

Міністерство освіти і науки України
Чернівецький національний університет
імені Юрія Федьковича

Факультет історії, політології та міжнародних відносин
Кафедра політології та державного управління

Розвиток місцевого самоврядування – основа
децентралізації влади в сучасній Республіці Польща

Кваліфікаційна робота
Рівень вищої освіти - другий (магістерський)

Виконав:

студент 6 курсу, групи 606
спеціальності

281 Публічне управління та
(шифр і назва спеціальності)
адміністрування

Букатка Олександр Олександрович
(прізвище та ініціали)

Керівник д.політ.н., проф. Бурдяк В. І.
(прізвище та ініціали)

Рецензент _____
(прізвище та ініціали, кафедра, університет)

До захисту допущено:

Протокол засідання кафедри №

від „____” _____ 2022 р.

зав. кафедри _____ проф. Круглашов А.М.

Чернівці – 2022

ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	5
ВСТУП.....	6
РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВІ	11
1.1. Теоретичне обґрунтування дослідження децентралізації влади.....	11
1.2. Методологічні підходи до процесу формування та інституціоналізації децентралізації публічної влади	15
1.3. Аналіз використаних джерел.....	20
РОЗДІЛ 2. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ І РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ПОЛЬЩІ.....	27
2.1. Децентралізація в державотворчій практиці публічної влади Республіки Польща: історичний дискурс	27
2.2. Законодавче регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Республіці Польща.....	37
2.3. Специфіка та особливості впровадження реформи в процесі децентралізації влади в Республіці Польща.....	47
РОЗДІЛ 3. РОЗВИТОК ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА.....	56
3.1. Сучасний розвиток системи децентралізації в Республіці Польща.....	56
3.2. Фінансова децентралізація – запорука успіху реформи місцевого самоврядування в Республіці Польща	62
3.3. Можливості використання досвіду децентралізації Республіки Польща для України.....	69
ВИСНОВКИ.....	79
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	85
ДОДАТКИ.....	96

Анотація

В науковій роботі аналізуються теоретико-методологічні підходи до дослідження процесів децентралізації. Особлива увага приділяється досвіду впровадження реформи децентралізації в Республіці Польща. Акцентується увага на дослідженні історичних та організаційно-правових засад функціонування системи місцевого самоврядування. Серед іншого, досліджується проблематика використання досвіду впровадження реформи децентралізації Республіки Польща в Україні.

Метою наукової роботи є висвітлення процесу імплементації реформи місцевого самоврядування в Республіці Польща та дослідження її сучасного стану.

Досягнення поставленої мети дозволить сформулювати комплексне бачення подальшого розвитку системи місцевого самоврядування в Республіці Польща та світі.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, реформи, досвід, управління.

Abstract

The Master's paper analyses theoretical and methodological approaches of investigation the process of decentralisation. The main attention is paid to the experience of implementation of the decentralisation reform in the Republic of Poland. The attention is emphasised in the investigation of historical, organisational and legal principles of functioning of the local self government system. Also it is investigated the problems of using the experience of implementation the Republic of Poland decentralisation reforms in Ukraine.

The aim of the Master's paper is to highlight the process of implementation of the decentralisation reform in the Republic of Poland and the investigation of its current conditions.

Achievement of the set goals helps to form the comprehensive vision of further development of the local self government system in the Republic of Poland and in the world.

Keywords: decentralisation, local self government, reforms, experience, management.

Кваліфікаційна робота містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів наукових досліджень інших авторів мають посилання на відповідне джерело.

(підпис) О. О. Букатка

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

ВВП – валовий внутрішній продукт

ЄК – Європейська Комісія

ЄС – Європейський Союз

ОМС – Органи місцевого самоврядування

ОТГ – Об'єднана територіальна громада

ПДФО – Податок на доходи фізичних осіб

ПОРП – Польська об'єднана робітничка партія

ПНР – Польська Народна Республіка

РП – Республіка Польща

СРСР – Союз радянських соціалістичних республік

ЦСЄ – Центрально-Східна Європа

ВСТУП

Актуальність дослідження: Кожне суспільство прагне свого розвитку та шукає власні шляхи для його досягнення. Це стосується беззаперечно всіх народів світу. Процеси демократизації, які розпочалися в минулому столітті та активно розвиваються тепер в багатьох державах, включають в себе реформування ряду сфер, в тому числі і сфери організації державної влади та місцевого самоврядування.

Наразі, світова тенденція свідчить, що місцеве самоврядування є вагомим чинником розвитку демократії та економічного піднесення держави. Тому, необхідним залишається правильна та ефективна організація діяльності як місцевого самоврядування так і державного апарату загалом, оскільки саме від такої діяльності залежатиме досягнення щасливого майбутнього.

Місцеве самоврядування, як циркулююча частина у системі державної влади сформована ще з давніх часів, та функціонує в рамках єдиної державної структури у багатьох державах. Проблеми, які виникають в останні десятиліття вимагають швидкої реакції з боку держави та її інституцій. Власне, задля цього і необхідно вибудовувати ефективний державний механізм. Науково-дослідницька база дослідження процесів становлення місцевого самоврядування дає змогу визначити найбільш ефективні моделі організації державної влади. Однак, найбільш розвиненою та дієвою залишається модель децентралізації державної влади, яка поєднує в собі кращі практики організації влади як на місцевому рівні, так і на центральному шаблі влади.

Окремої уваги зі сторони дослідників вимагає тема децентралізації в Республіці Польщі, яка стала прикладом для наслідування багатьом країнам Європи та світу. Власне, проблема дослідження полягає у виявленні ряду ефективних підходів до впровадження реформи, пошуку механізмів та методик, які б дозволили перейняти польський досвід та включити його до списку кращих світових практик організації влади на місцевому рівні.

Здійснення реформи децентралізації є одним із вкрай важливих механізмів, що дозволяє певним чином трансформувати систему публічної адміністрації,

адже місцеве самоврядування являється важливим інструментом децентралізації влади.

Польща є однією із перших держав у Центрально – Східній Європі, яка здійснила реформу врядування, наділивши адміністративні одиниці сильною владою. Тому вважаємо, що польський досвід є вкрай важливим та актуальним як і для України, так і для інших держав, які стоять на шляху перетворень.

Процесам впровадження реформи децентралізації в різних країнах Європи присвячена велика кількість наукових досліджень як українських, так і зарубіжних, зокрема польських вчених.

Серед українських дослідників слід назвати праці В. Б. Авер'янова, О. М. Бориславської, В. Т. Бусел, В. В. Григор'єва, В. О. Корнієнко, В. С. Куйбіди, М. І. Лахижі, А. А. Стародубцева, М. В. Цвіка.

Проблематика дослідження реформи децентралізації представлена у працях зарубіжних дослідників: Г. Гожеляка, Я. Гонцяжа, З. Долецького, Г. Іздебського, М. Кулеші, Є. Регульського.

Проте, слід зазначити, що незважаючи на велику джерельну базу дослідження, існує потреба в подальшій аналітичній та науковій розробці даної проблеми, задля вивчення процесів реформування системи місцевого самоврядування в Республіці Польща.

Питання дослідження організації державної влади є вкрай актуальним, ще й тому, оскільки сформована система державного апарату в багатьох державах світу не відповідає сучасним тенденціям організації влади, які полягають у розширенні доступу населення до адміністративних послуг, дебіюрократизації, безпосередньої участі громадськості у прийнятті рішень, технологічному розвитку світу.

Варто також пам'ятати й про те, що децентралізація у сучасний період розвитку суспільства, є однією із найбільш ефективних моделей формування державної влади. Більше того, зараз ми маємо можливість спостерігати, коли держави, що провели процеси децентралізації в минулому столітті мають значно вищі економічні показники розвитку, ніж ті, які загальмували цей процес.

Власне, це стосується польського досвіду реформування системи публічної адміністрації.

У цьому контексті, варто наголосити на засадах дослідження децентралізації в сучасному світі. В нашій державі донедавна цьому питанню приділялася незначна увага. Проте, після того, як Україна розпочала свій шлях до децентралізації влади, воно набуло неабиякого інтересу та отримало новий імпульс і зміст. Зріс й інтерес дослідників, які почали більш активно вивчати кращі практики реалізації системної реформи децентралізації в світі.

Для України це питання є вкрай важливим, особливо крізь призму реформування державного сектору й залучення нових практик та підходів для реалізації політики у сфері електронного врядування та державній службі.

Глибоко переконані, що детальний аналіз та вивчення польської практики впровадження децентралізації, є необхідним у сучасному світі, в тому числі і у нашій країні. Тому, однією з актуальних проблем науки державного управління постає всебічний аналіз засад реформування децентралізації влади в Польщі.

Об'єкт дослідження: Місцеве самоврядування та його практичне значення в сучасному світі.

Предметом дослідження є розвиток місцевого самоврядування – основа децентралізації влади в сучасній Республіці Польща.

Мета і завдання дослідження. Мета даної наукової роботи полягає у ґрунтовному і всебічному висвітленні теоретичних та практичних підходів до дослідження децентралізації в світі, зокрема децентралізації влади на території Республіки Польща. Сформульована мета передбачає розв'язання цілої низки конкретних завдань, а саме:

- виокремити теоретико-методологічні основи та підходи до вивчення генези місцевого самоврядування та децентралізації;
- дослідити історичні традиції розвитку системи місцевого самоврядування в Польщі;
- проаналізувати організаційно-правові засади децентралізації влади на території Республіки Польща;

- визначити можливості використання польського досвіду реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Методи дослідження в магістерській роботі. Задля проведення ефективної дослідницької роботи були використані наукові та дослідницькі праці як зарубіжних так і вітчизняних вчених, які займаються проблемами дослідження формування засад децентралізації. Методологічною основою роботи послужили наступні методи: порівняльний, системний аналіз, історичний, систематизації та класифікації, абстрагування й аналогії. В сукупності ці методи дали змогу дослідити та охарактеризувати концептуальні засади дослідження децентралізації влади в сучасній державі.

Стан наукової розробки теми. Проблематикою дослідження децентралізації в сучасному світі займалися О. М. Бориславська, В. М. Васильєва, О. І. Васильєва, О. Т. Гаспарян, І. А. Іншаков, І. А. Заверуха, Е. Д. Захарченко, А. Г. Каліновський, Е. А. Колеснева, С. А. Колесник, В. С. Куйбіда, А. П. Лелеченко, О. В. Люта, Я. В. Мельник, О. В. Петришин, Н. Г. Пігуль, О. І. Ременяк, А. А. Стародубцев, М. В. Цвік, Ю. С. Шемшушенко.

Наукова новизна магістерської роботи полягає в тому, що вона є спробою комплексного дослідження процесу децентралізації в Польщі. Починаючи від їх історичних передумов, теоретичного та методологічного підґрунтя, організаційно-правового функціонування до результатів впровадження, визначення позитивних і негативних моментів та суперечностей. Проаналізовано декілька інтерв'ю із представниками органів місцевого самоврядування Польщі та зроблено висновки щодо подальшої долі реформи децентралізації.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що положення та висновки цієї роботи можна використовувати для подальшого вивчення децентралізаційних процесів у Польщі, з точки зору співставлення її переваг із недоліками, правовими та організаційними аспектами.

Дана наукова робота має свою корисність в тому, що в подальшому може використовуватися для широкого та комплексного дослідження реформ децентралізації в країнах Центрально-Східної Європи.

Акцентуємо увагу на тому, що окремі позиції, які запропоновані у роботі, можуть бути використані органами місцевого самоврядування задля покращення їх діяльності.

Апробація. Основні положення цієї роботи були апробовані в публікації тез на XII Міжнародній науково-практичній конференції «Розвиток політичної науки: європейські практики та національні перспективи» (Чернівці, 2022).

Структура магістерської роботи. Магістерська робота складається зі вступу, трьох розділів, шістьох підрозділів, висновків та списку використаних джерел. Основний текст викладено на 79 сторінках, загальний обсяг роботи становить 84 сторінки (без списку використаних джерел). Список використаних джерел складається з 74 праць.

РОЗДІЛ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВІ

1.1. Теоретичне обґрунтування дослідження децентралізації влади

Історичний розвиток людства наштовхував суспільство на пошук нових та ефективних моделей, з яких починатиме формуватися суспільний лад. Ще в античні та стародавні часи в процесі зародження суспільних утворень існували окремі позиції та думки, щодо того, якою має бути система врядування. Так, довгий час переважали авторитарні моделі управління, згодом вони дещо змінювалися. Перед людьми постійно виникали різноманітні проблеми, які необхідно було оперативно та ефективно вирішувати. Це і сприяло пошуку такої моделі управління, яка б забезпечувала конкретний результат для суспільства.

Після завершення Другої світової війни окремі держави стали на шлях реформ для відновлення економіки та зростання добробуту людей. Згодом, в 90-х роках після того, як на карті світу з'явився ряд незалежних держав, змінилася політична кон'юнктура – розпочався процес реформування, в тому числі і системи місцевого самоврядування.

Ці та інші події призвели до виокремлення нової та ефективної моделі державного управління, яка функціонує на балансі взаємодії влади та суспільства – децентралізації, важливе значення для вивчення та виокремлення якої відіграла політологічна наука. Крім того, слід зазначити, що політологія як наука, сформувала низку теоретичних та практичних підходів до процесу втілення децентралізованих моделей у суспільну реальність.

Аналіз та дослідження наукової літератури показав, що на сьогодні в політології існує ряд підходів до визначення терміну «децентралізація».

Так, Енциклопедичний словник визначає це поняття як передачу функцій управління від центральних органів влади місцевим органам, розширення кола повноважень органів нижчого підпорядкування управління за рахунок вищих, та як процес розширення і зміцнення прав та повноважень адміністративно-

територіальних одиниць або нижчих органів та організацій за одночасного звуження прав і повноважень відповідного центру [40, с. 167-169].

Енциклопедія державного управління говорить, що децентралізація це спосіб територіальної організації влади, за якого держава передає право на прийняття рішень із визначених питань або у визначеній сфері, структурам локального або регіонального рівня, що не належать до системи виконавчої влади і є відносно незалежними від неї [18, с. 165-170].

Великий тлумачний словник української мови визначає децентралізацію як систему управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоуправління; скасування або послаблення централізації [6, с. 210-219].

Сучасні дослідники зауважують, що децентралізація це спосіб організації влади, згідно з яким територіальні одиниці самостійно вирішують питання місцевого характеру та реалізують власні повноваження у межах, які встановлені законом.

Отож, особливістю таких визначень є новий підхід до розподілу і реалізації владних й інших адміністративних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю [4, с. 12-14].

Необхідно підкреслити, що децентралізація як система не передбачає механізму, за яким вищий орган влади в ієрархії здійснює втручання в організацію діяльності певних повноважень органу нижчого рівня. Це дозволяє максимально забезпечити процес розподілу повноважень та встановлення меж відповідальності. Також такий процес організації влади передбачає використання функцій нагляду та контролю, які використовуються у випадках та у спосіб, передбаченими законом.

Децентралізація є вкрай складною моделлю організації влади, яку науковці частіше за все розкривають через її вплив на процес організації системи

територіального устрою, розподіл функцій між органами влади та взаємодію всередині системи публічної влади.

В теперішній час в політологічній науці вкрай актуальною являється проблема розподілу ресурсів задля організації ефективного процесу державного управління, яке передбачає перерозподіл владних повноважень між центром та адміністративно-територіальними одиницями. Цей процес варто відносити до системи децентралізованого управління, яке поширюється не тільки на федеративні держави, а й на унітарні. Втім, відсутність єдиного розуміння децентралізації ускладнює використання цього концепту в рамках емпіричних досліджень, тому слід визначити, які процеси в історичному розвитку світових політичних систем призвели до виникнення такої форми організації влади і напрацювати підхід до операціоналізації такого поняття.

Спочатку, децентралізація з політологічної точки зору розглядалася як спосіб збільшення ефективності та конкурентоспроможності регіональних груп, проте пізніше концепт децентралізації почав будуватися на її соціально-економічних можливостях. Р. Даль зазначав, що децентралізація може підвищувати економічні можливості держав, оскільки вона протиставляється державному регулюванню економіки, якому зазвичай притаманна велика корупційна складова. Д. Белл стверджував, що в сучасному світі змінюється розуміння соціальної та політичної одиниці, відтак змінюється і процес прийняття політичних рішень [8, с. 50-54].

У цьому контексті децентралізація відіграє важливе значення, наділяючи повноваженнями адміністративні утворення, об'єднуючи їх під єдиним центром.

Важко уявити, як діє державний апарат, який функціонує на основі повної централізації, без передачі певних повноважень на нижчі щаблі влади. Такий варіант можливо втілити тільки в маленьких державах. Відповідно, децентралізація в цьому контексті являється стандартною характеристикою сучасної держави. Проте, виникає чимало питань, як з політологічної точки зору досліджувати процеси децентралізації, що розвиваються в тих чи інших

держав? Для відповіді на це питання науковці, які працюють в рамках порівняльних досліджень пропонують різні типології децентралізації. До прикладу, Д. Трейсман виділяє три основні типи децентралізації, які розвивалися в політологічній теорії держави – адміністративна, політична та податкова [34, с. 4-5]. Кожна з яких містить істотні відмінності між собою, та дозволяє реформувати владний апарат, акцентуючи увагу на проблемних позиціях.

Польський професор Є. Рушковський, аналізуючи територіальну децентралізацію, виокремлює три її системотворчі компоненти:

– децентралізація політична (відповідний устрій). Публічно-правовий статус органів місцевого самоврядування походить від специфічного способу формування цих органів та їх представницького характеру. Відповідні конституційні гарантії формування системи органів місцевого самоврядування, її зміст та організація засвідчують незалежність таких органів від держави [4, с. 12-14];

– децентралізація адміністративна полягає в тому, що на органи місцевого самоврядування покладено завдання, а відтак функції і повноваження щодо задоволення публічного інтересу в межах відповідної території [4, с. 12-14];

– децентралізація фінансова передбачає наявність власних фінансових та матеріальних засобів і означає здійснення правомочностей щодо володіння, користування і розпорядження фінансовими ресурсами, які перебувають у власності громад [4, с. 12-14].

Отже, слід підкреслити, що децентралізація, як модель організації влади та один з найбільш ефективних механізмів взаємодії влади і суспільства формувалася шляхом виокремлення різних теоретичних підходів щодо організації влади в політологічній науці та практичному застосуванню в реальному житті. Різноманітність підходів щодо визначення поняття децентралізації та його операціоналізації свідчить тільки про глибоку наукову базу дослідження в політологічній теорії держави такого явища як децентралізація, а широкий спектр наукової джерельної бази дозволяє

відкривати нові моделі та механізми децентралізації, які слід використовувати в практичній сфері.

1.2. Методологічні підходи до процесу формування та інституціоналізації децентралізації публічної влади

Методологічна база дослідження процесів децентралізації ґрунтується на тій інформації, яка має теоретичне та практичне застосування у політології та державному управлінні. Тому, власне, необхідно розглядати проблему дослідження децентралізації влади в різних контекстах.

Методологічна основа для визначення поняття децентралізації влади повинна мати сформоване уявлення про те, як вона функціонує та циркулює в контексті взаємодії в системі державного управління. Однак, дослідження явища децентралізації як в правовій теорії, так і в управлінській практиці вимагає формування сукупності теоретичних висновків, які можуть бути сформовані тільки тоді, коли буде здійснено аналіз особливостей процесів децентралізації.

Власне, задля цього необхідна відповідна методологія, яка дозволить не тільки правильно сприймати децентралізацію, а й сформулювати закономірності, історичні особливості, що становитимуть фундамент децентралізації публічної влади.

У контексті дослідження сутності методології дослідження проблем децентралізації публічної влади в правовій теорії та державотворчій практиці слушною є думка О. Петришина та М. Цвіка про те, що методологія правової науки зумовлена особливостями правової реальності і являє собою цілісну та узгоджену систему способів пізнання, що включає такі складники: 1) загальний (філософський) підхід; 2) загальнонаукові методи; 3) спеціальні методи; 4) власні правові методи [38, с. 24-27].

Методологічні засади до дослідження процесу децентралізації публічної влади формують наукові підходи та методи, які дають змогу об'єднати наукові погляди щодо тлумачення визначення «децентралізація», його ознаки, суб'єкти, моделі, особливості формування та принципи [31, с. 196-198]. Це дозволяє

виокремити тезу про необхідність вироблення концептуальних засад поняття децентралізації публічної влади. Вкрай важливим є комплексне дослідження проблем децентралізації публічної влади, що забезпечить фундамент для здійснення методологічного переосмислення правил суспільної життєдіяльності, в тому числі й особливостей децентралізації публічної влади в умовах сучасного державотворення.

У ході дослідження проблематики децентралізації, вважаємо за потрібне застосовувати такі методологічні принципи (основоположні засади), як науковість, всебічність, об'єктивність, комплексність, історизм, конкретність. Використання саме цих принципів методології дозволить сформулювати цілісне міркування про розвиток децентралізації, її історичні аспекти, теоретичні засади та бачення.

Історія формування та розвитку децентралізації почалася з кінця XVI ст. Цей період відомий тим, що саме тоді розпочалися пошуки кращої форми організації державної влади і побудови системи, яка б забезпечила максимальний розвиток державних утворень. Науковці вважають, що основоположниками дослідження процесів децентралізації варто вважати Ж. Бодена та І. Альтузіуса.

Так, Ж. Боден сформулював теорію суверенної монолітної держави та теоретично обґрунтував абсолютизм не тільки у Франції, а й у всій Європі. На противагу цим думкам І. Альтузіус висунув теорію федеральної організації влади в державі. Він вважав, що суверенним має бути народ, а не монарх та зазначав, що необхідно передавати місцевим і регіональним політичним рівням правових повноважень [19, с. 75-78].

Термін «централізація» вперше зазначений у французькому словнику 1794 р. для визначення нової форми організації влади. В англійську мову термін «централізація» увійшов в першій третині XIX ст. Орієнтовно, що саме того ж часу з'явилося поняття «децентралізації».

А. Токвіль писав, що Велика французька революція розпочалась із прагнення до децентралізації системи державного управління, але у кінцевому підсумку тільки зміцнила централізацію влади [8, с. 50-54].

Спочатку децентралізація для урядів тодішніх часів викликала лише страх і можливість втратити владу, тому вони не дозволяли робити кроки, які б знижували ступінь централізації влади.

Науковці стверджують, що прагнення до максимальної централізації влади виникає в періоди політичних криз, які супроводжуються політичною активністю на місцях. Сильні політичні лідери, які розуміли, що мають можливість тримати владу у своїх руках досить позитивно сприймали думки, щодо передачі частини повноважень для вирішення проблем на місцях. До прикладу у Франції після революції 1848 р., прагнення встановити децентралізоване управління були подавлені централізмом. Зміна статусу Наполеона III з президента на імператора в 1852 р. призвела до сильної централізації влади. Тож, децентралізація як результат, зародилась у процесі революційних рухів, які були сформовані на протигагу централізації влади.

М. Блок був одним із перших, хто стверджував, що децентралізація за своєю сутністю направлена на послаблення і руйнування централізації як форми влади. Він зазначав, що децентралізація не передбачає повного руйнування централізованих владних систем, більше того, централізація необхідна задля забезпечення єдності у суспільстві. Тому, за його словами суспільствам треба самостійно знаходити кордони та червоні лінії централізації та децентралізації [8, с. 50-54].

Власне, так і розпочинався перший етап розвитку децентралізації, який з'явився на протигагу централізації та став одним із символів революційних рухів.

Другий етап формування децентралізації науковці виділяють з початку ХХ ст., коли європейські ідеї щодо поширення децентралізації почали розглядати в Сполучених Штатах. Основна ідея цього етапу передбачала необхідність делегувати і розмежовувати повноваження між центральною і місцевою владою [8, с. 50-54]. Дискусії точилися тільки навколо того, як же визначати межі подібних розмежувань. При вирішенні цього питання децентралізація стала розглядатися як форма організації влади, яка здатна тісно співіснувати в

централізованій політичній системі. XX ст. змінило політичну карту світу. Деколонізація та розпад імперіалістичного світу призвели до реорганізації політичного ладу в ряді держав, власне, що і спричинило розвиток децентралізованих систем.

Якщо аналізувати третій етап еволюції децентралізації, то слід зазначити, що він пов'язаний з потребами, які виникають у сучасному суспільстві та ефективному розподілі наявних ресурсів. Спочатку децентралізацію розглядали в якості способу збільшення ефективності та конкурентоспроможності регіональних груп, пізніше ж більшу увагу почали приділяти її соціально-економічним можливостям.

Якщо раніше децентралізація сприймалася як деструктивний неформальний процес, який спричиняв руйнування державного суверенітету, то в другій половині XX ст. вона сформувалася у сталий політичний інститут.

Ще на початку 1970 рр. кількість держав з розвинутою системою децентралізації (без врахування федерацій) була дуже низькою, проте після розпаду колоніального світу та розвитку процесів демократизації – децентралізація почала набувати великих масштабів, і стосується це не тільки країн Європи та Америки, а й Азії та Африки. В'єтнам, Індонезія, Філіппіни на ряду з такими державами як Польща, Британія, Швеція в тій чи іншій мірі, в межах власних конституцій реалізовували та продовжують реалізовувати процеси, що мають на меті розширити децентралізацію влади, задля ефективного розвитку суспільства.

Також, важливо зазначити, що розвиток децентралізація як нової інституційної форми призвів до великої уваги з боку науковців, що дало новий поштовх для дослідження на початку 90-х рр., що власне дозволило сформувати декілька підходів до операціоналізації цього поняття.

На початку XX ст. сформувалася ідея субсидіарності, що була направлена на протипагу держав централізованого типу. Як зазначають дослідники, витоки цієї ідеї йдуть від вчень Римської католицької церкви. Папа Пій XI висунув ряд переваг субсидіарності [19, с. 75-78].

Після Другої світової війни, виходячи із досвіду історичного розвитку вказану перевагу було надано децентралізованій організації влади та принципу субсидіарності. Французька модель централізованої влади відійшла на другий план. Розпочався процес регіоналізації, згідно якого науковці виділяють п'ять форм: регіоналізація через федеральні утворення (Австрія, Бельгія, Німеччина, Швейцарія); регіональна автономія (Іспанія, Італія); регіональна децентралізація (Польща, Словаччина, Швеція); квазірегіоналізація через місцеві органи влади (Фінляндія, Франція); адміністративна регіоналізація (Албанія, Україна, Болгарія, Білорусь) [19, с. 75-78].

Таким чином, протягом ХХ ст. сформувалися моделі державної влади, які забезпечили тим чи іншим чином функціонування місцевої влади в системі держави. Важливе значення для цього відіграла Європейська Хартія місцевого самоврядування [29]. Хартія – результат сильної дисбалансової інтеграції на місцевому та регіональному рівнях, що дало поштовх для формування єдиних систем управління на місцевому рівні та впроваджені нових уніфікованих підходів.

Початок роботи над Хартією було покладено ще у 1968 р., але процес узгодження її тексту тривав довго, до 1985 р., тому що між країнами-членами Ради Європи існували суттєві розбіжності щодо того, яким повинен бути зміст цього документа і наскільки детальними можуть бути його формулювання [21, с. 29-42]. У 1985 р. основоположний документ у сфері місцевого самоврядування було ухвалено 23 державами.

Як стверджують дослідники, процес розробки цього документу вкотре підкреслив про розшарованість підходів до впровадження систем місцевого самоврядування на теренах Європи. Саме тому такий довгий час цей документ розроблявся. Хартія зобов'язує кожного з підписантів дотримуватися правових норм, які гарантують адміністративну, фінансову і політичну незалежність місцевої влади. Хартія, як і більшість подібних документів, складається із Преамбули та 18 статей, об'єднаних у три частини.

Підсумовуючи, варто наголосити, на тому, що проаналізований історичний процес розвитку децентралізації дозволяє нам говорити про децентралізацію як не про щось нове та маловідоме, а про модель організації влади з великою історичною спіраллю, із процесами, що наповнювали її глибоким змістом.

І власне, децентралізація з історичної точки зору виступає не просто як модель організації влади, а як право, яке виборювало суспільство, щоб мати можливість впливати на процес прийняття рішень та нести за них відповідальність. Безумовно, досліджуючи історичні сторінки розвитку децентралізації та сучасний стан цього процесу, без чіткої сформованої методологічної бази просто неможливо, а тому необхідно вказати на високий рівень сформованих наукових підходів до дослідження процесів децентралізації, що вкотре вказує на актуальність цієї теми.

1.3. Аналіз використаних джерел

Досліджуючи процес формування засад децентралізації влади в сучасній державі, важливо зазначити про глибоку джерельну базу, яка наповнювалась не одне десятиліття та збагачувалася новими теоретичними та практичними результатами багатьох дослідників у сфері політичної науки, економіки, державного врядування, філософії, юриспруденції та інших наук.

Слід наголосити, що концептуальні засади децентралізації влади базуються на міцному фундаменті праць стародавніх мислителів, представників влади та громадянського суспільства, які намагалися вибудувати таку модель організації влади, яка б максимально відповідала існуючим умовам суспільної життєдіяльності.

Важливе місце серед теоретичних здобутків дослідження децентралізації відіграє наукова праця О. Гаспарян «Децентрализация: Эволюция интерпретации понятия» [5]. Дослідниця розглядає поняття децентралізації в рамках історичного і політичного контекстів та наводить еволюцію розвитку децентралізації в залежності від інституційних змін у суспільстві.

Особлива увага при дослідженні приділяється Франції, як батьківщини децентралізації, в якій вперше розпочався процес, що був спрямований на залучення громадян до політичних процесів. Розглядаючи децентралізацію в контексті історичного розвитку, науковиця виділяє три етапи інтерпретації поняття децентралізації: децентралізація, як самоврядування на місцях; децентралізація, як процес регіоналізації; децентралізація, як багатогалузеве поняття, яке включає в себе велику кількість процесів.

Власне, в науковій праці децентралізація як об'єкт, досліджується в рамках протиположності централізації, що дозволяє стверджувати про еволюційний розвиток децентралізації. Загалом наукова праця наповнена великою джерельною базою дослідження. Проаналізовано та описано десяток праць зарубіжних науковців, які в тій чи іншій мірі досліджували процеси децентралізації та виокремлювали певні теоретичні підходи.

У статті О. Ременюка «Теорія держави і права: методологічні аспекти дослідження проблематики децентралізації публічної влади» зазначено генезу децентралізації у світовій політичній думці, підкреслено вплив таких мислителів, як Ж. Бодена, Й. Альтузіуса, Дж. Локка, Ж.Ж. Руссо, Ш. Монтеск'є та інших, а також здійснено огляд підходів до децентралізації, які використовувалися у ХІХ – ХХ ст. [31].

Важливе значення для дослідження процесів зародження децентралізації відіграє науковий доробок «Местные представительные органы Великого княжества Литовского и Речи Посполитой», який здійснив В. Єрмолаєв. У праці розглядаються основи державної політики та управління: теоретичні, інституціональні, територіальні та етнічні аспекти формування державної влади. Ключову увагу автор приділяє процесам децентралізації, її історичному та інституціональному розвитку. Дослідник описує різні види органів місцевого самоврядування, пояснює їх виникнення та практичні можливості. Джерельна база даної праці наповнена багатьма науковими, теоретичними та практичними дослідженнями, що дозволяє у висновку сказати про високий ступінь дослідження проблематики децентралізації та державотворення [15].

Досліджуючи історичні передумови процесів децентралізації в Республіці Польща, неможливо оминати праці таких дослідників, як Є. Регульський, М. Кулеша, Т. Дзікі, М. Лапа, З. Неведомський, які у своїх наукових здобутках досліджують процеси зародження основ місцевого самоврядування.

Зокрема, М. Лапа у своїй праці «100 років самоврядування. 100 років незалежності» детально розповідає про генезу місцевого самоврядування крізь призму історичних подій; досліджує владу та урядові інституції; вивчає взаємозв'язок із сьогоденням. Особливу увагу авторка акцентує на органах державного управління та місцевого самоврядування після поділів Речі Посполитої між Пруссією, Австрією та Росією. Науковиця наголошує, що система організації влади тих часів надала особливий відбиток сучасній моделі управління Польщею [53].

З. Неведомський досліджує децентралізаційні процеси Польщі, використовуючи велику кількість архівних документів. Так, у своїй роботі «Генеза і суть місцевого самоврядування» він представив унікальні документи, з яких можна сформулювати висновок про давню самоврядну традицію Польщі [51].

Сучасні процеси формування засад децентралізації влади в Польщі досліджував науковець М. Кулеша в своїй праці «Трансформація адміністративного устрою Польщі (1990-2000 рр.)». Це важливий науковий здобуток, який дає змогу оцінити зусилля польської влади на шляху до проведення децентралізації влади та демократизації суспільства [54].

Питаннями дослідження зародження децентралізації займається й ряд українських вчених, серед яких варто виокремити працю О. Бровка «Історія формування місцевого самоврядування в Польщі». При проведенні дослідження він опирався на велику джерельну базу як вітчизняних, так і польських істориків, тим самим надаючи роботі особливого та унікального змісту [5].

Цікавим з точки зору історичного розвитку децентралізації є дослідження С. Колесника «Децентрализация государственной власти: зарубежный опыт». Предметом даного дослідження є проблемні питання децентралізації державної

влади в світі. Автор за допомогою різних методологічних підходів аналізує досвід існування моделей децентралізації та централізації влади в різних країнах. Науковець зазначає, що децентралізація державної влади, розмежування владних повноважень, партнерство, субсидіарність є основоположними принципами, які необхідно втілювати в контексті проведення реформ в державі. Особливої уваги заслуговує використання дослідником багатьох методів, серед яких: порівняльно-правовий, історичний, формально-юридичний та системний підхід [19].

Варто зазначити, що у вище згаданих наукових дослідженнях саме теоретичним аспектам децентралізації приділяється велика увага, особливо через її актуальність та можливість реалізації теоретичних аспектів на практичному досвіді. Для більш глибокого вивчення нормативно-правових та концептуальних засад процесів децентралізації було використано науковий доробок таких авторів як А. Круглашов, В. Гребеньський, Т. Мацієвський.

А. Круглашов дослідив особливості європейської моделі місцевого самоврядування та можливості її застосування в Україні, зокрема на прикладі впровадження Європейської Хартії місцевого самоврядування [21].

У своїй праці В. Гребеньський, «История польского народа» досліджує історію польської системи місцевого самоврядування починаючи з XI ст. та доходить до висновку, що важливе значення для зародження місцевого самоврядування відіграли німецькі поселення [9].

Т. Мацієвський активно займався дослідженням сутності польських виборних органів, зокрема сеймиків. Так, у своїй науковій книзі «Історія устрою і права Польщі» автор аналізує роботу сеймиків крізь призму багатьох століть [52].

Сучасний стан системи місцевого самоврядування продовжують досліджувати ряд науковців, зокрема О. Білянський, С. Федонюк, О. Фролов. О. Білянський свої наукові напрацювання виклав у статті «Адміністративно-територіальна реформа в Республіці Польща: Досвід для України (1998-1999рр.)». Проаналізувавши реформу місцевого самоврядування, автор

запропонував ряд кроків для покращення реформи децентралізації в Україні [1].

Досліджуючи взаємозв'язок розвитку процесів децентралізації та інтеграції в ЄС науковець С. Федонюк у своїй праці «Адміністративно-територіальна реформа в процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі)» наводить ряд позитивних моментів у поєднанні реформи децентралізації та інтеграції в ЄС [36]. С. Фролов дослідив реформаторські процеси польської влади на шляху до впровадження реформи та взаємодії органів місцевого самоврядування і центральної влади [37].

Велику джерельну базу сформовано науковцями в контексті впровадження фіскальної децентралізації. І це не дивно, оскільки польська модель децентралізації, яка має великий успіх на теренах країн Центрально-Східної Європи, робить вагомий акцент саме на фінансовій складовій органів місцевого самоврядування, що в свою чергу вказує на великий інтерес науковців до даної проблеми. Так, Т. Бондарук, О. Вінницька, пропонують до розгляду статтю «Зарубіжний досвід розвитку бюджетної децентралізації». Вони дослідили сутність фінансової децентралізації Польщі та навели ключові показники фіскальної політики [3]. Т. Палійчук у своїй праці «Фіскальна децентралізація: Досвід Польщі та можливості його використання в Україні» дослідила роль незалежності місцевих суб'єктів управління на європейському континенті в контексті фінансової політики [26].

Отже, проаналізувавши наукову базу дослідження формування засад децентралізації можна з впевненістю сказати про глибокий історичний, теоретичний та практичний зміст наукових досліджень, праць, видань. Це пов'язано, насамперед, з давньою зацікавленістю політологів, економістів, дослідників тематикою організації державної влади в світі та Польщі, зокрема. Завдячуючи науковцям, світ ознайомився з багатьма моделями та теоретичними підходами до формування засад децентралізації, які описані в вище згаданих наукових працях. Проте, варто сказати, що наукове підґрунтя формування

децентралізації є не до кінця дослідженим та потребує подальшої уваги з боку науковців.

Отже, дослідивши концептуальні засади дослідження децентралізації влади в сучасній державі в частині сутності децентралізації в політологічній теорії держави нами було визначено, що проблеми, з якими зіштовхувалося суспільство під час свого формування та розвитку вимагали пошуку та впровадження нових теоретичних та практичних підходів до управління державними справами та вирішенням проблемних питань.

Світова практика показала, що ті держави, які після завершення Другої світової війни розпочали пошук та реалізацію нових моделей управління на місцевому та загальнодержавному рівні отримали значно високий економічний ріст та матеріальне забезпечення, ніж ті, які зберегли централізоване управління державою. І тут, слід підкреслити важливу роль політологічної науки, котра акумулювала навколо себе теоретичні та практичні підходи до формування та організації діяльності влади.

Крім того, проведений аналіз дав зрозуміти, що на сьогоднішній день питання децентралізації в суспільно-політичних науках займає окрему нішу дослідження. Велика кількість визначень, термінологій, теоретичних та практичних досліджень інтегровані в єдину наукову матрицю політології. Це свідчить про глибоку наукову базу дослідження в політологічній теорії держави.

Також нами було проаналізовано методологію дослідження питань децентралізації та її загальний історичний досвід. Визначено, що методологічні засади до дослідження процесу децентралізації публічної влади сформували наукові підходи та методи, які дають змогу об'єднати наукові погляди щодо тлумачення поняття «децентралізація», його ознаки, суб'єкти, моделі, особливості формування, принципи.

У підсумку зазначимо, що у ході дослідження проблематики децентралізації, необхідно застосовувати такі методології як науковість, всебічність, об'єктивність, комплексність, історизм, конкретність. Використання саме цих

принципів методології дозволить сформувати цілісне бачення про розвиток децентралізації, її історичні аспекти, теоретичні засади та комплексне бачення.

Проаналізувавши всі етапи становлення та розвитку децентралізації слід зазначити про глибоку теоретичну базу дослідження децентралізації, яка формувалася протягом всього історичного періоду, що свідчить про велику зацікавленість з боку дослідників та науковців до децентралізаційних процесів.

РОЗДІЛ 2

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАНОВЛЕННЯ І РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ В ПОЛЬЩІ

2.1. Децентралізація в державотворчій практиці публічної влади Республіки Польща: історичний дискурс

Формування системи місцевого самоврядування в державі, як єдиного функціонуючого елемента є, передусім, відтворенням звичаїв народу, його традицій, міри піднесення громадянського суспільства. Це відіграє важливе значення для системи місцевого самоврядування з древніх часів як і в нашій державі, так і інших, зокрема Польщі.

Акцентуючи увагу на цьому, слід наголосити, що ще Прокопій – давньогрецький історик, говорив, що «слов'янами і антами не править один муж, а здавна вони живуть громадським правлінням і всі справи, добрі чи лихі, вирішують спільно» [28, с. 77-578].

Одними із найвідоміших інститутів демократії на місцях в часи Київської Русі були Віче та Збори. Як ми з вами знаємо, на цих заходах ухвалювали ключові рішення щодо життєдіяльності общин. Зокрема, поруч із буденними питаннями та питаннями, що стосувалися війська Віче могло ухвалити і подальшу долю керівництва держави.

У цьому контексті, слід зазначити, що місцеве самоврядування близькій за історичною спільністю нам державі – Польщі, теж має давню традицію, та бере свій початок за твердженнями різних науковців аж із XI ст.

Найдавнішим інститутом формування системи врядування в сільських поселеннях на польських територіях, як стверджують історики, було «ополе» – тогочасна система організації територіальної общини [13, с. 265-275]. Тут слід відмітити те, що «ополе», певним чином, співвідноситься із сучасними формами організації влади на місцях, оскільки характерною його рисою теж було укрупнення, об'єднання декількох ближніх поселень в одну єдину управлінську

систему. Те поселення, в якому формувався головний владний орган називалося «чоло».

Характеризуючи тогочасну общину, слід сказати, що вона була певним утворенням з суверенними управлінськими органами, завдання яких, передусім, заключалося в забезпеченні стабільності та життєдіяльності суспільства. Однак, починаючи з XII ст. така система організації місцевого самоврядування на місцях почала занепадати [7, с. 265-275].

На межі XII-XIII ст. ополє було замінено каштелянськими організаціями. Каштеляни призначалися урядниками і залишалися найважливішими представниками князівської влади [47, с. 25-45].

У Польщі поруч із поселенням, що було сформоване за німецьким правом (XIII ст.) з'явилася посада бургомістра, яка з часом трансформувалася в один із найхарактерніших елементів міської громади. Водночас, на той час в містах існував інститут комунального голови, але впродовж XV ст. цей інститут перемістився в сільську місцевість, і таким чином комунальний голова (з XIII ст.), та бургомістр (на межі XV-XVI ст.) стали основними серед інституцій, що здійснювали владу в польських громадах [45, с. 155-163].

В часи, коли владу на території Польщі формували пани, в селах утверджувалася місцева влада, незалежно від поділу права та поділу територіального. В той час, до системи місцевого самоврядування пани включали канцелярію старости та волосного управника. З введенням інституту виборчого права сільське самоврядування зміцнило свою структуру та значення. Багато старост і в'їтів почали зміцнювати свою владу, та впливати на регіональну політику.

Слід підкреслити, що на той час інституція, яка дозволяла вирішувати загальні питання, називалася «мітингом», тобто зборами племінних старійшин для прийняття рішень, наприклад, щодо питань безпеки або виборів правителя.

У середньовічній Польщі від дієслова «wietati» (говорити) була визначена рада можновладців для вирішення різних справ особливо в період феодалізму. У

той час державні справи розглядалися на місцевих феодальних з'їздах: «мітингах», «колоквіумах», «сеймиках» [48, с. 8-21].

Основним органом місцевого управління з кінця XIV ст. стали земельні збори, тобто з'їзди дворянства даної землі, шляхти, що охоплювала певну територію. Загальні збори були органом самоврядування певної общини. Вони приймали резолюції, що стосувалися, зокрема призначення розміру селянської повинності, штрафів за втечу селян. Розмір десятини ж визначався зборами разом із представниками костелу. Збори мали власну скарбницю (бюджет). Частина коштів використовувалася для оплати праці членів зборів, посланників короля [9, с. 121-147].

Велике значення для формування місцевого самоврядування в Польщі відіграли німецькі поселення. Посередником між польським князем та селянами зазвичай був осілий у Польщі німець, який зберіг на своїй колишній батьківщині знайомства та зв'язки. Він укладав з князем письмовий договір (локаційний привілей), в якому, крім обумовленої винагороди за послуги, визначалися умови життя поселенців.

Підприємець локації, який називався вйтом (Vogt), отримував у місті певний земельний простір та судову владу над жителями: доходи від штрафів, що накладалися на злочинців, платежі з лотків, шинків, млинів. Вйт, був залежний лише від князя, був вільний від усіх повинностей, за винятком відбування лицарської служби. Поселенці ділили між собою землю, вказану князем у локаційному привілеї. Вони виділяли чотирикутну площу для ринку, на якому зводили ратушу (Rathaus) для розміщення тут своєї влади, намічали вулиці, вздовж яких будували будинки. Місто оточувалося валом і ровом, за якими знаходилися поля, пасовища та ліси [9, с. 121-147].

Таким чином, біля підніжжя виникли в Польщі найперші німецькі міста: Вроцлав, Плоцьк, Краків, Познань, Лігниця, Сандомир, Корчин.

На поселенців впродовж певного часу не накладали ніяких повинностей, з одержаних ними у володіння орних земель, пасовищ та лісів. Тільки після закінчення так званої «волі», продовження якої зазвичай позначали вбитими в

стовп кілками, вони замість обов'язкових для польського населення повинностей і данини платили на день св. Мартина грошовий чин.

У великих містах вони були зобов'язані зводити і підтримувати оборонні стіни, вежі та ворота, доставляти, у разі потреби, військові вози чи озброєних людей. Внутрішня організація такого поселення спиралася на самоврядування мешканців, на незалежність від князівських чиновників.

Усі внутрішні відносини регулювалися звичайним німецьким правом. Судова влада належала вйту та виборним від населення лавникам. Постанови лави у цивільних справах, які називалися ортіями (Urtel, Urteil – вирок), служили доповненням до недостатнього у багатьох випадках звичайного права [9, с. 121-147].

Апеляції від «лав», зазвичай, йшли до княжого суду, а в складних справах звернення йшли у такі найбільші німецькі міста, як Магдебург, Галле, тощо. Поліція та управління належали міській раді, що складалася з бургомистра (бурмістра) та радників (райців), які обиралися населенням або призначалися князем відповідно до локаційного привілею.

Ремісники були організовані в цехи, які під головуванням майстрів вирішували справи, що стосувалися виробництва товару, його ціни, тощо. Крім того, цехи мали великий вплив на міську лаву та раду.

Спочатку самоврядуванням користувалися лише німці, проте незабаром і польське населення також прагнуло його отримати. Це самоврядування, що мало назву «німецького права» отримувало й спеціальні назви – містами, які служили йому зразком. За назвою міст Сьроди, Хелмна, Магдебурга, Любека, від фламандських і франконських зразків воно називалося сьродським, хелмінським, магдебурзьким, любецьким, фламським і франконським правом.

З XIII ст. на польських землях почало діяти магдебурзьке право, яке передбачало виборність міської адміністрації та суду. Магдебурзьке право існувало і у сільській місцевості. Розрізняли два види сільських органів самоврядування: вйтівство з юрисдикцією та вйтівство без юрисдикції. Вйтівство з юрисдикцією запроваджувалось у селах, що належали

королівському двору. Від XVI ст. назва вїйт почала поширюватися на всіх очільників сіл, де діяло магдебурзьке право [7, с. 265-275].

У Польському королівстві першої половини XIV ст. почала розвиватися політична децентралізація, що супроводжувалася зростанням ролі генеральних сеймиків воєводств та земських сеймиків [2, с. 97-100].

Тут діяла трирівнева система представницьких органів – вальний сейм, провінційні (генеральні) та земські сеймики [45, с. 1-6]. Як вважають сучасні польські історики, кожен рівень не підпорядковувався вищому, мав незалежний правовий статус та широку компетенцію, – з якої польські дослідники виділяють: (1) передсеймові сеймики для обрання депутатів вального сейму та вироблення інструкцій; (2) реляційні – для прийняття рішень щодо реалізації конституцій сейму, (3) виборчі – для обрання кандидатів на посаду земського судді; (4) господарські – для вирішення податкових справ, земельних питань, формування ополчення, тощо [52, с. 21-41]. Місцеві сеймики делегували послів на вальний сейм, складали для них інструкції, мали право законодавчої ініціативи, вирішували господарсько-фінансові, адміністративні, військові та судові справи [2, с. 97-100].

З утворенням Речі Посполитої шляхетські сеймики, як нижча ланка парламентської системи та органи місцевого самоврядування мали значний вплив на політичне, соціально-економічне та культурне життя об'єднаної держави, в тому числі й на українських землях. З 1569 р. у Речі Посполитій діяло близько 70 сеймиків, з них 24 припадало на Велике князівство Литовське. На Волині їх було 4, на Київщині – 2 [22, с. 31-53].

За функціональним призначенням в Речі Посполитій розрізняли сеймики: 1) передсеймові, де заслуховувалися королівські грамоти (універсали) або універсали російських воєвод у сеймиків про скликання сейму, давалися інструкції послам на сейм, приймалися постанови, обиралися послы; 2) депутатські (згідно з конституцією Варшавського сейму 1578 р.), де обирали депутатів до коронного суду, створювали воєводські казенні суди (у другій половині XVII ст.), заслуховували звіти у справі зборів податків та використання

зібраних коштів. Іноді вони називалися господарськими, тому що обговорювали земельні справи; 3) елекційні, на яких вибирали короля або кандидатури на судові земські посади; 4) конфедераційні, де створювали конфедерації «за короля» або «проти короля» і обирали раду; 5) надзвичайні (екстраординарні), які займалися запобіганням загрозі безпеці Речі Посполитої; 6) судові, на яких відбувалися з'їзди шляхти землі на судові сесії (каптурові суди); 7) реляційні, або післясеймові, де заслуховували звіти сеймових послів, приймали постанови, в тому числі з податкових питань, тощо [10, с. 51-77].

Отже, систему місцевого самоврядування тогочасної Польщі становили земські шляхетські володіння. Ці інституції формували в собі суддівський апарат, бюрократичний апарат та парламентські елементи. Щодо особливостей, то слід зазначити, що можновладці та судді мали право бути обраними тільки з представників шляхти. На цих землях чиновники і судді могли обиратися виключно зі стану шляхти. Велике Князівство Литовське, після Люблінської унії 1569 р. формувало схожий територіальний устрій. Тогочасні воєводства розділялися на повіти. Ключовим ж органом тодішньої системи врядування продовжували залишатися сеймики.

Після Чотирирічного Сейму в 1789 р. сеймики були замінені цивільно-військовими комісіями. Члени комісії обирались на 2 роки. В містах були створені міські ради на чолі з бургомістром. Країну було поділено на 24 області (відділи), де основні питання вирішувалися на відділових зібраннях. Представник кожного з відділів засідав в Сеймі. Сільське самоврядування виступало у межах громади, а його органами були вїт і присяжні, що підпорядкувалися власникові села. Подальша модернізація старопольської моделі територіальної адміністрації була перервана поділом Польщі в 1772-1795 рр. [45, с. 155-163].

Після поділів, землі тодішньої Речі Посполитої були розділені між Росією, Австрією та Пруссією. Згодом формування системи місцевого самоврядування польських земель здійснювалося в межах тих історичних перспектив, під чиїми країнами вони знаходились. Тому, слід сказати, що за часи існування Речі

Посполитої система місцевого самоврядування мала становий характер, та проявляла себе на місцевому рівні у формі сеймиків. У сільській місцевості існувала розмита модель місцевого самоврядування, а на територіях міст та містечок місцева влада була виборною.

Одними із перших органів самоврядування, запроваджених на польських територіях, були схожі до тих, що діяли на пруських землях. Відповідно до реформи, проведеної в Пруссії в 1808 р., муніципалітетам було надано самоврядування, а в 1824 р. у Познанському воєводстві було введено сеймик як дорадчий орган в адміністративних справах (у Поморському воєводстві сеймик діяв з 1875 р.) [53, с. 20-45]. Цим положенням слід приділити певну увагу, оскільки пруський міський порядок забезпечив основу для реорганізації системи муніципалітетів у всій Польщі, а також став зразком для системних організацій в інших країнах.

Основою розвитку майбутнього самоврядування стало міське розпорядження від 19 листопада 1808 р. За задумом його творця – Карла фон Штайна, місто повинно було самостійно керувати своїми справами через вибрані органи, а громадяни міста повинні бути включені в державне управління [54, с. 143-152]. Для управління комунальними справами призначалися два рівноправних органи: виборна рада гміни і рада, обрана колегіально – організований магістрат. Міські радники обиралися прямим і таємним голосуванням. Магістрат складався з платних професійних службовців, які призначалися на дванадцять років і почесних членів, які представляли громадян протягом шестирічного терміну повноважень. Повноваження ради та магістрату були суворо розділені. Головою магістрату був бурмістр.

На польських територіях, що належали до пруського поділу, також існувало самоврядування вищого рівня – повітове та провінційне. Діяльність повітового самоврядування регулювалася двома розпорядженнями, перше – для Познанської губернії від 20 грудня 1828 р. і друге – для Поморської губернії від 13 грудня 1872 р. Право визначати і контролювати діяльність влади мали

повітові збори – державні установи, до складу яких входили власники так званого лицарського добра, міські депутати та представники сільських громад.

Виконавчим органом повітових сеймиків були повітові відділи зі старостою та шістьма професорами, які обиралися сеймиком. Сеймик також виконував функції адміністративного суду першої інстанції [53, с. 20-45].

Оцінюючи самоврядну діяльність у пруському поділі, дослідники одноставно підкреслюють, що створені установи були сильно обмежені наглядом урядової адміністрації, а це означало, що вони розглядали лише справи нижчого рангу. Польські історики також вказують на певний елемент етнічної дискримінації з боку пруської влади. Вони наголошують, що виборчі права населення були сконструйовані таким чином, щоб полякам було важко брати участь в органах місцевого самоврядування.

Процес здобуття комунами незалежності було розпочато на підставі положення 1849 р., а Закон «Про комуни» прийняли 5 березня 1862 р.. Він визначив правила та структуру місцевого самоврядування, став основою для детальних національних положень [53, с. 20-45]. Спочатку модель місцевого самоврядування базувалася на принципі одноманітності системи сільських і міських общин. Згодом ці положення були змінені (у 1873, 1896, 1908 роках), що призвело до диверсифікації системи муніципалітетів.

На території Галичини окремі статuti мали міста Львів (1870) і Краків (1901). Окремо у 1898 р. було врегульовано самоврядування тридцяти інших міст. У містах існували ради та бурмістри, а в більших – магістрати. Бургомістри мали право призупинити виконання постанови магістрату і передати справу на вирішення міської ради. Виборчі права жителів міст, як і сільських громад, обмежувалися переписами [53, с. 20-45].

Система місцевих органів влади на території австрійського поділу на районному рівні передбачала дуалізм самоврядування та районної влади. Органом державної влади в повіті був староста, а органом місцевого самоврядування – повітова управа і повітовий відділ. На рівні комун цього дуалізму не існувало. Оцінюючи систему та діяльність органів місцевого

самоврядування в Австрійському поділі, слід підкреслити, що вони отримали відносно широкі повноваження.

На відміну від Прусського та Австрійського поділів, сільська громада в Королівстві Польському була колективною та загальнодержавною комуною. Вона складалася з десятка, а іноді й кількох десятків сіл із хуторами. Законодавчим органом комуни були комунальні збори, в яких мали право брати участь усі повнолітні селяни, що мали не менше трьох десятин землі.

Російський цар, який мав абсолютну владу та керував на місцях через своїх вірних чиновників, не бажав запроваджувати системні зміни, пов'язані з передачею частини повноважень органам місцевого самоврядування. На території Королівства також побоювалися, що вони можуть стати опорою для змов поляків. Тут діяли лише магістрати як нижчі органи державної влади. Вони повністю підпорядковувалися російській адміністрації. Ситуація в цьому питанні почала змінюватися з початком військових дій під час Першої світової війни. Військово-політичні події, що відбувалися в той час, змусили адміністративно-політичні зміни.

Громади отримали свої органи: окружні збори та їх виконавчий орган – волосну управу. Вибори старости вимагали погодження з адміністративною владою. Сільський управитель підпорядковувався вйту, якому допомагав у здійсненні комунальної влади та державного управління [53, с. 20-45].

Російська влада виходила з того, що передача селянам-управителям міського самоврядування і поліції забезпечить їм вплив на цю соціальну групу і поставить самоврядування в залежність від них. Чотири рази на рік під головуванням голови гміни скликалися збори гміни. Вони приймали рішення з усіх питань, пов'язаних з функціонуванням гміни, включно з економічними питаннями [62, с. 112-118].

Важливе значення для існування сучасної моделі місцевого самоврядування в Польщі відіграли події, що відбулися після закінчення Другої світової війни. Система місцевого самоврядування Польщі стала поділятися на воеводства, повіти, міста і волості. А на підставі закону від 20 березня 1950 р.,

відбулися докорінні зміни у системі місцевого самоврядування, які передбачали знищення місцевого самоврядування, як системи організації влади на місцях. Закон передбачав створення народних рад, на які покладалися загальнодержавні повноваження [44, с. 394-402].

Система адміністративно-територіального устрою в Польщі, так само як і в інших державах східної Європи формувалася на базі переваг інституційних структур. Така система організації влади не давала можливості здійснювати якісну економічну та соціальну політику, як на загальнодержавному рівні так і на місцевому. Тоді повноваження управління зосереджувалися в руках Політбюро ЦК ПОРП та партійного апарату, а Рада Міністрів як вищий виконавчий орган мала повноваження обслуговувати партійний апарат.

Запровадивши в 1975 р. адміністративну реформу, Польща оновила свій адміністративно-територіальний устрій. Так, було сформовано 49 воєводств, замість 17, які існували до реформи та мали слабку концентрацію влади і не могли справлятися з покладеними на них функціями.

Центральна влада, після реформи концентрувала в собі ключові повноваження у сфері організації державної влади. Місьцеве самоврядування не було наділене необхідними функціями для реалізації своїх повноважень, а тому функціонувало неефективно.

Впровадження реформи тільки формувало уявлення про децентралізацію, однак по суті, адміністрації підпорядковувались центральним структурам і не мали широкого спектру повноважень.

Ключовою проблемою реформування місцевого самоврядування було нестійке становище влади центральної адміністрації щодо адміністрацій, які були підпорядковані центральним органам влади.

У 1975 р. було ліквідовано повіти в політичному розумінні, однак повітові інституції продовжували існувати на районному рівні задля забезпечення соціальної політики на місцях. Брак повноважень у сфері місцевого самоврядування і формування централізованого управління слугувало

збільшенню проблем, які не дозволяли впроваджувати ефективні політики як на державному, так і на місцевому рівнях [5, с. 74-78].

Підсумовуючи, зазначимо, що до 1989 р. в Польщі модель місцевого самоврядування являла собою централізований механізм, який не дозволяв впроваджувати економічну, соціальну, інфраструктурну політику в межах держави та на локальному рівні. Система вкрай потребувала нового підходу до реформування.

Отже, дослідивши історичні передумови до формування стійкої системи місцевого самоврядування на території Польщі, можна стверджувати про наявну міцну традицію, яка дозволила сформувати сталу адміністративну систему в Польщі та закласти фундамент для докорінних перетворень в системі децентралізаційних процесів.

2.2. Законодавче регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Республіці Польща

Аналізуючи історичний процес формування адміністративної реформи в Польщі, необхідно підкреслити, що досліджувана тема активно циркулює в науковому та дослідницькому просторі не один рік. Багато праць та наукових досліджень Г. Гожелака, Л. Журека, С. Федонюка, І. Сало та інших визначають генезу децентралізації в Польщі, зокрема через дослідження законодавчого підґрунтя реформи місцевого самоврядування.

Як і в багатьох державах Центральної Європи, в системі урядової та місцевої адміністрації Польщі в 90-х рр. минулого століття відбулася низка значних організаційних та функціональних змін. Відновлення територіального самоврядування в державах регіону Центральної та Східної Європи стало одним із важливих елементів процесу системної трансформації 80-х та 90-х рр. XX ст. Підготовчі роботи, що передували польській реформі системи державної адміністрації тривали майже десять років [59, с. 11-19].

Основною метою реалізованої в 1990-1998 рр. реформи польської системи місцевого самоврядування стало створення децентралізованої системи сучасної

адміністрації, яка мала чітко й ефективно виконувати державні завдання та була б доступною для громадян.

Як наголошував польський професор М. Кулеша (уповноважений Уряду у справах реформи державної адміністрації у 1992-1994 рр.), «у попередній системі державна адміністрація в Польщі спиралася на принцип єдиної ієрархічної системи організації влади. Сьогоднішня модель – це вже адміністрація повністю плюралістична, в основі якої лежить багатосуб'єктний порядок, де завдання окремих суб'єктів визначені законодавством» [51, с. 80-86].

Реформа привела до розпаду механізм партійної адміністрації. Автори реформи прагнули створити таку модель адміністрації держави, в якій влада б здійснювалася у межах державних, а не партійних повноважень.

Адміністративна реформа Польщі до 1 січня 1999 р. ґрунтувалася на Законі від 28 травня 1975 р. «Про двоступеневий адміністративний поділ держави і зміни в Законі «Про національні Ради»» [69].

Законом визначалося, що адміністративний устрій Польщі базується на 49-х воєводствах, встановлюється дворівнева система устрою (гміна – воєводство), а сама система врядування базується на принципах централізації, що не давало змоги формувати правильну політику у різних сферах життя. Однак, потреба у зміні та реформуванні системи самоврядування в Польщі наприкінці 80-х рр. минулого століття випадала з контексту політичної мети – майбутнього членства в Європейському Союзі.

Тогочасний польський уряд активно працював з програмами Європейського Союзу, які впроваджувалися для формування стійких систем місцевого та регіонального врядування. Значний поштовх для реформування системи публічної адміністрації дали рекомендації Європейської Комісії, щодо майбутнього членства Республіки Польща в ЄС. ЄК наголошувала на тому, що Польща потребує докорінних змін у системі місцевого самоврядування.

Реформа системи місцевого самоврядування у Польщі здійснювалася у кілька етапів. Робота над створенням законів, які реформують державну

адміністрацію, була націлена на те, щоб реформа відповідала європейській моделі місцевого самоврядування, що міститься у Європейській Хартії місцевого самоврядування, ухваленій Радою Європи у 1985 р. Принципи Хартії у перші роки функціонування місцевого самоврядування у Польщі визначали стандарти місцевої демократії та децентралізації влади [46].

Впровадження реформи системи публічної адміністрації було одним із ключових завдань посткомуністичної влади в Польщі, яка очолила уряд у вересні 1989 р. Відновлення моделі місцевого самоврядування відбулося завдяки впровадженню системи самоврядування на території гмін після прийняття Закону «Про територіальне самоврядування» від 8 березня 1990 р. (який з 1999 р. мав назву «Про самоврядування в гміні») [70]. Власне, так було розпочато перший етап реформування системи місцевого самоврядування в Польщі.

Нині у Польщі діє трирівневий основний територіальний поділ держави, а одиницями місцевого самоврядування є: гміна, повіт та воєводство. Проте слід наголосити, що спочатку територіальне самоврядування в Польщі було відновлено на рівні гміни, і лише у 1998 р., в результаті адміністративної реформи, було введено ще дві одиниці місцевого самоврядування верхнього рівня – повіт та воєводство.

Наступним етапом реформування публічної адміністрації стала ратифікація та підписання Польщею у квітні 1993 р. Європейської Хартії місцевого самоврядування, що містить принципи та загальні положення, що стосуються функціонування місцевого самоврядування, дотримуватися яких зобов'язані всі держави – члени Ради Європи. Відповідно до положень Хартії, «місцеве самоврядування означає право та реальну здатність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину публічних справ та керувати нею, діючи в рамках закону, під свою відповідальність та в інтересах місцевого населення» [46]. Крім того, у червні 1993 р. у вперше були представлені урядові пропозиції нового територіального поділу, що скорочують кількість воєводств, а також передбачають повіти. Відбулося різке скорочення кількості воєводств з 49

до 16 [17, с. 1-7]. Це перетворення досі є предметом політичної дискусії в польському експертному середовищі.

11 листопада 1998 р. відбулися вибори до органів місцевого самоврядування за новими принципами [66]. Виникла трирівнева система представницьких органів, що обираються: воєводські сейми, ради повітів та ради гмін.

Беручи до уваги український сценарій реформування публічної адміністрації, необхідно вказати на відмінності, які полягають, зокрема в тому, що у Польщі наприкінці минулого століття було впроваджено потрібні та важливі механізми, які забезпечили демократизацію влади та удосконалили систему місцевого врядування, відновивши його на рівні повітів та воєводств.

Мета реформи полягала в децентралізації моделі місцевого самоврядування та публічної адміністрації шляхом передачі більшості функцій з центрального рівня управління на місцевий, зосередивши в центральному апараті тільки вирішення питань загальнодержавного значення. Творці реформи та громадськість дійшли згоди, що новий адміністративно-територіальний поділ має існувати у системі трьох ланок – гміна, повіт та воєводство, які разом будуть представляти окремі рівні місцевого самоврядування з певними повноваженнями.

Після тривалих дискусій в політичній площині, 5 червня 1998 р. були ухвалені два ключові закони, зокрема: Закон «Про повітове самоврядування» [63] та Закон «Про самоврядування воєводства» [64]. Новий адміністративно-територіальний поділ, був офіційно запроваджений на території Польщі з 1 січня 1999 р. Відповідно до нього держава поділялася на 16 воєводств, 308 сільських і 65 міських повітів (міста на правах повітів) та 2489 гмін. Так, завершився основний етап реформування прийняттям законів, які регламентували діяльність у сфері фінансів [68].

Варто сказати, що на початку впровадження реформи, процес здійснення перетворень в системі врядування був закріплений Конституційними Законами «Про відносини між законодавчою та виконавчою владою Республіки Польща та

місцевим самоврядуванням» від 17 жовтня 1992 р. Там зазначалося, що самоврядування стало визначальною формою організації місцевого життя (ст. 70), органам якого та територіальним громадам надавалось право на комунальну власність, доходи, субсидії та дотації [65].

У 1997 р. до першого розділу Основного Закону Польщі, який має назву «Річ Посполита» було внесено нові принципи устрою держави. В статті 16 зазначається так: «Самоврядна спільнота виконує визнані за нею публічні завдання від власного імені й під власну відповідальність». У формулюванні «діяльність від власного імені й під власну відповідальність» полягає суть польської концепції самоврядної самостійності [49].

Однак, варто зауважити, що Конституція РП 1997 р. хоч і не мала в собі положень про територіальне самоврядування і загальної дефініції самоврядування, проте розкривала велику кількість складових елементів, які в сукупності формували основу самоврядування. Про це свідчить ч. 2 ст. 16 і ст. 163 Конституції, які проголошують: «Територіальне самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Визначену йому законом істотну частину публічних завдань самоврядування виконує від власного імені й під власну відповідальність... Територіальне самоврядування виконує публічні завдання, не віднесені Конституцією або законами до компетенції інших органів публічної влади» [49].

У ст. 15 ч. 1 Конституції РП йде мова про те, що «територіальний устрій Речі Посполитої Польської забезпечує децентралізацію публічної влади». Це речення, з точки зору формування системи місцевого самоврядування, потрібно враховувати в контексті ст. 16 ч. 1 (сукупність мешканців одиниць основного територіального поділу становить самоврядну спільноту), яка дає зрозуміти, що базовий територіальний поділ держави здійснюється в цілях територіального самоврядування [49].

В VII розділі польської Конституції йде мова про поняття, що визначають та гарантують самостійність самоврядування, як одну з основ конституційного ладу. У цьому розділі йде мова передусім про:

- правовий статус і право на володіння власним майном (ст. 165 п. 1),
- інститут судового захисту самостійності самоврядування (ст. 165 п. 2),
- принцип вирішення конституційними судами компетенційних спорів із урядовою адміністрацією (ст. 166 п. 3),
- закріплення за одиницями самоврядування частки в публічних доходах на рівні, який відповідає встановленому обсягу завдань (ст. 167 п. 1);
- принцип відповідності між компетенційними змінами і змінами в розподілі публічних доходів (ст. 167 п. 4) [49].

Реформа державної адміністрації запровадила у Польщі чіткий поділ функцій державної влади між трьома головними рівнями публічної влади держави:

1. Місцеве самоврядування (у сільських та міських гмінах, а також у повітах), відповідальне насамперед за задоволення колективних потреб населення;
2. Регіональне самоврядування (у воєводствах), відповідальне за політику регіонального розвитку;
3. Уряд та урядова адміністрація (центральна та місцева), займаються питаннями загальнодержавного характеру.

Урядовим органом місцевої адміністрації лише на рівні воєводства є воєвода. Воєвода призначається та звільняється з посади Головою Ради Міністрів та реалізує політику Уряду на рівні воєводства [71].

Важливим повноваженням воєводи є подання Раді Міністрів (Уряду) за посередництвом відповідного міністра у справах адміністрації проектів урядових документів, що стосуються воєводства. Воєвода підпорядковується Голові Ради Міністрів. Дорадчо-консультативним органом при воєводі є Колегія, до складу якої входять заступники воєводи, генеральний директор воєводського управління, воєводські коменданти поліції та пожежної охорони. Допоміжним апаратом воєводи є воєводське управління, поділене на уділи [71].

Як було зазначено вище, у Польщі діє трирівнева система адміністративно-територіального поділу (воєводство, повіт, гміна). На цих рівнях функціонують

одиниці місцевого самоврядування. Введені реформою поняття «гміна», «повіти» та «воєводство» слід завжди розуміти двояко: як певну територію та як спільність людей, які проживають на цій території. Це впливає із положень Конституції та законів у яких визначається генеза місцевого самоврядування.

Розподіл завдань між державними органами та органами місцевого самоврядування складає основу принципу субсидіарності, який знайшов свій відбиток у Преамбулі Конституції. Він означає, що державні завдання мають насамперед реалізовуватися на низовому рівні влади та публічної адміністрації, органами, найближчими до громадян, якщо цьому не перешкоджає природа самого завдання [49].

У юридичному аспекті принцип субсидіарності передбачає, що компетенція муніципальних одиниць формується за залишковим принципом, якщо завдання не закріплено за вищим рівнем керування. При цьому правове регулювання статусу громадян, їх груп та спілок має забезпечити їм максимальну самостійність та участь у виконанні державних завдань.

Початковою низовою одиницею місцевого самоврядування є гміна. Гміна виконує всі завдання територіального самоврядування, які не закріплені за іншими одиницями місцевого самоврядування. Одиниці територіального самоврядування мають правоздатність. Вони наділяються правом власності та іншими майновими правами.

Завданням гміни як початкової низової одиниці місцевого самоврядування є задоволення всіх основних потреб населення – жителів гміни. У соціальній галузі згідно із Законом «Про гмінне самоврядування» гміна відповідає за освіту, житлове будівництво, первинне медичне обслуговування, соціальну допомогу, бібліотеки, центри культури [70].

У сфері технічної інфраструктури завдання гміни входить будівництво та утримання доріг, водопостачання, забезпечення електрикою, газом та теплом, робота каналізації, вивіз сміття, функціонування звалищ, міський транспорт. В галузі громадського порядку та безпеки – збереження порядку, захист від пожеж та повеней, організація діяльності гмінних органів правопорядку. Важливими

завданнями гміни є також: просторове планування, управління земельними ділянками, захист довкілля, озеленення та благоустрій, охорона цвинтарів, базарів.

У наступні роки обсяг власних завдань, визначених у 1990 р., постійно розвивався. Наприклад, Закон «Про систему освіти», прийнятий у 1991 р., дозволив муніципалітетам засновувати школи та дитячі садки і контролювати вже існуючі установи такого типу [73].

На початку нового століття до вищезазначеного спектру повноважень додалися інші власні завдання: просування гміни, поширення ідей місцевого самоврядування та співпраця з місцевими та регіональними громадами інших країн. Окрім власних завдань, гміна відповідала за виконання завдань у сфері державного управління, покладених статутом, за умови виділення коштів урядовою адміністрацією.

Владу в гміні мали здійснювати її органи безпосередньо та шляхом виборів чи референдумів – жителі. Положення про місцеві референдуми регулювалися відповідним законодавчим актом, ухваленим у 2000 р. Він замінив попередні норми, що містилися в актах окремих рівнів місцевого самоврядування. Референдум міг бути проведений на вимогу органу, що приймає рішення, або за підписами 1/10 мешканців гміни, що мають право голосу [72].

Законодавчим і контрольним органом у контексті введених у 1990 р. положень стала рада гміни (у містах – міська рада). Кількість членів ради визначалася кількістю мешканців гміни. Ради могли складатися з 15, 25 і більше депутатів, а верхня межа визначалася кількістю 45 членів. На чолі ради стояв її голова. До компетенції ради належали всі питання, що входять до сфери діяльності гміни [70].

З 1990 по 2002 р. виконавчим органом гміни була управа гміни, колективний орган, який спочатку складався з 4-7 осіб, а з 1995 р. – 3-7 осіб. У 2002 р. замість управ були введені одноосібні органи: голова гміни, мер чи президент міста. Голова гміни, як виконавчий орган гміни, керував поточними справами гміни та представляв її зовні.

У 1990–1998 рр. існував ще один орган місцевого самоврядування. Це був сеймик, який мав виконувати функції представника гмін при урядовій адміністрації. Він був колегіальним органом, який діяв на пленарних засіданнях. У період між сесіями його діяльність здійснювала президія. Обсяг діяльності охоплював територію воєводства. Сеймик складався з делегатів гмін, яких обирали ради зі свого складу.

На сьогоднішній день ключовими інституціями гміни є насамперед представницький орган – рада гміни та виконавчий орган – вїт (бургомїстр, мер міста) [70].

Повїт є одиницю самоврядування, яка відповідно до прийнятих положень реформи самоврядування виконує місцеві завдання, що не належать до рівня гмін. Переважаючими завданнями, покладеними на повїт, є опіка над навчальними закладами вищого ступеня, охорона здоров'я, заклади культури (театри, музеї), соціальна допомога (повітові центри допомоги сім'ї, притулки, допомога інвалідам, активізація ринку праці, обслуговування безробітних). Повїт відповідає за громадський транспорт та державні дороги.

Відповідно до Закону від 5 червня 1998 р. «Про повітове самоврядування» органами повіту є: рада як представницький орган та правління повіту як виконавчий орган. Староста організує роботу повіту як його голова [63].

Воєводство є адміністративною одиницею регіонального характеру. На відміну від гміни та повіту воєводство надає публічні послуги в обмеженому обсязі. Його основним завданням є ведення діяльності на користь регіонального розвитку. Влада воєводства відповідає за формулювання стратегії розвитку, розробку програм з досягнення стратегічних цілей, координацію взаємодії одиниць територіального самоврядування, економічних та громадських партнерів у реалізації інвестиційних проектів.

Органи самоврядування воєводства діють на підставі та в рамках, окреслених законодавством. Діяльність самоврядування воєводства передбачає виконання державних завдань воєводського характеру, які не закріплені законами за органами урядової адміністрації.

Масштаб діяльності самоврядування воєводства не порушує самостійності повіту та гміни, а органи самоврядування воєводства не є органами нагляду чи контролю щодо повіту та гміни. Самоврядування воєводства виконує встановлені законами державні завдання від свого імені та під свою відповідальність, розпоряджається воєводським майном та веде самостійну фінансову діяльність, яка базується на регіональному бюджеті. Органами самоврядування є сейм воєводства і виконавчий орган – правління воєводства. Маршал воєводства організує роботу як його голова [64].

Польська система самоврядування побудована на принципі поділу завдань між одиницями самоврядування різного типу. Між гмінами, повітами та воєводствами немає ієрархічної залежності. Гміни не підкоряються повітам, повіти не підкоряються воєводствам. Навіть якщо сфери діяльності різних типів одиниць самоврядування є ідентичними (соціальна допомога, дороги, освіта), то обсяги їх завдань не входять між собою в протиріччя, а доповнюють один одного. Цей принцип був застосований для захисту автономії одиниць самоврядування.

Діяльність місцевого самоврядування підлягає нагляду з погляду законності. Органами нагляду за діяльністю одиниць місцевого самоврядування є Голова Ради Міністрів та воєводи, а у фінансовій галузі – регіональні рахункові палати. Сейм за заявою Голови Ради Міністрів може розпустити законодавчий орган місцевого самоврядування, якщо цей орган грубо порушує Конституцію чи закони. Органи місцевого самоврядування мають право об'єднуватись. Одиниця місцевого самоврядування має право вступати до міжнародних об'єднань місцевих та регіональних муніципальних одиниць, а також співпрацювати з муніципальними утвореннями інших держав.

Підсумовуючи, слід зробити висновок, що польська влада здійснила два важливі та вкрай необхідні моменти, впровадивши реформу:

- політичний. Він дозволив впровадити інституційне підґрунтя для здійснення реформи врахувавши демократичний чинник;
- адміністративний. Важливу роль відіграв цей чинник в контексті трансформаційної перебудови організації влади. Саме він дозволив

започаткувати переформатування структурних елементів в системі місцевого самоврядування в Польщі.

Зазначимо, що, система організації влади в Польщі сформована наприкінці минулого століття постійно змінюється та вдосконалюється. Важливу роль в забезпеченні функціонування органів місцевого самоврядування відіграють громадські інституції та організації, зокрема Інститут демократії Східної Європи, штаб-квартира якого розташована у Варшаві.

Важлива роль у процесі вдосконалення системи організації влади в Польщі належить міжнародному чиннику. Адже саме завдяки допомозі різних міжнародних інституцій та організацій відбулися серйозні системні зрушення в Польщі, які докорінно змінили адміністративно-територіальний устрій держави.

Насамкінець, наголосимо на тому, що досвід Польщі в законодавчому формуванні фундаменту для проведення децентралізаційних процесів є успішним прикладом для нашої держави, особливо в контексті вдосконалення територіальної бази місцевого самоврядування, що є важливою та нагальною проблемою сучасного стану децентралізації в Україні.

2.3. Специфіка та особливості впровадження реформи в процесі децентралізації влади в Республіці Польща

Досліджуючи специфіку та особливості масштабних реформ місцевого самоврядування в Польщі, варто зазначити, що понад 70 тисяч державних службовців регіонального рівня змушені були змінити своє місце праці, а 7,5 тисяч інституційних одиниць, передусім закладів освіти, лікарні, заклади соціального захисту та культури опинилися в підпорядкуванні органів місцевого самоврядування. З державного бюджету було виділено близько 172 млн. дол. на організацію та формування територіальних одиниць [1, с. 1-7].

Сума витрачених коштів могла б бути значно більшою, якби реформування не відбувалося з великою попередньою підготовчою роботою та глибоким аналізом інфраструктурних можливостей Польщі. Так, 280 повітів мали необхідні приміщення для організації влади на місцях, у великих містах також

інфраструктура дозволяла здійснювати новий розподіл державної влади [36, с. 60-71].

Як і в процесі впровадження будь-якої реформи знаходяться ті, хто її підтримує, а також і ті, хто виступає палким противником. Так, польську реформу децентралізації в процесі її активного здійснення підтримали 4 великі громадські організації: Союз польських метрополій (охоплює 12 великих міст), Союз польських міст (охоплює 240 середніх міст), Союз польських містечок (передусім гміни, в яких проживає менше 40 тис. мешканців), і Союз сільських гмін (охоплює 350 гмін) [37]. Вони брали значну участь у розробці та впровадженні реформи як в теоретичному контексті, так і в практичному плані. Важливу роль вищезгадані організації відіграли в розробці законодавчих актів та формуванні конституційної основи для запуску реформи.

Найактивнішим противником реформи виступав депутатський корпус Польської Народної Республіки по всій державі, адже кількість депутатів у результаті прийняття та реалізації реформи повинна була скоротитися у двічі [33]. Серед противників запровадження реформи слід виділити також членів Польської селянської партії, оскільки укрупнення воєводств передбачало послаблення інтересів сільських регіонів, в яких було найбільше виборців цієї партії. Проти виступали й політики, які були при владі за комуністичного режиму, адже вони вважали, що краще здійснювати керівництво державою централізовано, видаючи декрети. Цікаво, що противниками були й деякі урядові інституції, зокрема Міністерство охорони здоров'я, Міністерство освіти, профспілки, Союзи лікарів та вчителів, оскільки вони не хотіли передавати повноваження та майно органам місцевого самоврядування.

Боялися реформи й державні службовці та працівники місцевої бюрократії, які після проведення реформи втратили свій вплив та повноваження. Однак за словами дослідників, певна байдужість зі сторони старих еліт відіграла велику роль, оскільки невдоволення реформою певних груп людей не дало змоги перерости в радикальні рухи.

Втім, оцінюючи досягнення реформи, слід підкреслити, що в суспільстві стосовно змін існували різні погляди, але переважали невтішні результати. Так, опитування проведене у червні 2000 р. свідчить, що 40% опитаних вважали, що нова система врядування є гіршою, ніж до започаткування реформи. 52% респондентів вважали, що реформа ніяким чином не вплинула на покращення їх життя і тільки 9% зазначили що реформа мала свої плюси [55, с. 1-9]. (Див.: Додаток А).

Один із авторів реформи Є. Регульський працював у багатьох країнах світу як інженер та урбаніст. Свого часу він наголошував на тому, що в світі є багато хороших ідей стосовно управління місцевими громадами, які реалізуються за кордоном, але в Польщі їх не використовують [39]. Є. Рагульський доклав багато зусиль, щоб поширити вказані ідеї, щоб вони стали відомі в польському суспільстві. Незабаром, за його участі відбувся легендарний Круглий стіл опозиції з владою, де йшлося про те, щоб на місця делегувати більше повноважень. Наступні події визначили крах всієї попередньої системи управління. Одразу ж після Круглого столу було прийнято «дорожню карту» про місцеве самоврядування, яка визначала наступні кроки по порядку розподілу фінансів, передачі землі, держмайна у власність самоврядування, тощо. Щоб реформа запрацювала та дала якісні й помітні результати для польського суспільства лише за її перший рік було змінено понад 90 законів [39].

Хоча початок реформи було закладено у 1990 р. виборами до місцевого самоврядування нижнього рівня – гміни, створення другого та третього рівнів – повітів та воєводств – було відкладено на тривалий термін. Згодом питання повітів та воєводств також отримало законодавче врегулювання. У результаті в Польщі остаточно оформилася нова система управління, заснована на децентралізації влади. Тобто була усунена монополія центральної влади, держвласності, єдиної бюджетної політики. «Польща не має однієї точки влади. Є багато точок, які демонструють свою силу», – зазначив голова правління Фонду місцевої демократії А. Адушкевич. За його словами, гміна, повіт і воєводство не перебувають в підпорядкування чи залежності один від одного.

Їхні можливості розділені та визначені законодавством. Принципово важливо, що муніципалітети отримали можливість самостійно розпоряджатися своїми грошима та нести за це відповідальність. А для фінансового контролю було створено рахункові палати у воєводствах [39].

За словами політолога Є. Ковальського, після передачі більшої частини повноважень на місця, жителі відчули, що справді можуть впливати на те, що відбувається в їхньому місті. Передача повноважень органам місцевого самоврядування щодо державних послуг допомогла збільшити ефективність управління. «Місцеві потреби краще знайомі самим мешканцям регіону, а проблеми вирішуються оперативніше», – говорить експерт [39].

За даними Фонду підтримки місцевої демократії, створення самоврядування стало поштовхом економічного та соціального розвитку – у 90-х роках було побудовано у 6-9 разів більше мереж водопроводів та каналізації, ніж за попереднє десятиліття [39].

Сьогодні саме гміни, повіти та воєводства є головними бенефіціарами фондів Євросоюзу, за рахунок яких фінансується, наприклад, будівництво транспортної та соціальної інфраструктури. Органи самоврядування мають право самостійно розпоряджатися цими ресурсами. ЄС охоче виділяє кошти на конкретні проекти на місцях.

Завдяки реформам зросла політична культура у країні, вважає Ковальський. З'явилося багато висококваліфікованих місцевих політиків та адміністраторів, здатних керувати своїми гмінами та повітами. Про це свідчать підсумки соціологічних опитувань щодо довіри людей до влади. Рівень довіри до органів місцевої влади знаходиться на рівні 55-60%, а до центральних – удвічі менше [39].

Специфікою польської реформи децентралізації можна вважати її різкість та швидкість. Це стосувалося й інших сфер, зокрема в 1990 р. польська влада здійснила шокову лібералізацію цін та закрила підприємства, які експортували продукцію в СРСР. Внаслідок чого виникло безробіття та зменшення купівельної спроможності у великої кількості населення.

І перші кроки впровадження реформи місцевого самоврядування відбувалися таки під час занепаду та кризи, і як ми вже зазначали, що 1990 р. була підготовлена нова законодавча база щодо функціонування найнижчого рівня місцевого самоврядування – гмін, і того ж року пройшли перші місцеві вибори, що дозволило швидко оновити політичну систему країни.

Проте, все відбувалося не так гладко. Вже в 1993 р. в дусі політичних протиріч, недовіри уряду зі сторони Сейму, розпуску обох палат парламенту, проголошувалися нові дострокові вибори. В процесі кризової ситуації перемогу здобули представники лівих партій і, таким чином, було сформовано уряд, який розпочав гальмувати реформу децентралізації. Однак в 1997 р. перемогу на виборах здобули знову політичні сили, які пріоритетним завданням вважали відновлення процесу реформування системи публічної адміністрації [33].

Успіх та швидке впровадження реформи в Польщі відбулися завдяки створенню єдиного координаційного центру – інституту Уповноваженого з реформи, який координував реформування на всіх інституційних рівнях [33].

Особливості реформи публічної адміністрації в Польщі також полягають і в тому, що процес відбувався згідно з 3-ма основними напрямками.

А) Політичним, який характеризувався інституційним будівництвом демократичних інституцій, зокрема: застосуванням локального врядування, формуванням спектру прав для регіонів, впровадженням законодавчих основ для місцевих органів влади та забезпеченням механізмів контролю громадян.

Б) Інституційним, згідно з яким відбувалося формування структури системи місцевого самоврядування.

В) Функціональним, який передбачав поділ влади та повноважень між інституціями та структурами [23, с. 310-316].

У ході проведення дослідження було виявлено, що реформування системи публічної адміністрації отримало завершений вигляд після прийняття трьох важливих законів: «Про самоврядування повіту» [63], «Про самоврядування воєводства» [64], «Про державну адміністрацію у воєводстві» [71]. Республіка Польща формувала новий територіальний та адміністративний устрій згідно з

вищезазначеними актами, однак під час впровадження основних положень реформи, уряд зіткнувся з певною кількістю проблем:

- свою силу зберіг центральний бюрократичний апарат, який продовжував контролювати додержання законодавства та встановлював їх;

- великою політичною проблемою було формування стійкого визначення територіальних кордонів громад, адже реформою запроваджувався новий територіальний поділ і багато адміністративних одиниць виступали проти приєднання чи відокремлення;

- уваги з боку урядовців потребувала й проблема заборгованості в комунальних закладах, зокрема в школах та лікарнях, які після реформи переходили у власність громад.

Однак, це все втрачало сенс у порівнянні з кінцевим результатом реформи, від якого Польща тільки виграла і стала прикладом для наслідування багатьом країнам Європи, зокрема й Україні. Дана реформа змінила адміністративний апарат та адміністративний поділ країни. Оскільки Польща є унітарною державою, то польський закон закріплює за воєводством самостійність та власну юрисдикцію і визначає його як одиницю місцевого самоврядування.

До позитивних результатів реформи можливо віднести те, що органи місцевого самоврядування отримали право ухвалювати рішення відносно інвестицій та планування власного розвитку. Також підвищилась якість соціальних послуг для населення, зменшилося нецільове використання коштів, тощо [32, с. 277-282].

Але, на жаль, реформи не вирішили основної проблеми регіонів – не ліквідували нестачу фінансових ресурсів. Переважна більшість гмін, повітів, воєводств існували за кошти державного бюджету країни. Спостерігалось соціально-економічне відставання окремих воєводств країни. Так, у 2002 р. польські воєводства наповнювали свій бюджет у середньому на 84% за рахунок субвенцій і цільових трансферів з державного бюджету. Причому ситуація кардинально не змінилася й після приєднання країни до ЄС. Відсутність фінансової незалежності значно зменшувала потенціал розвитку польських

регіонів. Саме тому після впровадження адміністративної реформи не вдалося подолати соціально-економічне відставання певних воєводств країни. Наприклад, ВВП на одного мешканця в Мазовецькому воєводстві більш ніж у два рази перевищував аналогічний показник Підкарпатського, Вармінськ-Мазурського та Люблінського воєводств, як на початку 90-х рр. XX ст., так і в 2004 р. [11, с. 91-95].

У процесі проведення реформи також було виявлено певні недоліки в роботі адміністрації: недбалість, повільність, неефективність, низька якість послуг, неналежне ставлення до клієнтів, брак інформаційної політики. Влада була змушена вдатись до впровадження системи управління якістю. Польський уряд почав співпрацювати з консалтинговою організацією Umbrella, яка займалася сертифікацією систем управління якістю. У співпраці з цією організацією було створено групу консультантів для взаємодії з органами влади, підготовлено методичні матеріали й презентації, проведено значну роботу з поширення інформації про системи управління якістю й організації, що сприяють їх запровадженню [24].

Незважаючи на негативні моменти та певну реакцію суспільства, науковці констатують, що польська держава впевнено пройшла шлях адміністративної реформи, сформувавши в собі справді європейську країну. Про це свідчить звіт Європейської Комісії, в якому зазначається про високий прогрес Польщі в реформуванні системи публічної адміністрації [58, с. 101-104].

Підбиваючи підсумок, зазначимо, що протягом 1990-1999 рр. Польща спромоглася здійснити реформування адміністративно-територіального устрою, сформувавши справді стійку та вдалу модель децентралізації.

Науковий аналіз впровадження реформи децентралізації в Польщі дає можливість зробити такі висновки: – відродження в 1990 р. органів місцевого самоврядування ґрунтувалося на досвіді історичних традицій польського місцевого самоврядування; – ключові та базові принципи створеної моделі організації місцевого самоврядування були затверджені в Конституції 1997 р., а з 1998 р. – розкриті у вигляді законодавчих та підзаконних актів. Вони

розроблялися з 1989 р. у, в ході перемовин та Круглих столів між представниками експертних, політичних і економічних та міжнародних кіл, до яких постійно долучалися зацікавлені науковці, роль яких з 1989 р. зростала, враховуючи активну громадську підтримку; – ключові підсистемні реформи були реалізовані в контексті потреби оптимізації інституційних структур, врахувавши функціонування системи врядування на місцях в інших європейських державах – членах ЄС.

Отже, особливостями польської реформи децентралізації виступають: неоднозначна реакція зі сторони місцевих еліт, громадянського суспільства, експертів та політиків; велика увага зі сторони реформаторів щодо фіскальної моделі децентралізації; відсутність бажання впроваджувати реформу зі сторони бюрократичного апарату; проблема фінансування соціальної сфери; швидкість та різкість прийняття рішень; активна співпраця реформаторів з різноманітними стейкхолдерами.

Таким чином, нами було проаналізовано історичні передумови до здійснення реформи децентралізації в Республіці Польща, розглянуто основи законодавчого підґрунтя цього процесу, яке дозволило сформувати існуючу модель системи місцевого самоврядування.

Важливе значення для впровадження реформи відіграла історична традиція врядування Польщі. Так, визначено, що процес формування системи органів місцевого самоврядування в Польщі сягає XI ст. Проаналізовано, що вагому роль органи місцевого самоврядування відігравали в часи Речі Посполитої. А середину XX ст. можна охарактеризувати як «епоху занепаду та централізації» місцевого самоврядування. Дослідивши історичні передумови до формування стійкої системи місцевого самоврядування на території Польщі, можна стверджувати про наявну міцну традицію, яка дозволила сформувати сталу адміністративну систему в Польщі та закласти фундамент для подальших докорінних перетворень в системі децентралізаційних процесів.

Досліджуючи основу законодавчого забезпечення реформи місцевого самоврядування Республіки Польща необхідно зазначити, що нормативно-

правова база в контексті природи самостійності суб'єктів врядування є сформованою та систематизованою. Відсутній показник дублювання/переплітання функцій та повноважень між адміністративними інституціями, що свідчить про комплексний підхід при реалізації реформи.

Нами було визначено основні недоліки та переваги реформи; проаналізовано процес інтеграції реформи в польське середовище; досліджено сприйняття реформи суспільством та підходи уряду до її проведення.

Слід зазначити, що реформа децентралізації влади враховуючи всю специфіку та особливості (супротив частини суспільства; складна соціально-економічна та політична ситуація; процес інтеграції в ЄС; власна традиція врядування; комуністична законодавча база у сфері управління; жорстка централізація;) змогла функціонувати належним чином, забезпечивши високі показники в різних сферах суспільної життєдіяльності.

РОЗДІЛ 3

РОЗВИТОК ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА

3.1. Сучасний розвиток системи децентралізації в Республіці Польща

Як показує реальність, виклики перед якими ми стоїмо потребують ефективної системи врядування, швидкості та якості прийняття управлінських рішень, гнучкої політики у різних сферах суспільної життєдіяльності. Польська система місцевого самоврядування неодноразово ставала прикладом для наслідування, в тому числі і для нашої країни.

Як ми знаємо в демократичних державах модель партнерства та взаємодії на рівні публічної влади є нормою. В Польщі на сьогоднішній день побудована така модель: сильна гміна, яка вирішує базові потреби мешканців, доповнена повітом, який разом із самоврядним воєводством визначає розвиток і регіональну політику. Результатом цього стала децентралізація держави, наближення влади до громадян, сформований соціальний діалог. Однак сьогодні, Польща здійснює радикальний відступ у цьому плані, зазначають польські експерти.

Як зазначає професор, депутат європарламенту, колишній Прем'єр-міністр Є. Бузек – Польщі завдяки реформі місцевого самоврядування вдалося досягти великих перемог. Оновлені центри міст, ринкові площі та пішохідні бульвари в мальовничих містах, міські автобуси, трамваї – все це переваги децентралізації. Місцеве самоврядування відіграє важливу роль в повсякденному житті: дитсадки, школи, будинки престарілих, подача води в домівки є відповідальністю місцевих органів влади [42].

Незважаючи на те, що, безперечно, ще багато чого потрібно зробити, головним завданням на сьогоднішній день для органів місцевого самоврядування в Польщі є стимулювання підприємництва, розвитку інновацій та активності громадян. Сьогодні це стало ще більш актуальним, оскільки ці питання є

ключовими для швидкого подолання наслідків пандемії та економічних проблем, з якими зіштовхнувся світ.

Роль органів місцевого самоврядування у формуванні політики розвитку держави не може ґрунтуватися на розподілі наявних ресурсів. Створення зв'язків між підприємствами, дослідницькими центрами та місцевою адміністрацією, підтримка інноваційної діяльності та громадських ініціатив для загального блага – це ключ до збалансування доходів місцевих органів влади, подальших інвестицій та покращення якості життя на певній території.

Це важливо, за словами Є. Бузека тому, що поляки все ще відчувають на собі наслідки вето президента 2001 р. на Закон «Про фінанси», прийнятий його урядом, який унеможливив перекладання відповідальності на місцеві органи влади без надання додаткового фінансування. І тому протягом майже 20 років уряди, що змінювали один одного, перекладали додаткові обов'язки на місцеві органи влади, часто навіть централізовано обмежуючи джерела фінансування для місцевих органів влади – наприклад, шляхом зменшення податку на доходи громадян, обмеження коштів на освіту чи охорону здоров'я [42].

В цьому контексті актуально наголосити на питанні зростання «децентралізації проблем» з одночасною «централізацією фінансів». Це триває роками, особливо в сфері освіти та медицини. За попередній рік в Польщі відбулося різке зростання цін на енергоносії, що похитнуло бюджети місцевого самоврядування. Пандемія викликала нові перешкоди для системи охорони здоров'я та соціального забезпечення, переходу шкіл на дистанційне навчання, реорганізації громадського транспорту та збереження безперервності комунальних послуг. Все це значною мірою лягло на плечі органів місцевого самоврядування, які продовжують фінансувати ці непередбачені витрати з власного бюджету. Сьогодні, перед обличчям економічної кризи досі невідомих розмірів, найактуальнішим викликом є запобігання ситуації, в якій органи місцевого самоврядування будуть змушені вибирати між серйозним зниженням якості наданих державних послуг і різким скороченням інвестицій, що покращують якість життя населення.

Отже, можна сказати про «проблеми децентралізації» та розбіжності щодо виконання конституційного обов'язку щодо забезпечення частки органів місцевого самоврядування у державних доходах відповідно до покладених на них завдань. Це не стільки обмеження компетенцій, скільки обмеження здатності їх реалізувати.

Т. Трусколяскі, міський голова Білостока, голова правління Союзу польських метрополій, підкреслює, що «протягом останніх трьох десятиліть місцеве самоврядування неодноразово доводило свою цінність і важливість. – Саме міста та муніципалітети є лідерами у використанні коштів Європейського Союзу, завдяки чому створюється необхідна для повсякденного життя інфраструктура», – наголошує він [42]. І дійсно, польська модель місцевого самоврядування є доволі гнучкою з великим спектром повноважень у сфері фінансів, та такою, яка має можливість залучати інвестиції без додаткових зусиль.

Цікавою є думка З. Франкевича, президента Асоціації польських міст і голови Комітету місцевого самоврядування та державної адміністрації Сенату. Він вважає, що нині польське самоврядування є сильним, як юридично так і фінансово. «У нас багато самостійності. Наразі її швидко й жорстко обмежують, але треба визнати, що ми мали власну фінансову незалежність у великих масштабах. Ми маємо потужну правову базу як місцеве самоврядування – це положення Конституції Республіки Польща», – зазначає він [42].

Представники неурядових організацій наголошують, що реформа місцевого самоврядування та передача частини повноважень мешканцям вважається однією з найуспішніших реформ. Це сприяло децентралізації держави.

Але багато хто на сьогодні звертає увагу на те, що польська модель самоврядування стає дедалі залежною від державного бюджету. Так, А. Плонка, президент Асоціації польських повітів, зазначає, що «вже небезпечно поступово ставати залежним від більш-менш дискреційних трансфертів з державного

бюджету. У результаті ми маємо справу з ситуацією, коли в місцевій владі все менше і менше самоврядування», – вказує він [42].

За словами президента правління Асоціації воєводств Республіки Польща, маршала Західнопоморського воєводства О. Геблевича, уряд і місцева влада повинні бути сумісними у своїх діях і діяти на партнерських засадах. «Органи місцевого самоврядування не потрібно позбавляти своїх повноважень, а підтримувати і ставитися на рівних один до одного», - стверджує він [42].

Найгострішою проблемою сьогодення стала фінансова ефективність всього сектору місцевого самоврядування. Незважаючи на те, що протягом багатьох років експерти вказували на необхідність ґрунтовної зміни системи доходів органів місцевого самоврядування, це вирішити не вдається.

Експерт у сфері місцевого самоврядування А. Плонка нагадує, що освітня частина загальної субвенції меншою мірою покривала поточні витрати на освіту, а наступні законодавчі послаблення знизили ефективність ПДФО як джерела доходу. За його словами, внаслідок епідемії Covid-19 відбувається обвал розміру часток ПДФО. – Це величезна проблема для повітів, вони не мають надто багато альтернативних джерел власного доходу, а по-друге: тому що значна частина їхніх витрат постійна. Ця ситуація відсунула на другий план те, що зазвичай було нашим найбільшим болем – фінансове становище районних лікарень, – каже він [42].

З. Франкевич наголошує, що місцева влада фактично під загрозою. Представники місцевої влади більш-менш часто конфліктували з кожною центральною владою. Зазвичай вони хотіли трохи кращого закону, менше регулювання. Законодавчий безлад завжди існував. Проте те, з чим ми маємо справу сьогодні, виходить за рамки уяви. Правовий хаос нечуваний, каже він. Існує також потужна фінансова загроза, додає він [42].

Отже, як ми можемо розуміти, представники органів місцевого самоврядування стурбовані перш за все проблемами надходжень фінансів до громад та можливими обмеженнями повноважень у сфері фіскальної політики.

М. Макух, заступник мера Слупська стверджує, що органи місцевого самоврядування витрачають понад 40% з бюджету на заробітну плату. Проблеми, які виникають, у містах середнього розміру пов'язані з демографічними показниками. У Слупську понад 30% жителів літні люди. Зміна демографічних показників змушує змінити спосіб витрачання грошей [61]. Експерт Асоціації польських міст М. Войцік підкреслює, що зміни соціальної політики дедалі більше обтяжуватимуть органи місцевого самоврядування. На його думку, на це також вплине зниження пенсійного віку [42].

На думку експертів і практиків, фінансова система гмін, повітів і воєводств має ґрунтуватися на двох основних принципах – достатності фінансового забезпечення органів місцевого самоврядування (одиниць місцевого самоврядування та його стабільності).

Доктор Я. Серак з Університету Лазарського, експерт з фінансів місцевого самоврядування, підкреслює, що місцевим органам влади необхідно створювати багаторічні програми. Реалізація завдань місцевого самоврядування значною мірою охоплює інфраструктуру, яка потребує, зокрема, тривалого часу і капіталу. – Є величезний тиск з боку місцевих громад щодо реалізації цих завдань – оскільки ми щось зробили в одній частині міста, на одній вулиці, то важко втекти від того, щоб реалізувати це в ширшому обсязі, – наголошує він. Тому ви не можете мислити категоріями «одного бюджету» [61].

Тож якщо місцева влада створює довгострокову стратегію та економічну програму, то її треба оцінити, підготувати фінансовий прогноз та джерела фінансування, щоб показати, що це реальні програми.

Органи місцевого самоврядування зі своїх бюджетів можуть знайти кошти на найважливіші завдання, такі як соціальна допомога, освіта та адміністрування. Інші витрати мінімальні, неадекватні потребам. Тому, окрім того, що є кількісний розрив, якісний розрив буде поглиблюватися, стабільність є необхідним елементом.

К. Жук, міський голова Любліна, зазначає, що не повинно бути протиріч між діями уряду та місцевого самоврядування. Як наголошує він, без

інвестиційної активності місцевої влади неможливо досягти стратегії розвитку. – Операційні надлишки на наступні 7, 10 років у два-три рази нижчі за необхідні інвестиції у сфері інвестицій у відходи, дороги чи інвестиції у водопостачання та каналізацію, - перераховує він [61].

К. Іванек, мер Тереспоя та голова Союзу сільських гмін Республіки Польща, підкреслює, що 1/3 сільських гмін мали операційний надлишок менше 1 мільйона злотих, тоді як 580 мали менше півмільйона. – Ці підрозділи найбільше відчули втрати в ПДФО. Якщо не буде відображення в довгостроковій перспективі, то ці органи місцевого самоврядування вже на порозі стабільності, сьогодні на вулицях приглушують світло, є економія, ми багато років просимо стандарти, але не можемо отримати їх, - каже він [61].

А. Струзік, маршалок Мазовецького воєводства, президент Союзу польських воєводств, сказав, що 40 відсотків коштів, які надає ЄС розподіляють органи самоврядування воєводств. – Це дуже важливий елемент розвитку, що ми маємо цю частково децентралізовану систему, що ми можемо спрямовувати європейські кошти та будувати власні форми підтримки, - сказав він [43].

За словами президента Білостока Т. Трусколяського, без зміни правил фінансування органів місцевого самоврядування та збільшення частки місцевих органів влади в податку становище муніципалітетів, повітів і воєводств буде дуже важким. «Ми (органи місцевого самоврядування) представляємо місцеву громаду і від нас залежить рівень життя мешканців», - стверджує він [60].

Досліджено, що багато гмін мають труднощі з ухваленням бюджету на 2023 рік, не кажучи вже про інвестиції. До того ж років точиться дискусія щодо зміни Закону «Про фінанси місцевого самоврядування». Експертне середовище наголошує, що уряд в терміновому порядку повинен проаналізувати концепцію фінансування місцевого самоврядування, щоб були можливості для розвитку.

Як ми дослідили, польська децентралізація – це системний принцип, закріплений у Конституції 1997 року. Вона є символом переходу до демократичної системи, тобто розширення повноважень суспільства. Зараз ми можемо констатувати, що польська влада намагається здійснити кроки, щоб

повернутися до попередньої системи. Однак, сильна та міцна позиція органів місцевого самоврядування, фундаментальна основа врядування та наділений функціонал ОМС затрудняють діяльність уряду на цьому шляху.

Отже, проаналізувавши думки представників місцевого самоврядування, експертів та дослідників у сфері децентралізації та місцевого самоврядування необхідно зазначити про ряд проблем з якими, на сьогоднішній день зіштовхнулися органи місцевого самоврядування в Польщі.

Це зокрема і питання фіскальної політики, адже урядова позиція полягає в тому, що існує необхідність збільшити надходження до державного бюджету, зменшивши структури місцевих бюджетів, що власне, боляче вдарить по органах місцевого самоврядування. Важливу роль в цьому контексті відіграла й складна економічна політика на світовій арені. Проблема з енергоресурсами, постачанням товарів та комплектуючих, агресивна політика з боку Росії, все це дає певні результати. І власне, певною мірою лягає на плечі органів місцевого самоврядування.

Існують і побоювання експертів щодо зменшення ролі децентралізації у виробленні та формуванні політик у різних сферах суспільної життєдіяльності. А тому, задля забезпечення сталого розвитку як системи державного управління загалом, так і моделі місцевого самоврядування вкрай необхідно продовжувати діалог між центральною владою та останніми. Це дозволить напрацювати потрібні механізми, які відповідатимуть реаліям сьогодення.

3.2. Фінансова децентралізація – запорука успіху реформи місцевого самоврядування в Республіці Польща

Як ми вже дослідили, Польща розпочала здійснювати формування місцевої політики з 1990 –х років, щоб зміцнити власну систему врядування та стати членом Європейського союзу. Власне, задля цього польська влада змінила модель управління, повернувши поділ на три рівні влади: гміна, повіт, воєводство. Таким чином було надано адміністративним одиницям певний набір функцій та повноважень, який артикулював в системі принципу «дозволено те,

що передбачено». Перевагою такого механізму було те, що на рівні воєводств поверталось право формувати і впроваджувати пропоновані стратегії та механізми розвитку із врахуванням загальнодержавних стратегій.

Важливу роль у забезпеченні надійності та ефективності системи місцевого самоврядування в Польщі відіграла модель, яка передбачає фінансову самостійність адміністративних одиниць, що в свою чергу, дозволяє проводити ефективну регіональну політику.

Вступивши до Європейського Союзу в 2004 році Польща розпочала процес вдосконалення системи фінансування органів місцевого самоврядування, виконуючи таким чином вимоги ЄС. Це дозволило збільшити приріст самозабезпеченості громад та значно підвищило стимул пошуку ресурсів в рамках допомоги ЄС.

Загалом система фінансів органів місцевого самоврядування в Польщі функціонує на принципах доповненості та розподілу сфер повноважень. Згідно з цією системою до фонду загальних субвенцій надходять відрахування чітко зазначеної частки доходів державного бюджету та внески більш забезпечених місцевих громад; серед його важливих компонентів – базова загальна субвенція, освітня субвенція, субвенції на компенсацію втрачених внаслідок рішень центральних урядів доходів [56, с. 1-16].

Якщо говорити про інвестиційні субвенції, то вони більшою мірою віднесені до сфери категорії цільових, що розподіляються між воєводствами, а воєводи у свою чергу забезпечують перерозподіл між гмінами.

Важливе значення для організації фінансової діяльності адміністративних одиниць відіграє Конституція Польщі, зокрема 167 та 168 статті. Зазначається, що гміни повинні бути забезпечені ресурсами, адекватними покладеним на них функціям; – доходи місцевих бюджетів складаються з власних та загальних і спеціальних переказів із державного бюджету; – гміни повинні мати право регулювати рівень місцевого оподаткування та визначати місцеві видатки у встановлених законодавством межах [49].

Кожен з етапів впровадження реформи децентралізації в Польщі здійснювався з врахуванням фінансової спроможності адміністративних одиниць. Низку законодавчих актів, які сприяли фінансовій незалежності місцевого самоврядування прийнято називати фінансовою децентралізацією. Так, перелік доходів органів місцевого самоврядування Польщі формується Законом «Про доходи органів територіального самоврядування» від 13 листопада 2003 р., який набув чинності 1 січня 2004 р. [67] і замінив чинний з 1999 р. закон, який містив таку ж назву.

Кожен з етапів впровадження реформи місцевого самоврядування в Польщі здійснювався з урахуванням фінансових потреб громад. Цьому сприяла значна увага з боку законодавців у контексті законодавчого забезпечення адміністративно-територіального устрою та бюджетної децентралізації.

Вище згаданим законодавчим актом впроваджувалися зміни, які спрямовувалися на залучення власних бюджетних коштів для гмін та скорочення частки надходжень із національного бюджету в їхніх сукупних доходах. Законом «Про доходи органів територіального самоврядування» передбачається формування трьох складових доходів для бюджету: 1) особисті доходи громади, в які згідно із законом включаються всі доходи громад; 2) загальні надходження; 3) цільові надходження, які надходять з державного бюджету [67]. (Див.: Додаток Б).

На противагу гмін, повіти та воєводства оперують в собі тільки надходженнями від перерозподілу ПДФО із загальнодержавного бюджету. Якщо брати до уваги відсоткове співвідношення, то слід зазначити, що частка власних доходів місцевих бюджетів за 2004–2014 рр. зросла з 51,5 до 54,8%. Беручи до уваги найбільшу складову місцевих бюджетів, слід наголосити на податках із доходів фізичних осіб і податку з нерухомості. Станом на 2018 р. вони склали, відповідно, 19,1% і 11,5% доходів місцевих бюджетів. Вагому складову місцевих бюджетів становлять податки з доходів юридичних осіб (5,3%).

Варто зауважити, що серед всіх рівнів врядування тільки гміни мають права у сфері оподаткування. Власне ці права не є значно широкими та

розгалуженими і стосуються тільки місцевих податків, які визначаються переліком встановленим законодавством. Вони мають право поширюватися на власні податкові доходи, що займають вагоме значення у формуванні місцевих бюджетів, зокрема на податок із нерухомості, земельний податок і податок із власників транспортних засобів, крім податків із доходів фізичних і юридичних осіб. А вже органи вищого рівня не володіють правами формування власних податків та можливістю здійснювати податкове регулювання [3, с. 83-95].

Важливу роль у забезпеченні фінансової спроможності громад в Польщі відіграють надходження від комунальної власності: продажу земельних ділянок та будівельних споруд, довгострокової оренди та лізингу комунального майна. Велика частка таких надходжень отримується місцевими органами влади у зв'язку з наданням в оренду приміщень. Система надходжень в місцеві бюджети формується на об'єктивних показниках, а отже є незалежною від політичних процесів та бюрократичного апарату. Вагомим елементом фінансової спроможності органів місцевого самоврядування у Польщі є здатність безперешкодно приймати рішення щодо виконання чи не виконання необов'язкових завдань.

Слід зазначити, що особливістю польської моделі децентралізації є право органів місцевого самоврядування на власний розсуд приймати рішення, щодо того, виконувати чи ні необов'язкові функції та завдання у сфері фінансів. Органи місцевого самоврядування на рівні гмін мають можливість відмовлятися від податків, користуватися правом зменшення податкового навантаження на окремі податки (нерухомість, транспорт, лісовий податок) [25, с. 162–163].

Контрольну функцію нагляду за діяльністю ОМС у сфері фінансів зі сторони центрального уряду ведуть регіональні рахункові палати, до компетенції яких відноситься визначення та блокування невідповідних згідно із законодавством рішень у сфері фінансів.

Варто зауважити, що сумарний обсяг загальної субвенції для повітів та воєводств в Польщі не є фіксованим, а регламентується законодавством, зокрема, Законом «Про бюджет». Його складові формуються з трьох часток:

освітньої субвенції, витрат на дорожню інфраструктуру та вирівнюючими показниками [12, с. 1–22].

Місцеві доходи складаються ще й за допомогою надходжень від податків на доходи фізичних осіб та податку на доходи юридичних осіб. Законодавством визначається, що громади мають право отримувати кредитування з банків та інших фінансових організацій, в тому числі зі сторони Європейського Союзу, оскільки вони є законодавчо визначеними юридичними особами.

Серед джерел наповнення власних доходів, які властиві як для гмін так і для повітів та воєводств є: 1) доходи від комунального майна; 2) податки від державних установ, комунальних підприємств, та ін.; 3) трансферти від грошових стягнень та штрафів; 4) нараховані відсотки за несвоєчасне перерахування платежів, що становлять доходи місцевого бюджету; 5) 5% доходів, які стягуються до державного бюджету у процесі реалізації функцій покладених державою; 6) відсотки від позик, які надаються громадам; 7) нарахування з бюджетів інших суб'єктів місцевого самоврядування; 8) інші доходи, що належать місцевому самоврядуванню відповідно до чинного законодавства. Власні доходи конкретного рівня місцевого самоврядування формуються з податкових та неподаткових надходжень (Див.: Додаток В).

Міністром фінансів Польщі з 2005 року визначаються засади перерозподілу рівної частки загальних надходжень для гмін та повітів і 30% частки з регіональних субвенцій, які функціонують на рівні воєводств. Підсумуємо, що обсяг вищезгаданої частки субвенції в певній мірі залежить від частки основних надходжень. Локальна частка субвенцій на воєводства згідно із польським законодавством залежить від певних чинників: частка зайнятості населення (20% від субвенції); – щільність населення (40% від субвенції); валовий продукт воєводства на громадянина (10% від субвенції); частка визначених та основних доходів (30% від субвенції). Досліджуючи частку освітньої субвенції варто наголосити, що вона формується в рішенні про бюджет на рівні, який не є нижчим за попередній бюджетний рік, враховуючи зміни в системі витрат, які здійснюються на сферу освіти [26, с. 134–138].

Право визначати частку освітньої субвенції та розподіляти її між різними категоріями місцевого самоврядування має Міністр освіти беручи до уваги кількість шкіл, їх типи, гуртки, кількість учнів тощо.

Слід відмітити, що в процесі впровадження реформи місцевого самоврядування значення саме цільових субвенцій із загальнодержавного бюджету значно скоротилася, адже була змінена модель фінансування функцій органів місцевого самоврядування, які були переформатовані з делегованих повноважень у власні повноваження.

Польська структура локальних видатків формується з видатків на виконання власних функцій та повноважень (91,8%). Вкрай це помітно в гмінах – 93%, а вже в повітах – 79,4%. Видатки на здійснення делегованих повноважень та функцій становлять 8% видатків [26, с. 134–138].

Варто відзначити, що перевагою польської моделі фінансової децентралізації є те, що гміни за своєю суттю є досить самостійними. Так, 85% коштів з бюджету, за підрахунками експертів мають право використовуватися місцевими органами влади без узгодження із органами влади вищого рівня.

Якщо брати загальний рівень розвитку фінансової децентралізації, то необхідно сказати, що він є значно нижчий в порівнянні з іншими країнами Європейського Союзу (Див.: Додаток Г). Це зумовлено тим, що гміни поки що мають залежність від фінансування зі сторони центральної влади, адже місцеві доходи становлять тільки 17% загального обсягу державних доходів.

Місцеве оподаткування за словами аналітиків є обмеженим, а місцева влада не має законодавчого підґрунтя для того, щоб здійснювати економічну діяльність у сфері купівлі-продажу земельних ділянок [14].

Проанізувавши польське законодавство можна зазначити, що цільові дотації з державного бюджету до гмін надходять на:

1. Доручення завдань, якими завідує центральний уряд;
2. Забезпечення правопорядку та усунення стихійних лих;
3. Виконання контрактів, що укладаються з воєводствами, повітами та гмінами;

4. Виконання функцій, пов'язаних на виконання міждержавних угод;

5. Забезпечення культурного розвитку та проведення

загальнодержавних культурних заходів.

Отже, узагальнивши вище написане можна сказати, що в Польщі впроваджена змішана модель фінансового самоврядування, яка характеризується:

1. Активною залученістю центральних органів влади щодо уникнення фіскальних дисбалансів на різних рівнях врядування;

2. Переважаючою роллю регіональних органів влади в розрахунках національного бюджету;

3. Фінансовою залежністю регіонів від державного бюджету;

4. Верхньою межею податкової ставки та системою оподаткування, які визначається польським Сеймом та податками;

5. Обмеженою самостійністю органів місцевої влади щодо питань зовнішніх запозичень.

Система децентралізації в Польщі, в тому числі і її фінансова складова формувалася в тяжких економічних та соціальних умовах, адже як ми вже дослідили, соціально-економічна та політична ситуація в державі була вкрай нестабільною. Комуністична влада залишила негативні наслідки у багатьох сферах суспільної життєдіяльності поляків, що зробило важкими будь-які кроки до змін у системі управління державою. Однак, незважаючи на ті перешкоди, які існували польська модель децентралізації формувалася на демократичних засадах, про що свідчать проаналізовані нами процеси.

Дослідники виділяють ряд моделей, які формують фінансову децентралізацію. Зокрема, Є. Руськовський та Дж. Саланча визначають моделі, що формуються в контексті ступеня податкових надходжень та вагомості місцевих податків у фінансовій системі держави. Отже, існує:

1. Скандинавська модель, яка характеризується високим ступенем податкових надходжень (10-20% від ВВП та 20-50% від усіх податків);

2. Латинська модель, якою визначається податкове надходження до державних бюджетів близько 4-6% від ВВП та до 20% від усіх податків;
3. Ганноверська модель, що передбачає низьке податкове навантаження на місцеві бюджети (близько 1-2% від ВВП та 3-4% від усіх податків) [27, с. 39–47].

Остання модель взята за основу фіскальної децентралізації в Польщі. Але як ми вже дослідили в попередньому підрозділі, представники органів місцевого самоврядування зауважують, що польський уряд прагне підвищити податкове навантаження на ОМС та зменшити їх роль у формуванні фіскальної політики, що власне, призведе до негативних наслідків для самих ОМС.

В підсумку зазначимо, що фіскальна децентралізація в Республіці Польща вважається однією із кращих на теренах ЦСЄ. На початку впровадження реформи вона дала ефективні показники для розвитку системи місцевого самоврядування. Однак, на нашу думку сучасна ситуація в світі, в тому числі й в економічній та енергетичній сферах потребує перегляду нормативно-правової та організаційно-функціональної бази існування системи фіскальної децентралізації.

Вважаємо за потрібне, наголосити на тому, що польському уряду необхідно реалізовувати експертні обговорення з ОМС, громадянським суспільством, міжнародними організаціями, бізнес-асоціаціями щодо подальшого реформування системи фіскальної децентралізації з врахуванням сьогоденних реалій.

3.3. Можливості використання досвіду децентралізації Республіки Польща для України

Безумовно, досвід польської реформи децентралізації відіграв важливе значення для запровадження схожої реформи в нашій державі. Як стверджують експерти у сфері розвитку місцевого самоврядування Польща стала прикладом успішного врядування та показала, що спроможні громади на місцях здатні побудувати економічно сильну державу.

Досвід Польщі на шляху до впровадження демократичних реформ завжди мав неабиякий інтерес з боку українських дослідників та політиків.

Зокрема, великий попит має дослідницька література, як то «На шляху до Європейського Союзу: досвід Польщі» (спільний Україно-польський проект фундації «Відкрите суспільство» 2006 р.) або ж «Четверта хвиля польських реформ». Це публікації відомих науковців і практиків польських реформ: Л. Бальцеровича, А. Вілдавські, Р. Гортат, М. Дабровські, Л. Колярська-Бобинська, А. Левітаса, В. Орловські, М. Федеровича тощо.

В публікаціях дослідники наголошують, що Польща мала в порівнянні з Україною близькі початкові умови для проведення реформи місцевого самоврядування. Це зокрема і перші вільні вибори, які як і в Польщі так і в Україні були проведені після зміни політичних недемократичних режимів.

Окремо, слід наголосити на тому, що Польща однією із перших країн підтримала шлях України до реформування системи місцевого самоврядування. Так, вже 31 березня 2014 року до української столиці приїхали польські експерти та фахівці у сфері децентралізації. Того ж року в грудні у польській столиці було підписано Меморандум про співпрацю з підтримки реформи місцевого самоврядування, а в рамках Вишеградської четвірки Польща взяла на себе опікунство над сферою децентралізації та реформування влади на регіональному рівні [20, с. 39–47].

Власне, бажання як української сторони так і польських політиків та фахівців можна пояснити, насамперед, схожістю моделей децентралізації між собою. Взагалі, доволі часто як експерти, аналітики так і політики порівнюють успіх польської реформи децентралізації в контексті її впровадження в Україні. Як вважає К. Становський, «Україна мала більше шансів змінити своє майбутнє, аніж інші країни, однак українська влада повинна була провести реформу децентралізації якнайшвидше, чого, на його думку, так і не відбулося». Також він зазначає, що на сьогоднішній час Україна доволі важко проходить процес реформи децентралізації, оскільки як і в Польщі свого часу в процесі

впровадження реформи існували політичні протиріччя щодо тих чи інших нюансів реформи [35].

Український дослідник Ю. Гаврилечко стверджує, що український та польський досвід впровадження реформи порівнювати не варто. «У Польщі це не була окрема реформа децентралізації. Разом із нею було змінено багато речей: система освіти, охорони здоров'я, система перерозподілу коштів через бюджет. А у нас кожна реформа чомусь окрема. Не буває окремо реформи децентралізації, не буває окремо реформи адміністративного устрою або державного управління. Це як? У Польщі це був системний підхід, який базувався на зміні в територіально-адміністративному поділі. І вже після цього на це накладались інші реформи і працювали разом», – зазначає Гаврилечко.

Він також наголошує на тому, що польські урядовці в процесі впровадження реформи впровадили такий механізм, за якого в подальшому розробники реформи, а також члени їхніх сімей не мали права займати посади в органах влади. Це робилося задля унеможливлення просування особистих інтересів. В нашій ж державі такий механізм був відсутній, а власне тому існували й продовжують існувати ризики, коли посадовці, що займаються розробкою та реалізацією реформи можуть використовувати своє становище заради власної вигоди [35].

Слід наголосити на позиції деяких експертів, яка полягає в тому, що враховуючи досвід Польщі, Україні необхідно було здійснювати реформу децентралізації наступним шляхом: відбір експертів, які займаються концепцією реформи; унеможливлення конфлікту інтересів та політичних чинників; ухвалення системних законодавчих актів; і останнє – впровадження реформи.

Зазначимо, що впровадження реформи в Польщі дало найбільш відчутний результат саме на рівні гмін – низовому рівні місцевого самоврядування. Схожа ситуація і в Україні, де в ролі гмін, зі схожими повноваженнями виступили територіальні громади. Аналізуючи підходи до впровадження реформ в Польщі та Україні необхідно зазначити, що в них є як і дещо спільне так і відмінне. Зокрема, в Польщі реформі передували декілька етапів реформування та

бажання політиків впровадити відчутні зміни; Польська модель реформи не потребувала укрупнення територіальних громад, також не відіграло важливої ролі територіальні розміри повітів; Першочерговою метою було забезпечення повноважень та ресурсів, а не чисельність і площа; укрупнення ж потребував, насамперед, рівень воєводств, який в Україні змін не вимагає [13].

В контексті аналізу впливу польської реформи децентралізації на український шлях реформи варто звернути увагу на принципи польської децентралізації Польщі:

- 1) побудова громадянського суспільства – запровадження нових рівнів управління, які наблизили громадянина до процесу управління, водночас поклавши на нього відповідальність за власні результати;
- 2) субсидіарність – делегування багатьох функцій центральною владою місцевим органам влади;
- 3) ефективність – здатність місцевих і регіональних громад ефективно використовувати свій потенціал для власного розвитку;
- 4) прозорість, відкритість та підзвітність – усунення зайвих бюрократичних структур, радикальне реформування системи державних фінансів;
- 5) гнучкість – здатність швидко реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників та отримувати ефективний зворотний зв'язок від органів державної влади [50, с. 48–61].

За останні десятиліття Україна зазнала багатьох змін в економічній і соціальній сфері, суттєво змінивши середовище та умови, в яких відбувається регіональний і місцевий розвиток. У 2014 році урядом було оголошено про початок реформ у всіх сферах суспільного життя. Найважливішою із реформ, задекларованих у Стратегії сталого розвитку «Україна 2020», можна вважати реформу децентралізації, яка, на думку експертів, здатна змінити економічну ситуацію в Україні [30]. При виборі моделі децентралізації було встановлено, що польська модель децентралізації є найближчою до українських реалій і досвід польських реформ може бути найбільш корисним у реформах України.

Основними цілями децентралізації в Україні були:

- 1) затвердження нової територіальної основи діяльності органів влади на рівні областей та районів;
- 2) делегування повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування між рівнями та відповідно до принципу субсидіарності;
- 3) створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень місцевого самоврядування;
- 4) створення ефективної системи обслуговування в органах місцевого самоврядування та органах виконавчої влади;
- 5) удосконалення системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування;
- 6) розвиток форм безпосередньої демократії: виборів, референдумів [30].

На відміну від Польщі, де успішне впровадження реформи децентралізації значною мірою відбулося завдяки єдиній «реформаторській резиденції» парламенту, уряду, експертів та неурядових організацій, в Україні є значна кількість центрів управління реформами, які недостатньо скоординовані та укомплектовані кадрами для управління реформами на рівні регіональний рівень. Це не дозволяє систематизувати процес реформування таким чином, щоб можна було отримати високі показники реформи в короткі терміни.

Слід звернути увагу на різницю в процесі реформування. У Польщі це не була окрема реформа децентралізації. Разом із цим змінилося багато чого: система освіти, система охорони здоров'я, система перерозподілу бюджету тощо. В Україні ж кожна реформа проводиться окремо від інших. У Польщі це був системний підхід, який полягав у зміні адміністративно-територіального поділу. А потім були проведені інші реформи. Великим досягненням адміністративно-територіальної реформи в Польщі є участь громадян у вирішенні проблем своєї громади та регіону через створені ними інститути місцевого самоврядування.

Говорячи про використання польського досвіду впровадження реформи децентралізації та підтримки польського експертного середовища обов'язково варто наголосити на діяльності Польсько-української господарчої палати під головуванням президента Я. Пехоти та віце-президента О. Дубіша. Особливо її роботу було відчутно під час пандемії COVID-19. Завдяки їм українські громади мали можливість отримати дешеві кредити від польського банку BGK на реалізацію проектів [57].

Серед інших важливих планів та досягнень можна виокремити співпрацю у впровадженні польського досвіду за конкретної фінансової підтримки уряду Польщі. У 2019 році польська громадська організація «Центр розвитку місцевого самоврядування» за підтримки Фонду солідарності організувала візит представників Мазовецької агенції регіонального розвитку для ознайомлення з сільським господарством Харківщини. Останні три роки там проходить польсько-український форум місцевого самоврядування, який збирає представників місцевої влади та бізнесу зі сходу та центру України. Щорічно форум відвідують делегації представників місцевого самоврядування з Польщі, обговорюються питання економічного розвитку ОТГ. Це з'єднує представників України та Польщі на різних рівнях, дає імпульс для подальшої співпраці [57].

О. Дубіша зазначає, що коли у 2015 році в Україні почалася децентралізація, він як громадський активіст, який пропагує ідеї децентралізації та розвитку села, став керівником Офісу реформ у Харківській області. «Тут мушу відверто визнати, що без польського досвіду нам було б значно важче запровадити децентралізацію на Харківщині. Процес консолідації громад був надзвичайно важким, люди не вірили, що приклад наших сусідів, які теж жили в радянські часи, але все змінили, може надихати та мотивувати! Я відчув велике задоволення, коли побачив емоції голів наших сільських рад, які вперше в житті побували в Польщі – не радянській. Він був у захваті від візиту і водночас розчарований власним господарством і способом життя. Найважливішим, однак, є сподівання на активні зміни на краще у своєму житті – як у польських селах» – сказав він [57].

За цей час за його підтримки було організовано понад 10 тренінгів. Один із проектів був названий – «Ефективне місцеве самоврядування. Польський досвід в Україні». Його реалізацію також підтримали Генеральне консульство Республіки Польща в Харкові, Посольство Республіки Польща в Києві та Генеральне консульство України в Кракові. З цього проекту вони почали свої поневіряння щодо Польщі [57].

Завдяки польському досвіду Україна обрала найбільш прийнятний варіант реформування територіального устрою держави з великими одиницями базового рівня, широкими автономними повноваженнями, сформованими за принципом етноісторичності, з досить ефективною триланковою системою місцевого самоврядування – громади, райони, області.

Також, враховуючи європейський досвід, особливо Польщі, під час реформи варто звернути увагу на представництво регіонів у центральній владі у формі встановлення регіональних квот у парламенті чи формування другої палати парламенту. Наприклад, у Польщі законодавча гілка влади представлена двопалатним парламентом, який складається із Сейму та Сенату. Вибори до Сенату відбуваються за мажоритарною системою, що забезпечує представництво воєводств.

Дуалістична модель управління на регіональному рівні, подібна до польської на рівні воєводства: воєводський маршалок, який представляє виконавчий орган регіональної влади, та воєвода, який представляє урядову адміністрацію, можуть бути також запроваджені в Україні з метою розмежування повноважень центральних органів влади та органів місцевого самоврядування. При цьому слід контролювати основні ресурси регіону, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування, а центральні органи в регіоні, які не мають доступу до контролю над ресурсами, повинні мати повноваження блокувати рішення вчинені органами місцевого самоврядування у разі невиконання ними чинного законодавства [41, с. 1–13].

Таким чином, зберігається баланс інтересів, який полягає в тому, що органи місцевого самоврядування самостійно розпоряджаються ресурсами

регіону та приймають самостійні рішення в рамках певних повноважень, а центральні органи влади мають необхідний правовий інструмент для скасування рішень, що виходять за межі повноважень органів місцевого самоврядування. При цьому на регіональному рівні обов'язково мають функціонувати представницькі органи місцевого самоврядування зі своїми виконавчими органами, а державну адміністрацію слід скасувати та створити державне представництво з контрольо-наглядовими функціями.

У процесі реформування необхідно наблизити українське законодавство до Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Верховною Радою України у 1997 р [16]. Недотримання положень Європейської Хартії місцевого самоврядування та ігнорування інших міжнародних угод створює перешкоди на шляху інтеграції нашої країни до декларованого членства в ЄС.

Відповідно до вищевикладеного, з моменту здобуття Україною незалежності після 1991 року в місцевому самоврядуванні відбулися деякі зміни, але вони не мали системного характеру. Зокрема, запроваджено конституційні принципи місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, прийнято низку основних правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування.

Окрім успіхів, під час реформи місцевого самоврядування в Польщі було виявлено деякі помилки, на які необхідно звернути увагу України, щоб вони були враховані при проведенні поточної реформи в Україні:

- 1) неоднозначне формулювання правових норм;
- 2) фінансова недосконалість повітів;
- 3) неефективність місцевих референдумів;
- 4) недостатня співпраця муніципалітетів;
- 5) нерівномірний розподіл завдань і витрат на місцевому рівні;
- 6) відсутність гарантій працевлаштування в органах місцевого самоврядування;

7) недостатня співпраця органів місцевого самоврядування з приватним сектором у рамках державно-приватного партнерства;

8) багаторазові повноваження голів гмін, мерів, президентів міст.

Реалізація зазначених кроків реформування місцевого самоврядування в Україні у майбутньому сприятиме створенню належної бази для подолання недосконалості структури місцевого самоврядування. Це сприятиме формуванню місцевої громади з матеріалами, фінансові та інші ресурси на рівні, достатньому для ефективного виконання завдань і функцій місцевого самоврядування. Результатом стане створення міцних основ для місцевої демократії, яка зміцниться роль місцевої влади в українській державі.

З метою наближення моделі місцевого самоврядування в Україні до європейської та на основі досвіду реформування та функціонування місцевого самоврядування в Польщі пропонуємо наступні зміни в Україні:

1. Завершення етапу запровадження трирівневої структури територіальної структури влади з трьома рівнями самоврядування.

2. Конституційне визначення статусу територіальних одиниць.

3. Чіткий розподіл повноважень за рівнями місцевого самоврядування.

4. Зміцнення фінансової системи підтримки місцевого самоврядування шляхом удосконалення механізму міжбюджетних відносин, збільшення частки місцевих бюджетів.

5. Збільшення участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні через місцеві референдуми, громадські слухання, опитування та інноваційні методи, такі як бюджет участі.

6. Ліквідація державного управління на районному та обласному рівні та запровадження контрольно-наглядового органу – інституту префекта.

Безумовна, війна внесла свої корективи у процес реалізації реформи децентралізації, зокрема в законодавчому аспекті. Однак, військова агресія Російської Федерації проти України показала, що реформа місцевого самоврядування є вкрай ефективною. Наділені певними повноваженнями громади в умовах військового стану отримали можливість швидко та ефективно

приймати важливі рішення у соціальній та гуманітарній сфері, що дозволило стабілізувати ситуацію в країні.

Підсумовуючи, варто підкреслити, що в роботі, окрім позитивного, розглядався також негативний досвід Польщі в проведенні адміністративно-територіальної реформи, що дозволило провести системний аналіз у заданому напрямку та зробити об'єктивні висновки та рекомендації щодо її реалізації в Україні. Це, в свою чергу, є підтвердженням виконання поставлених на початку роботи завдань і цілей.

Враховуючи польський досвід, можна сказати, що подальша децентралізація управлінських повноважень у всіх секторах підвищить ефективність впровадження відповідної державної політики шляхом підвищення підзвітності місцевої влади, надання послуг та інвестування в місцевий розвиток.

В цьому розділі наукової роботи особлива увага приділяється дослідженню сучасного стану польської моделі місцевого самоврядування. Зокрема, в процесі аналізу визначено, що система місцевого самоврядування перебуває в кризовому становищі, через складну соціально-економічну та політичну ситуацію в державі. Негативу додає й прагнення центральної влади обмежити фінансові можливості на рівні гмін, що в подальшому може свідчити про згорання реформи децентралізації, оскільки польська модель системи децентралізації ґрунтується, насамперед, на фінансовій незалежності суб'єктіврядування.

В процесі дослідження вагому увагу приділено польського досвіду впровадження реформи в контексті впровадження реформи в Україні. Так, було визначено та проаналізовано особливості як польської так української моделей; виокремлено стартові умови при впровадженні реформи; визначено передумови до впровадження реформ; досліджено, що в порівнянні з польським досвідом, українська модель має дещо анархічний та несистемний характер формування.

ВИСНОВКИ

Виконана наукова робота дає можливість зробити низку висновків та узагальнень.

Децентралізаційні процеси в різних державах світу відіграють важливе значення для розвитку суспільства та демократії. Децентралізація є запорукою успіху сучасної держави, а дослідження засад її формування визначає безліч нових теоретичних та практичних позицій. Вагоме значення для дослідження процесів децентралізації відіграють історичні, національні, культурні та політичні особливості держав світу. Власне це й дозволяє впровадити системний аналіз щодо дослідження засад децентралізації.

Еволюція децентралізації призвела до багатогранності її поняття. Як вже було визначено, увага науковців до процесів децентралізації розпочалася із дослідження процесів централізації влади. На противагу децентралізації, централізація має більш загально прийнятне розуміння. Притім, централізація, часто асоціюється з поняттям єдності, цілісності та суверенності, а децентралізація – розподілом, розмежуванням та розшарованістю. Хоча як показує світова практика, саме децентралізація є запорукою єдності, цілісності та розвитку держави.

Узагальнивши, поняття «децентралізації» можна визначити як систему та модель управління, за якої частина функцій центральної влади переходить до місцевих органів самоврядування. Проте, слід зазначити, що проведене дослідження дає змогу зробити висновок, що децентралізація є вкрай складною системою організації влади через її особливу взаємодію між державними інституціями та структурами.

Значну увагу до дослідження процесів децентралізації проявляла велика кількість мислителів та науковців. Однак, зазначимо, що особливого значення дослідження процесів децентралізації почало відігравати у ХХ ст.. На початку ХХ ст. виникла ідея субсидіарності, яка згодом стала основою моделі децентралізації в багатьох державах світу. Згодом, після завершення Другої світової війни розпочався процес регіоналізації, який виокремив п'ять основних

її форм: регіоналізація через федеральні утворення; регіональна автономія; регіональна децентралізація; квазірегіоналізація через місцеві органи влади; адміністративна регіоналізація.

Таким чином, протягом ХХ ст. сформувалися моделі державної влади, які забезпечили певним чином функціонування місцевої влади в системі держави. Наголосимо, що важливе значення для цього відіграла Європейська Хартія місцевого самоврядування, яка стала результатом сильної дисбалансової інтеграції на місцевому та регіональному рівнях, що дало поштовх для формування єдиних систем управління на місцевому рівні та впроваджені нових уніфікованих підходів.

В процесі дослідження нами було виокремлено теоретико-методологічні підходи вивчення генези місцевого самоврядування та децентралізації влади, які в міру своїх функціональних можливостей досліджують децентралізаційні процеси крізь призму закономірності, історизму, особливості, порівняння, теоретичної та практичної значущості.

Проведена наукова робота дала змогу визначити історичні традиції розвитку місцевого самоврядування в Республіці Польщі. В підсумку можна констатувати про значний вплив традиції врядування на формування сучасної системи організації влади в польській державі. Досліджено, що вагоме значення для зародження основ місцевого самоврядування в Польщі відіграли німецькі поселення, які намагалися впровадити перші кроки до формування владних інституцій в сільській місцевості. А вже починаючи із ХІІІ ст. на польських землях почало діяти магдебурзьке право, яке забезпечило подальший розвиток основ врядування на місцевому рівні.

Зазначимо, що протягом часу існування Польщі як держави, в тому чи іншому вигляді, зберігалася та продовжувала формуватися система влади, яка передбачала наділення правами та обов'язками інституцій регіонального та місцевого рівня, що в свою чергу свідчить про бажання та прагнення польського народу брати відповідальність та вирішувати питання місцевого значення.

Проаналізувавши організаційно-правові засади децентралізації влади на території Республіки Польща зазначимо, що реформа була вкрай необхідною, враховуючи складну економічну, соціальну та політичну ситуацію, а її реалізація була тільки питанням часу. Починаючи з середини ХХ ст. Польща була централізованою державою з фіктивною основою місцевого самоврядування, яка насправді не мала жодних функцій та повноважень у сфері врядування. Комуністична влада вважала, що тільки централізованими методами можна здійснювати управління державою. І перші кроки щодо втілення змін в Республіці були вкрай болючими, складними, та такими, які не сприймалися значною частиною суспільства.

Протягом 1990-1998 рр. було ухвалено ряд законодавчих актів та внесені зміни у вже існуючі, що дало змогу розгорнути системні процеси децентралізації на території країни. Основною метою реалізованої в 1990-1998 рр. реформи польської системи місцевого самоврядування стало створення децентралізованої системи сучасної адміністрації, яка мала чітко й ефективно виконувати державні завдання та була б доступною для громадян.

Слід наголосити на тому, що хоча в ході реформи з'являлися різні суперечності та недоліки, та через її надзвичайну актуальність і нагальну необхідність для належного функціонування польської держави та її регіонів, вона була не лише концептуально визначена та законодавчо забезпечена, але й втілювалася у життя практично.

Суттєвим недоліком на сьогоднішній день виступає прагнення польських урядовців обмежити права адміністративних одиниць у фінансових можливостях. А це породжує певні ризики щодо забезпечення незворотності як самої реформи, так і її результатів. Тому фінансова незалежність гмін, як запорука успішної реформи децентралізації має бути одним з пріоритетів в діяльності польської влади.

В роботі визначено основні здобутки процесів децентралізації, а також виявлено ті недоліки, які варто усунути при продовженні реформування системи місцевого самоврядування. Серед досягнень слід виокремити зміну

адміністративно-територіального устрою, наділення широкими повноваженнями органів місцевого самоврядування, надійне законодавче підґрунтя, системний характер реформи, значну увагу з боку реформаторів питанню фіскальної децентралізації та фінансової незалежності адміністративних одиниць.

Однак є чимало проблемних моментів, які продовжують існувати та розростатися. Зокрема, збільшення напруженості у відносинах між центром та регіонами, політизація місцевого самоврядування, формування так званих «місцевих князків», які декілька термінів підряд знаходяться при владі, та вирішують свої бізнесові інтереси, ну і звичайно можлива фінансова криза регіонів, у зв'язку з подальшим обмеженням повноважень та функцій у сфері фінансової політики.

Проведене дослідження показало, що необхідно переглянути та оновити законодавчу базу, зокрема у фінансовій сфері та в політиці взаємодії регіонів між собою та центральними органами влади. Важливим для подальшого успіху децентралізаційних реформ та виправлення наявних суперечностей є налагодження дієвої комунікації між гмінами та воєводствами, а також між центральною владою і місцевим самоврядуванням. Адже, саме комунікаційні бар'єри не дають можливості вирішувати нагальні проблеми та породжують конфлікти на різних рівнях влади. Зокрема, в процесі дослідження виявлено, що проблемою залишається нерівномірний розвиток воєводств. Тому, задля подолання нерівномірностей розвитку, для підвищення інституційної спроможності воєводств необхідною є координація зусиль влади на різних рівнях.

З точки зору подальших перспектив процесів децентралізації варто звернути увагу на те, з якими загрозами може зіткнутися цей комплекс реформ. Зокрема, це стосується проблем, з якими зіштовхнувся світ: економічний занепад; енергетична криза; соціальні та політичні протиріччя. Тому, вкотре наголошуємо на необхідності проведення системного діалогу між різними щаблями влади,

здля унеможливлення виникнення кризових явищ на рівні місцевого самоврядування.

Досліджуючи можливості використання польського досвіду реформування системи місцевого самоврядування в Україні варто зазначити, що українським реформаторам та експертам необхідно враховувати всі помилки, які були допущені польською владою в процесі впровадження реформи. Вкрай важливо це стосується проблем взаємодії та комунікації між органами влади і розбалансованості та розшарованості регіонального розвитку.

Зараз, коли Україна перебуває в стані війни, економічної та енергетичної кризах можна помітити наскільки сильними виявилися адміністративні інституції на місцевому та регіональному рівні, забезпечуючи належним чином життєдіяльність громад. Безумовно, це є одним із показників того, що реформа децентралізації, яка розпочалася у 2014 році була не марною. Однак, перебуваючи в кризовому стані, є можливість розуміти недоліки реформи та виправляти їх, зокрема із врахуванням досвіду Республіки Польща.

Насамкінець зазначимо, що в процесі проведення дослідження, було виявлено ряд позитивних моментів польської моделі децентралізації, які вкрай необхідно впровадити в Україні: забезпечити системний характер реформи; сформувані конституційну основу реформи; запровадити фінансовий механізм децентралізації; врахувати досвід Польщі в контексті запровадження інституцій з контрольно-наглядовими функціями.

Виходячи з вищезазначеного для вирішення виявлених проблем у сфері місцевого самоврядування Республіки Польща рекомендуємо для уряду та Міністерства Розвитку розпочати термінові широкі консультації з представниками органів місцевого самоврядування, експертами у сфері децентралізації, економістами, науковцями та міжнародними партнерами, задля подальшого збереження та реформування взаємовідносин в контексті врахування сучасних реалій, зокрема економічної, політичної та енергетичної ситуацій в державі та світі зокрема.

У підсумку зазначимо, що велика джерельна та теоретична база й надалі залишає простір для подальшого дослідження і висування інших гіпотез та тверджень, а також зайвий раз підкреслює необхідність дослідження засад децентралізації в сучасному світі та Республіці Польща, як однієї з лідерів на теренах Центрально-Східної Європи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Білянський О. Адміністративно-територіальна реформа в Республіці Польща: Досвід для України (1998-1999рр.) Чтиво/ С. 7. URL: https://shron1.chtyvo.org.ua/Bilianskyi_Oleh/Administratyvno-terytorialna_reforma_v_Respublitsi_Polscha_dosvid_dlia_Ukrainy_1998_1999_rr.pdf?PHPSESSID=6pb58p7krlvintomto253kcr11 (дата звернення: 28.10.2022).
2. Бойко І. Й. Органи влади і право в Галичині у складі Польського Королівства (1349-1569 рр.): моногр. – Львів: ЛНУ, 2009. С 627. URL: https://chtivo.org.ua/authors/Boiko_IY/Orhany_vlady_i_pravo_v_Halychyni_u_skladi_Polskoho_Korolivstva_13491569_pp/ (дата звернення: 11.09.2022).
3. Бондарук Т. Г., Вінницька О. А., Зарубіжний досвід розвитку бюджетної децентралізації. Науковий вісник Національної академії статистики, обліку та аудиту. №3. 2018. С. 83-95. URL: <file:///C:/Users/admin/Downloads/151-Article%20Text-291-1-10-20180714.pdf> (дата звернення: 12.11.2022).
4. Бориславська О. М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Наукове видання. Київ: Центр політико-правових реформ, 2012. С. 126. URL: [https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi\(2\).pdf](https://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi(2).pdf). (дата звернення: 11.02.2022).
5. Бровко О. В., Історія формування місцевого самоврядування в Польщі. Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова: Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. 2017. С. 74-78. URL: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/handle/123456789/19574/Brovko%2c%20O..pdf?sequence=1&isAllowed=y> (дата звернення: 20.10.2022).
6. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ: Перун, 2001. С. 1719.

7. Віліжінський В. М. Реформування системи місцевого самоврядування в Польщі: досвід для України // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2014. – вип. 2 (21). – С. 265–275.
8. Гаспарян О. Т. Децентралізація: еволюція інтерпретації поняття. Москва: вестн. Моск. ун-та. Политические науки №5.2016. С. 61 URL: <file:///C:/Users/Asus/Downloads/detsentralizatsiya-evolyutsiya-interpretatsii-ponyatiya.pdf>. (дата звернення: 15.04.2022).
9. Гребеньский В., История польского народа. -Мн.: -МФЦП, ил. - (Народы Земли). 2006. С. 800. URL: [http://prussia.online/Data/Book/is/istoriya-polskogo-naroda-2006/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%BD%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%92.%20%D0%98%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%8F%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0%20\(2006\),%20OCR.pdf](http://prussia.online/Data/Book/is/istoriya-polskogo-naroda-2006/%D0%93%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%BD%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9%20%D0%92.%20%D0%98%D1%81%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%8F%20%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE%20%D0%BD%D0%B0%D1%80%D0%BE%D0%B4%D0%B0%20(2006),%20OCR.pdf) (дата звернення: 10.09.2022).
10. Грушевський М. С. Історія України-Руси. – [Т. V. Суспільно-політичний і церковний устрій і відносини в українськоруських землях XIV-XVII віків] / М. С. Грушевський. – К.: Наук. думка, 1994. С. 678.
11. Гудзь Л. В. Польська та українська моделі децентралізації: порівняльний аналіз. Вісник Харківського національного університету імені В.Н.Каразіна. Серія«ПРАВО». Випуск 29, 2020. С. 95. URL: <https://periodicals.karazin.ua/law/article/view/15609/14920> (дата звернення: 26.10.2022).
12. Децентралізація влади на основі кращих іноземних практик та українських законодавчих ініціатив: матеріали інформаційного семінару // Український інститут міжнародної політики. – 2015. С. 22. URL: <http://www.uiip.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%87%D1%96%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%B0%D>

[0%BB%D0%B8-%D0%B4%D0%BB%D1%8F-%D1%83%D1%87%D0%B0%D1%81%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D1%96%D0%B2-%D0%B7%D0%B0%D1%85%D0%BE%D0%B4%D1%96%D0%B2.pdf](#) (дата звернення: 12.10.2022).

13. Децентралізація в Польщі – досвід на благо України. Перша електронна газета. 2016. URL: <https://persha.kr.ua/article/70326-detsentralizatsiya-v-polshhi-dosvid-na-bлаго-ukrayini/> (дата звернення: 16.11.2022).
14. Децентралізація влади: польські уроки для України. URL: https://antikor.com.ua/articles/38326detsentralizatsija_vladi_poljsjki_uroki_dlj_a_ukrajini (дата звернення: 13.11.2022).
15. Ермолаев В. Н. Местные представительные органы Великого княжества Литовского и Речи Посполитой. «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», г. Харьков, 2008. С. 6. URL: <file:///C:/Users/admin/Downloads/mestnye-predstavitelnye-organy-vlasti-velikogo-knyazhestva-litovskogo-i-rechi-pospolitoy.pdf> (дата звернення: 11.09.2022).
16. Європейська хартія місцевого самоврядування. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 12.11.2022).
17. Кацпэрчик Ольга, Польский опыт реформы государственной администрации и местного самоуправления: Местное право 2014 №3. С. 7. URL: <http://www.mestnoepravo.com/docs/2014-03-005.pdf> (дата звернення: 22.10.2022).
18. Ковбасюк Ю. В. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. С. 630.
19. Колесник С. А. Децентрализация государственной власти: зарубежный опыт. Юридическая наука №2. Москва: АНО ВО МГЭУ, 2018. С. 80. URL: <file:///C:/Users/admin/Downloads/detsentralizatsii-gosudarstvennoy-vlasti-zarubezhnyy-opyt.pdf> (дата звернення: 15.04.2022).

- 20.Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі. Аналітична записка. Європейський діалог. 2017 С. 51. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf> (дата звернення 15.11.2022).
- 21.Круглашов А. М. Європейська модель місцевого самоврядування: орієнтири для України // Влада та управління: збірник наукових праць. Вип. 5. Чернівці: „Букрек”, 2018. С. 29-42. URL: <http://cppk.cv.ua/i/2902274.pdf>. (дата звернення: 20.02.2022).
- 22.Любавский М. К. Очерк истории Литовско-Русского государства до Люблинской унии включительно / М. К. Любавский. – М.: Моск. худ. печатня, 1915. С. 198. URL: <https://runivers.ru/bookreader/book462651/#page/1/mode/1up> (дата звернення: 11.07.2022).
- 23.Малиновський В. Територіальна організація влади України: концептуальні засади трансформації : монографія / В. Малиновський. - Луцьк : СПД Гадяк Ж. В., 2010. – С. 451. URL: <https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/8154/3/Malynovskyi2010.pdf> (дата звернення: 24.10.2022).
- 24.Марчук Д. Адмінреформа в Україні через призму досвіду Польщі. Главком. 2011. URL: <https://glavcom.ua/publications/113112-adminreforma-v-ukrajini-cherez-prizmu-dosvidu-polshchi.html> (дата звернення: 26.10.2022).
- 25.Мрочковська Б. Реалізація принципу фінансової незалежності в діяльності гмін // Світ фінансів. 2006. № 4. С. 162–163. URL: <http://sf.wunu.edu.ua/index.php/sf/article/view/146/0> (дата звернення: 12.10.2022).
- 26.Палійчук. Т. В. Фіскальна децентралізація: Досвід Польщі та можливості його використання в Україні. Науковий вісник Херсонського державного університету. Випуск 18. Частина 2. 2016. С. 134-138. URL:

- http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_18/2/36.pdf (дата звернення: 13.11.2022).
27. Петленко Ю., Міланченко В., Фінансова децентралізація як напрям підвищення фінансової незалежності місцевих бюджетів. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка 4(211)/2020. С. 39-47. URL: <http://bulletin-econom.univ.kiev.ua/wp-content/uploads/2021/04/211-39-47.pdf> (дата звернення: 13.11.2022).
28. Полонська-Василенко Н. Д. Історія України: В 2 т. – Мюнхен, 1972-1976. – Т. 1. – С. 532. URL: <https://diasporiana.org.ua/wp-content/uploads/books/13787/file.pdf> (дата звернення: 11.07.2022).
29. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування / Верховна Рада України (Законодавство України). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text (дата звернення: 20.02.2022).
30. Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020"/ Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015#Text> (дата звернення: 21.11.2022).
31. Ременяк О. І. Теорія держави і права: методологічні аспекти дослідження проблематики децентралізації публічної влади. Львів: Львівська політехніка, 2017. С. 200. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2017/10/41.pdf> (дата звернення: 21.02.2022).
32. Савка О. В. Регіональна політика Польщі – уроки для України. Вісник Маріупольського державного університету. Серія: історія, політологія. 2015. Вип. 12. С. 282. URL: file:///C:/Users/admin/Downloads/Vmdu_ip_2015_12_36.pdf (дата звернення: 26.10.2022).
33. Сас Олена. Чи було полякам легко робити реформу децентралізації?//Агрополіт// URL: <https://agropolit.com/blog/84-chi-bulo-polyakam-legko-robiti-detsentralizatsiyu> (дата звернення: 24.10.2022).

34. Стародубцев А. А. Прыжок вниз: научные дискуссии и политическая практика децентрализации. СПб: Препринт, 2009. С. 19. URL: https://eusp.org/sites/default/files/archive/M_center/M_09_09.pdf. (дата звернення: 20.02.2022).
35. Тюхтенко Є. Децентралізація: досвід Польщі та втілення реформи в Україні. Радіо Свобода: політика. 2017. URL: <https://www.radiosvoboda.org/amp/28742629.html> (дата звернення: 16.11.2022).
36. Федонюк С. В. Адміністративно-територіальна реформа в процесі інтеграції з ЄС (на прикладі Польщі) // Досвід вступу Польщі до Європейського Союзу: уроки для України. Матеріали Міжнародного круглого столу 21 травня 2009 /Луцьк. С. 60-71. URL: https://evnuir.vnu.edu.ua/bitstream/123456789/1327/1/admin_reforma.pdf (дата звернення: 24.10.2022).
37. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі // Віче, №14. 2011. URL: <https://veche.kiev.ua/journal/2649/> (дата звернення: 24.10.2022).
38. Цвік М. В., Петришин О. В. Загальна теорія держави і права: підручник для студ. юрид. вищ. навч. закладів. Харків: Право, 2009. С. 583. URL: https://dut.edu.ua/uploads/1_675_17338368.pdf (дата звернення: 21.02.2022).
39. Что дала Польше децентрализация власти. Политика // news.tut// URL: <https://sde.in.ua/chto-dala-polshe-decentralizaciia-vlasti/> (дата звернення: 24.10.2022).
40. Шемшушенко Ю. С. Юридична енциклопедія: в 6 т. Київ: Укр. енцикл., 1999. С. 810.
41. Brovko Oleh. Polskie doświadczenie w modernizacji samorządu terytorialnego na Ukrainie. Charkowski Narodowy Uniwersytet Ekonomiczny imienia Simona Kuznetsa. S. 13. URL: <http://repository.hneu.edu.ua/bitstream/123456789/22691/1/Brovko%20O.%20Polskie%20do%20C5%9Bwiadczenie%20w%20modernizacji%20samorz%C4>

- [85du%20terytorialnego%20na%20Ukrainie.pdf](#) (дата звернення: 20.11.2022).
42. Buzek Jerzy: Mamy radykalny odwrót od decentralizacji. *prawo.pl*. 2020. URL: <https://www.prawo.pl/samorzad/decentralizacja-panstwa-zblizenie-wladz-do-obywateli-i-dialog,500587.html>. (дата звернення: 27.10.2022).
43. Centralne obchody 30 rocznicy samorządu terytorialnego odbędą się w Warszawie. *Prawo.pl*. 2020. URL: <https://www.prawo.pl/samorzad/centralne-obchody-30-rocznicy-samorzadu-odbeda-sie-w-warszawie,498495.html> (дата звернення: 27.10.2022).
44. Czernikowa Natalia. Ewolucja centralnych organów władzy ustawodawczej w Rosji // *Biurokracja monarchii*, cz. 2, Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej we Włocławku. 2016. S. 595. URL: file:///C:/Users/admin/Downloads/04_Biurokracjamonarchiis.393-596.pdf (дата звернення: 20.10.2022).
45. Dolnicki B., *Samorząd terytorialny, zagadnienia ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 1999, s. 154–163. URL: <file:///C:/Users/admin/Downloads/11300-Tekst%20artyku%C5%82u-26478-1-10-20200512.pdf> (дата звернення: 10.09.2022).
46. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu dnia 15 października 1985 r. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19941240607/T/D19940607L.pdf> (дата звернення: 22.10.2022).
47. Hebda J., *Z sołtysem i wójtem przez wieki. Opowieść o dziejach urzędu sołtysa i wójta w Polsce*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Tarnów–Warszawa 2016, s. 25–45. URL: <https://polona.pl/item/z-soltyssem-i-wojtem-przez-wieki-opowiesc-o-dziejach-urzedu-soltysa-i-wojta-w-polsce,NTk2MjYxMDc/6/#info:metadata> (дата звернення: 11.07.2022).
48. Janosiewicz W., *Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny*, *Homo Politicus* vol. 13/2018, Warszawa, s. 8–21. URL:

https://homopoliticus.ahe.lodz.pl/sites/default/files/janosiewicz_hp_13.pdf

(дата звернення: 10.09.2022).

49. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, NR 78 poz. 483). URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/O/D19970483.pdf> (дата звернення: 22.10.2022).
50. Kostetska Iryna - Perspektywy decentralizacji na Ukrainie: doświadczenia Polski. Pobrane z czasopisma Wschód Europy. Data: 22/11/2022 URL: <file:///C:/Users/admin/Downloads/10109-51892-1-PB.pdf> (дата звернення: 16.11.2022).
51. Kulesza Michał. Transformacja ustroju administracyjnego Polski (1990–2000). Studia IURIDICA XXXVIII/2000. S. 86. URL: <https://www.maszglos.pl/wp-content/uploads/2015/08/Transformacja-podzialu-administracyjnego-Polski.pdf> (дата звернення: 21.10.2022).
52. Maciewski T. Historia ustroj i prawa sadowego Polski / Todeusz Maciewski. – Warszawa: Wud-wo C.H.Beck, 2008. s 428. URL: <file:///C:/Users/admin/Downloads/F903A071-597F-45FB-9582-42AFC7CCD752.pdf> (дата звернення: 05.07.2022).
53. Małgorzata Łapa. 100 lat samorządu. 100 lat niepodległości. Uniwersytet Łódzki, Wydział Filozoficzno-Historyczny// Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego. 2018. S. 149. URL: [file:///C:/Users/admin/Downloads/1548341579_Album_100%20lat%20samorz%C4%85du%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/1548341579_Album_100%20lat%20samorz%C4%85du%20(1).pdf) (дата звернення: 20.10.2022).
54. Niewiadomski Z. , Geneza i istota samorządu terytorialnego. Przekształcenia instytucji, [w:] Ustrój administracji publicznej, pod red. J. Szreniawskiego, Lublin 1995, s. 152. URL: <https://docplayer.pl/8957172-Genaza-i-istota-samorzadu-terytorialnego-przekształcenia-instytucji.html> (дата звернення: 20.10.2022).
55. Opinie o skutkach reform administracji państwowej. Warszawa: Centrum Badania Opinii Społecznej, czerwiec 2000. - № 100. S. 9. URL:

- https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2000/K_100_00.PDF (дата звернення: 24.10.2022).
56. Poland: Decentralization and Reform of the State: A World Bank Country Study Report Reflects Findings of a Mission That Visited Poland in 1991. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/714701474999536772/pdf/108466-CAS-P018931-R1996-0096-Poland-1992-Conf.pdf> (дата звернення: 11.11.2022).
57. Polskie doświadczenia na wschodzie Ukrainy. Kuriergalicyski. 2021. URL: <https://kuriergalicyski.com/polskie-doswiadczenia-na-wschodzie-ukrainy/> (дата звернення: 21.11.2022).
58. Regular Report from the commission on Poland's progress towards accession, – Brussels: European Commission, 08.11.2000. – 104 s. URL: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/pl_en.pdf (дата звернення: 27.10.2022).
59. Regulski J., M. Kulesza, Droga do samorządu. Od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981– 1989), Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009. URL: http://orka.sejm.gov.pl/wydbas.nsf/0/181E1B9DE2353B6AC125772100466009/%24File/infos_80.pdf (дата звернення: 21.10.2022).
60. Samorządowcy zaczynają świętować 30-lecie i domagają się rekompensat strat w dochodach. Prawo.pl. 2020. URL: <https://www.prawo.pl/samorzad/projekt-dotyczacy-rekompensat-dochodow-samorzadow-po-zmianach-w,496505.html> (дата звернення: 27.10.2022).
61. Samorzady chcą wyższych wpływów z PIT, bo brakuje na drogi i kanalizację. Prawo.pl. 2020. URL: <https://www.prawo.pl/samorzad/nadwyzki-operacyjne-samorzadow-sa-nizsze-niz-potrzeba-na-drogi,498299.html> (дата звернення: 27.10.2022).
62. Tomasz Dziki, Administracja gmin wiejskich w Królestwie Polskim w latach 1815–1864 // Klio. Czasopismo poświęcone dziejom Polski i powszechnym. 2015. S. 138. URL:

[file:///C:/Users/admin/Downloads/jcentek,+%7B\\$userGroup%7D,+7522-20631-1-CE.pdf](file:///C:/Users/admin/Downloads/jcentek,+%7B$userGroup%7D,+7522-20631-1-CE.pdf) (дата звернення: 20.10.2022).

63. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r o samorządzie powiatowym (Dz. U. 1998 nr 91 poz. 578. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910578/O/D19980578.pdf> (дата звернення: 22.10.2022).
64. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998r. o samorządzie województwa (Dz. U. 1998 r. Nr 91, poz. 576. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/O/D19980576.pdf> (дата звернення: 22.10.2022).
65. Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19920840426/T/D19920426L.pdf> (дата звернення: 22.10.2022).
66. Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz. U. 1998 nr 95 poz. 602. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980950602/O/D19980602.pdf> (дата звернення: 22.10.2022).
67. Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. URL: <http://www.maszglos.pl/download.php?id=47>. (дата звернення: 11.11.2022).
68. Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. 1998 nr 155 poz. 1014. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19981551014/O/D19981014.pdf> (дата звернення: 22.10.2022).
69. 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. URL:

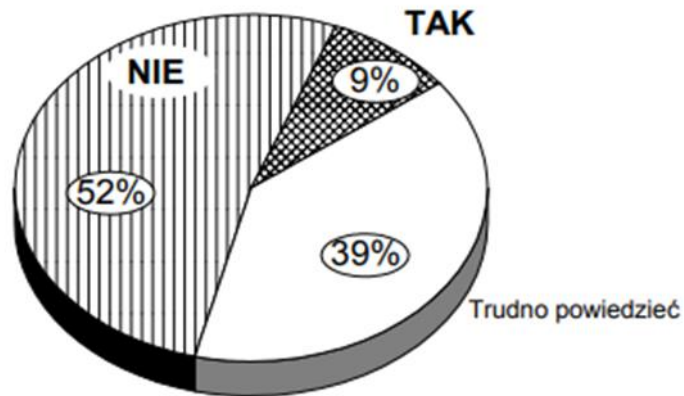
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19750160091> (дата звернення: 21.10.2022).

70. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95) URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/O/D19900095.pdf> (дата звернення: 22.10.2022).
71. Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. 2009 nr 31 poz. 206. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20090310206/T/D20090206L.pdf> (дата звернення: 24.10.2022).
72. Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz. U. Nr 888, poz. 985) URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20000880985> (дата звернення: 24.10.2022).
73. Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz.U. 1991 nr 95 poz. 425)/ URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19910950425/O/D19910425.pdf> (дата звернення: 24.10.2022).
74. 30-lecie wielkiej reformy i coraz mniej samorządu w samorządzie. Prawo.pl. 2020. URL: <https://www.prawo.pl/samorzad/samorzad-i-przeszkody-w-jego-dzialaniu-opinie-na-30-lecie,500591.html> (дата звернення: 27.10.2022).

ДОДАТКИ

Додаток А

Чи принесла щось добре мешканцям вашого міста/муніципалітету адміністративна реформа?



Джерело: https://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2000/K_100_00.PDF

Додаток Б

Класифікація доходів місцевого самоврядування в Польщі



Джерело: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_18/2/36.pdf

Додаток В

Власні доходи місцевого самоврядування Польщі

До бюджету гміни:	
<p>1. Податкові надходження від: – оподаткування нерухомості; – сільськогосподарського податку; – лісового податку; – оподаткування транспортних засобів; – оподаткування фізичних осіб; – податку з власників собак; – оподаткування спадщини і дарування; – оподаткування цивільно-правових угод</p>	<p>2. Надходження від зборів: – гербовий збір; – торговий збір; – адміністративний збір; – місцевий збір; – експлуатаційний збір (збір на використання природних ресурсів); – інші збори, що складають доходи гміни і встановлені окремим приписами</p>
Для бюджету повіту:	
<p>– надходження від зборів, що складають доходи повіту і стягуються на підставі окремих приписів; – 25% надходжень від розпорядження майном держави</p>	

Джерело: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_18/2/36.pdf

Додаток Г

Показники рівня фіскальної децентралізації в окремих країнах

Країна / показник FD	Фіскальна автономія (FA)	Фіскальна від- повідальність (FR)	Композитний індекс фіскаль- ної децентралі- зації (CIFD)	Середнє значення CIFD за 1993–2000	Середнє значення CIFD 2001–2016
Білорусь	75,4	48,9	60,6	н/д	60,6
Болгарія	52,1	25,4	33,9	38,7	30,1
Вірменія	46,4	6,9	17,7	н/д	17,7
Естонія	72,4	49,4	56,6	58,7	46,5
Латвія	68,5	38,8	51,2	57,2	48,2
Литва	70,8	77,9	55,9	55,9	н/д
Македонія	52,3	14,1	26,5	н/д	26,5
Молдова	60,6	38,0	47,6	49,1	46,7
Польща	61,8	41,1	49,7	49,7	н/д
Румунія	62,8	19,3	37,8	35,8	54,3
Сербія	64,2	18,9	34,8	н/д	34,8
Словаччина	64,9	12,6	27,9	28,6	26,3
Словенія	63,2	26,7	40,4	40,0	40,7
Угорщина	33,4	39,1	37,6	37,6	35,3
Україна	59,9	41,8	16,5	14,7	15,2
Хорватія	86,0	15,2	36,0	40,5	32,8
Чехія	62,0	27,1	40,8	40,9	40,8
Мінімальне зна- чення	33,4	6,9	16,5	14,7	15,2
Максимальне зна- чення	86,0	77,9	60,6	58,7	60,6
Середнє значення	62,2	31,8	39,5	42,1	37,1

Джерело: http://www.ej.kherson.ua/journal/economic_18/2/36.pdf