

**ПАВЛО ГУРАЛЬ**

## **Реформи місцевого самоврядування в Україні та Республіці Польща**

Україна від попереднього комуністичного режиму одержала важку спадщину. Система місцевого самоврядування неспроможна була надавати населенню необхідні послуги. В Україні функціонувало біля 12 тис. територіальних громад, у більш як 6 тисяч громад чисельність жителів становила менш як 3 тис. осіб, 4809 громадах – менш як 1 тис. осіб, а у 1129 громадах – менш як 500 осіб, у більшості з них не утворено виконавчі органи, відсутні бюджетні установи, комунальні підприємства тощо. Дотаційність 5419 бюджетів місцевого самоврядування становила понад 70 відсотків, 483 громади на 90 відсотків утримувалися за рахунок коштів державного бюджету<sup>1</sup>.

Така ситуація в системі місцевого самоврядування продовжується до 2014 р. На початку 2014 р. Кабінет Міністрів України розробляє Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні і схвалює її розпорядженням від 1 квітня 2014 р. № 333.

Метою концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад<sup>2</sup>.

Фінансування заходів з реалізації Концепції здійснюється з державного та місцевих бюджетів у межах асигнувань, що передбачаються у бюджетах відповідних територіальних громад на відповідний рік, а також за рахунок міжнародної технічної та фінансової допомоги<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р, с. 2.

<sup>2</sup> Там, с. 3

<sup>3</sup> Там.

Вже на початку реалізації концепції реформування місцевого самоврядування в Україні керівники органів місцевого самоврядування відчули потребу у використанні досвіду нашого стратегічного партнера Республіки Польщі, здобутий у процесі здійснення реформи місцевого самоврядування ще в 90-х роках ХХ ст., який є надзвичайно цінним для нашої держави.

Польща найбільш подібна до України за розміром території, кількістю населення, природними ресурсами, економічним потенціалом, поляки найближчі нам ментально, а після розпаду Радянського Союзу обидві держави опинилися у відносно подібних стартових умовах.

Системи місцевого самоврядування Республіки Польща протягом тривалої історії польської державності зазнала чимало еволюційних змін, перебуваючи одночасно під впливом як національних так і західноєвропейських правових традицій.

Після Другої світової війни, з проголошенням Польської Народної Республіки, в історії польської державності настає соціалістичний період, протягом якого система місцевої влади була створена під впливом планової економіки, одержавлення власності й централізованого управління.

Проведена комуністичною владою Польської Народної Республіки в травні – червні 1975 р. адміністративна реформа призвела до значних змін у структурі місцевих органів влади. Відповідно до Закону «Про двохступневий адміністративний поділ держави» і зміни в Законі «Про національні ради», прийнятим 28 травня 1975 р. було ліквідовано традиційну для Польщі систему з 300 повітів та збільшено кількість воєводств, а саме з 17 до 49<sup>4</sup>. Замість колишніх громад, кількість яких перед реформою сягала 4313, створили 2394 значно більші одиниці, включаючи 247 міст, 26 міських районів, 1546 сільських гмін і 575 утворень змішаного характеру<sup>5</sup>. Така реформа, не тільки призвела до посилення впливу центральної влади на територіальні одиниці, а й організаційно розпорозувала управління.

В результаті, як зазначає автор статті «Адміністративна реформа в Польщі у контексті інтеграції до Європейського Союзу» Януш Ковальчик, – «Така централізована система була малоефективною, а спосіб управління країною гальмував її розвиток»<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 28 maja 1975 r. o dwustopniowym podziale administracyjnym Państwa oraz o zmianie ustawy o radach narodowych / Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1975 r. Nr 16, poz. 91.

<sup>5</sup> Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі / Віче – 2011. – № 14.

<sup>6</sup> Ковальчик Я. Адміністративна реформа у Польщі в контексті інтеграції до Європейського Союзу // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні: Збірник праць / [Т. Шамайда, О. Дмитренко]. – К.: Агентство «Україна», фонд підтримки молодіжних демократичних ініціатив, Молоді консерватори Акції виборів «Солідарність» (Польща), 2001. – С. 21–26.

Зміни в політичній ситуації Польської Народної Республіки у 1988 р. сприяли створенню опозиційного Громадянського комітету при Л. Валенсі Комісії з територіального самоврядування стала предметом круглих столів між комуністичною владою й опозицією<sup>7</sup>.

В подальшому реформа місцевого самоврядування стала одним із пріоритетів першого посткомуністичного уряду, створеного у вересні 1989 року. Одним з найважливіших напрямків діяльності уряду була децентралізація і проведення системи управління державою як необхідна умова майбутніх демократичних перетворень. Так виникла концепція реформування місцевого самоврядування у Польщі, започаткована у 1990 р., а повністю завершена у 1998 р.

Необхідно відзначити, що крім ґрунтовного експертного опрацювання моделі реформ, проводилася і широка просвітницька компанія. Зокрема, поширенням інформації щодо реформи займалася комісія місцевого самоврядування при Громадському комітеті та неурядова організація «Фонд розвитку місцевої демократії»<sup>8</sup>.

Наприкінці 1980-х років польський уряд розпочав реформу місцевого самоврядування. Інституційне становлення місцевого самоврядування було розпочато переглядом Конституції 29 грудня 1989 р., де польська влада відмовилася від існуючої моделі комуністичного режиму, а основними засадами своєї діяльності проголошувала демократію, верховенство права, громадянські свободи, та найголовніше – запровадження принципу широкого територіального самоврядування.

По суті, глибока структурна реформа публічної адміністрації складалася з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації).

Вказані реформи передбачали виконання основних завдань:

- внесення змін до територіального поділу, що існував з 1975 р. і передбачав поділ Польщі на воєводства і муніципалітети;
- скорочення кількості воєводств і створення другого рівня місцевих органів влади – повітів;
- побудова структури сильної держави й поліпшення управління нею;
- передача значного обсягу влади та фінансових ресурсів із центрального рівня до рук демократично обраної влади;
- поліпшення розпорядження громадськими коштами<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Кулеша М. Реформа публічної адміністрації в Польщі (1989–1999 г.) [Електронний ресурс]: [www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html](http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html).

<sup>8</sup> Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати // [Електронний ресурс]: [www.dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html](http://www.dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html).

<sup>9</sup> Фрицький Ю., Ішуніна Н. Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації / Віче. 2002. – №6. – 34–39.

Реалізація вказаних завдань та закріплення правових норм, що регулюють діяльність місцевого самоврядування, відбулися у Законах «Про територіальне самоврядування»<sup>10</sup>, «Про гмінне самоврядування»<sup>11</sup>, «Про вибори до рад гмін»<sup>12</sup> від 10 березня 1990 р., а також у відповідних змінах до чинної на той час у Польській Народній Республіці Конституції 1976р., які остаточно закріпили в країні гмінне самоврядування<sup>13</sup>.

Нововведенням творців реформи стало запровадження такої адміністративно – територіальної одиниці, як район. За своїм місцем у системі місцевого самоврядування Польщі він підпорядковувався воєводству, не наділявся власними обов'язками і повноваженнями та виконував тільки технічно – організаційні функції.

Внаслідок адміністративно – територіальної реформи держава була поділена на 16 воєводств і 373 повіти, була створена триступенева структура територіального поділу: самоврядні гміни і урядово – самоврядні повіти та воєводства.

Однією із засад цієї системи стало положення про незалежність між рівнями самоврядних громадських організацій: ні повітове, ні воєводське самоврядування не мало контрольних повноважень щодо гмін.

Таким чином зі створенням гміни відбулася відродження повноцінної та самодостатньої територіальної громади.

Процес надання місцевому самоврядуванню реальних повноважень отримав законодавче підтвердження вже у 1992 р. Згідно з Конституційним законом «Про відносини між законодавчою та виконавчою владами республіки Польщі» та «Про місцеве самоврядування» від 17 жовтня 1992 р. -міське самоврядування стало визначальною формою організації громадського життя на місцях (ст.70), органам якого надавалося право на комунальну власність, доходи, субсидії та дотації<sup>14</sup>.

Із вищесказаного можна зробити висновок, що в результаті відновлення місцевого самоврядування в Польщі було встановлено дуалістичний поділ громадської адміністрації на урядову та територіальну. Наділення органів місцевого самоврядування статусом юридичної особи автоматично забезпе-

<sup>10</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r. Nr 16, poz. 95.

<sup>11</sup> Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 // [Електронний ресурс]: [www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095](http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095).

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. Ordynacja wyborcza do rad gmin // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r. Nr 16, poz. 96.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1990 r. Nr 16, poz. 94.

<sup>14</sup> Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки / Є. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – № 1, – С. 13–18.

чило їм право на володіння майном, можливість формувати власний бюджет, здатність приймати рішення від свого імені й під власну відповідальність. Цим кроком також було унеможливлено вплив центральних органів держави на справи, що стосуються виключно територіальних громад.

Наступний крок на шляху демократизації місцевої влади і удосконалення територіального самоврядування було здійснено у 1998–1999 р.р., коли відбулося відновлення самоврядування у воєводствах і повітах.

Метою даної реформи, як визначив проф. Єжи Корчак у статті «Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки» є децентралізація системи управління державою шляхом перенесення більшості функцій і повноважень з центрального рівня на рівень воєводств, повітів і гмін, зосередження центрального шабля влади на загальнодержавних завданнях переважно стратегічного характеру<sup>15</sup>.

Відповідно до норм конституції та згідно з принципами унітарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам, творці реформи вирішили, що основний територіальний поділ повинен:

- складатися з трьох шаблів – гміни, повіти, воєводства;
- відповідати принципіві, що кожна одиниця поділу повинна бути одночасно одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень<sup>16</sup>.

Після тривалої підготовки, 5 червня 1998 р. були прийняті три важливих закони: Закон «Про повітове самоврядування»<sup>17</sup>, Закон «Про самоврядування воєводства»<sup>18</sup> та Закон «Про урядову адміністрацію у воєводстві»<sup>19</sup>.

Впровадження 1998 році трьохступеневого адміністративного устрою в державі зумовило створення органів територіального самоврядування в гміні, повіті та воєводстві. Одночасно локальна урядова адміністрація, представником якої є воєвода, стала функціонувати лише у воєводстві.

Необхідно відмітити, що на початковому етапі формування системи полики не планували створювати таку одиницю системи місцевого самоврядування як повіт. Проте, коли усі повноваження вже передали на рівень гмін, закріпивши їх законодавчо, з'ясувалося, що є ряд питань, які на жодній із основних ланок не вирішуються. Виникла потреба у проміжній ланці, яка

<sup>15</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1998 r. Nr 91, poz. 578.

<sup>16</sup> Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати // [Електронний ресурс]: [www.dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html](http://www.dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html).

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1998 r. Nr 91, poz. 578.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1998 r. Nr 91, poz. 576.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o administracji rządowej w województwie // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1998 r. Nr 91, poz. 577.

б охоплювала спільні інтереси гмін. В. Томашевський, погоджуючись з необхідністю повітового управління, зазначає, що все ж таки повіт є своєрідною та необхідною адміністративною одиницею, оскільки до 1999 р., між гмінами, воєводствами і керівниками районних установ постійно тривали суперечки щодо завдань, наданих тим чи іншим одиницям на основі певного закону. Тепер ця суперечка зникла<sup>20</sup>.

Таким чином, повіт був потрібен для заповнення вакууму між великим регіоном та малим муніципалітетом і, як наслідок, виявилось, що він є ефективним агентом по наданню послуг на місцевому рівні.

Наступним кроком на шляху реформи було створення органів самоврядування у воєводствах. У результаті кількість воєводств зменшилася з 49 до 16. Міста, які позбулися статусу воєводських, стали міськими повітами, або містами на правах повіту<sup>21</sup>.

Таким чином, новий адміністративно-територіальний поділ впроваджувався у життя та шляхом обмеження на рівні воєводств функцій державної адміністрації, яка діяла поряд із адміністрацією самоврядування воєводства та запровадження адміністрації самоврядування на всіх трьох рівнях територіального поділу – гміни, повіту й воєводства.

Новий адміністративно-територіальний поділ, згідно з приписами акта сейму від 24 липня 1998 р., офіційно запроваджувався на території Польщі з 1 січня 1999 р. Як і до 1975 р., устрій держави опирався на воєводства, повіти і гміни<sup>22</sup>.

Відповідно до нового поділу Польща поділяється на 16 воєводств, 308 сільських і 65 міських повітів (міста на правах повітів) і 2489 гмін<sup>23</sup>.

Система місцевого самоврядування після реформи включає регіональні, повітові і спільноти гмін, які відповідають трьом різним рівням основного територіального поділу держави. Між трьома рівнями самоврядування немає відносин організаційної залежності. Вони є рівноправними і різняться за поставленими завданнями.

Завдання базового характеру перебувають у компетенції гмін. До їх обсягу належать усі публічні завдання, не передбачені для інших суб'єктів. Вони виконують також завдання, делеговані їм центральним урядом<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> W. Tomaszewski, Ocena reformy administracji publicznej / W. Tomaszewski // Państwo – Rząd – Administracja / – Wrzesień 1988/ – № 7. – s. 6–7, с. 6.

<sup>21</sup> Сосновскі Р. Польський досвід у сфері реформування держави і побудови розвинутих місцевих органів самоврядування // [Електронний ресурс] – Режим доступу: [www.soskin.info/ea.php?pokazold=200716&n=1-2&y=2007](http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=200716&n=1-2&y=2007).

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1998 r. Nr 96, poz. 603.

<sup>23</sup> Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі / Віче – 2011. – № 14.

<sup>24</sup> Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати // [Електронний ресурс]: [www.dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html](http://www.dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html).

Другий рівень місцевого самоврядування – це повіт. На відміну від гміни, повіт виконує ті публічні завдання, які надані йому законом. Повіт, як і гміна, є юридичною особою, і його самостійність підлягає судовому захисту (ст. 1–4). Обсяг завдань і функцій повіту має комплексний характер по відношенню до функцій гміни, тобто повіт виконує те, чого гміна виконати не може. Слід підкреслити, що перший немає жодних контрольних або керівних повноважень щодо останньої<sup>25</sup>.

Самоврядування на рівні воєводства покликано реалізувати регіональні інтереси держави. Для цього було зменшено кількість воєводств, щоб вони могли бути конкурентоспроможними відносно регіонів Європи. Прихильники цієї концепції обґрунтували таку роль воєводства, наголошували на глобалізації економічних і соціальних процесів, наслідках відкриття польської економіки, необхідності координування і раціоналізації регіональної політики напередодні вступу Польщі до Європейського союзу<sup>26</sup>.

Польський закон закріплює самостійність і власну юрисдикцію воєводства як одиниці самоврядування, а також дуалістичну модель управління воєводством двома окремими структурами: виконавчим органом регіонального самоврядування на чолі з маршалком воєводства та урядовою адміністрацією на чолі з маршалком воєводства та урядовою на чолі з воєводою. Це забезпечує унітарність польської держави, взаємозв'язок регіональної політики зі стратегією державної політики<sup>27</sup>.

Відтак, після завершення реформи в усіх основних територіальних одиницях країни був закладений фундамент демократичних інституцій громадянського суспільства: функціонування представників місцевої і регіональної влади, обраної і контрольованої громадою<sup>28</sup>.

Таким чином, після законодавчого закріплення сучасної системи місцевого самоврядування в Польщі було забезпечено трансформацію організаційної структури країни з відомчо-територіальної на територіальну. Це наблизило Республіку Польща до Європейських стандартів територіального устрою держави і структури органів місцевого самоврядування, які базуються на принципах побудови громадянського суспільства, субсидіарності, ефективності, прозорості, відкритості, підзвітності та гнучкості.

Проте, на цьому реформування у 1998-1999 р.р. місцевого самоврядування не закінчилося. Починаючи з 1998 р., в Польщі проводяться системні

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1998 r. Nr 91, poz. 578.

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r o administracji rządowej w województwie // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1998 r. Nr 91, poz. 577.

<sup>27</sup> Шаповалова Н., Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати // [Електронний ресурс]: [www.dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html](http://www.dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html).

<sup>28</sup> Корчак Є. Адміністративна реформа в Польщі: спроба оцінки / Є. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – № 1, – С. 13–18.

політичні, економічні та адміністративні реформи. Створюється нова модель управління, що забезпечує реальну участь суспільства у здійсненні влади та ефективність прийнятих рішень. У рамках системної реформи держави формуються інститути демократичного контролю за адміністрацією на всіх рівнях територіального поділу країни, підвищується ефективність управління шляхом розподілу завдань за різними рівнями; упорядковується територіальний поділ країни; створюються інструменти проведення регіональної політики; децентралізується система фінансів; організація публічної влади приводиться у відповідність до стандартів ЄС<sup>29</sup>.

Зокрема, до 2002 р. згідно з законом «Про гмінне самоврядування» від 8 березня 1990 р., виконавчі органи гміни були колегіальними органами<sup>30</sup>. Проте, відповідно до закону Республіки Польща від 20 червня 2002 р. «Про безпосередні вибори в'їта, бургомістра та президента міста» виконавчий орган місцевого самоврядування, тобто гміни, стає одноосібним<sup>31</sup>. Ще одним нововведенням цього закону стало право жителів громади безпосередньо обирати керівника гміни, а не через вибраних представників, як це було до 2002 року<sup>32</sup>. Перехід до прямих виборів не тільки підняв індивідуальну відповідальність кожного жителя гміни, полегшив забезпечення управлінського контролю, а й відповідає традиційному досвіду самоврядування.

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

Констатуючи успішність Польщі у реформуванні місцевого самоврядування, ми повинні наголосити на тому, що ця країна мала найкращі стартові умови порівняно з іншими пострадянськими державами.

Серед цих умов можна назвати:

- наявність досить глибоких історичних коренів державності, більш-менш тривалого досвіду життя в умовах демократії;
- відносно невеликий (порівняно з країнами пострадянського простору) строк панування тоталітарного режиму та його відносно м'який характер;
- консолідований вибір правлячою елітою й населенням цих держав західноєвропейської моделі державного устрою й орієнтація на швидку інтеграцію до основних європейських структур (ЄС, НАТО);

<sup>29</sup> Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 1998 r. Nr 91, poz. 578.

<sup>30</sup> Ustawa o samorządzie gminnym z dnia 8 marca 1990 // [Електронний ресурс]: [www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095](http://www.isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095).

<sup>31</sup> Ustawa z dnia 20 czerwca 2002 r. O bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej z 2002 r. Nr 113, poz. 984.

<sup>32</sup> Там.



- цивілізоване проведення приватизації, повернення приватної власності, націоналізованої в процесі встановлення прорадянських режимів, законним власником або їх спадкоємцям;
- успішне просування шляхом створення ефективної ринкової економіки і переходу до правової держави і громадянського суспільства<sup>33</sup>.

Таким чином, місцеве самоврядування Республіки Польща не запроваджувалося з чистого листа. Воно мало під собою ґрунтовні самоврядні традиції, які еволюціонували протягом тривалого часу, відображалися в сучасній системі територіального самоврядування, провідне місце в якій займають права, свободи та інтереси громадян Польщі.

Україна не мала подібних умов і традицій, внаслідок чого значно пізніше розпочала реформу децентралізації влади. Визначальним кроком реформи стала Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальна організація влади в Україні, схвалена Кабінетом Міністрів України<sup>34</sup>.

В концепції зазначається, що в Україні в даний час ефективного та швидкого розв'язання потребують такі проблеми:

- погіршення якості та доступності публічних послуг внаслідок ресурсної неспроможності переважної більшості органів місцевого самоврядування здійснювати власні і делеговані повноваження;
- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад;
- нерозвиненість форм прямого народовладдя, неспроможність форм прямого народовладдя, неспроможність членів громад до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав та інтересів у співпраці з органами місцевого самоврядування і місцевими органами виконавчої влади та досягнення спільних цілей розвитку громади;
- зниження рівня професіоналізму посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема внаслідок низької конкурентно-спроможності на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень;
- надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та фінансово-матеріальних ресурсів та ін.

Концепція визначає також конкретні шляхи і способи розв'язання проблеми<sup>35</sup>. На реалізацію концепції, зокрема на реформування територіальної

<sup>33</sup> Данильян О. Г. Соціальні протиріччя у посттоталітарних системах: методологія дослідження та розв'язання / – Х.: Основа, 1998, с. 77.

<sup>34</sup> Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Відомості Верховної Ради України, 2015, № 13, ст. 91.

<sup>35</sup> Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р.

організації влади прийнято 4 вересня 2015 р. Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»<sup>36</sup>.

Національний інститут стратегічних досліджень розробив конкретний план – 5 необхідних кроків для проведення реформи, зокрема:

Визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. Створити трьохрівневу систему адміністративно-територіального устрою в Україні.

Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування різних рівнів. Необхідно найбільш важливі для людей повноваження передати на найближчий до людей рівень влади.

Розмежувати повноваження між органами місцевого самоврядування та виконавчої влади. Передати основні повноваження місцевих держадміністрацій органам місцевого самоврядування. Виконавчій владі залишити тільки право контролю.

Визначити, скільки ресурсів треба на кожному рівні. Планується оновити бюджетну систему. Громади повинні мати власні бюджети, можливість об'єднувати зусилля і фінанси, вони повинні мати ресурси для вирішення загальних питань розвитку.

Необхідно сформулювати органи місцевого самоврядування підзвітні перед виборцями і державою. Населення (виборці) зрозуміють, що від їхнього голосування залежить, як працюватиме для них місцева влада, а отже від них самих залежить якість життя<sup>37</sup>.

В аналітичній записці Національного інституту стратегічних досліджень розглядаються ризики, які можуть виникнути в Україні у процесі здійснення реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою держави. Прогнози серед іншого побудовані на основі використання досвіду зарубіжних країн, які зіткнулися з певними проблемами під час запровадження адміністративно-територіальних реформ. Надано рекомендації щодо заходів, які мають пом'якшити вплив на політичний процес негативних явищ, супутніх процесові децентралізації.

В країнах Європи, де проводилась децентралізація, мав місце опір укрупненню адміністративно-територіальних одиниць. Навіть у Польщі, де адміністративно-територіальну реформу з укрупнення воєводств підтримали практично всі парламентські політичні сили, чинився опір на регіональному та локальному рівнях. Як наслідок, замість запланованих 12 великих воєводств було утворено 16 (при цьому за основу фактично був узятий адміністративно-територіальний поділ Польської Народної Республіки до

<sup>36</sup> Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» // Відомості Верховної Ради України, 2015, № 13, ст. 91.

<sup>37</sup> Доповідна записка Національного інституту стратегічних досліджень / [www.niss.gov.ua/](http://www.niss.gov.ua/).

1976 р.), а кількість повітів порівняно із проектом було збільшено майже вдвічі. Унаслідок цього плани уряду щодо створення фінансово сильних повітових бюджетів залишилися значною мірою нереалізованими<sup>38</sup>.

Укрупнення ж територіальних громад (гмін) відбулося у примусовому порядку ще у 1990 р. Натомість у Франції примусове укрупнення взагалі не здійснювалося нині в країні гостро стоїть проблема фінансової спроможності дрібних громад.

У Румунії проект адміністративно-територіальної реформи 2011 р. стримував активізацію за відродження у тих чи інших формах ліквідованої Угорської автономної області. На реалізації цієї ідеї наполягала одна із правлячих партій – Демократична спілка угорців Румунії. Це суперечило позиції інших партнерів по коаліції, які наполягали на укрупненні повітів відповідно до меж великих за площею регіонів розвитку. Дані суперечності між коаліційними партнерами призвели до зриву реформи адміністративно-територіального устрою<sup>39</sup>.

У Великобританії після активної фази революції – автономізації Шотландії та Уельсу – виявилася тенденція до поступового розширення представництва національних партій у парламентських (асамблеях) цих регіонів.

В Італії у 1990-х роках регіоналістські рухи активізувалися на Півночі країни. В умовах децентралізаційного унітарного устрою вони вимагали розширення власної бюджетної бази розвинених регіонів, а у перспективі – навіть федералізації державного устрою. У даному разі зростання популярності ідеї федералізації експерти схильні пов'язувати із так званим «регіональним парадоксом»: регіоналізація ще у 1940-х роках відбулася без належного матеріального та ресурсного забезпечення<sup>40</sup>.

Отже, враховуючи неоднозначні регіоналізації в європейських країнах, так і не був ухвалений розроблений Радою Європи проект Європейської Хартії регіонального самоврядування. Даний документ встановлював поняття регіонального самоврядування, а також їхні права (у тому числі в галузі між-регіонального співробітництва)<sup>41</sup>. І це при тому, що проект передбачав право будь-якої країни-члена Ради Європи на адаптацію застосування, а також визначав засади здійснення адміністративного нагляду за їх діяльністю органів регіонального самоврядування з боку держави.

<sup>38</sup> Журек Л. Доходи територіальних одиниць самоврядування та система податків. // Узгаляння польського досвіду самоврядування в Україні / Упоряд. Т. Шамайда, О. Дмитренко – К.: Агентство «Україна», 2001. – С. 31.

<sup>39</sup> Матей Б. Пропозиції щодо нової адміністративно-територіальної організації // Всесвітня служба Радіо Румунія. Українська редакція.

<sup>40</sup> Бабінова О. О. Державна регіональна політика і регіональний розвиток: сучасні реалії України та європейських досвід – К.: Фенікс, 2011. – С. 65, 74–75.

<sup>41</sup> Там.

Враховуючи досвід європейських країн, ситуацію яка склалася в окремих регіонах, де має місце збройне втручання Російської Федерації, Україна має серйозні проблеми з реформою децентралізації влади.

### Анотація

В даній статті розглядаються проблеми місцевого самоврядування та децентралізації влади в Україні та Польщі. Звернуто увагу на виклики та наслідки, які мали місце у зв'язку з проведенням цього типу реформ. Одночасно зазначено проблеми у діяльності органів місцевого самоврядування в окремих європейських країнах.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, децентралізація влади.

### Streszczenie

#### **Reformy samorządu terytorialnego na Ukrainie i w Polsce po 1990 roku**

W artykule rozważane są zagadnienia funkcjonowania samorządu terytorialnego i decentralizacji władzy na Ukrainie i w Polsce. Wskazano na wyzwania i konsekwencje związane z przeprowadzeniem tego typu reform. Równocześnie nakreślono problemy w działaniu samorządu terytorialnego w wybranych krajach europejskich.

**Słowa kluczowe:** samorząd terytorialny, decentralizacja władzy.

### Summary

#### **Reform of self government in Ukraine and Poland**

This article is devoted to the problems of self government, decentralization of power in Ukraine and Poland, the risks that have occurred in many European countries and which must be considered during the reform in Ukraine.

**Key words:** self government, decentralization of power.