

ЕВОЛЮЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ В ХОДІ ПІСЛЯВОЄННОЇ ПЕРЕБУДОВИ ПОЛЬСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

У повоєнний період інтерес до проблематики адміністративно-територіального поділу в польській юридичній науці значно ослабнув. Окремі вчені пояснювали це насамперед тим, що аж до 1954 р. не вносилося серйозних змін у концепцію територіального устрою, що використовувалася як у міжвоєнний період, так і після звільнення Польщі. Разом з тим, слід зазначити роботи в даній галузі В. Бжезінського, З. Леонського, Є. Лентовського, В. Моравського, Є. Рончки, Є. Вечорека. Це були статті, невеликі дослідження або розділи в навчальних посібниках. У період реформ 1954, 1972–1975 рр. кількість публікацій, що обговорювали дану тему, зростала, але й вони являли собою статті політико-правового, коментуючого проведення реформ, характеру. Монографій з розглядуваної теми практично не з'являлося.

Для того, щоб проаналізувати процеси, що відбувалися в адміністративно-територіальній організації Народної Польщі, має сенс розбити розглянутий часовий відрізок на певні етапи залежно від того, на які проблеми акцентувалася увага на кожному із них.

На наш погляд, вдалою є періодизація, запропонована З. Леонським [1, S.1–5]. Він розділяє зазначені роки на 5 етапів. Перший етап, за його версією, охоплює період після звільнення Польщі й приблизно до 1946 р. і характеризується внесенням часткових змін до адміністративно-територіального поділу республіки. До другого етапу він відносить період поступових коректив територіального устрою до 1954 р. Третій включає реформу 1954 р. В окремий період виділені корективи 1954–1972 рр. І, нарешті, п'ятий етап пов'язується з реформами 1972-1975 рр. У зазначену періодизацію не вклю-

чається аналіз пострадянського (1990–1998 рр.) і сучасного стану територіального устрою Польщі, оскільки, на нашу думку, воно заслуговує окремого розгляду.

Після другої світової війни інституції територіального самоврядування в Польщі формувались під впливом суперечливих чинників. Польща показала велику прив'язаність до власних довоєнних традицій у цій галузі. Протягом кількох перших років існування Народної Польщі діяла, поширена і на повернуті землі більшість правових приписів довоєнного законодавства, в тому ж числі й устросового. Стосувалось це в деякій мірі й самоврядного законодавства. Саме на довоєнному законодавстві базувався Декрет Польського Комітету Народного Визволення від 23 листопада 1944 р. про організацію і межі діяльності територіального самоврядування [2, S.3].

Було повернуто виконавчі органи самоврядування у вигляді правління гмін і міст, разом із війтами, бурмістрами і президентами, а також повітові відділи. Більше того, крім неповернення посад міських старост, а у Варшаві – Комісара Уряду, істотно розширились завдання і компетенція президентів великих міст, у тому числі й Варшави. До цього слід додати запровадження воєводського самоврядування, чого не вдалося зробити в Другій Речі Посполитій. Окрім повсюдного повернення органів загальної урядової адміністрації, виконавчі органи територіального самоврядування функціонували в рамках дуалізму, принципово близького до рішень, які були прийняті до війни щодо повітів, але функціонуючого в новому політичному й інституціональному середовищі.

З іншого боку, крім виразних спроб збереження традиційних інституцій публічної адміністрації та правових рішень у цій сфері, Народна Польща була примушена до все більшої рецепції радянських інституцій.

Спочатку це була рецепція часткова, яка проводилась під гаслами демократизації. Вона містилась у маніфесті ПКНВ від 22 липня 1944 р.: відкидається як фашистська, Квітнева Конституція, а повертаються демократичні засади Березневої Конституції. Але це не було поновлення Конституції Польщі 1921 р. як такої, оскільки ця часткова рецепція із самого початку стосувалася базових чинників влади, а передусім засад здійснення політичної влади, апарату примусу, а також, частково, територіальної адміністрації. До відтворених у 1944 р. довоєнних інституцій урядової адміністрації і територіального самоврядування додавався істотний елемент нової системи, запозичений від Радянського Союзу, а саме народні ради.

Народні ради почали створюватись як тимчасові органи здійснення майбутньої промосковської влади, які протиставлялись еміграційному урядові Речі Посполитої в Лондоні. Згідно з Тимчасовим Статутом народних рад від 1 січня 1944 р. ради мали складатись із представників «всіх організацій і об'єднань незалежно-демократичного характеру», а також із членів запропонованих даною радою в кількості, яка не перевищувала б 1/5 від загальної кількості делегованих членів ради [3, s.18]. На радянський взірць влада мала здійснюватись неподільно, оскільки не передбачалось існування інших локальних органів. Неподільність влади мала підкреслю-

ватись ієрархічністю рад. На вершині даної ієрархії знаходилася Державна Народна Рада.

Маніфест ПКНВ запроваджував певні зміни й стосовно рад, зокрема крім місцевих народних рад (воєводських, повітових і гмінних), передбачав також «уповноважених представників» Державної Народної Ради. Декретом від 21 серпня 1944 р. було відновлено посади воєвод і старост, як органів загальної урядової адміністрації, а згаданий вище декрет від 23 листопада 1944 р. повертав територіальне самоврядування. Але урядова адміністрація і територіальне самоврядування функціонували в новому інституційному аспекті, передусім з огляду на діяльність народних рад, для яких основним правовим актом став Закон від 11 вересня 1944 р. «Про організацію і компетенцію народних рад» (із змінами 1946р.) [2, s.38].

Місцеві ради, які мали чітку ієрархію і все ще формувалися делегатами уповноважених на це організацій (навіть без формального звернення до виборчого корпусу, що мало місце аж до 1954 р.), стали представницькими органами територіального самоврядування. Крім цього, їм було надано завдання, що виходило за традиційні повноваження органів самоврядування. Воєводські і повітові народні ради висловлювали свою думку щодо кандидатів на посаду відповідних воєводи і старости, а також могли внести подання про їх відкликання. Воєводи і старости повинні були надавати радам періодичні звіти, а президія ради мала здійснювати так званий громадський контроль за діяльністю відповідних органів загальної урядової адміністрації. Ця новела 1946 р. повернула колишній обсяг завдань народних рад і таким чином зміцнила елементи рецепції радянських інституцій. Ради визначались, у першу чергу, як органи планування публічної діяльності й контролю, а здійснення нормотворчої діяльності стало головним наданням державою повноваженням.

У 1949-1950 рр. почався процес цілковитої рецепції радянських устроєвих візріців, в рамках якого завершено запровадження моделі рад. Закон від 20 березня 1950 р. про місцеві органи неподільної державної влади відмінив самоврядування і локальні органи загальної урядової адміністрації [4, s.21]. Вся влада мала належати народним радам. В їх рамках органами державної адміністрації стали президії рад, які визначались як виконавчо-управлінські органи. На радянський візріць мова йшла про демократичний централізм (що мало становити обґрунтування ієрархічності влад підданих нагляді Ради Держави, яка існувала з 1947 р.), а також про подвійне підпорядкування президій рад (власній раді і президії вищого рівня, у віднесенні до воєводської президії народної ради – Раді Міністрів). На практиці вертикальне підпорядкування значно домінувало над підпорядкуванням горизонтальним. Але головне значення, зрештою, мало інше підпорядкування – відповідним структурам Польської Об'єднаної Робітничої Партії. Нові устроєві принципи, також і щодо місцевих адміністрацій, закріплювала Конституція Польської Народної Республіки від 22 липня 1952 р., візріцем для якої була сталінська конституція СРСР 1936 р.

Перші вибори до народних рад були проведені тільки через два роки після набуття чинності Конституцією ПНР. Це були вибори до воєводських,

повітових і громадівських рад. Вибори до рад гмін не проводилися, оскільки перед виборами відбулися зміни в адміністративно-територіальному поділі, в результаті яких замість ліквідованих гмін було запроваджено в три рази менші від них громади. Спочатку таких громад було майже 9000, але потім їх число зменшилось – аж до 4313 у 1972 р.[5, s.58].

На початку 60-х років починає переважати процес скорочення кількості первинних одиниць адміністративно-територіального поділу. Окремі воєводства розробляли плани ліквідації слабких (невеликих) громад. У деяких випадках пропонувалося навіть повернення до поділу на гміни. Хоча комісія Ради Міністрів Польщі по справах президій народних рад була проти відновлення колишніх гмін. Вона визнала правомірним і необхідним проведення серйозних змін в організації низових адміністративно-територіальних одиниць. Основу для такого роду змін повинні були скласти аналіз діяльності народних рад, їхньої бюджетно-фінансової ситуації, а також Закон про народні ради 1958 р., що вказував на необхідність посилення низового рівня, важливого для розвитку сільського господарства. Керівництво Ради Міністрів Польщі вказало президіям воєводських національних рад, що б вони знову проаналізували проблему ефективності функціонування громадських одиниць, беручи до уваги й економічну самостійність у господарській сфері, управлінні, історичні зв'язки між окремими місцевостями, умови комунікації. Рекомендувалося ліквідувати громади, які налічували менше 1000 жителів. Отримані пропозиції досліджувалися зазначеною комісією Ради Міністрів за участю голів президій воєводських народних рад.

У результаті внесення змін до адміністративно-територіального устрою 1 січня 1959 р. і 1 січня 1962 р. були ліквідовано 3344 громади, отримані показники практично нової одиниці в середньому по країні склали 2907 жителів (в середньому на 1955 р. – 1760 жителів) і 56 кв. км (в середньому на 1955 р. – 34,3 кв. км) [3, s.22].

Одна з причин скорочення чисельності громад була пов'язана з тим, що ставало дедалі важче управляти громадськими органами влади з боку повітових. В окремих повітах кількість підлеглих народним радам даного рівня одиниць коливалася від 7 до 69 (на 1 січня 1959 р.). У Краківському воєводстві, наприклад, було до 42 одиниць на повіт, Келецькому – 39, у той же час у Зеленогурському – 13.

Створені в ході реформи 1954 р. нові одиниці – селища, – виявилися придатними тільки на деякий час. Після аналізу практики створення селищ комісія Ради Міністрів по справах президій національних рад у 1960 р. вирішили, що нові селища створюватися не будуть, а існуючі селища поступово будуть одержувати статус міст, якщо для цього будуть створені належні умови. Вже в 1960-1961 рр. кількість цих одиниць зменшилася на п'ять (два зараховані в розряд міст, три – ліквідовані, територія двох була включена до складу сусідніх міст, а одного – у межі сусіднього села).

Оскільки розглянутий період пов'язаний зі значними змінами в економічній структурі Польщі, викликаними процесом прискореної індустріалізації, то не можна обійти проблему міст і адміністративно-територіальних організацій.

За своїм статусом міста поділялися на три категорії. При цьому розмежування між містами, виділеними і невиділеними з повіту було скоріше даниною традицій і несло умовний характер. Серед міст, не виділених з повітів, деякі були містами тільки за назвою, оскільки в результаті зміни економічних і комунікаційних умов втратили своє містоутворююче значення. Переживали стагнацію насамперед ті з них, які втратили свій колишній характер центрів товарообміну між містом і селом.

У тих випадках, коли в містах цього типу промислових інвестицій не передбачалося – процес аграризації неминуче поглиблювався і вони втрачали риси міського селища. Тим часом абсолютне число невиділених міст, завдяки індустріалізації продовжувало збільшуватися – наприкінці 1954 р. було 636 невиділених міст, з початку 1972 р. – 754.

Кількість виділених з повітів міст залишалося, можна сказати стабільним: 1954 р. – 76, 1972 р. – 71. Хоча в офіційних оцінках указувалося, що мережа даних одиниць розширена, а постійну чисельність пояснювали тим, що в період централізації одержання цього рангу було єдиним шансом господарської самостійності. А в міру розвитку процесів децентралізації, координації функцій національних рад інтереси повітів і міст, виділених з повітів, ставали усе більш взаємозалежними.

У розглянутий період збільшується кількість міст, виділених з воєводства. Колись це були Варшава і Лодзь. У 1958 р. до них додалися ще три міста: Краків, Познань і Вроцлав. Дроблення міських районів відбувалося теж суперечливо. На 1965 р. кількість їх досягло 52, після чого розпочався процес їхнього скорочення і до 1972 р. їх нараховувалося тільки 39.

Що стосується законодавчих змін, то вони пов'язані головним чином із прийняттям нового Закону «Про народні ради» від 25 січня 1958 р. [6, с.34]. Цей Закон по-новому встановлював порядок створення громад (ст.78), тобто не містив конкретних параметрів громад, їх кількісної характеристики, на відміну від Закону від 25 вересня 1954 р. У цьому відношенні практиці була надана повна воля. Крім того, Закон закладав основу для розвитку районного поділу у великих містах. Конкретні норми з цього питання містилися в Постанові Ради Міністрів Польщі від 2 квітня 1958 р. з питання розподілу великих міст на райони. Зокрема, Постанова вимагала для районного поділу, щоб місто нараховувало 200 тис. жителів, і щоб розподіл на райони сприяв розвитку міста і його частин, кращому задоволенню потреб жителів. Якщо перший критерій був досить конкретний, то другому приділялося менше значення, оскільки сформульовані занадто загальною вимоги легше було обійти в практиці заснування того чи іншого району.

Закон від 25 січня 1958 р. робив спробу розширення компетенції громадських одиниць за рахунок надання права повітовим народним радам передавати деякі зі своїх задач на нижній рівень за узгодженням з воєводськими народними радами. Крім того, новелізація цього закону 1963 р. робила ще один крок до посилення правового і фактичного становища народних рад – наділяла їх правом прийняття багаторічних економічних планів розвитку з особливим обліком завдань у сфері розвитку сільськогоспо-

дарського виробництва, озеленення, будівництва і ремонту місцевих доріг, створення мережі постачання тощо.

Адміністративно-територіальний поділ ПНР суттєво змінився у 1972 р., коли спочатку громади було замінено на двічі більші за них гміни, а потім ліквідовано повіти і воєводства, а на їх місце впроваджено нові одиниці з назвою воєводства, компетенція яких більше нагадувала компетенцію давніх повітів. Але основні устроєві засади, запозичені від Радянського Союзу, в тому числі й принцип неподільності державної влади, який означав визнання народних рад як місцевих органів державної влади, діяли аж до 1990 р. Це зовсім не означає, що в законодавство про народні ради не вносились зміни. Навпаки, таких змін, у тому числі й суттєвих, було відносно багато.

До Закону «Про народні ради» від 25 січня 1958 р. нього було внесено багато новел у 1972-1975 рр., коли, повертаючись до рішень, що приймались до 1950 р., президії позбавили виконавчо-управлінських повноважень, впроваджуючи в якості виконавчих органів рад воєвод і президентів міст, а також начальників міст і гмін і, на короткий термін, начальників повітів. Суттєві новели містив і Закон від 20 липня 1983 р. «Про систему народних рад і територіального самоврядування» [7, s.16].

У даний період досить часто здійснювалися структурні зміни. Декілька разів створювались, а потім ліквідувались, самостійні з правничої точки зору, фахові органи місцевої адміністрації, наділені спеціальною компетенцією -відділи, – яким то надавались, то знову забирались адміністративні повноваження. Подібно до цього і локальну адміністрацію то об'єднували в одне ціле, то виділяли з нього окремі органи.

Найбільш істотні зміни в організації території Народної Польщі пов'язані з реформами 1972-75 р., наслідки яких позначаються до теперішнього часу. У радянській та польській літературі існує думка, що 1972 і 1975 р. – етапи однієї реформи. Однак по суті це були дві реформи, перша – «гмінна» – 1972 р., а друга – «воєводська» – 1975 р. Непрямим підтвердженням цьому служить відсутність чіткої концепції і нерозробленість останньої, коли почалися перетворення на низовому рівні.

Реформа 1972 р. була спрямована на корінне перетворення територіальної одиниці сільського типу. Принципове значення для початку реформ мало політичне рішення 4-го з'їзду ПОРП, що відзначив необхідність створення на селі економічно середніх і великих за територією адміністративних одиниць. Правове оформлення реформа знайшла в Законі від 29 листопада 1972 р. «Про утворення гмін і зміни до Закону про народні ради».

Замість колишніх громад, число яких перед реформою складало 4313, було створено 2365 значно більш великих одиниць – гмін. Закон установлював, що гміни створюються як адміністративно-господарські одиниці територіального розподілу в сільській місцевості, утворені з урахуванням своїх розмірів, господарського потенціалу для створення відповідних умов для управління соціально-культурним розвитком, а також для задоволення потреб сільських жителів. Не визначаючи конкретні параметри низових одиниць, практиці надавалася свобода у вирішенні цих питань, з тим лише

застереженням, що утворена одиниця повинна була складати із соціально-економічної позиції свого роду регіон.

Інший важливий момент, що вносив Закон від 29 листопада 1972 р. у розвиток організації території Польщі, – можливість створення спільних народних рад і загальних органів управління для сусідніх гмін і міст.

Говорячи про гмінну реформу, не можна не торкнутися допоміжної одиниці – солецтва. Закон від 29.11.72 р. остаточно чітко визначив місце цієї одиниці в мікрореєоні, що, повинна була являти собою гміна, розширив повноваження сільського самоврядування в питаннях господарського, соціального і культурного будівництва на селі. Правила створення допоміжних підрозділів гміни містив Закон від 22.11.73 р., який також вводив їхню офіційну назву – солецтво (ст.92).

У період проведення реформи Законом від 29.11.72 р. була закріплена ліквідація селищ як самостійних одиниць територіального розподілу, хоча фактично цю роль вони втратили значно раніше. Причини занепаду селищ указувалися вище, слід тільки зазначити, що селища практично не відрізнялися своєю структурою від малих міст. Доля їх вирішувалася або наданням статусу міста, або включенням їх в одиницю сільського типу.

Таким чином, модель управління на місцях не була стабільною, а реформа з 1972-1975 рр., з огляду на необхідність збільшення числа виокремлених органів, впроваджувала організаційне розпорошення, а подекуди навіть елементи анархії в діяльність місцевої адміністрації.

В законодавстві, що видавалось у 70-ті роки, народні ради визначалися як органи державної влади і самоврядування, – спочатку «самоврядування суспільного», у 80-ті роки навіть «самоврядування територіального»[5, s.59]. Ці визначення, з огляду на збереження неподільності державної влади як відправної засади державного ладу, не означали навіть часткового повернення до справжнього територіального самоврядування.

Список літератури: 1. Leonski Z. Samorząd terytorialny w RP. Warszawa, 2001. 2. Ura Cz. Samorząd terytorialny w Polsce Ludowej 1944-1950. Warszawa, 1972. 3. Antoszewski A. Władza i samorząd a zagadnienia kompetencji rad narodowych // PiP. 1983. №4. 4. Kulesza M. Władza lokalna w systemie reformy // PiP. 1983. 5. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa, 2001. 6. Reiss A., Ryszka F., Szcześniak A. Historia doktryn politycznych. Materiały źródłowe. Warszawa, 1972. 7. Leonski Z. System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej w PRL. Warszawa-Poznań, 1989.

Надійшла до редколегії 17.05.04