політичного режиму в Польщі, оскільки розбудова демократичного політичного режиму уже проходила в умовах консенсусу всіх політичних сил. Таким чином на першому етапі демократичної трансформації 1989–1991 рр. старі комуністичні еліти перестали бути правлячими, були проведені справжні багатопартійні та конкурентні вибори та розпочато внесення відповідних змін до конституції.

Активізація різноманітних політичних сил після тривалого періоду панування партійної диктатури, з одного боку, дозволила вивести на політичну арену чимало нових облич, проте, з іншого – заклала негативні підвалини для формування сталої політичної системи. У виборах 1991 р. взяли участь 112 виборчих комітетів, сформованих партіями та політичними групами. У результаті, представництво в парламенті отримали 29 різних політичних угруповань, причому 11 з них були представлені лише одним депутатом. Діяльність законодавчої влади у цей період у контексті побудови сталого політичного режиму можна схарактеризувати як недостатньо ефективну. Це, зокрема, проявилось в тому, що через недостатню політичну консолідацію відбувалися постійні зміни урядів або вони працювали як уряди меншості³⁷. Загалом у період 1989–2004 рр. були призначені десять прем'єр-міністрів і лише правоцентристський уряд Єжи Бузека (1997–2001) відпрацював повний термін повноважень.

На відміну від виборів 1991 р., які призвели до значної фрагментації політичних сил у законодавчому органі, парламентські вибори 1993 р. відбувалися на основі нового виборчого закону, який обмежував проходження до Сейму й Сенату партій та коаліцій, що не набрали відповідно 5% і 8% голосів. Для розподілу мандатів застосовувався метод Д'Онта, вигідний передусім великим партіям. Прийняття нового закону про вибори суттєво змінило парламентський рівень партійної системи РП, оскільки нова виборча система відсіювала маловпливові партії, сприяла укрупненню парламентських фракцій і чіткішій партійній структуризації парламенту. За результатами виборів 1993 р. представництво в Сеймі отримали 8 суб'єктів виборчого процесу³⁸. Також ці вибори продемонстрували електоральну переорієнтацію

³⁷ Яковлева І. Зовнішньополітичні чинники формування партійно-політичної системи республіки Польща. *Актуальні проблеми політики* : зб. наук. пр. Одеса, 2009. Вип. 37. С. 316.

³⁸ Рибачок С. Л. Еволюція виборчої системи Республіки Польща: причини та наслідки. *S.P.A.C.E. Society, Politics, Administration in Central Europe* : електронний науково-практичний журнал. Одеса, 2017. Вип. 3. С. 36.

населення, оскільки сформувати коаліцію більшості змогли ліві посткомуністичні сили Союз демократичної лівиці (СДЛ) та Польська селянська партія (ПСП), яка проіснувала до наступних виборів. Водночас діяльність лівоцентристського уряду та орієнтованого на праві сили президента створювала ситуацію двовладдя, яка постійно виливалася в конфлікт глави держави з Радою міністрів і парламентом³⁹.

Наступні парламентські вибори 1997 р. відбулися без зміни виборчого закону. За їх результатами праві сили на чолі з Виборчою акцією «Солідарність» (АВС) сформували коаліцію та уряд, який, як зазначалося, вперше діяв усю каденцію парламенту. Однак діяльність парламентської більшості в Сеймі III каденції мала нестійкий характер як через внутрішні протистояння в середині АВС, яка утворилася у 1996 р. з близько 40 партій, так і через непорозуміння з партнерами по коаліції «Союзом свободи». У 2000 р. проурядова коаліція розпалася й уряд Є. Бузека працював рік як уряд меншості⁴⁰.

Напередодні виборчої кампанії до парламенту 2001 р. був прийнятий новий виборчий закон. Важливим нововведенням стало скасування загальнодержавного округу та розподілення усіх 460 мандатів у 41 територіальному виборчому окрузі, відповідно до якого за кандидатів від партій голосували у виборчих округах, а потім їх розміщували у списку згідно з рейтингом поданих голосів. Здобувши найбільшу підтримку у понад 41% голосів виборців, перемогу у виборах отримав Союз демократичних лівих сил (СДЛС). Несподіванкою виборчої кампанії став катастрофічний програвш лідера попередньої кампанії «Солідарності», електоральний результат якої не дозволив подолати виборчий бар'єр і потрапити до парламенту⁴¹. Новий польський уряд очолив представник СДЛС Лешек Міллер, що зумовило унікальну політичну ситуацію, за якої в руках одного політичного напрямку вперше з 1989 р. зосередились усі гілки влади (у 2000 р. на пост президента вдруге обрано представника лівих А. Квасневського)⁴². У 2001 р. до парламенту також потрапили дві нові партії з правочентристською та праворадикальною ідеологією («Грома-

³⁹ Задорожний І. Трансформація політичної системи... С. 177.

⁴⁰ Нечипоренко Ю. Законодавча та установча функції парламенту Польщі: ефективність виконання. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України*. 2013. Вип. 1. С. 370.

⁴¹ Рибачок С. Л. Еволюція виборчої системи... С. 37.

⁴² Задорожний І. Трансформація політичної системи... С. 177.

дяньська платформа» та «Право і справедливість»), які виявили здатність до політичного структурування та збільшення рівня підтримки й з 2005 р. боролися між собою за владу⁴³.

Тривалий час РП жила за перехідною (скорегованою) т. зв. Малою Конституцією, ухваленою у жовтні 1992 р., яка діяла до травня 1997 р. Це був тимчасовий конституційний акт, що врегульовував лише найважливіші сфери діяльності держави⁴⁴. Конституційні норми, що зазнали змін насамперед демонстрували відхід від централізованої політичної системи та прийняття базових норм та принципів, притаманних розвиненим демократичним країнам. Основні питання розподілу повноважень органів влади у цей час корегувалися конституційним законом «Про взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владою Республіки Польща та про територіальне самоврядування». Цей закон визначив статус президента, парламенту, уряду до прийняття остаточної редакції конституції. У січні 1997 р. Конституційна комісія схвалила проект Основного закону, 2 квітня того ж року його прийняли Національні збори, 25 травня на загальнонаціональному референдумі 52,7% відсотків тих, хто проголосував підтримали відповідну редакцію Конституції, що завершило конституційний процес оформлення політико-владної системи в країні⁴⁵. Загалом прийняття конституційного акту прискорило динаміку суспільно-політичних реформ в РП сприяло подальшій демократизації державно-політичної системи.

Польща є демократичною правовою державою, устрій якої базується на поділі й рівновазі законодавчої (Сейм і Сенат), виконавчої (Президент і Рада Міністрів) та судової влади (суди й трибунали)⁴⁶. Конституція Польщі чітко розподіляє повноваження всіх гілок влади, регламентує відносини між парламентом, урядом та президентом, містить механізми, які забезпечують їх співпрацю. Президент у Польщі є главою держави й гарантом її незалежності та територіальної цілісності, має досить широкі повноваження у сфері зовнішньої політики й безпеки. Він може накладати вето на закони, яке парламент може подолати набравши 3/5 голосів, також має право на розпуск парламенту і призначення за певних умов Голови Ради міністрів, що є проміжним варіантом парламентської

⁴³ Антошевський А. Перехід до демократії: аналіз випадку Польщі. С. 381.

⁴⁴ Słomka T. System polityczny i konstytucyjny Rzeczypospolitej Polskiej. S. 47.

⁴⁵ Ibid. S. 51.

⁴⁶ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>

республіки із сильним президентом. Відзначимо, що у РП президент завдяки особистому авторитету та певним харизматичним якостям або сукупності внутрішніх політичних факторів може бути потужним гравцем на політичній сцені (як приклад, обраний з 1995 р. по 2005 р. президент А. Квасневський). Однак попри демократичну легітимність обраного громадянами президента Польщі, у РП згідно з Конституцією 1997 р., саме прем'єр-міністр формує політичний центр виконавчої влади на чолі Ради Міністрів. Ця інституція забезпечує виконання законів, координує та контролює роботу органів урядової адміністрації, забезпечує внутрішню і зовнішню політику країни⁴⁷.

Законодавчі функції здійснюють нижня палата – Сейм (460 депутатів) та верхня – Сенат (100 сенаторів), які в певних випадках можуть об'єднуватися, утворюючи Національні збори. У польській системі законодавчої влади головні функції покладено на нижню палату, а Сенат, через обмеження його права вето (Сейм може відхилити поправку чи постанову верхньої палати більшістю голосів), виконує обмежену роль в законодавчому процесі⁴⁸. Сейм призначає прем'єр-міністра та членів Ради міністрів, а також контролює виконання ним своїх повноважень. Формально під час процедури призначення прем'єр-міністра доволі значними є компетенції глави держави. Саме президент першим визначає кандидата на посаду глави майбутньої Ради міністрів. Проте, право формування уряду, за політичною традицією, доручається лідеру тієї політичної партії або партійній коаліції, яка перемогла на виборах і дістала більшість депутатських мандатів у нижній палаті. Він пропонує персональний склад уряду й представляє Сейму програму урядової діяльності. Необхідно наголосити, що у Польщі Конституцією не передбачено створення спеціального інституту парламентської коаліції. Уряду необхідно лише отримати вотум довіри від Сейму, що забезпечує можливість функціонування уряду парламентської меншості, згладжує наслідки парламентських криз для країни⁴⁹.

⁴⁷ Срібна Т. В. Тенденції розвитку демократичної трансформації політичних режимів України і Республіки Польщі у порівняльному аналізі. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. Політологія. Соціологія. Право. 2012. № 4. С. 10.

⁴⁸ Нечипоренко Ю. Законодавча та установча функції парламенту Польщі... С. 365.

⁴⁹ Задорожний І. Трансформація політичної системи... С. 177.

Трансформація політичної системи не могла бути звершеною і повноцінно функціонувати без реорганізації системи управління на місцевому рівні, де була реалізована концепція децентралізації влади, яка базується на принципі автономності й самоврядності. Сприятливим внутрішнім чинником трансформації політичної системи в Польщі стало проведення ефективних соціально-економічних реформ. Демократична трансформація політичного режиму Польщі відбувалася в умовах національної однорідності та високої підтримки суспільством економічних та політичних перетворень. Водночас вплив зовнішніх чинників проявився у рівні підтримки світовою спільнотою демократичних ініціатив у країні. Польща на етапі становлення демократичного режиму, чітко визначила євроатлантичний вектор зовнішньої політики, що вимагав адаптації законодавства до стандартів демократичного світу. Європейська спільнота надала польській владі економічну, політичну й інституційну допомогу, яка полягала у широкій взаємодії між польськими урядами і європейськими інституціями для формування інструментарію демократичних перетворень, значних обсягах західних інвестицій і зростанні товарообігу, відкритті для країни перспектив інтеграції до європейських економічних, політичних та військових структур.

3. Структурні реформи в системі місцевого управління

Розвиток демократичних і правових держав неможливо уявити без налагодженої системи управління, важливим елементом якої виступає повноцінно діюче місцеве самоврядування. Цей критерій є важливим чинником демократизації суспільно-політичних процесів і виступає необхідною передумовою становлення громадянського суспільства. РП однією з перших серед держав ЦСЄ почала розбудовувати відповідні інститути, що означало приведення системи адміністрування в країні у відповідність зі стандартами ЄС.

Демократичні перетворення у Польщі наприкінці 80-х років ХХ ст., зокрема процес порозуміння між комуністичною урядовою коаліцією й опозицією, винесли на порядок денний проведення економічних і політичних реформ, внесення принципових змін у систему державного управління. Закладена у часи існування Польської народної республіки особливість побудови управлінської моделі державної влади була підлаштована під тогочасні політичні реалії й насамперед прагнула до посилення впливу центральної влади на територіальні одиниці. Основними засадами її

функціонування були централізація, жорстка вертикаль управління, конституційне визнання лише соціалістичних форм власності, зрощення політичної сфери з адміністративними функціями. Це позбавляло можливості раціонального проведення економічної та соціальної політики в країні⁵⁰.

Потреба реформування управління на місцевому рівні, економічної та політичної системи загалом, почала яскраво проявлятися ще на початку 80-х років, коли чинний у Польщі режим почав виявляти ознаки перехідної системної кризи. Уже в 1988 р. опозицією створено Комісію самоврядування, яка діяла в рамках Громадського комітету. Це дозволило на початку 1989 р. у процесі переговорів «Солідарності» та тогочасної влади, під час засідань т.зв. Круглого столу, винести дану проблему на порядок денний⁵¹. Опозиційним делегатам вдалося провести проєкт концепції гмінного самоврядування, наполягаючи на впровадженні глибинних перетворень суспільного ладу і відкидаючи показні реформи, які пропагувала партійно-урядова сторона. Водночас перемога опозиційних сил на парламентських виборах у червні 1989 р. та поступова втрата контролю над державним управлінням комуністичним режимом, прискорили перспективу реформування місцевої влади.

З обранням у серпні 1989 р. уряду Т. Мазовецького розпочався процес деконструкції тоталітарного режиму і поступове запровадження елементів демократичного устрою. Одним з найважливіших напрямків процесу трансформації в Польщі була децентралізація і проведення реформи системи адміністрування, які відбувались у два основних етапи: політичний, пов'язаний з формуванням інституційних умов демократизації цієї сфери, та адміністративний, спрямований на перебудову її структурних елементів⁵².

Варто відзначити, що процес демократичного транзиту в більшості постсоціалістичних країн, зокрема й у Польщі, відбувався за подібним сценарієм: формування активних

⁵⁰ Kulesza M. Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000). *Studia Iuridica*. 2000. Nr 38. S. 81.

⁵¹ Бортніков В., Байрак С. Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща: досвід демократичної трансформації. Європейська інтеграція: досвід Польщі та України : кол. моногр. / ред. Н. В. Павліхи. Луцьк; Люблін, 2013. С. 15.

⁵² Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі. URL: <http://glavcom.ua/articles/2695.html>

демократично налаштованих груп в суспільстві, виокремлення з-поміж їхнього середовища модернізаторських еліт та їх прихід до влади, і як результат, створення нових політичних інститутів і серія відповідних реформ⁵³. Водночас однією з важливих передумов впровадження демократичних реформ виступав також високий рівень суспільної свідомості та підтримки населенням економічних і суспільно-політичних змін.

Ключовим елементом, на основі якого в Польщі мала відбуватися демократична трансформація, було визначено розвиток місцевого самоврядування. При цьому потребували розв'язання проблеми пов'язані з розподілом повноважень і відповідальності різних рівнів і гілок влади, унезалежнення громад від будь-якого обмеження їхніх прав або втручання з боку центральної влади, що забезпечувалося незалежним судовим захистом і чітким розмежуванням майнових та фінансових функцій центру та місцевих інституцій. Завдяки процесам децентралізації система територіального самоврядування також мала забезпечувати кращу організацію соціальних послуг (спрямовану на підвищення їхньої якості), підтримувати утворення інститутів громадянського суспільства, гарантувати та створити ефективні механізми контролю громадян за діяльністю місцевих органів влади⁵⁴.

Започаткували процес децентралізації та трансформації місцевих органів влади законодавчі акти «Про територіальне самоврядування»⁵⁵, «Про вибори в ради гмін»⁵⁶ (ухвалені 8 березня 1990 р.) і «Про місцеві органи державної адміністрації»⁵⁷ (від 22 березня 1990 р.). Відповідно до цих законів створювалися територіальні самоврядні одиниці – гміни, а також встановлювалася система виборів до органів місцевої влади, доходи та видатки гмін, поняття муніципальної служби. У межах локальних самоврядних одиниць законодавство закріплювало відсутність державних

⁵³ Срібна Т. Тенденції розвитку демократичної трансформації політичних режимів України і Республіки Польщі у порівняльному аналізі. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. Київ, 2012. Вип. 4 (16). С. 9.

⁵⁴ Щенсни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики. Україна на шляху до Європейського Союзу / ред. Я. Хофмолк, К. Смик, А. Амброзьяк, О. Маркович. Варшава, 2006. С. 136.

⁵⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1990. Nr 16. Poz. 95.

⁵⁶ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1990. Nr 16. Poz. 96.

⁵⁷ Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. O terenowych organach rządowej administracji ogólnej. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1990. Nr 21. Poz. 123.

адміністрацій, натомість центральний уряд делегував більшість повноважень муніципалітетам. Відповідно до цього органам самоврядування від центральної влади передавалися для вирішення притаманні місцевому рівню функції: початкова освіта, комунальні послуги, частина дорожньо-транспортного господарства, базові функції соціальної сфери та охорони здоров'я, водночас на центральному рівні залишалися загальнодержавні завдання, переважно стратегічного і контролювального спрямування⁵⁸. Найвищим органом гміни стала рада, що формувалася за допомогою виборів. На регіональному рівні – рівні воєводств – управлінські функції розглядалися як рівень державної адміністрації, а їх керівник воєвода, призначався Головою Ради міністрів і підпорядковувався йому⁵⁹.

Уряди Яна Кшиштофа Білецького (січень-грудень 1991) та Яна Ольшевського (грудень 1991 – червень 1992) не доклалися до помітних зрушень щодо продовження реформи самоврядування. Щоправда, у польському суспільстві та політикумі у цей час активно продовжувалися дискусії щодо концепції проведення системної адміністративно-територіальної реформи, а поряд з цим впроваджено кілька локальних та модельних програм у сфері управління і місцевого самоврядування. У час нетривалого урядування кабінету Ганни Сухоцької (липень 1992 – жовтень 1993), ініційовано розробку системи самоврядування на рівні районів (повітів) та розпочато роботу над новим воєводським поділом країни⁶⁰. Було також підготовлено кілька варіантів нового територіально-адміністративного поділу на рівні воєводств, кількість яких мала бути суттєво зменшеною. Владні повноваження та відповідальність планувалось децентралізувати.

У 1991–1996 рр. центральна виконавча влада виявилася неготовою до перерозподілу значних повноважень на користь локальних громад, тому повний план реформ було відкладено. Як результат, гальмування реформаторських зусиль у 1994–1997 рр.

⁵⁸ Бочаров С. В. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз. *Наука. Релігія. Суспільство*. 2010. № 4. С. 61.

⁵⁹ Stefaniuk M., Szreniawski J. Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989–2009. Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi / red. J. Supernat. Wrocław, 2009. S. 674–675.

⁶⁰ Lipska-Sondecka A. Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich. *e-Politikon*. 2012. Nr 1. S. 58.

призвело до певного рецидиву централізму та посилення бюрократизму на місцях⁶¹.

Водночас у 1994–1997 рр. започатковано реалізацію Міської пілотної програми реформи публічної адміністрації, яка діяла у 40 містах. Містам, щодо яких була задіяна програма, делеговано певні повноваження зі сфери центральної адміністрації. При цьому в різних містах ці делеговані повноваження були різними. Це дозволило сконцентруватися на підготовці модельних рішень, що пізніше лягли в основу реформи повітів⁶².

Важливим кроком того часу у царині впровадження демократичних принципів в управління місцевих громад була ратифікація у 1993 р. Польщею Європейської хартії місцевого самоврядування від 15 листопада 1985 р., яка містить правові стандарти для локального рівня територіального самоврядування. У преамбулі Хартії відзначено, що «місцеві спільноти є одним з найважливіших основ будь-якого демократичного ладу»⁶³. Відповідно європейська демократична традиція прагне до децентралізації адміністративного управління, оскільки вважається, що вона має забезпечити більш раціональне витрачання коштів та активізацію суспільства. Завдяки процесам децентралізації місцеві громади мають отримати спрямовану на підвищення їхньої якості організацію соціальних послуг, підтримувати утворення інститутів громадянського суспільства, покращити громадський контроль влади⁶⁴. Ратифікований Польщею нормативний акт засвідчував зв'язок демократичних перетворень із розвитком місцевого самоврядування, а отже підтверджував відмову країни від практики централізованого управління та курс на уніфікацію свого правового поля з чинними європейськими конструкціями⁶⁵.

Комплексні заходи щодо децентралізації управління продовжилися у Польщі в 1996–1997 рр. Основною метою законодавчого забезпечення цих дій було врегулювання організації й режиму роботи Ради міністрів РП, органів і центральних офісів,

⁶¹ Kulesza M. Transformacja ustroju administracyjnego Polski... S. 82.

⁶² Ibid. S. 83.

⁶³ Dąbrowski K., Jurzyk M. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie. Samorząd terytorialny w Polsce i na Ukrainie / red. M. Karpiuk. Poznań; Kijów, 2013. S. 254.

⁶⁴ Щенсни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики. С. 136.

⁶⁵ Бортніков В., Байрак С. Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща. С. 19.

а також провести зміни в правилах, що стосувалися функціонування економіки та державного управління⁶⁶.

Децентралізація місцевої влади у Польщі була закріплена у новій Конституції РП 1997 р., яка встановила баланс між централізацією та децентралізацією в системі управління державою. Зокрема, у розділі VII «Місцеве самоврядування» Основного закону країни ця інституція визначалася як суб'єкт, що здійснює публічну владу⁶⁷. Локальна громада – гміна – ставала основоположним органом місцевого самоврядування. Водночас передбачалася можливість створення самоврядних одиниць на регіональному рівні. Також остаточно закріплювалися юридичні права, право власності на майно місцевого самоврядування і їх судова охорона, надавалося право визначати податки й місцеві збори. Державним органам влади заборонялося втручатися у діяльність самоврядних одиниць, а лише здійснювати загальний нагляд з точки зору законності. Органами такого нагляду мали виступати Голова Ради міністрів і воєвода, а на місцевому рівні (нагляд за бюджетними коштами) – Регіональні рахункові палати⁶⁸.

Після виборів до Сейму РП 1997 р. в парламенті було створено правоцентристський кабінет на чолі з Є. Бузеком, який взяв на себе зобов'язання впровадити «чотири великі реформи» (пенсійну, освіти, охорони здоров'я й адміністративного устрою). Остання отримала назву «Європа регіонів». Така назва була далеко не випадковою, адже здійснення адміністративно-територіальної реформи стало розглядатись як ключовий елемент комплексу заходів з євроінтеграції. Польська влада та її представники, що безпосередньо впливали на процес прийняття рішень, чітко усвідомлювали важливість проведення адміністративно-територіальної реформи й створення сучасного управлінського апарату європейського типу, задля повноправного членства у ЄС.

Утворення муніципальних одиниць – гмін – було лише першим кроком у процесі відродження самоврядних органів влади в Польщі. Реформа державного устрою вимагала одночасної трансформації адміністративно-територіального поділу, який фактично передбачав

⁶⁶ Stefaniuk M., Szreniawski J. Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989–2009. S. 675.

⁶⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1997. Nr 78. Poz. 483.

⁶⁸ Lipska-Sondecka A. Reforma ustroju gminy w Polsce na tle rozwiązań niemieckich. S. 59–60.

значні зміни у всьому громадському секторі⁶⁹. Під час планування територіального поділу держави на одиниці самоврядування насамперед бралися до уваги потреби громадян у певних суспільних послугах та діюча структура пропонованих послуг, а також проводився аналіз географічних особливостей і потенційних можливостей окремих територій, зокрема, й з огляду на їх демографічний, економічний, інноваційно-науковий, культурний, інституційний та інфраструктурний потенціал⁷⁰.

Основою адміністративно-територіальної реформи в Польщі було повернення триступеневого територіального поділу, із гмінами, великими регіонами та проміжною ланкою – повітом. На думку розробників законодавства, такий устрій Польщі найбільш оптимально відповідав розподілу завдань і компетенцій, властивих різним рівням територіального самоврядування, і разом з тим, співвідносився за параметрами території і чисельності населення з багатьма регіональними утвореннями в країнах ЄС⁷¹. Трирівневий поділ також мав гарантувати можливість проведення ефективної політики регіонального розвитку та використання інструментів регіональної політики ЄС. Органи самоврядування перебирали відповідальність за розробку та реалізацію цілей регіональної політики, а також за результати її проведення⁷².

Відповідно до основних завдань було вибудовано і модель майбутньої реформи, що зводилася до розбудови сильних регіонів, як основи конкурентоспроможності польської економіки на європейському просторі. Впровадження повітового рівня розцінювалося як необхідної проміжної ланки між гмінами й воєводствами, що забезпечувала ефективне надання послуг, які не можуть повноцінно виконуватися локальними громадами⁷³.

Робота над проведенням адміністративно-територіальної реформи проходила досить складно. Як зазначав один з головних

⁶⁹ Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг). Идеи и люди. URL: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89–99.html>

⁷⁰ Щенсни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики. С. 137.

⁷¹ Федонюк С. Адміністративно-територіальна реформа у процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі). *Досвід вступу Польщі до Європейського Союзу: уроки для України* : мат-ли Міжнар. круглого столу (21 травня 2009 р.) / за ред. С.В. Федонюка. Луцьк, 2009. С 67.

⁷² Там само. С. 60.

⁷³ Байрак С. Еволюція місцевого самоврядування Республіки Польща у процесі демократичної трансформації. *Панорама політологічних студій*. 2012. Вип. 8. С. 179.

кураторів адміністративної реформи в Польщі Міхал Кулеша, «те, що могло і повинно було бути проведено у кілька етапів, у 1998 р. впроваджувалося одноразово»⁷⁴. Потрібно було одночасно змінити адміністративний поділ, ввести самоврядування в повітах і воєводствах, перебудувати урядову адміністрацію шляхом консолідації і модифікації принципів відповідальності, а також відразу ж провести основні суспільні реформи. Першочергово розглядалася можливість формування від 9 до 12 великих воєводств і 150–200 повітів. Однак під тиском різних місцевих громад, що були незадоволені територіальним поділом, їх було створено дещо більше. Не вдалося також скорелювати кордони регіонів з історичними землями, від яких воєводства отримали свої назви⁷⁵. Поділ було зроблено так, щоб мешканці усіх адміністративних одиниць мали доступ до спеціалізованих суспільних послуг (наприклад, доступ до медичних закладів регіонального значення). У результаті цього на території Польщі було утворено 2478 гмін. На проміжному регіональному рівні з'явилися 373 повіти (де 65 повітів мали статус міста на правах повіту), а також 16 воєводств (до реформи їх було 49)⁷⁶.

Створення поруч з органами самоврядування гміни, самоврядних інститутів повіту та воєводства, запроваджених реформою, що вступила в дію 1 січня 1999 р, остаточно закріпило адміністративно-територіальний устрій РП⁷⁷. У цілях реформування, окрім ухвалених десятків нових законів, серед яких, наприклад, про громадські фінанси і цивільну службу, було також внесено зміни до майже 200 чинних нормативно-правових актів⁷⁸. Виконання суспільних завдань було розподілено так, щоб завдання, доручені органам самоврядування одного рівня, не перебували одночасно у компетенції інших рівнів. Реформа мала на меті закріпити за кожним сегментом державної влади певний вид діяльності і розподілити повноваження урядової адміністрації та адміністрації органів самоврядування. Однак, на практиці саме завдання

⁷⁴ Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989–1999 гг.).

⁷⁵ Dąbrowski K., Jurzyk M. Funkcjonowanie samorządu terytorialnego w Polsce i na Ukrainie. S. 255.

⁷⁶ Бочаров С. Адміністративна реформа в Польщі як крок до інтеграції в Європейський Союз. С. 61.

⁷⁷ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. O wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1998. Nr 96. Poz. 603.

⁷⁸ Kulesza M. Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000). S. 83.

розмежування функцій і повноважень виявилось найпроблемнішим у процесі реформування. Місцева влада в гмінах, повітах і воєводствах була поділена на законодавчу і виконавчу. Законодавчі органи представлені радою гміни, радою повіту і воєводським сеймиком, натомість виконавчі – війт, староста повіту, президент або бурмістр міста, управління повіту, воєвода, управління воєводства. На регіональному рівні співіснують самоврядування і державна адміністрація. Законодавчий орган воєводства (сеймик) обирається прямим пропорційним голосуванням і представляє регіональний уряд. Він обирає виконавчого голову (маршалка), що представляє воєводство. Функції державної адміністрації і контролю за діяльністю місцевого самоврядування на всіх рівнях здійснює воєвода, якого призначає Голова Ради міністрів, і ці функції були чітко регламентовані на законодавчому рівні. Громадяни кожні чотири роки на загальних виборах обирають законодавчу владу всіх трьох рівнів самоврядування. У випадку гмін це стосується також виборів виконавчого органу⁷⁹.

Законодавство Польщі визнало за повітом право на самоврядність із власними функціями і відповідальністю, сконцентрованими у сфері громадських послуг та місцевої адміністрації. На повіт покладено публічні завдання, що визначені законами і які не в змозі забезпечити органи на рівні гміни. Сюди віднесено розвиток середньої освіти, соціальне забезпечення, видача дозвільних документів на будівництво, земельні питання та місцеву політику працевлаштування, санітарну інспекцію, утримання медичних, культурних, фізичних закладів загального користування тощо. На рівні повітового самоврядування зосереджено й п'ять основних контрольних функцій, які виконуються іншими службами, залишаючись однаково підпорядковані голові його адміністрації: пожежну службу, ветеринарну інспекцію, поліцію, санітарно-епідеміологічну інспекцію та інспекцію ветеринарного нагляду⁸⁰.

Органи регіонального самоврядування (воєводства) несуть відповідальність за проведення регіональної політики та створення довгострокової стратегії всебічного розвитку регіону: забезпечення

⁷⁹ Щенсни П. Досвід Польщі у проведенні адміністративної реформи та регіональної політики. С. 139.

⁸⁰ Бортніков В., Байрак С. Особливості становлення місцевого самоврядування в Республіці Польща. С. 21.

умов економічного розвитку, розбудову соціальної і технічної інфраструктури, пошук і поєднання публічних та приватних коштів, підтримку освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорону природи й культурної спадщини⁸¹. Натомість уряд на рівні територіального адміністрування виконував допоміжну і координаційну функцію, що передбачала **формулювання ключових завдань** регіонального розвитку, уточнення діяльності органів самоврядування, розробку програм для вирівнювання диспропорції між регіонами та створення умов для їхнього розвитку. Залишилися за органами центральної влади також здійснення контролю за законністю рішень, які приймаються територіальними урядами усіх трьох ланок.

Радикальні перетворення в управлінні країною спричинили зміни й у системі державного фінансування. Державні видатки на підтримку функціонування місцевих бюджетів були замінені бюджетом територіальної одиниці. Значна частина коштів якого формується безпосередньо шляхом внутрішнього наповнення, а витрати контролюються громадою⁸².

Зауважмо, що більшість експертів (попри окремі недоліки, що неминуче виникали через впровадження запланованих змін у життя) позитивно оцінюють результати та ефективність системи управління, що була запроваджена внаслідок адміністративно-територіальної реформи. Побудова управлінської моделі на засадах оптимального розподілу повноважень і відповідальності органів влади, дозволяє максимально ефективно забезпечувати права і свободи громадян, задовольняти їх потреби у якісних та ефективних послугах.

ВИСНОВКИ

Упродовж останнього десятиліття XX ст. – на початку XXI ст., пройшовши складний шлях внутрішнього реформування і переоцінки системи національної безпеки, Польща міцно закріпилася в західних інституціях. Польські політичні еліти чітко визначили для себе пріоритетність західного вектора розвитку і рухалися у цьому напрямку крок за кроком. Інтеграція в європейські та євроатлантичні структури стала для Польщі

⁸¹ Апончик Т. Адміністративна реформа Польщі. Напрями змін і результати, як позитивний приклад для України. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: зб. наук. праць*. 2012. № 1 (13). С. 120.

⁸² Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки. *Економічний часопис*. 2001. № 1. С. 14.

стратегічною метою зовнішньої політики та важливим геополітичним вибором. Підтримка західних держав і чітка інтеграційна програма польського керівництва дозволили Польщі за окреслений період досягти стратегічних цілей – стати повноправним членом НАТО та ЄС. Водночас ключовим елементом комплексу заходів з євроінтеграції було проведення внутрішніх структурних реформ у всіх сферах функціонування держави: політичній, соціальній, економічній та системи управління тощо.

У процесі реформування державно-політичного управління Польщі після 1989 р. відбувався еволюційний перехід від старої авторитарної до нової демократичної політичної системи, внаслідок чого відбулося заміщення старої партійної номенклатури опозиційними й демократичними політиками, які підтримували впровадження важливих структурних суспільно-політичних змін. Демократична трансформація проведена керівництвом країни та політичними елітами, спрямовувалася на створення західно-європейської моделі парламентської демократії, з домінантною роллю парламентських коаліцій і створених ними урядів.

Продовженням демократичної трансформації суспільно-політичного устрою РП було проведення адміністративно-територіальної реформи, яка дозволила перебудувати країну з соціалістичної, побудованої на засадах жорсткої централізації, у державу, в основі якої функціонують самоврядні інститути та громадянське суспільство. Врегулювання проблем місцевого самоврядування та його адаптація з основними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування та регіональної політики ЄС слугувало важливим елементом просування РП на шляху до структурної демократичної трансформації та повноправного членства країни в ЄС.

АНОТАЦІЯ

Упродовж 90-х років ХХ ст. – на початку ХХІ ст. Республіка Польща пройшла шлях демократичної трансформації, що зумовила якісні перетворення в політичній, економічній та соціальній сферах країни. Важливими чинниками комплексу заходів спрямованих на зміну зовнішньополітичних пріоритетів та проведення внутрішніх структурних реформ були політика європейської та євроатлантичної інтеграції, формування демократичної політичної системи, що опиралася на західноєвропейські моделі парламентської демократії та впровадження нової моделі адміністративно-територіальної реформи, побудованої на засадах функціонування самоврядних

інститутів та громадянського суспільства. Наслідком процесу трансформації стало формування політично стабільної, економічно розвиненої та соціально-орієнтованої польської держави. Поєднання окреслених факторів з проведенням активної зовнішньої інтеграційної політики дозволили Польщі стати повноправним членом ЄС і НАТО.

Information about the authors:

Pikh Oleh Mykhailovych,

Candidate of Historical Sciences,

Senior Researcher at the Department «Center for Ukrainian-Polish
Relations Research»

Ivan Krypiakevych Institute of Ukrainian Studies of NAS of Ukraine
4, Kozelnytska str., Lviv, 79026, Ukraine

Ruda Oksana Vasylivna,

Doctor of Historical Sciences,

Senior Researcher at the Department of Contemporary History
Ivan Krypiakevych Institute of Ukrainian Studies of NAS of Ukraine
4, Kozelnytska str., Lviv, 79026, Ukraine