

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ В.Н. КАРАЗІНА

Кваліфікаційна наукова праця
на правах рукопису

БРОВКО ОЛЕГ ВІКТОРОВИЧ

УДК 321.7 (4-12): 352.07 (438)

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ В КОНТЕКСТІ
ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

Спеціальність 23.00.02. – Політичні інститути та процеси

Політичні науки

Подається на здобуття ступеня кандидата політичних наук

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

_____ О.В. Бровко

Науковий керівник –
Панченко Тетяна Василівна,
доктор політичних наук, професор
кафедри політології ХНУ імені В.Н. Каразіна

Харків – 2018

АНОТАЦІЯ

Бровко О.В. Місцеве самоврядування в Польщі в контексті демократизації країн Центральної та Східної Європи. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук за спеціальністю 23.00.02 – політичні інститути та процеси. – Харківський національний університет імені В.Н. Каразіна, Харків, 2017.

Дисертація представляє результати системного та комплексного дослідження становлення та розвитку місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи, передусім Польщі. Розкритий як позитивний, так і негативний досвід Польщі в реформуванні та функціонуванні інституту місцевого самоврядування, що дозволило провести системний аналіз в даному напрямку, зробити об'єктивні висновки та розробити рекомендації щодо можливості впровадження його в Україні.

Здійснено аналіз теорії і практики світових систем місцевого самоврядування, на основі чого розширено і уточнено понятійний апарат, концептуальні засади, роль самоврядного інституту в державотворчих процесах, проаналізовано його основні концепції. Доведено недоцільність тлумачення місцевого самоврядування з позиції певної концепції, адже цей суспільно-політичний інститут містить елементи декількох концепцій, насамперед державницької та громадівської.

Стверджується, що демократизація є основою процесу переходу від недемократичних форм правління до демократичних, а місцеве самоврядування – інститутом, який спрямований на становлення, розвиток і засвоєння демократичних традицій у перехідних суспільствах. Удосконалено розуміння сутності місцевого самоврядування як інституту з подвійною державно-громадівською природою, що виступає показником рівня демократичності держави.

Підкреслюється, що найбільше пізнавальної інформації при дослідженні особливостей організації роботи місцевого самоврядування різних країн дає регіональний порівняльний (компаративний) метод, суть якого полягає в порівнянні подібних країн. Обґрунтовується вибір проведення регіонального порівняльного аналізу реформування та функціонування місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки наявністю спільного історичного минулого держав, де публічна влада виступала, в основному, як централізована система управління.

Систематизовано типології моделей місцевого самоврядування, побудованих на різних основах, встановлено, що правові традиції країни, ступінь централізації чи децентралізації державного управління і відносини між центральними органами влади і місцевим самоврядуванням є найбільш важливими для побудови класифікацій систем місцевого самоврядування. Зазначено, що з поваленням соціалістичного режиму, країни Центральної та Східної Європи вважали за необхідне швидкими темпами реформувати адміністративно-територіальний устрій, оскільки затримка в проведенні реформи завадила б економічним та політичним перетворенням в країнах.

Встановлено, що найуспішнішою частиною адміністративно-територіальних реформ в країнах Вишеградської четвірки були зміни в місцевому самоврядуванні, що сприяли процесам демократизації та надали можливість широким верствам населення безпосередньо брати участь в управлінні державою. Відзначено, що характерною рисою реформування місцевого самоврядування Чехії, Словаччини та Угорщини був процес сильної територіальної фрагментації, а Польща стала єдиною країною Вишеградської четвірки, якій при реформуванні адміністративно-територіального устрою вдалося уникнути фрагментації, при цьому в основу реформування був закладений принцип ефективності надання послуг населенню – формування великих муніципалітетів.

Досліджено, що результатом проведених адміністративно-територіальних реформ в країнах Центральної та Східної Європи стало

формування нових демократичних держав з багаторівневим управлінням, властивим країнам Європейського Союзу, побудованим на загально визнаних принципах демократичної організації влади – субсидіарності та децентралізації. Проаналізовано зміни в розподілі повноважень між центральними й самоврядними органами влади на місцях, в результаті яких до компетенції центральних органів віднесено фактично усі контролюючі функції щодо територіальних органів самоврядування, а самоврядні структури забезпечили наближення системи надання послуг до населення. Польща, Чехія і Словаччина і надалі рухаються в напрямку розвитку демократії, а Угорщина, в результаті змін 2012 р., стала державою з надто централізованим публічним врядуванням.

Встановлено, що реформування місцевого самоврядування в Польщі відбувалося в два етапи: в 1990 р. з'явилися такі структурні елементи, як гміни, а в 1998 р. – повіти та воєводства. Підкреслюється, що фундаментальними засадами самоврядної реформи Польщі виступали: демократизація, децентралізація державної влади, субсидіарність та формування громадянського суспільства. Досліджено, що завдяки вступу в Європейський Союз Польща отримала нові джерела фінансування, що допомогло розвитку місцевого самоврядування, але його реформування відбулося раніше і сприяло євроінтеграції Польщі. Опіраючись на інтерв'ю експертів з Польщі, визначено, що позитивними змінами, які відбулися внаслідок адміністративно-територіального реформування Польщі є: формування громадської свідомості, підвищення участі громадян на локальному рівні, визнання прав громадян та інституту місцевого самоврядування, впровадження фінансової незалежності самоврядних одиниць, а от до проблем, які реформі не вдалося подолати можна віднести: нерівномірний розподіл завдань і коштів, фінансову слабкість повітів, слабкий рівень взаємодії гмін на рівні міжгмінних об'єднань, відсутність гарантії робочих місць в місцевому самоврядуванні, слабку взаємодію

органів місцевого самоврядування з приватним сектором у рамках публічно-приватного партнерства.

Досліджено, що місцеве самоврядування в Польщі вдало функціонує на всіх рівнях та не потребує радикальних змін. Зазначається, що до недоліками в його функціонуванні можна вважати: багатокаденційність, довготривалість влади певних еліт у гмінах і повітах, відсутність вимог щодо кваліфікації вуйта, бурмістра, президента старости, тощо. Досліджено, що місцеве самоврядування Польщі має високий ступінь незалежності та самостійності для виконання власних завдань і доручень від держави. Розглянуто можливості для політичної участі громадян Польщі через вибори, референдуми, суспільні консультації та анкетування. Проаналізовано причини низької участі локальних спільнот в місцевих референдумах. Підкреслюється значення впровадження в Польщі партиципаторних бюджетів у контексті розширення участі громадян у роботі місцевого самоврядування.

Враховуючи думку польських експертів, запропоновано при оптимізації адміністративно-територіального устрою та розбудові системи місцевого самоврядування в Україні, звернути увагу на наступні елементи місцевого самоврядування Польщі: трирівневу структуру, децентралізацію публічних фінансів, розширення громадської участі, автономність та самостійність місцевого самоврядування.

Проаналізовано сучасний стан і реформування місцевого самоврядування в Україні та встановлено, що на заваді самоврядному реформуванню в Україні стоїть відсутність тривалого історичного досвіду державності, суперцентралізація за радянських часів, сьогоднішня політична ситуація в країні та олігархічна система. На основі інтерв'ю з польськими експертами, розроблені рекомендації щодо впровадження польського досвіду при проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні, зокрема: передача завдань на місця з чітко визначеними повноваженнями, заохочення громадян до активної участі у місцевих виборах, впровадження трирівневого

поділу адміністративно-територіального устрою, не зупинятися тільки на проведенні адміністративно-територіальної реформи, а впроваджувати й інші реформи та остерігатися таких помилок, як: можливості неоднозначного тлумачення нормативно-правових актів із реформування та функціонування місцевого самоврядування, відсутності фінансової автономії територіальних одиниць місцевого самоврядування.

Доведено, що досвід Польщі у проведенні реформи місцевого самоврядування в значній мірі є позитивним для України. Для здійснення децентралізації влади і проведення системних реформ в Україні, що перебуває на шляху трансформації, демократизації і побудови громадянського суспільства, запропоновано здійснити певні зміни, на основі досвіду реформування та функціонування місцевого самоврядування Польщі. Розкрито та проаналізовано окрім позитивного негативний досвід реформування місцевого самоврядування Польщі, на який необхідно звернути увагу Україні, для того щоб врахувати його при проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні.

Ключові слова: Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, місцеве самоврядування, країни Центральної та Східної Європи, Вишеградська четвірка, адміністративно-територіальна реформа, демократизація, децентралізація, субсидіарність.

ABSTRACT

Brovko O. V. – Manuscript. Polish local self-government in the context of Central and Eastern European states' democratization. – Scientific Dissertation.

Thesis for receiving scientific degree of the Candidate of Political Sciences on specialty 23.00.02 – political Institution and Process. – Kharkiv V.N. Karazin National University. – Kharkiv, 2017.

The results of a systematic and complex exploration of the establishment and development of local governance of Vishegrad 4 states are shown in the Dissertation, with a special focus put on Poland. Both positive and negative Polish experience is touched upon in the establishment and development of local governance. This allowed to develop a systematic analysis of the topic, as well as to reach the conclusions in the abovementioned direction, make the relevant conclusions and develop specific recommendations for the similar endeavours in Ukraine.

An analysis of the theory and practice of world systems of local self-government has been done. On the basis of this analysis, the conceptual apparatus, conceptual foundations, the role of a self-government institute in state-building processes was expanded and refined. The impracticability of interpreting local self-government from the standpoint of a certain concept has been proved, since this socio-political institute contains elements of several concepts, first of all state concept and communal concept.

Dissertation claims that democratization is the foundation for the efficient transition, while local self-government is an institution that is aimed at the establishment, development and approval of democratic traditions in the transistant states. Also was improved understanding of the essence of local self-government as an institution with a double state-community nature which serves as an indicator of the level of state democracy.

It has been found out through Dissertation that the comparison method is the most relevant and useful in the exploration of the particularities of local self-government structures. The choice of Vishegrad 4 countries is explained by the similar historical past, where the central power used to rule the central governance system.

The typologies of local self-government have been created. It has been proven that country's legal traditions, its centralization/ decentralization level and local governance and central power relations are of utmost importance for the building of local self-government classifications. It is noted that after the fall of the Soviet empire the Central and Eastern Europe states decided that fast administrative and territorial changes are very important for the economic and social transformations. It is noted that the local governance formation in Czech Republic, Slovakia and Hungary has been characterized by a strong territorial fragmentation. Poland, however, was the only state of Vishegrad 4 that managed to avoid fragmentation during the reforms. The main criteria of success for polish authorities has been the efficient servicing of local populations.

It has been proven that the result of administratrative-territorial reforms in Central and Eastern Europe states has been the formation of democratic states with a multilevel governance, which is traditional for the Western European societies. Main characteristics of Western model are the subsidiarity and decentralization. As known, Poland, Czech Republic and Slovakia are still successfully moving towards democratization, while the process has been halted in Hungary after 2012 changes, which led to an over-centralized public governance.

It has been established that local governance reformation has been developing in 2 steps: 1990 – gminas emerged and in 1998 – the povits and wojewodships were created. Fundamental basis for local governance reform has been: self-government, decentralization, subsidiarity and civil society formation. After the assesion to the European Union Poland received significant financial contributions, which accelerated the local self-government formation.

Nevertheless, its formation has been taking place even earlier which actually helped Poland to become a member of European community.

Basing the research on the Polish experts' interviews, it is noted that the positive changes after territorial reforms have been the formation of civil society, increased participation on the local level and the right to choose and be chosen. Negative examples are: an unequal financing distribution among different gminas, financial weakness of poviats, low level of gminas interaction, lack of local employment guarantees.

It is proven that local self-government in Poland is working well and needs no major changes. It is noted that the disadvantages of its functioning can be considered: multi-cadence, the long-term power of certain elites in the gminas and districts, the lack of requirements for the qualification of vojt, burgomaster, president, starosta, etc. Local governance in Poland has a high level of independence and for the creation of own tasks as well as the directions from the central powers. The analysis has been made of local referendums' low participation of local communities. There is a special importance of people participation in local governance through the budget redistribution.

Taking into account the interviewed political experts in Poland, it is recommended to take into consideration the following factors when building local self-government in Ukraine: three-level structure, public finances decentralization, civil activation, autonomy and independence of local self-government.

After a careful analysis of current processes in Ukraine it has been concluded that the main predicaments for a successful local self-government formation in Ukraine are: a lack of historical experience, unproportional centralization in the Soviet times. Power as well as the current political situation and the role of oligarchic structures.

Nevertheless, the interviews with Polish experts indicated that particular actions can accelerate and boost the success rate of territorial-administrative reform for Ukraine: exact tasks and requirements when redistributing power to the local structures, active encouragement of citizens to participate in the processes of

local self-government, three-level administrative redistribution, other relevant reforms implementation. Regarding the latter it is important to note that the lack of financial local self-government and financial independence of regions can be a significant impediment on the way of democratization and reforms implementation.

It has been proven that Polish experience in local self-government is indeed a beneficial example for Ukraine. Thus, for the decentralization and systematic reforms in Ukraine specific recommendations are based on the Polish experience of reformation and functioning of local self-government. The exploration of negative experience equally gives us a chance to understand which pitfalls Ukraine should avoid on its way to decentralization.

Key words: Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary, local self-government, Central and Eastern European countries, Vishegrad 4, administrative-territorial reform, democratization, decentralization, subsidiarity.

ADNOTACJA

Oleh Brovko Samorząd terytorialny w Polsce w kontekście demokratyzacji krajów Europy Środkowej i Wschodniej. – Kwalifikacyjna praca naukowa na prawach rękopisu.

Dysertacja w procesie nadania naukowego stopnia doktora nauk politycznych w zakresie specjalności 23.00.02 – Polityczne instytucje i procesy. – Narodowy Uniwersytet imienia W. Karazina, Charków, 2017.

Dysertacja przedstawia wyniki systemowego i kompleksowego badania kształtowania się i rozwoju samorządu terytorialnego w krajach Grupy Wyszehradzkiej, przede wszystkim w Polsce. Zostały przedstawione zarówno pozytywne, jak i negatywne doświadczenia Polski w reformowaniu i funkcjonowaniu instytucji samorządu terytorialnego, co pozwoliło przeprowadzić systemową analizę w danym kierunku, wyciągnąć obiektywne wnioski i opracować rekomendacje, co do możliwości wprowadzenia reform na Ukrainie.

Przeprowadzono analizę teorii i praktyki światowych systemów samorządu terytorialnego, na podstawie, której rozszerzono i uściślono aparat pojęciowy, zasady konceptualne, rolę samorządowego instytucji w procesach państwowotwórczych, prześledzono jego główne koncepcje. Udowodniono nieuzasadnienie tłumaczenia samorządu terytorialnego z pozycji jednej koncepcji, z racji tego, że ta społeczno-polityczna instytucja posiada elementy kilku koncepcji, przede wszystkim państwowej i naturalistycznej.

Argumentuje się, że demokratyzacja jest podstawą procesu przejścia od niedemokratycznych form rządzenia do demokratycznych, a samorząd terytorialny jest instytucją, ukierunkowaną na kształtowanie się, rozwój i przyswojenie demokratycznej tradycji w przejściowych społeczeństwach. Udoskonalono rozumienie istoty samorządu terytorialnego jak instytucji z podwójnym państwowo-naturalistycznym charakterem, co określa wskaźnik poziomu demokratyczności państwa.

Podkreśla się, że najwięcej informacji poznawczych przy badaniu właściwości organizacji pracy samorządu terytorialnego różnych krajów dostarcza regionalna porównawcza (komparatywna) analiza, treść, której polega na porównaniu podobnych krajów. Wybór przeprowadzenia regionalnej porównawczej analizy reformowania i funkcjonowania samorządu terytorialnego w krajach wyszehradzkiej czwórki uzasadnia się obecnością wspólnej historycznej przeszłości państw, gdzie władza publiczna występowała, w zasadzie, jak centralizowany system kierowania.

Usystematyzowano typologie modeli samorządu terytorialnego, zbudowane na różnych podstawach, ustalono także, że prawne tradycje kraju, stopień centralizacji czy decentralizacji państwowego kierowania i stosunki między centralnymi organami władzy i samorządem terytorialnym mają największe znaczenie dla budowy klasyfikacji systemów samorządu terytorialnego. Zaznaczono, że wraz z obaleniem socjalistycznego reżimu, kraje Europy Środkowej i Wschodniej starały się szybko zreformować system administracyjno-terytorialny, ponieważ opóźnienia w reformie uniemożliwiłyby wprowadzenie reform gospodarczych i politycznych w kraju.

Ustalono, że najbardziej udaną częścią administracyjno-terytorialnych reform w krajach wyszehradzkiej czwórki były przemiany w samorządzie terytorialnym, co sprzyjało procesom demokratyzacji i umożliwiło szerokim warstwom ludności bezpośredni udział w kierowaniu państwem. Wyróżniono, że charakterystyczną cechą reformowania samorządu terytorialnego Czech, Słowacji i Węgier był proces silnej terytorialnej fragmentacji, a Polska była jedynym krajem grupy wyszehradzkiej, któremu przy reformowaniu administracyjno-terytorialnej struktury udało się uniknąć fragmentacji, przy czym u podstaw reformy była przyjęta zasada efektywności nadania usług ludności - kształtowanie dużych municypalitetów.

Zbadano, że w rezultacie przeprowadzonych administracyjno-terytorialnych reform w krajach Europy Środkowej i Wschodniej doszło do kształtowania się nowych demokratycznych państw z wielostopniowym kierownictwem właściwym

krajom Unii Europejskiej, zbudowanym na powszechnie uznanych zasadach demokratycznej organizacji władzy - subsydiarności i decentralizacji. Przeanalizowano przemiany w podziale uprawnień między centralnymi i samorządowymi organami władzy w miejscach, wskutek czego za kompetencje centralnych organów uznano wszystkie funkcje kontrolujące terytorialne organy samorządu terytorialnego, natomiast samorządowe struktury odpowiadają za wprowadzenie systemu nadania usług ludności. Polska, Czechy i Słowacja w dalszym ciągu poruszają się w kierunku rozwoju demokracji, a Węgry, wskutek przemian 2012 r., stały się zbyt centralizowanym państwem.

Ustalono, że reforma samorządu lokalnego w Polsce przebiegała dwuetapowo: w 1990 r. pojawiły się takie elementy strukturalne jak gminy, a w 1998 r. - powiaty i województwa. Podkreśla się, że podstawowymi zasadami reformy samorządowej Polski były: demokratyzacja, decentralizacja władzy państwowej, subsydiarność i kształtowanie społeczeństwa obywatelskiego. Zbadano, że dzięki wejściu do Unii Europejskiej Polska otrzymała nowe źródła finansowania, co sprzyjało rozwojowi samorządu terytorialnego, którego reforma została przeprowadzona wcześniej i sprzyjała eurointegracji Polski. Opierając się na danych ekspertów z Polski, określono, że pozytywnymi przemianami w efekcie przeprowadzonej administracyjno-terytorialnej reformy Polski są: kształtowanie społecznej świadomości, wzrost aktywności obywateli na szczeblu lokalnym, nadanie czynnych i biernych praw wyborczych, wprowadzenie finansowej niezależności jednostek samorządowych. Określono również problemy, z którymi reforma sobie nie poradziła: nierównomierny podział zadań i kosztów, finansowa słabość powiatów, słaby poziom współdziałania gmin na poziomie międzygminnym, nieobecność gwarancji miejsc pracy w samorządzie terytorialnym, słabe współdziałanie organów miejscowego samorządu z prywatnym sektorem w ramach publicznie-prywatnego partnerstwa.

Zbadano, że samorząd terytorialny w Polsce umiejętnie funkcjonuje na wszystkich szczeblach i nie potrzebuje radykalnych przemian. Zaznacza się, że za wady w jego funkcjonowaniu można uznać: powtarzalność kadencji,

długotrwałość władzy pewnych elit w gminach i powiatach, nieobecność wymogów co do kwalifikacji wójta, burmistrza, prezydenta starosty i innych stanowisk. Wykazano, że samorząd terytorialny w Polsce ma wysoki stopień niezależności i autonomii w zakresie realizacji własnych i zleconych zadań. Rozważane są możliwości politycznego udziału obywateli polskich w wyborach, referendach, konsultacjach społecznych i ankietowaniach. Omówiono przyczyny niskiego udziału lokalnych społeczności w lokalnych referendach. Podkreślono znaczenie wprowadzenia w Polsce budżetów na poziomie partii w kontekście zwiększenia udziału obywateli w pracach samorządu lokalnego. Rozpatrzono możliwości politycznej aktywności obywateli Polski przez wybory, referenda, społeczne konsultacje i ankietowania. Przeanalizowano przyczyny niskiego uczestnictwa lokalnych wspólnot w referendach. Podkreślone zostało znaczenie wprowadzenia w Polsce budżetów partycypacyjnych w kontekście rozszerzenia uczestnictwa obywateli w pracy samorządu terytorialnego.

Biorąc pod uwagę opinię polskich ekspertów zaproponowano, aby przy optymalizacji struktury administracyjno-terytorialnej i rozbudowie systemu samorządu terytorialnego w Ukrainie, zwrócić uwagę na następujące elementy miejscowego samorządu Polski: trójszczeblową strukturę, decentralizację publicznych finansów, rozszerzenie społecznej aktywności, autonomię i samodzielność samorządu terytorialnego.

Po przeprowadzeniu analizy obecnego stanu i reformy samorządu lokalnego na Ukrainie ustalono, że brak długich historycznych doświadczeń państwowości, supercentralizacja w czasach radzieckich, bieżąca sytuacja polityczna w kraju i system oligarchiczny stanowią przeszkodę dla reformy samorządowej na Ukrainie. Na podstawie wywiadów z polskimi ekspertami zostały opracowane rekomendacje odnośnie wprowadzenia polskiego doświadczenia przy przeprowadzeniu reformy administracyjno-terytorialnej na Ukrainie, w szczególności: przekazanie zadań jednostkom o wyraźnie określonych uprawnieniach, zachęta obywateli do aktywnego uczestnictwa w wyborach lokalnych, wprowadzenie trójszczeblowego podziału administracyjno-terytorialnej struktury, po przeprowadzeniu reformy

administracyjno-terytorialnej podjęcie kolejnych działań o charakterze reformacyjnym i wystrzeganie się błędów, takich jak: możliwość niejednoznacznego tłumaczenia aktów normatywno-prawnych z reformowania i funkcjonowania samorządu terytorialnego, nieobecność finansowej autonomii terytorialnych jednostek samorządu terytorialnego.

Udowodniono, że doświadczenie Polski w przeprowadzeniu reformy samorządu terytorialnego w dużej mierze jest pozytywne dla Ukrainy. Dla doprowadzenia do decentralizacji władzy i przeprowadzenia systemowych reform na Ukrainie, będącej na drodze transformacji, demokratyzacji i budowy społeczeństwa obywatelskiego, zaproponowano zrealizowanie pewnych przemian, na podstawie doświadczenia reformowania i funkcjonowania samorządu terytorialnego Polski.

Słowa kluczowe: Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, samorząd terytorialny, kraje Europy Środkowo-Wschodniej, V4, reforma administracyjno-terytorialna, demokratyzacja, decentralizacja, pomocniczość.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Бровко О. Особливості адміністративно-територіальної реформи Польщі. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2013. №1073. Вип. 24. С. 136–141.
2. Бровко О. Виникнення та функціонування інституту префекта в європейських країнах на прикладі Польщі (досвід для України). *Evropský politický a právní diskurz. Praha : Verostav družstvo*, 2015. №6. С. 113–118.
3. Бровко О. Розвиток місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах: порівняльний аналіз (на прикладі країн Вишеградської четвірки). *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2015. Вип. 28. С. 117–125.
4. Бровко О. Становлення та розвиток теоретичних основ місцевого самоврядування в історії політичної думки. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. 2015. №18. С. 24–30.
5. Бровко О. Поняття і політична значимість інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. 2016. №19. С. 38–42.
6. Бровко О. Становлення місцевого самоврядування в Польщі в контексті гмінної та адміністративно-територіальної реформи: оцінка експертів. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2016. Вип. 30. С. 86–94.
7. Бровко О. Історія формування місцевого самоврядування в Польщі. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. 2017. №21. С. 73–78.
8. Бровко О. Сучасні тенденції та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Польщі: оцінки експертів (Частина 2). *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2017. Вип. 31. С. 59–67.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

1. Бровко О. Необхідність трансформації адміністративно-територіального устрою в Україні. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія «Філософія, філософія права, політологія, соціологія»*. Харків, 2015. №3(26). С. 283–285.

2. Бровко О. Проведення Адміністративно-територіальної реформи в Україні через призму євроінтеграційних процесів (приклад Польщі). *Держава та глобальні соціальні зміни: 25 років української незалежності : тези доповідей, матеріали VII міжнародної науково-практичної конференції з соціології (м. Київ 25–26 квітня 2016 р.)*. Київ, 2016. С. 74.

3. Бровко О. Теоретичні засади дослідження адміністративно-територіального устрою держави. *Нове та традиційне у дослідженнях сучасних представників суспільних наук : збірник тез доповідей*. Київ, 2016. С. 100–102.

4. Бровко О. Реалізація участі громадян України в державному управлінні та місцевому самоврядуванні. *Історія, проблеми та необхідності умови становлення громадянського суспільства в Україні : збірник тез доповідей*. Львів, 2016. С. 90–92.

Опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

1. Бровко О. Адміністративно-територіальні реформи в країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Польщі). *Польські студії*. 2015. №8. С. 6–25.

ЗМІСТ

	ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	19
	ВСТУП	20
	РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТА СУЧАСНОЇ ДЕМОКРАТІЇ	
1.1	Теоретичні підходи до феномена місцевого самоврядування	29
1.2	Місце і роль інституту місцевого самоврядування у сталих та нових демократіях	48
1.3	Методологічні основи дослідження інститутів та практик місцевого самоврядування: можливості компаративістики	67
	Висновки до першого розділу	85
	РОЗДІЛ 2. РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ	
2.1	Передумови розвитку місцевого самоврядування у країнах Центральної та Східної Європи	88
2.2	Впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування: аналіз перебігу адміністративно-територіальних реформ у країнах Центральної та Східної Європи	96
2.3	Результати та наслідки реформ місцевого самоврядування в контексті демократизації країн Центральної та Східної Європи	112
	Висновки до другого розділу	137
	РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ: ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛЬСЬКОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНІ	
3.1	Трансформація місцевого самоврядування в Польщі в контексті гмінної та адміністративно-територіальної реформ	140
3.2	Вплив адміністративно-територіальної реформи на стан місцевого самоврядування та розвиток демократії в Польщі	154
3.3	Напрямки реформування місцевого самоврядування в Україні: можливості імплементації польського досвіду	169
	Висновки до третього розділу	186
	ВИСНОВКИ	189
	СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	198
	ДОДАТКИ	215

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АТО – Адміністративно-територіальна одиниця

АТП – Адміністративно-територіальний поділ

АТР – Адміністративно-територіальна реформа

АТУ – Адміністративно-територіальний устрій

ЄС – Європейський Союз

ПНР – Польська Народна Республіка з 1952 по 1989 рр.

НСПС «Солідарність» – Незалежна самоврядна професійна спілка
«Солідарність»

РП – Річ Посполита

СРСР – Союз Радянських Соціалістичних Республік

ЦНАП – Центр надання адміністративних послуг

ЦСЄ – Центрально-Східна Європа

LAU – Local Administrative Units

NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistics

ВСТУП

Актуальність. Місцеве самоврядування – один із базових елементів демократичного устрою держави, певних параметрів політичних систем. Як і демократія взагалі, воно пройшло тривалий і складний шлях розвитку. Цей процес продовжується і сьогодні. Навіть держави зі стабільними та ефективними органами державної влади та місцевого самоврядування постійно докладають зусиль до їх удосконалення. Найважливішими засадами цього процесу виступають децентралізація, демократизація та субсидіарність.

Необхідність вдосконалення місцевого самоврядування постала й перед Україною в процесі утвердження її як європейської демократичної держави. Зі зміцненням місцевого самоврядування пов'язують гарантії стабілізації політичної ситуації в Україні та зміцнення її економічного розвитку.

Розроблення національної моделі місцевого самоврядування має здійснюватися із врахуванням історії держави, її політичної культури та традицій суспільства. В умовах глобалізації не менш важливо щоб основні параметри місцевого самоврядування, внутрішнє законодавство й механізми його формування відповідали базовим стандартам, що буде сприяти зближенню та інтеграції з більшістю розвинутих держав світу. Тому особливо актуальним стає аналіз досвіду розвитку місцевого самоврядування зарубіжних країн. Одним із перспективних напрямів цього аналізу є компаративний метод дослідження муніципальних явищ і процесів. Вдалим об'єктом для порівняння є країни Вишеградської четвірки. Ці держави, яких з Україною споріднює не лише сусідство та історична доля, а й спільні суперечності трансформації, характерні для постсоціалістичних країн загалом та у сфері муніципального управління зокрема, зуміли швидко інтегруватися до європейських та євроатлантичних структур.

Особливий інтерес у цьому контексті викликає досвід Польщі, яка після повалення соціалістичної системи обрала модель західної демократії і

намагалася перенести на свій ґрунт такі доведені і перевірені зразки демократичних інститутів, як політичний плюралізм, вільні вибори та місцеве самоврядування. Відродження місцевого самоврядування є одним із найбільших здобутків демократичної трансформації Польщі. Вона стала першою центральноєвропейською державою, що зміцнила адміністративно-територіальні одиниці (далі АТО), провела адміністративно-територіальну реформу (далі АТР). Польща має багато спільного з Україною і в далекому минулому, і в епоху соціалізму, а також має схожі географічне положення, розміри державної території та чисельність населення. В умовах, коли зовнішньополітичний вектор державного розвитку України спрямований на євроінтеграцію, досвід Польщі з реформування місцевого самоврядування виявляється надзвичайно цінним.

Розробку теоретичних основ місцевого самоврядування знаходимо в працях закордонних та вітчизняних вчених, таких як Г. Атаманчук, О. Батанов, Д. Бернс, Р. Беннет, Д. Бітем, В. Борденюк, А. Бордо, О. Бориславська, О. Васильєва, Ж. Ведель, А. Володін, Х. Вульман, Т. Вюртенбергер, В. Гладій, Р. Гнейст, О. Гірке, В. Графський, Л. Даймонд, Б. Данилишин, Н. Дем'яненко, І. Дробуш, М. Євдокімова, О. Євтушенко, Є. Желінські, І. Животовська, Х. Іждебські, Н. Камінська, В. Кампо, В. Качур, Г. Клімова, Н. Кондрацька, Л. Кочеткова, І. Кресіна, С. Кульман, О. Лиска, В. Лісничий, В. Наконечний, К. Локшина, В. Малиновський, А. Озерська, О. Оффердал, А. Павлюк, Т. Панченко, М. Паскалова, Д. Растоу, С. Робінс, Л. Самойленко, Л. Сморгунов, Г. Стокер, К. Тищенко, Д. Хріпливець, Л. Штейн, Є. Шугрина, І. Шумляєва, Я. Якубек та ін.

Питаннями дослідження еволюції та особливостей функціонування місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи (далі ЦСЄ), у тому числі й Польщі займалися: А. Антошевські, Г. Балаш, Х. Балдершем, З. Вайдова, С. Викрентович, Я. Войнійській, С. Войчик, Б. Горальчик, Х. Граббе, Я. Дзьобек-Романські, К. Дінерова, Б. Дольніцкій, Б. Завадська, Я. Ітріх-Драбарек, М. Їжа, М. Кулеша, А. Лучиковські,

Т. Молдова, С. Нагорний, Є. Новацька, Ю. Панейко, Є. Перегуда, Г. Петері, О. Петришин, Й. Регульські, С. Робінс, М. Саковіч, П. Свяневич, Г. Стокер, Б. Суходольські, О. Фролов, Й. Хессе, А. Чиж, А. Чиркін, Л. Шевчук, Н. Шпортюк, І. Шумляєва та ін.

Вибір теми дисертаційного дослідження зумовлений недостатнім рівнем розкриття питань особливостей реформування та функціонування місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ, насамперед Польщі.

Вищезазначене зумовлює актуальність обраної теми, адже дослідження та аналіз досвіду реформування місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи, передусім Польщі, сприяє формуванню наукового розуміння принципів, напрямків і методів реформування місцевого самоврядування України та виробленню інструментарію впровадження цих змін в життя, що дасть можливість повною мірою реалізувати потенціал місцевого самоврядування в Україні як значущий фактор суспільного розвитку.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертаційне дослідження виконано у контексті наукової комплексної теми кафедри політології філософського факультету Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна: «Розвиток політичної системи України у порівняльній і глобальній перспективі».

Мета і завдання дослідження.

Метою дисертаційної роботи є виявлення особливостей реформування та функціонування місцевого самоврядування в Польщі в контексті демократизації країн ЦСЄ.

Відповідно до мети роботи були поставлені такі завдання:

1) здійснити аналіз теоретичної бази дослідження місцевого самоврядування в політичній науці та дослідити місце і роль місцевого самоврядування в усталених та нових демократіях;

2) визначити методологічні основи дослідження інститутів і практик місцевого самоврядування та виявити можливості політичної компаративістики у їх дослідженні;

3) дослідити передумови для розвитку місцевого самоврядування у країнах ЦСЄ;

4) дати оцінку реформам місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки в контексті їх демократизації та впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування;

5) здійснити комплексний аналіз реформування місцевого самоврядування в Польщі в процесі її демократизації;

6) визначити та проаналізувати сучасні тенденції розвитку місцевого самоврядування в Польщі;

7) сформулювати висновки та рекомендації стосовно імплементації польського досвіду реформування місцевого самоврядування в сучасній Україні.

Об'єктом дослідження є розвиток місцевого самоврядування в процесі демократизації країн ЦСЄ.

Предметом дослідження є досвід реформування місцевого самоврядування Польщі та потенціал його імплементації в Україні.

Теоретичною та методологічною основою дослідження є комплекс загальнонаукових і теоретичних методів у сфері дослідження діяльності політичних інститутів, методики конкретних порівняльних політологічних та соціологічних досліджень у сфері місцевого самоврядування та демократизації. Дисертація базується на таких методологічних підходах та методах, як:

1. системний аналіз – для визначення мережі організаційних взаємозв'язків у процесі здійснення публічної влади на муніципальному рівні;

2. структурно-функціональний метод – для дослідження структури місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи, аналізу їх внутрішньої організації;
3. компаративний регіональний аналіз – для дослідження реформування та ефективності функціонування місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки;
4. трансформаційний підхід – для обґрунтування змін у політичній системі країн Вишеградської групи, які спричинив процес становлення місцевого самоврядування, а також тих, які зумовлювали його еволюцію;
5. інституційний аналіз – для вивчення інституту місцевого самоврядування в умовах демократизації країн Вишеградської четвірки;
6. неінституційний аналіз – для визначення передумов, факторів та особливостей, що впливали на процес становлення місцевого самоврядування;
7. ситуаційний підхід – для врахування особливостей функціонування місцевого самоврядування в умовах конкретної країни Вишеградської четвірки – Польщі.

Емпіричну основу дослідження становлять нормативно-правові акти країн Вишеградської четвірки, що регулюють статус і функціонування органів публічної влади на муніципальному рівні, статистичні та соціологічні дані, особисті спостереження автора, а також дані, отримані в результаті проведеного автором опитування експертів через глибинні інтерв'ю з провідними польськими експертами у сфері місцевого самоврядування, польськими вченими, депутатами Сейму – представниками Комісії місцевого самоврядування та регіональної політики, представниками власне місцевого самоврядування Польщі, а саме бурмістрами, старостою та секретарем ради гміни. Експертні судження фахівців у галузі місцевого самоврядування Польщі були зібрані автором під час стажування у Польському Сеймі у

межах Програми Міжнародних парламентських стажувань з 11 квітня по 8 липня 2016 р. Ці дані стали основою для оцінки узагальнення й інтерпретації ефективності реформування і функціонування місцевого самоврядування Польщі, порівняння та формулювання перспектив імплементації польського досвіду в Україні.

Наукова новизна полягає в обґрунтуванні комплексу теоретичних і науково-практичних положень щодо адаптації досвіду країн Вишеградської групи, передусім польського, розбудови місцевого самоврядування європейського зразка до реформування місцевого самоврядування в Україні. На основі проведеного наукового пошуку сформульовано ряд положень, висновки та пропозиції, у яких містяться елементи наукової новизни, зокрема:

Уперше:

- здійснено комплексний політологічний аналіз впровадження реформи місцевого самоврядування Республіки Польща та сучасного стану його розвитку із застосуванням оцінок польських експертів. Зокрема виявлено основні успіхи та недоліки реформи, сучасні тенденції та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Польщі; визначені елементи організації і функціонування місцевого самоврядування Польщі, на які варто звернути увагу у процесі оптимізації АТУ і розбудові системи місцевого самоврядування України. Серед останніх: трирівнева структура АТУ, децентралізація публічних фінансів; розширення громадської участі тощо;
- здійснено порівняння концептуальних, організаційно-правових та інституційних засад систем місцевого самоврядування країн Вишеградської групи, що дало змогу виявити сутнісні характеристики чотирьох систем місцевого самоврядування і проаналізувати ефективність їх функціонування. Зокрема виявлено, що в Польщі, Чехії і Словаччині місцеве самоврядування функціонує на основі принципів децентралізації та субсидіарності, а Угорщина з впровадженням конституційних змін в 2012 р. почала рухатись до значної централізації влади. Встановлено, що Польща, єдина серед

Вишеградських країн, впровадила трирівневий територіальний поділ та започаткувала формування великих муніципалітетів, які стали запорукою ефективності місцевого самоврядування країни.

Удосконалено:

- наявні інтерпретації сутності, змісту і форми реалізації місцевого самоврядування в політичній науці. Зокрема, удосконалено розуміння природи місцевого самоврядування як інституту публічної влади та водночас сфери громадянського суспільства;
- критерії для побудови класифікацій систем місцевого самоврядування. Зокрема обґрунтовано використання таких критеріїв, як: правові традиції, розмір територіальних одиниць, провідна сила у взаємодії місцевих органів влади з державою;
- методологію компаративного дослідження інститутів місцевого самоврядування та механізмів його функціонування в країнах Вишеградської четвірки.

Дістали подальшого розвитку:

- пропозиції щодо дослідження і впровадження в Україні досвіду розвитку місцевого самоврядування, накопиченого іншими країнами, особливо країн з подібними стартовими умовами, яким вдалося реформувати територіальний устрій та місцеве самоврядування;
- рекомендації щодо вдосконалення законодавства України в галузі місцевого самоврядування на основі позитивних аспектів польського досвіду;
- пропозиції щодо залучення громадян до участі в прийнятті рішень на місцевому рівні в Україні, виходячи з досвіду Польщі;
- теоретичне та практичне обґрунтування доцільності врахування Україною саме польського досвіду у процесі реформування місцевого самоврядування.

Практичне і теоретичне значення одержаних результатів. Основні положення та висновки дослідження можуть бути використані аналітичними центрами та державними структурами у здійсненні заходів з підвищення

ефективності місцевого самоврядування, в процесі його реформування та удосконалення нормативно-правової бази, а також у викладанні навчальних курсів з політології, муніципального менеджменту та державного управління.

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота є результатом самостійного наукового пошуку автора.

Апробація результатів дослідження. Основні положення та результати дисертаційної роботи обговорювалися на теоретичних семінарах кафедри політології Харківського Національного університету імені В.Н. Каразіна. Підсумки розробки проблеми загалом, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки були оприлюднені на таких науково-практичних заходах: XI Східній Зимовій Школі (Варшава, Вроцлав, 2014); VIII конкурсі магістерських робіт імені Єжи Гедройця посольства Республіки Польща в Україні, де здобуто 3 місце за магістерську роботу «Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: результати, наслідки та перспективи» у категорії дипломних та магістерських робіт (Київ, 2014); Школі з Європейських студій (Дніпропетровськ, 2015); XXVIII Харківських політологічних читаннях (Харків, 2015); Літній школі «Будування миру та соціальної справедливості» (Яремче, 2015); Школі Європейського політика (Київ, 2015); Міжнародній науково-практичній конференції «Історія, проблеми та необхідні умови становлення громадянського суспільства в Україні» (Львів, 2016); Міжнародній науково-практичній конференції «Нове та традиційне у дослідженнях сучасних представників суспільних наук» (Київ, 2016); під час стажування в Сеймі Республіки Польща в рамках програми Міжнародних парламентських стажувань (Варшава, 2016); VII міжнародній науково-практичній конференції «Держава та глобальні соціальні зміни: 25 років української незалежності» (Київ, 2016), Польсько-Німецько-Українській школі імені Богдана Осадчука (Вроцлав, 2016), Стипендії Західних і Північних земель (Ольштин, 2017).

Публікації. Основні положення і результати дисертації відображені у 7 статтях, опублікованих у фахових наукових виданнях України, та одній статті, опублікованій в іноземному науковому виданні.

Структура роботи визначена її змістом, метою та поставленими завданнями, зумовлена авторським розумінням предмета дослідження. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів (9 підрозділів), висновків, списку використаних джерел та літератури. Загальний обсяг дисертації –230 сторінок, з них 181 – основний текст, 17 – список використаних джерел (175 найменувань).

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТА СУЧАСНОЇ ДЕМОКРАТІЇ

1.1 Теоретичні підходи до феномена місцевого самоврядування

Місцеве самоврядування пройшло складний та суперечливий історичний шлях, який розпочався ще в містах-полісах, що стали своєрідним імпульсом багатьох теорій і концепцій, які використовуються і в наш час у розвинених демократичних країнах. В античному світі міста-держави були досить поширені. Порівняння із сучасними тенденціями розвитку місцевого самоврядування дозволяє зробити висновок, що сьогодні основні напрями реалізації природних прав громадян, співробітництва міст та їх об'єднання на незалежному від держави рівні певною мірою збігаються з тогочасними [76, с.32].

Місцеве самоврядування в містах-полісах було альтернативою монархічній і аристократичній владі, а, значить, і фактично було формою державного правління. Отже, політико-правові концепції давньогрецьких мислителів Платона, Аристотеля, Демосфена можна розглядати одночасно як основу побудови сучасних теорій політичних режимів, так і теоретичних основ місцевого самоврядування.

Важливу роль у теорії держави античних мислителів відіграла ідея громадянськості. Зокрема Аристотель вважав громадянином лише того, хто брав активну участь у функціонуванні громадських інститутів та в діяльності судів. У працях Аристотеля знаходимо, що суспільство, яке складається з кількох поселень, є майже завершеною державою, що досягає самодостатнього стану й виникає заради потреб життя та існує задля досягнення благого життя. За логікою Аристотеля, людина – істота політична – для досягнення своїх цілей об'єднується з іншими, в результаті чого знизу доверху вибудовується певна суспільна ієрархія: політична істота –

політична сім'я – політична громада – держава. Аристотель вказує на те, що саме людина, як політична істота, відчуває відповідальність перед собою і суспільством у цілому. Таким чином, держава, на його думку, «не просто вища форма спілкування, але ще й сукупність самоорганізованих громадян», тобто є формою реалізації громадянської природи» [1, с. 222-227].

Ідея інституціоналізації місцевого самоврядування певною мірою відображена у вченні Демосфена. На його думку, одним із основних системоутворювальних елементів держави є громадянська маса – самоорганізоване суспільство. Згідно з теорією Демосфена, закони створюються громадянською масою для регулювання повсякденного громадянського побуту і мають функцію гарантій цивільних прав для всього вільного населення держави [22].

Утім більшість науковців пов'язує виникнення та концептуалізацію місцевого самоврядування із заснуванням та зростанням міст у Західній Європі впродовж XI – XIII ст. та з прийняттям в Англії на початку XIII ст. правового акту – Великої хартії вольностей (*Magna Charta Libertatum*, 1215 р.). Згідно з Хартією, передбачалось утворення Ради королівства, яка мала дещо обмежити владу короля у сфері прийняття важливих фінансових рішень, а також обмежити свавілля королівських чиновників у центрі й на місцях. Представницьке зібрання в цій країні уперше було скликано в 1265 р., а в 1275 р. виникла нова власна назва – парламент, який, на відміну від інших станово-представницьких установ, діяв на постійній основі [47].

Поява магдебурзького права, що тісно пов'язана з перебігом державотворчого процесу в XIII ст. в Європі, здійснила визначальний вплив на розвиток місцевого самоврядування. В той час для міщан боротьба за надання їм магдебурзького права була способом здобутку певної автономії від держави та правової основи для захисту від зазіхань великих феодалів, що вимагали від міст податків і натуральних повинностей [51, с.390]. За магдебурзьким правом міста звільнялись від управління й суду феодалів. Само по собі магдебурзьке право являло собою збірник законів XIII ст.,

відповідно до яких були регламентовані права купців, ремісників (міських станів), міське населення звільнялося від державної адміністрації і містам надавалася можливість запроваджувати власні органи місцевого самоврядування, які обиралися і функціонували за визначеним порядком, до їх компетенції належали питання пов'язані з оцінкою та успадкуванням майна [29].

Розвиток місцевого самоврядування в європейських країнах в XIX і XX ст. відбувався залежно від конкретних режимів, соціально-політичних ідей і філософських доктрин. Тому існує велика кількість різних підходів щодо функціонування органів місцевого самоврядування в окремих державах. З цієї різноманітності, тим не менш, можна виокремити деякі тенденції, які відіграли меншу або більшу роль у створенні й розвитку європейських структур місцевого самоврядування.

Інститут місцевого самоврядування є основною формою адміністративної децентралізації (що було характерно для європейського континенту), але це не вичерпує інших можливих варіантів його існування. Місцевому самоврядуванню можна надати також більш широкого значення і трактувати його як форму участі громадян у здійсненні управлінських функцій у рамках територіального управління. В такому випадку місцеве самоврядування було б проявом «нецентралізації». Саме так відбувалося на зламі XVIII-XIX ст. в Англії, де місцеве самоврядування було доволі архаїчним і спиралося на принципи часів середньовіччя. Ключовою формою тогочасного самоврядування було міське самоврядування. За межами міст місцеве самоврядування функціонувало на основі передачі територіального управління в руки найбільш заможних шляхетських родів у кожному з графств [133, с.20].

Така структура місцевого самоврядування перешкоджала модернізації держави в напрямку індустріалізації. Для розв'язання цієї проблеми були проведені дві основні реформи місцевого самоврядування: в 1835 р. – в містах та в 1888 р. – в графствах. У результаті були здійснені такі зміни:

вибори органів місцевого самоврядування, передача значної частини повноважень графств до округів, де були утворені окружні ради та врегульований статус парафій як допоміжного органу. Значна частина прийнятих змін стосувалася міст. Зокрема міста з населенням понад 50 тис. виключалися зі складу округів і тим самим отримували до виконання власні завдання і компетенції. Цей період упорядкування відносин між місцевим самоврядуванням і державою та побудовою єдиної системи місцевого самоврядування завершується прийняттям закону про місцеве самоврядування в 1929 р. [143, с.179-181].

Сучасний стан АТУ Англії є результатом АТР, проведених в 70-х і наступних роках минулого століття. Зокрема, важливі зміни в місцевому самоврядуванні Англії відбулися в 1985 і 1996 рр. У 1980-х рр. стали чітко простежуватися централістичні тенденції в Великобританії, тобто відбулося посилення контрольно-наглядових функцій за діяльністю місцевого самоврядування, особливо у сфері фінансів.

Концепція місцевого самоврядування в Англії трактується не так, як в інших державах. Сформоване в умовах «нецентралізації» місцеве самоврядування має сильну традицію і діє спираючись на історично сформований АТП. Місцеве самоврядування Англії є насамперед політичним інститутом, а не адміністративним, оскільки виконує аналогічну парламенту роль, але на місцевому рівні. Місцеве самоврядування в Англії має високу ступінь незалежності від центральних органів влади в межах покладених на нього повноважень. Обмеження незалежності виникають у зв'язку з браком фінансових ресурсів. Це явище також притаманне багатьом європейським країнам [173, с.72].

Основне значення для розвитку місцевого самоврядування як форми децентралізації на європейському континенті мала Велика Французька Революція. На першому етапі боротьби проти феодалізму була утворена нова локальна влада, що мала повністю самоврядний характер. Сприяло тому посилення на природні права та ліберальна політична концепція «вільної

громади» як четвертої влади (після законодавчої, виконавчої і судової). Відповідно до природного невід'ємного права муніципалітету на свободу, він вважався первинним по відношенню до держави. Концепція «вільної громади» та засади «*rouvoir municipal*» незалежної від держави локальної влади були прописані в конституції. Незабаром, однак, це призвело до хаосу в управлінні через непросту ситуацію у внутрішній та зовнішній політиці, а також через те, що більшість жителів Франції не звикла до цієї форми місцевого управління [128, с.132]. Можливості впровадження концепції «вільної громади» було остаточно втрачено через прийняття Н. Бонапартом закону про централізацію влади від 17 лютого 1800 р., в якому місцеві органи влади (муніципальні, окружні та департаментні) мали декоративний характер. Це зрештою негативно позначилося на розвиткові територіального самоврядування у Франції [163, с.128].

Утім спроби використати концепцію «вільної громади» в політичній практиці виникали також під час революційних подій і мали насамперед ідеологічний вимір. Згодом концепція «вільної громади» була прописана в бельгійській конституції в 1831 р., що, однак, не означало реалізацію цієї концепції, про що свідчило зростання централістичних тенденцій у цій країні. Під час «весни народів» «франкфуртська конституція» 1848 р. та австрійський закон 1849 р. визнають за муніципалітетами фундаментальні права, тобто права самоврядування, відносно яких вільний муніципалітет є основою вільної держави [170, с. 73].

Незважаючи на те, що концепція «вільної громади» не була реалізована, вона мала велике ідеологічне значення, насамперед у розвитку громадівської теорії місцевого самоврядування, елементи якої використовуються і в наш час у різних політичних та соціологічних інтерпретаціях, які стосуються місцевого самоврядування, особливо в аксіологічному аспекті.

Непрямим наслідком Великої Французької Революції було становлення пруської концепції місцевого самоврядування, згідно з якою, інститут

місцевого самоврядування може існувати винятково з волі держави та виконувати тільки довірені нею завдання [149, с. 42-44]. Важливою в контексті децентралізаційних процесів Пруссії була міська реформа 1808 р. Внаслідок королівського указу було впроваджено нове міське самоврядування, що мало на меті зміцнити державу. Реформа не намагалася впроваджувати теорію «вільної громади», її головною метою було залучення громадян до справ держави, в результаті чого вони отримували політичні права. Щоб досягти цієї мети, необхідно було децентралізувати владу [141, с.13].

Французький і пруський підходи здавна сильно відрізнялися в трактуванні місцевого самоврядування. Якщо згідно з французькою моделлю, місцеве самоврядування є інститутом, що виконує завдання державного управління на місцях, то пруська модель вказує на головну мету місцевого самоврядування – залучення громадян до співпраці з державою.

Важливою інновацією впровадження пруського міського закону була його загальність, що полягала в систематизації міського права. Роль міст, утворених у феодальних умовах, не змінилася. Вони залишилися частиною держави, але вже як корпорації з обмеженими адміністративними правами і можливостями діяльності під власну відповідальність. Виконавчими органами були міські ради, що вибиралися громадянами міста. Громадянство надавалося згідно з майновим цензом [141, с.14].

Формування теоретичних засад місцевого самоврядування, що співіснує з адміністрацією бюрократичного типу, було сформульовано Р. Гнейстом тільки в другій половині XIX ст. На його думку, місцеве самоврядування повинно виконувати інші завдання, ніж центральна адміністрація, однак вимушено з нею співпрацювати, що має забезпечити збереження органів бюрократичної адміністрації на чолі виконавчих органів місцевого самоврядування. Це положення стало основою для реформування інституту місцевого самоврядування в Пруссії в 1872-1875 рр. [129, с.146-147].

У Пруссії була встановлена дуалістична модель місцевого самоврядування. Поділ компетенцій передбачав преференції для державної адміністрації, яка виконувала наглядові функції по відношенню до органів місцевого самоврядування. Така структура, незважаючи на проблематичність функціонування деяких її елементів, була основою для побудови державного управління в Німеччині і в Австрії, а також мала великий вплив на формування місцевого самоврядування в усій Європі. Саме вона знайшла своє відображення в так званій державницькій теорії місцевого самоврядування

Таким чином, про формування сучасного інституту місцевого самоврядування можна говорити лише з моменту Французької революції і пруської реформи. До цього часу місцеве самоврядування мало становий характер та не відповідало критерію універсальності, не охоплювало всіх громадян, які належали до певної територіальної спільноти, а включало тільки певну соціальну групу (наприклад, шляхту). На початок XIX ст. воно наблизилось до сучасного стану завдяки:

- трансформації односторонніх відносин між владою і громадянами та між владою і муніципалітетами в двосторонні; наданню громадянам і муніципалітетам суб'єктних прав;
- упадку феодалізму та скасуванню станового характеру суспільства;
- лібералізації, а згодом і демократизації суспільного життя [111, с. 54-55].

Із розвитком та поширенням місцевого самоврядування в Європі в XIX ст. воно стало предметом розгляду вчених. Розвинуті на цій основі концепції не тільки пояснювали сутність самого інституту, а й були інтелектуальною основою впровадження реформ місцевого самоврядування. Але навколо поняття місцевого самоврядування, його сутності, а передусім місця базової одиниці по відношенню до держави, точилося багато дискусій. Продуктом тих суперечностей стала поява двох теоретичних концепцій: громадівської та державницької, про які вже згадувалося вище.

Характеризуючи теоретичні основи громадівської теорії місцевого самоврядування, згадаємо ідеї федеральної державної організації німецького юриста і теоретика держави Й. Альтузіуса, сформульовані ним на початку XVII ст. на противагу теорії суверенної монолітної держави (абсолютизму), яка в Європі впродовж багатьох століть вважалася ідеальною моделлю державної організації. Він розробив елементи концепції субсидіарності, які були прогресивними та революційними для свого часу, однак реалізація цих ідей у повному обсязі стала можливою лише в XX ст. [73, с.36].

Окрім того, теоретичні основи для громадівської теорії місцевого самоврядування формувалися під впливом утопічного соціалізму XV-XVIII ст. (Т. Мор, Т. Кампанелла, Ш. Фур'є, Р. Оуен). Згідно з цією теорією, органи самоврядування трактуються як окремо відокремлені громади, що створюють умови для реалізації особистої свободи людини, що відповідає її споконвічним прагненням. Зокрема Ш. Фур'є вважав, що державу з її інститутами замінять асоціації, які будуть складатися з фаланг, будучи автономними і незалежними одна від одної. Центральна влада та її апарат не матимуть права втручатись у внутрішнє життя фаланг. У фалангах, за загальною згодою, встановлюватимуть норми, що будуть регулювати відносини людей [16, с.48]. На думку Р. Оуена, первинною одиницею майбутнього ладу повинна стати самодостатня комуна, «селище спільності». Модель «нового морального світу» Р.Оуена складається з окремих комун, які себе самі забезпечують. Ці комуни формуються у федерації національного масштабу, а потім об'єднуються в міжнародному масштабі. У комунах запроваджуються колективні праця і власність, рівність прав та обов'язків людей. Комуна перебирає на себе функції виховання й навчання, забезпечення своїх старих і хворих членів [70].

Погляди соціалістів-утопістів здобули розвиток в ідеях одного з фундаторів марксизму – К. Маркса [62], який у своїй праці «Лист Анненкову. 28 грудня 1846 року» вбачав у досвіді Паризької комуни прообраз народовладдя, яке за своїми ознаками є «владою народу», породжено самим

народом та ініціюється «знизу» населенням певної території на протидію державній владі, яка будується «зверху» та не пов'язана з інтересами народу. Принципами такої територіальної самоорганізації мали б стати виборність усіх посадових осіб, що здійснюють владні функції через впровадження загального виборчого права, оплата їх праці на рівні робітників, а також поєднання законодавчих і виконавчих функцій в одному органі влади [14].

Англійський філософ Дж. Локк, спираючись на доктрину природного права, наголошував на вторинному характері держави по відношенню до громади, яка існує з найдавніших часів та стала найнижчою, але водночас і найважливішою ланкою держави. Саме ці ідеї Дж. Локка лягли в основу громадівської теорії [162].

У 1790 р. на Національних установчих зборах Франції політичним філософом та членом Національних Установчих зборів Франції Г. Туре були викладені основні ідеї стосовно реформування місцевого самоврядування. Найбільш значимими були два основних поняття:

- «власні громадські справи», що за своєю природою притаманні виключно місцевому самоврядуванню;
- «державні справи», що можуть бути делеговані державою органам місцевого самоврядування [18, с.327].

На початку ХІХ ст. громадівську теорію місцевого самоврядування живили ідеї видатного американського мислителя, політика та автора Декларації незалежності США Т. Джефферсона та британського філософа, політичного економіста Дж. Міля. На думку Т. Джефферсона, кожен штат являє собою невелику республіку, і кожна людина в штаті стає активним членом народного уряду, виконуючи при цьому більшу частину обов'язків, хоч і другорядних, але тим не менш важливих, що цілком знаходяться у його компетенції [19].

На думку Дж. Міля органи місцевої та центральної влади мають формуватися і функціонувати на основі однакових принципів. Він також вважав, що в основу формування органів місцевої влади також має бути

закладений принцип спільності місцевих інтересів. Тобто, на його думку, оскільки кожна місцевість має свої специфічні спільні інтереси, в кожному виборчому окрузі й кожному місті має існувати власний парламент, який займатиметься вирішенням місцевих справ [63].

Під впливом вказаних вище ідей виникає вже згадувана теорія природних прав вільної громади, яка виникла на початку XIX ст. як реакція на негативні прояви чиновницького управління. Відповідно до цієї теорії, поряд із трьома гілками влади (законодавчою, виконавчою та судовою) необхідно визнати й четверту – громадівську владу. Теорією передбачено, що держава тільки визнає громаду, а не утворює її, тобто громада має право самостійно та незалежно існувати від центральної влади [55, с.70].

З точки зору цієї теорії, місцеве самоврядування є автономним відносно державної публічної влади. Основними засадами організації місцевого самоврядування, згідно з теорією прав вільної громади, вважалися:

- 1) членами громади обираються органи місцевого самоврядування;
- 2) місцеве самоврядування виконує самоврядні завдання та ті, що доручені державою (делеговані);
- 3) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади та не входять до системи органів державної влади;
- 4) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться тільки до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [17].

Найважливіші положення теорії вільної громади були сформульовані Р.-Л. д'Аргенсоном та Г. Туре і юридично оформлені спочатку в законі Франції від 14 грудня 1789 р., а потім у другому звіті конституційного відділу щодо законопроекту про реформу місцевого управління на Національних зборах Франції 1790 р. [92]. Згодом ця концепція, як зазначалося вище, дала значний поштовх для розвитку теоретичної бази місцевого самоврядування в цілому.

Вважається, що на зміну теорії вільної громади приходить господарська (громадівсько-господарська) теорія місцевого самоврядування, що приділяла основну увагу комунальній діяльності та обґрунтовувала статус громади, як відмінного від держави суб'єкта права. Представниками даної концепції були Р. Моль, О. Васильчиков, В. Лешков. Ця теорія виникла як наслідок поступового розвитку положень теорії вільної громади та адаптації її до історичного розвитку, у процесі якого підвищувалася роль держави і ставали складнішими правові стосунки між суб'єктами суспільного життя. Основою громадівсько-господарської теорії є положення про те, що територіальний колектив є, насамперед, елементом громадянського суспільства. Головною рисою цієї теорії є, передусім, не природний характер прав територіальної громади, а переважно господарська діяльність органів місцевого самоврядування.

Основними аксіоматичними тезами громадівсько-господарської теорії є:

- місцеве самоврядування недержавне за своєю природою, тому у місцевих і громадських справах (неполітичних відносинах) має власну компетенцію;
- місцеві справи вирішуються самими територіальними громадами, без втручання держави;
- питання, що належать до політичної сфери, вирішує держава.

І нарешті, власне «громадівська» або «суспільна» теорія місцевого самоврядування, обґрунтування якої відбулось у рамках західної класичної ліберальної ідеології, розглядала органи місцевого самоврядування як особливу владу, безпосередньо непідпорядковану центральній владі, а обмежену тільки законом. Громадівська теорія виходить з протиставлення місцевої громади державі, громадських інтересів – політичним, вимагаючи, щоб суспільство і держава керувалися тільки своїми власними інтересами. Витоки суспільної теорії самоврядування коренилися в уявленні про наявність у громади природних і невідчужуваних прав. О. Васильчиков,

М. Драгоманов, В. Лешков та інші вважали, що в компетенцію місцевого самоврядування входить виконання місцевими громадами тих завдань, які вони самі собі ставлять, при цьому органи і посадові особи повинні бути видалені з системи державної влади [27].

Отже, громадівська теорія містила, з одного боку, досить переконливий висновок про те, що органи місцевого самоврядування повинні бути видалені з системи державної влади, з іншого – досить вразливим є положення про їх повну відокремленість від органів держави.

Ідеологом громадівської концепції місцевого самоврядування часто вважають французького філософа, політичного і громадського діяча А. де Токвіля, не дивлячись на те, що його відомий твір «Про демократію в Америці» з'явився задовго до її концептуального оформлення. Саме в громадах, вважав філософ, завдяки участі у вирішенні спільних, тобто публічних справ, долучення до політики, люди навчаються користуватися свободою, створювати громадські інститути, без функціонування яких демократія не є життєздатною [90, с.63-64].

Необхідність децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування А. де Токвіль пояснював обмеженістю можливостей центральної влади. За допомогою централізації досягається зовнішня впорядкованість справ суспільства і забезпечується можливість в проявах громадської активності досягнути деякої одноманітності. При необхідності швидко прискорити розвиток суспільства та привести в рух його глибинні сили, централізована влада стає безсилою [90, с.86].

Звертаючи увагу на досвід США, мислитель висуває ідеал суспільства, що ґрунтується на принципах взаємодопомоги і функціонує як безліч асоціацій і громад, які мобілізують самоврядний потенціал людей. У системах урядування, головними принципами яких мали стати децентралізація та самоврядування, він вбачав реальну альтернативу державній автократії [73, с.70].

Безпосередньо основні положення громадівської теорії місцевого самоврядування та ідеї незалежності органів самоврядування від держави як четвертої влади, виходячи з різниці природи держави і місцевого самоврядування, були обґрунтовані російськими науковцями О. Васильчиковим та В. Лешковим. О. Васильчиков підкреслював господарські функції місцевого самоврядування та вважав його особливою формою самоорганізації жителів певної території [30]. В. Лешков не заперечував можливість співробітництва органів місцевого самоврядування з державними чиновниками. Він вважав, що влада в державі – це необхідний атрибут, а самоврядування – явище суспільне, влада його органів будується завжди на основі виборів [18,с.327].

Громадівській концепції місцевого самоврядування цілком відповідає концепція громадівського соціалізму М. Драгоманова [26]. Згідно з цією концепцією, індивід – основа соціального й міжнародного порядку, громади – об'єднання індивідів, що утворюють макротіло людства. В проєкті «Вільної Спілки» детально обґрунтовується ідея політичної децентралізації, основою якої повинно було стати запровадження внутрішньої самостійності та незалежності волостей, повітів, земель відносно інших самоуправних одиниць, в незалежності від їхнього типу, кожна з яких повинна бути внутрішньо самостійна і незалежна. Державницька ідея взагалі є чужою концепції громадівського соціалізму, оскільки вважається, що будь-яка держава є штучним утворенням і тому не пристосованим для людини [23].

Більш сучасною версією громадівської концепції можна вважати договірну концепцію місцевого самоврядування німецького юриста О. фон Гірке, сутність якої полягає у тому, що місцеве самоврядування має розглядатися виключно як сфера громадської свободи, що включає в себе такі два аспекти: наявність правових норм щодо захисту громадського управління від будь-якого державного втручання, та можливість громадян самостійно встановлювати формат стосунків з державною владою на партнерських і корпоративних засадах [119]. За цією теорією, держава є

однією з ланок у механізмі соціальних інтеракцій, а не пануючим над громадою суспільством апаратом. Згідно з громадівською концепцією О. фон Гірке, місцева громада самостійно встановлює межі власної автономії, і держава їх лише визнає, тобто власне характер автономії місцевого самоврядування і є його визначенням. Можна зробити висновок, що відбувається утворення «держави в державі». Варто відзначити, що цей підхід суттєво загострював питання сепаратизму й територіальної цілісності держави [77, с.89].

Незважаючи на наявність позитивних рис, громадівська теорія місцевого самоврядування виявилася занадто непереконливою у науковому та практичному відношенні. Оскільки неможливо повністю ототожнювати місцеве самоврядування та громадське управління; немає жодної держави у світі, яка б зовсім не втручалася у справи громади, хоча в теорії виправдовуються прояви так званого місцевого егоїзму. Отже, можна зазначити, що в громадівській теорії не дотримано необхідного балансу децентралізації влади та самостійності органів місцевого самоврядування [88].

Застарілість громадівської теорії не дає можливості для її практичного втілення, як в роки буржуазних революцій в Європі. Ця теорія була популярною завдяки політичним тенденціям децентралізації та боротьби з владою, яку вели суспільні групи, в руках яких перебувало самоврядування [27,с.186].

Громадівську теорію витіснила державна, або державницька теорія місцевого самоврядування, яка стала популярною у 70-х рр. XIX ст. Порівняно з громадівською, державницька теорія вважала, що місцеве самоврядування є однією з форм організації місцевого державного управління – частиною держави. Кожне управління публічного характеру, з цієї точки зору, є державною справою. За цією концепцією, вибір предметів діяльності не залежить від самоврядних органів, а визначається державою.

Таким чином, вона визнає за необхідне передачу справ на місця і відтак діяльність самоврядування та держави залишаються однорідними. Але місцеве самоврядування здійснюється місцевими спільнотами, зацікавленими в результатах роботи місцевого самоврядування, а не урядовими чиновниками, як державне управління. Головним принципом функціонування органів місцевого самоврядування даної концепції є: «дозволено лише те, що передбачено законом» [7, с.128].

Виходячи з державницької теорії, місцеве самоврядування розглядається як одна з форм організації місцевого управління, та як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Тобто джерелом всіх повноважень територіальної громади, її органів є державна влада. Державницька теорія поділяється на два основні напрямки: політичний, прибічником і розробником якого був Р. Гнейст, та юридичний, прихильником якого був Л. фон Штейн.

Згідно з політичним напрямком, підставою для самостійності органів самоврядування є особливості порядку їх формування. На думку засновників цього напрямку, обіймати окремі посади самоврядування є почесним правом, і тому посадові особи повинні виконувати свої функції на безоплатній основі. В безоплатності вбачається гарантія незалежності від центральної адміністрації, тому що особа, яка отримує за виконання своїх функцій гроші, завжди залежатиме і від посади, і від начальства [76, с.39]. Отже, місцеве самоврядування, за політичним напрямком державницької теорії, є управлінням на місцях.

Згідно з юридичним напрямком, громада розглядається як територіальна корпорація, яка виступає, відносно держави, особливою юридичною особою публічного права. Основоположники цієї теорії вважали, що самостійність місцевих спільнот виявляється в тому, що вони можуть мати особливі громадянські права: бути власниками майна, вступати в різного роду зобов'язальні відносини. На їхню думку, громада є основою

організації місцевого самоуправління та вихователькою окремого, одиничного державно-громадського життя [55].

Послідовники юридичного напрямку вважали, що основною ознакою самостійності органів місцевого самоврядування є те, що вони не є безпосередньо органами держави, а є органами місцевої спільноти, на яку держава покладає вирішення певних завдань державного управління. Громаду вони розглядали як територіальну корпорацію, яка є особливою юридичною особою публічного права щодо держави.

Р. Гнейст та Л. фон Штейн під самоврядністю розуміли гармонійне поєднання децентралізації як форми публічного управління із залученням громадян, що не тільки виробляють законодавчі акти, а ще й займаються виконавчими функціями [101]. Ця система фактично стала прообразом сучасної системи місцевого самоврядування, де під ним розуміється здатність місцевої влади під наглядом держави вирішувати місцеві проблеми й виконувати функції захисту певних територій. Суттєвим недоліком такої позиції є відсутність чітко встановлених меж втручання членів держави у вирішення місцевих питань [55, с.75].

Отже, на часі питання природи місцевого самоврядування розглядається в громадівській та державницькій теоріях місцевого самоврядування.

Громадівська теорія об'єднала у собі концепцію вільної громади, що виникла в період Великої Французької революції разом із доктриною природного права і ліберальною теорією. Її представниками були А. де Токвіль, Р. Туре, Й. Тургот та ін. Відповідно до цієї теорії громада є первинною по відношенню до держави формою організації суспільства. Громада є територіальною спільнотою, цілковито незалежною від держави, що функціонує незалежно від її волі, має природне право на самостійність, тобто на самоврядність, яке держава повинна поважати і оберігати.

Хоча громадівська теорія сьогодні активно не використовується, її можна назвати ідеалістичною, але до основних її здобутків можна віднести таке:

- широкі права муніципалітетів для здійснення своїх функцій;
- висока участь громадян у прийнятті рішень;
- високий рівень довіри громадян до органів місцевого самоврядування;
- високий рівень незалежності органів місцевого самоврядування від державної влади.

Протилежністю громадівської теорії є державницька теорія місцевого самоврядування, що сформувалася в другій половині XIX ст. і спиралася на пруську і французьку практику устрою, а також виникла під впливом юридичного конституціоналізму. Її представниками були К. фон Штейн, Р. Гнейст, Г. Еллінек та інші. В цій теорії закладається поняття суверенності держави, що виконує владні повноваження через власну державну адміністрацію. Держава, однак, може частину влади передати локальній спільноті як окремому суб'єкту. В цей спосіб сформоване місцеве самоврядування має державний характер, а, отже, існує з волі держави, реалізуючи завдання, передані державою. Місцеве самоврядування має самостійний характер, проте є частиною держави оскільки виконує лише ті завдання, які йому передає держава. В таких умовах місцеве самоврядування визначається як децентралізоване державне управління.

До основних недоліків державницької теорії місцевого самоврядування можна віднести: низький ступінь автономії органів місцевого самоврядування, бюрократизм, відірваність від місцевих проблем, а перевагами, на нашу думку, є те, що на всій території держави реалізується єдина політика, відсутні конфлікти між державною владою та органами місцевого самоврядування.

У другій половині минулого століття, після усвідомлення здобутків та недоліків громадівської та державницької концепцій, утверджується концепція дихотомічної природи місцевого самоврядування або дуалізму місцевого самоврядування, представники якої намагалися знайти компроміс між прихильниками двох крайніх точок зору про природу місцевого самоврядування [12, с.28].

Щоправда, уявлення про двоякість місцевого самоврядування з'явилися набагато раніше. Вперше на неї звернув увагу французький дослідник Г. Туре ще в 1790 р. В Росії цей підхід отримав розвиток у працях Б. Чичеріна, який виокремлював у місцевому управлінні два основні елементи: урядовий та суспільний. Учений відносив місцеві общинні союзи до розряду громадських, які утворюються задля задоволення особливих інтересів своїх членів. Але він вважав, що водночас їм надається влада для виконання державних вимог, відповідно вони стають «носіями державних функцій» [59, с.12].

У сучасній політичній науці соціальна природа місцевого самоврядування розглядається в межах концепції дихотомічного походження владних органів місцевого самоврядування. З одного боку, місцеве самоврядування є частиною держави, а з другого – елементом громадянського суспільства. Адже природа органів місцевого самоврядування має ознаки і держави, і громадянського суспільства, які органічно поєднані між собою в системі управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Наприкінці минулого століття все більше отримує розвиток уявлення про місцеве самоврядування як місце зустрічі держави і суспільства. Таке уявлення ґрунтується на розумінні того, що місцеве самоврядування найбільше наближено до населення, зачіпає інтереси кожної людини та вирішує більшість її насущних проблем. За такого трактування воно займає проміжну позицію між державою та суспільством і виступає одним із основних інститутів громадянського суспільства [73, с.240].

Концепція дихотомічної природи місцевого самоврядування є позитивною для практичного політико-правового розвитку місцевого самоврядування, адже вона в собі поєднала переваги громадської і державної теорій, але не сприяла концептуальній визначеності місцевого самоврядування. В основі більшості сучасних теорій місцевого самоврядування лежить концепція «community government», що означає

управління від імені місцевої спільноти і разом з нею [59, с. 86-87]. Її авторами є Дж. Стюарт, Дж. Стокер. Основи теорії ґрунтуються на залученні громади в управлінській процес і підвищенні політичної ролі самоврядування [156].

Серед інших сучасних теорій місцевого самоврядування слід відзначити локалістську. В її основу покладено ідеї ліберальної демократії. Згідно з цією теорією, місцеве самоврядування виступає значимим інститутом політичної демократії. Важливість існування сильної і розгалуженої системи місцевого самоврядування визначається необхідністю поділу влади, залучення до прийняття рішень на місцевому рівні найбільшої кількості людей. Вивчення та роз'яснення досвіду органів влади на місцях щодо забезпечення місцевих потреб в поєднанні з експериментами, інноваціями і здатністю до навчання є особливо важливими. Локальний характер влади дозволяє забезпечити доступність і швидкість реагування муніципальних службовців, можливість розумного поєднання місцевих ресурсів з місцевими потребами [53].

Важливе значення має і концепція суспільного вибору. Її прихильники вважають ринок оптимальним механізмом розподілу товарів і послуг, а також прийняття відповідних рішень. Для підвищення ефективності місцевого самоврядування ними пропонується відкрите змагання місцевого самоврядування з приватним сектором, яке змушує місцеву бюрократію більшою мірою розкривати справжню інформацію про вартість забезпечуваних ними послуг і робить можливим порівняння ефективності їх витрат з приватним сектором, а також фрагментацію існуючої бюрократії [20, с.34].

Отже, можна зазначити, що вчені протягом багатьох століть намагалися визначити роль місцевого самоврядування в суспільно-політичному житті держави. Залежно від історичних, правових та політичних умов домінувала та чи інша концепція місцевого самоврядування. Формування і розвиток місцевого самоврядування в різних країнах світу

доводить, що однозначно дати визначення місцевому самоврядуванню сьогодні з позиції тільки однієї концепції неможливо. Місцеве самоврядування містить елементи відразу декількох концепцій, зокрема державницької та громадівської.

1.2 Місце і роль інституту місцевого самоврядування у сталих та нових демократіях

Інститут місцевого самоврядування впевнено займає важливе місце в політичній системі держави. Сучасні демократичні теорії наголошують на необхідності демократії на місцевому рівні як запоруки реалізації прав місцевих громад, що є ознакою справжнього суверенітету громадян і держави в цілому.

Розвиток місцевого самоврядування постає важливою ознакою переходу від авторитарного до демократичного режиму або процесу демократизації. Саме останній став об'єктом особливого інтересу багатьох дослідників кінця минулого століття, які намагались збагнути природу сучасної демократії.

Зокрема поняття демократизації у праці «Третя хвиля демократизації в кінці XX століття» розкрив та проаналізував С.Хантінгтон. Він увів поняття «хвиля демократизації» та зазначив, що воно свідчить про перехід групи країн від недемократичних режимів до демократичних, що відбувається в певний період часу і за чисельністю істотно перевершує ті країни, які за цей же період у своєму розвитку рухаються в антидемократичному напрямку, тобто науковець вказав на переважання демократичних тенденцій у рамках відповідного проміжку часу. Зворотний до демократизації процес, який відбувається у великій групі країн та пов'язаний з встановленням авторитарних і тоталітарних режимів та рухом антидемократичних сил, С. Хантінгтон назвав хвилею відходу або відкату від демократизму. Він виокремлює три хвилі демократизації західного суспільства: з 1828 р. по 1926

р. – перша хвиля демократизації, а з 1922 р. по 1942 р. – перша хвиля відкату; з 1943р. по 1962 р. – друга хвиля демократизації; з 1958 р. по 1975 р. – друга хвиля відкату; з 1974 р. по теперішній час – третя хвиля демократизації [94].

Процес демократизації відбувається в двох вимірах: інституціональному і громадському. Перший вимір стосується процесуальних і структуральних змін у політичній та економічній сферах. Другий вимір пов'язаний із суспільним прийняттям демократичних засад і цінностей, а також із розвитком політичної демократичної культури як уряду, так і громадян. Демократизація має на меті реалізувати правила, що визначають поле демократії. З погляду на перебіг процесу демократизації, цікавою є багатоскладникова модель забезпечення поліархії Р. Даля. Цей дослідник вказав на елементи, що сприяють інституціональному забезпеченню ідеальної форми демократії, яка називається поліархією. Р. Даль дослідив різницю між ідеальною демократією і реальною через визначення елементів, з яких складається поліархія, та зазначив, що держави можуть наближатися або віддалятися від ідеальної форми демократії. Він вказав, що вісім чинників впливають на становлення поліархії, пізніше він виділив всього чотири: вільні та незалежні вибори, можливість об'єднуватися, свобода слова, доступ до різних засобів інформації [105, с. 19-35].

Демократизація як процес змін складається з декількох етапів. Існує велика кількість концепцій, що описують цей процес. Зокрема Л. Морліно виділяє чотири провідні фази демократизації: 1) обмежена демократія – на політичній сцені виступають новообрані політичні сили; 2) інституціональна, гібридна – змінюється політична система, але при цьому інституції та еліти не зазнають змін; 3) лібералізація – поступове розширення прав, які раніше належали тільки еліті; 4) демократизація – надання демократичних прав громадянам. Натомість Е. Байлора виділяє такі етапи демократизації: 1) криза і розпад авторитарної системи; 2) призначення нового уряду; 3) легітимізація змін через новий уряд; 4) консолідація демократичної системи. А. Р. Діаз

вказує, що демократизація складається з таких стадій змін: 1) ініціювання перехідних змін; 2) мобілізація суспільства; 3) лібералізація; 4) передвиборча агітація; 5) демократизація і вільні вибори; 6) конституційні закони; 7) прийняття конституції; 8) закінчення перехідного процесу [104, с.13-14].

У процесі визначення етапів демократизації вживаються два важливі поняття, з якими необхідно визначитися: лібералізація та консолідована демократія. Ці поняття є суттєвими для визначення суті поняття демократизації. Надзвичайно важливо демаркувати різницю між лібералізацією і демократизацією. Лібералізація включає в себе демократичні зміни в суспільному та політичному житті, але ключовим є те, що вони можуть відбуватися і в недемократичних режимах. Під час лібералізації відбувається зменшення цензури, дозвіл на функціонування автономних від держави організацій, амністія політичних в'язнів, можливість повороту політичних вигнанців, покращення життєвих стандартів, мінімальна толерантність до опозиції. Консолідована демократія може бути визнана сформованою тільки в тому випадку, коли демократія стає єдиним прийнятим типом режиму. На думку Х. Лінца та А. Степана, про її досягнення можна говорити тоді, коли в політиці:

- не залишилося впливових політичних груп, які б намагалися підірвати демократичний режим;
- суспільство сприймає демократичні процедури і інститути як прийнятні механізми регулювання соціального життя;
- політичні актори звикають до того, що всі соціальні конфлікти вирішуються відповідно до законів і процедурних інститутів, визначеними для цього у процесі демократизації [138, с.315].

Отже, для консолідованої демократії характерним є поява стабілізаційних чинників і відсутність таких, які можуть спричинити відхід від демократичного режиму. Так, Г. О'Доннелл та Ф. Шміттер вважають, що кінцевими умовами для консолідованої демократії є: таємне голосування,

рівні виборчі права, повторні вибори, партійна конкуренція, існування вільних недержавних організацій, відповідальність виконавчої влади [146].

Сучасні науковці по-різному тлумачать поняття демократизації. На наш погляд, найбільш вдалим є таке визначення: демократизація – явище і процес, що характеризуються розширенням прав і свобод громадян та їхніх об'єднань, активізацією участі народу в політичному житті та його впливу на прийняття державно-управлінських рішень, посиленням контролю з боку суспільства за діяльністю держави, ідеологічним і політичним плюралізмом [52, с.136].

У свою чергу демократизація означає отримання громадянами реального впливу на прийняття політичних рішень через можливість вибору своїх представників у владу за умови проведення вільних і незалежних виборів. Зокрема Л. Вайтхед зазначив, що демократизацію необхідно розуміти як складний, довготривалий, динамічний і відкритий процес встановлення типу політики, яка прагне до консенсусу між державою та громадянами й надає можливість збільшення участі громадян у прийнятті рішень [114, с.74].

Демократія є не єдиним можливим варіантом процесу переходу від диктатури, можливі й інші стратегії розвитку, зокрема руйнування авторитарного режиму може призвести до диктатури нового зразка. Американський політолог А. Пшеворський зазначає, що навіть якщо демократична держава вже начебто відбулася, вона не обов'язково виявиться життєздатною, адже тільки стійка демократія є одним із можливих методів процесу краху авторитарних режимів [82, с. 62].

Д. Растоу визначив три ключові передумови, за наявності яких демократія стає можливою: широкий громадський консенсус щодо цінностей, наявність політичного конфлікту і вибір демократичних процедур для його ефективного розв'язання [83, с.7].

Згідно з позицією західного політолога Д. Бітема, демократія – це політичне поняття, яке стосується загальнообов'язкових рішень, правил і

політики тієї чи іншої групи, суспільства. Це поняття проголошує, що таке рішення повинні контролювати всі члени спільноти, і воно є таким настільки, наскільки цей контроль здійснюється [5, с.60].

Для оцінки рівня демократії процес народного контролю над правлінням потрібно розділити на чотири виміри:

- а) вільні і чесні вибори;
- б) відкрите і підзвітне управління;
- в) гарантовані цивільні і політичні права й свободи;
- г) громадянське суспільство.

У сучасному розумінні, демократія – це суспільно-політична система, що надає громадянам право брати участь у прийнятті політичних рішень і вибирати своїх представників в органи центральної і місцевої влади [86].

Класики теорії демократизації, як правило, не приділяли уваги локальній демократії та локальним процесам. Ці процеси стали об'єктом наукового інтересу пізніше. Зокрема процеси переходу пострадянських держав до демократичних форм правління як одного з варіантів політичного транзиту, поширення відповідних стандартів і цінностей обумовили потребу в більш глибокому теоретичному дослідженні проблеми демократії на національному і локальному рівнях. Поширення цінностей локальної демократії, її зразків на практиці є одним із елементів трансформаційних процесів, що сприяє залученню громадян до реалізації державної влади, повною мірою реалізує право на політичну участь громадян, а значить, сприяє консолідації демократії.

У 1989 р. з'явилося поняття «локальний режим». К. Стоун визначив його як неформальні рамки, в яких для прийняття політичних рішень співпрацюють місцеві органи влади і приватні структури. При цьому режим включає широке трактування коаліцій: не тільки виборчих, але й на основі неформальних зв'язків на різних рівнях [157, с.202].

Перші роботи з теоретичного аналізу локальної демократії датовані кінцем ХХ ст. З точки зору британського вченого Д. Бернса, локальна

демократія являє собою систему здійснення влади на локальному рівні, за якої громадяни мають право і засоби контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування і безпосередньо беруть участь у прийнятті рішень [112, с.965].

Ж. Марку в першому глобальному звіті про стан децентралізації і місцевої демократії визначає три виміри політики локального рівня: децентралізація, самоуправління і локальна демократія [140, с.308].

Під локальною демократією прийнято розуміти систему організації управління в місцевій спільноті, за якої представницька демократія поєднується з елементами прямої демократії, яка ґрунтується на широкій політичній участі, вільному обговоренні суспільних проблем і високому рівні конкуренції різних політичних лідерів і організацій [91, с.75].

Локальна демократія має певні особливості:

- громадяни на місцевому рівні можуть впливати на ті чи інші рішення за допомогою референдумів, оскільки це дозволяє громадянам виразити свою компетентну думку;
- у членів місцевої спільноти присутня локальна ідентичність, яка дозволяє вважати проблеми спільноти власними проблемами і в деяких ситуаціях об'єднатися з іншими членами місцевої спільноти;
- дистанція між керівниками і спільнотою на місцевому рівні не дуже велика [91 с.76].

Інституціональним виявом локальної демократії є місцеве самоврядування, адже воно є не тільки складовою публічної влади, а й, передусім, явищем суспільного життя і стратегічно важливим ресурсом розвитку громадянського суспільства.

Для сучасних демократій інститут місцевого самоврядування одночасно важливий як інститут публічної влади та як інститут громадянського суспільства. Розглянемо їх більш детально, а також демократичні реформи, що відбулись у європейських країнах і були спрямовані на розвиток місцевого самоврядування та локальної демократії.

Публічна влада – є владою, що спрямована на вирішення суспільних справ, вона поширюється за територіальним принципом, під її владою знаходяться всі ті, хто перебуває на певній «підвладній» території. Апарат публічної влади складає особливий прошарок людей, які професійно займаються управлінням [69, с.60].

На думку Г. Атаманчука, поняття «публічності влади» включає широку сферу доступу громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів, відкритості функціонування таких органів та громадського контролю за їх функціонуванням [2, с. 226].

Розрізняють дві форми публічної влади: державна влада та муніципальна влада (влада місцевого самоврядування).

Місцеве самоврядування має велику кількість ознак, притаманних і державній владі, до яких можна віднести: інституціоналізований характер (місцеве самоврядування є загальнообов'язковим інститутом, з рішенням якого не може не рахуватися населення території, в межах якої воно здійснюється); наявність специфічного апарату, який здійснює цю владу; універсальність, всезагальність; встановлення та збір податків та ін. [102, с.16].

Але місцеве самоврядування втілює інтереси територіальних громад на відміну від державної влади, що реалізує загальнонаціональні інтереси. Також місцеве самоврядування відрізняється від інших форм здійснення публічної влади своїми інститутами, формами діяльності, повноваженнями, правовим захистом і відповідальністю. До характерних ознак місцевого самоврядування відносять: демократизм, зокрема виборність органів цього інституту; децентралізованість його систем; самостійність територіальних громад у вирішенні питань місцевого значення [67, с.17].

За своєю природою місцеве самоврядування виступає як специфічна форма реалізації публічної влади, відмінної як від державної, так і об'єднань громадян. Український правознавець В. Кампо наголошує, що місцеве самоврядування «втілює місцеві корпоративні інтереси територіальних

громад, тоді як держава – загальнонаціональні інтереси, а політичні партії чи громадські організації – політичні, соціальні, культурні та інші інтереси своїх членів» [46, с. 4].

Аналіз поняття місцевого самоврядування та його особливостей дозволяє визначити місцеве самоврядування як право місцевої влади самостійно регулювати і управляти частиною державних справ у рамках закону та в інтересах свого населення [9, с.40].

Розкриваючи сутність місцевого самоврядування як інституту публічної влади потрібно врахувати ряд його специфічних рис:

- локальний характер влади територіальної громади, що здійснюється в інтересах членів територіальної громади і реалізує свою діяльність у межах АТО, в той час як держава поширює свою компетенцію на всю територію держави;
- особливість форми місцевої влади, яка не є частиною державної влади і має зовсім інший характер функціонування порівняно з державною владою. Влада на місцевому рівні є підзаконною, а державна влада – суверенною;
- специфічність об'єкта управління, до якого належать питання місцевого значення, а також деякі загальнодержавні питання, що делегуються органами державної влади;
- особливість суб'єктів місцевого самоврядування, якими є територіальні громади [95].

Місцеве самоврядування являє собою специфічну форму здійснення публічної влади, що реалізує місцеві інтереси територіальних громад, є формою залучення громадян для управління своїми справами та відрізняється, як від державної влади, так і від об'єднань громадян.

Головною метою та завданням місцевого самоврядування є розв'язання конкретних проблем і задоволення місцевих потреб, які активізуються на певній території.

Місцеве самоврядування на сучасному етапі характеризується високим рівнем взаємодії місцевої влади та місцевих жителів. С. Ткаченко виділяє

п'ять рівнів взаємодії влади та громадськості: комунікація, поінформування, консультування, залучення, партнерство [89]. Зокрема комунікація являє собою двосторонній процес передачі-отримання інформації, що проявляється в повідомленнях від влади до громадськості і, навпаки, без чітко визначених цілей та очікуваних результатів. На відміну від комунікації, поінформування – це односторонній процес надання інформації органами місцевого самоврядування громадськості. Інші рівні передбачають більш спрямовану взаємодію. Так, консультування являє собою прямий обмін ідеями, інформаціями, порадами, думками задля ознайомлення з точкою зору іншої сторони та оптимального спрямовування курсу певних дій, що визначає влада. Залучення передбачає активну участь громадян у формуванні публічної політики, а також в її реалізації та оцінці. Цей тип взаємодії є цілковито двостороннім та відкриває шлях до реального партнерства – вищого рівня взаємодії, який передбачає об'єднання зусиль громади та влади заради визначних спільно цілей. У процесі партнерства відбувається низка спільних дій, спільний пошук розв'язання тих чи інших проблем [89].

Сучасний рівень демократичного розвитку європейських країн передбачає активну участь членів територіальної громади в прийнятті рішень. Перш за все члени територіальної громади мають відповідні функції для впливу на роботу органів місцевої влади. Серед основних можна відзначити такі:

- 1) функція індикації, яка полягає у виявленні потреб і проблем, що є важливими для населення;
- 2) функція оцінювання, що означає допомогу органам влади визначити рівень задоволеності жителів якістю послуг;
- 3) функція генерації, яка сприяє виробленню нових ідей та пошуку нових рішень проблем, оцінці альтернатив нових рішень;
- 4) функція каталізу, що полягає у прискоренні процесів реалізації ухвалених рішень;

5) функція контролю, яка забезпечує можливість територіальної громади контролювати процеси розробки, прийняття та реалізації органами влади управлінських рішень [57].

У сучасній демократичній політичній системі основною функцією місцевого самоврядування є функція розподілу, тобто ефективного розпорядження коштами, які їм довірені населенням громади. Господарська функція, що має на меті забезпечення роботи комунальних служб, муніципальних підприємств тощо, стає лише вторинним проявом основної функції розподілу влади [31, с.66].

Дискусійними залишаються питання, пов'язані з набором послуг, які надаються місцевою владою, і, відповідно, розподілом повноважень щодо управління між різними ланками влади. Основною тенденцією процесів АТР в Європі є утворення міцних базових АТО, спроможних здійснювати місцеве самоврядування. Питання розмірів та функцій, які вони повинні виконувати, є індивідуальним не тільки для кожної країни, але й у межах регіонів [21, с.52-53].

Місцева влада, таким чином, є джерелом конфліктів інтересів і предметом боротьби політично і соціально структурованих груп. Розв'язуючи місцеві проблеми, захищаючи певні інтереси, органи місцевого самоврядування здійснюють політичну функцію, обсяг якої може відрізнитися залежно від моделі місцевого самоврядування, яка відмінна як від державної влади, так і від об'єднань громадян.

Головною метою та завданням місцевого самоврядування є розв'язання конкретних проблем і задоволення місцевих потреб, які активізуються на певній території.

Отже, місцеве самоврядування – є формою публічної влади, що вирішує питання місцевого значення, здійснюється на основі окремого типу власності та реалізується територіальними громадами і сформованими ними органами. Ці сутнісні ознаки характеризують особливу природу місцевого

самоврядування і зумовлюють його специфічне місце в системі публічної влади держави [7, с.128].

Разом із тим, місцеве самоврядування має не лише управлінський, але й громадський аспект, що спирається на такі демократичні постулати, як свобода, справедливість, рівність. Та способом здійснення є не влада, а ініціатива, суспільна самодіяльність, самоорганізація. У такому випадку місцеве самоврядування розглядається передусім як особлива форма співіснування громади, а не як інструмент управління нею. В демократичних державах на практиці місцеве самоврядування є чітким підтвердженням дієвості прав і свобод у суспільстві, що не тільки задекларовані, а є нормою повсякденного життя, а залучення громадян до участі в місцевих справах надає можливість кожному члену громади приймати рішення та нести відповідальність за них, що є ознакою справжнього суверенітету громадян і держави в цілому [84, с.97].

У контексті громадівського підходу місцеве самоврядування являє собою історично зумовлену форму самоорганізації територіальної громади. Існують різні визначення поняття самоорганізації, зокрема О. Батанов вважає, що самоорганізація є процесом, у результаті якого самостійно, без зовнішніх керуючих впливів створюється, відтворюється або вдосконалюється організація цієї системи за допомогою іманентних властивостей структур і функцій системи [4]. Вітчизняний науковець М. Паскалова зазначає, що самоорганізація – це процес, який притаманний складним і динамічним системам, що мають ряд певних характерних рис: нелінійність, залежність поточного стану від передісторії, кооперативний характер динаміки, потенційна здатність до створення, зберігання, відтворення і використання інформації тощо [74, с.10].

Отже, з позиції функціонування та формування, місцеве самоврядування є класичною формою самоорганізаційної системи. Виходячи з цього, місцеве самоврядування потрібно розглядати ще й як особливу форму співіснування громади, а не тільки як засіб управляти нею.

Одним із важливих елементів демократичного розвитку місцевого самоврядування є практика залучення громадян до участі в управлінні місцевими справами. Досвід більшості країн Європи засвідчує, що розвиток місцевої демократії відбувається еволюційним шляхом, тому що основним елементом місцевого самоврядування є місцева громада, а право громадян на управління місцевими справами є складовою частиною демократичних принципів держав.

Таким чином, сучасна європейська тенденція врахування інтересів громадян, залучення їх до процесів місцевого розвитку, розробки відповідних програм і стратегій, що спирається на демократичні традиції та загально визнані Європейську хартію місцевого самоврядування та Декларацію регіонального самоврядування говорить про те, що органи влади зацікавлені в підвищенні участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

Дослідники відзначають, що форма територіальної організації великою мірою визначає інші характеристики системи самоврядування і включає розподіл функцій та різновиди контактів між центральним і місцевим урядом. Слід зазначити, що за наявності одиниць місцевого самоврядування великого розміру виникає можливість децентралізувати більш широкий спектр функцій. Самоврядні одиниці великого розміру здатні краще використовувати наявні можливості для ефективного забезпечення діяльності комунальних служб. Але у невеликих за розмірами одиницях створюються умови для впливу громадян на роботу самоврядних органів та участі у процесі управління, тому суспільні потреби визначені більш чітко [56, с.240].

Виходячи з принципу розподілу влад, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенцій органів публічної адміністрації. Також надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації з подальшою передачею надлишкових повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх

децентралізація. Основними принципами, покладеним в основу розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, є принципи децентралізації, деконцентрації, субсидіарності.

Під децентралізацією (згідно з Т.Вюртенбергером) слід розуміти створення носіїв місцевого самоврядування, якими можуть бути громади або регіони в рамках адміністративних одиниць. У межах місцевих регіональних утворень їм передаються функції нормотворчості та управління [17, с.12]. Ступінь децентралізації в державі відображає рівень розвитку демократії.

Якщо говорити про децентралізацію як метод управління, що спрямований на розвиток територій та місцевої демократії, то необхідно зазначити, що передача більшого обсягу повноважень органам місцевого самоврядування сприяє більшому рівню їхньої ефективності та підзвітності, кращим перспективам місцевого розвитку, а також впровадженню демократії та захисту прав громадян [24, с.9].

Близьким, але не тотожним за змістом до децентралізації є поняття деконцентрації влади. Якщо у процесі децентралізації відбувається повна передача влади й управління на місця, то деконцентрація – це лише вид організаційної техніки у рамках централізованого управління [15, с.57]. На думку українського дослідника В. Малиновського, деконцентрація є однією з форм організації державного управління, що передбачає передачу адміністративних, неполітичних повноважень від центральних органів виконавчої влади на нижчі рівні адміністративної вертикалі у межах наявної управлінської структури, при цьому залишаються субординаційні відносини між ними» [60, с.38].

Отже, деконцентрація означає розподіл виконання функцій держави всередині самої системи органів виконавчої влади, а децентралізація, ж відповідно, передбачає передачу управління справами органам, що мають певну незалежність по відношенню до центральної влади.

Виокремлюють значну кількість вимірів (видів) децентралізації. Найбільш поширеним із них є адміністративна, функціональна, політична,

вертикальна та фінансова децентралізації. Зокрема під адміністративною децентралізацією розуміють передачу функцій управління центральними органами влади місцевим, а також розширення повноважень підпорядкованих органів управління. Завдяки функціональній децентралізації можна визначити можливість органів місцевого та регіонального рівнів, приймати рішення та втілювати їх у життя. Уявлення про територіальний поділ країни, кількість рівнів і структуру регіонального рівня дає вертикальна децентралізація. Фіскальна децентралізація є процесом при якому відбувається розподіл функцій, фінансових ресурсів і відповідальності за їх використання між центральним і самоврядним рівнями влади. Вона дає змогу субнаціональним органам управління отримувати автономію щодо фінансування та забезпечення населення суспільними й громадськими послугами. Політична децентралізація делегує політичну владу утвореним напіваавтономним субнаціональним органам управління, які мають певні права й політично підзвітні місцевим виборцям.

Зрозуміло, що регіональні й місцеві органи управління не можуть бути повністю незалежними від центрального уряду. Політична децентралізація забезпечує більшу поінформованість у процесі прийняття рішень і кращу відповідність різноманітним інтересам суспільства. Її ефективність зумовлюється наданням територіальним колективам чітко визначених компетенцій, можливостями формувати свої органи управління, обмеженням контролю за діяльністю місцевої влади з боку центральної влади [44, с.153].

Децентралізація сприяє розвитку демократії, адже відбувається зростання впливу громад, соціальних груп та громадськості в цілому на публічні справи. Демократична держава завжди прагне збільшити громадську участь у здійсненні публічного урядування для оптимізації задоволення різнобічних потреб кожного громадянина та всього народу. В основу демократичної держави покладена модель організації влади, найголовнішим принципом якої є народовладдя, та яка надає можливість громадянам реалізувати на всіх рівнях належну йому владу. Про

демократичний політичний режим можливо говорити лише в тому випадку, коли вся система публічної влади відповідає цим вимогам. Необхідною складовою демократичної системи управління суспільством закономірно вважається місцеве самоврядування, адже завдяки йому забезпечується управління значною частиною справ на місцях на основі самоорганізації населення територіальних одиниць.

У багатьох європейських країнах надання юридично регульованих завдань і послуг здійснюється децентралізовано і, зокрема, на місцевому рівні. У результаті недавніх процесів децентралізації місцеві органи влади починають відігравати більш вагомий роль. Місцеве самоврядування виконує важливу стабілізуючу і легітимізуючу функцію в загальних національних державних системах і в наднаціональних також. Це тому, що вони надають можливість громадянам брати безпосередню участь у прийнятті політичних рішень та забезпечують просторову близькість до політичного розв'язання проблем. Доведено, що довіра громадян до місцевих і регіональних державних установ значно вища, ніж до національних парламентів і урядів. Можна відзначити, що місцеве самоврядування відіграє вирішальну роль у плані ефективного функціонування конституційного демократичного уряду в європейських країнах.

За певних обставин децентралізація може мати ризики і небезпеки. В загальних рисах можна сформулювати такі недоліки децентралізації :

- автономізація цілей. Ризик виокремлення часткових цілей, що не покривають загальних цілей адміністрації та навіть можуть їм суперечити;
- ризик реалізації одиничних амбіцій;
- загроза монолітності політики держави у відповідних сферах;
- дезінтеграція діяльності публічної адміністрації щодо надання публічних послуг та прийняття управлінських рішень;
- ускладнення координації, труднощі узгодження цілей;
- зростання ризиків із впливу на прийняття рішень посадовців неналежної кваліфікації, оскільки свобода прийняття ними рішень є досить великою. В

окремих випадках некваліфіковані чи невідповідні дії деяких вищих посадових осіб через вплив (хоча й досить обмежений) інших суб'єктів відповідної галузі (сфери) можуть призвести до негативних наслідків [153, с.253].

Можна зробити висновок, що децентралізація відкриває значні перспективи для місцевого самоврядування самостійно вирішувати питання місцевого значення, підвищення ролі громадян та їх впливу на прийняття та втілення рішень для забезпечення соціального та економічного розвитку держави. Але розвиток політичних систем відбувається під впливом як децентралізаційних, так й централізаційних тенденцій. Можна підсумувати, що за центральною владою повинно бути збережено повноваження щодо контролю за законністю актів, що приймаються органами місцевого самоврядування.

Отже, однією з базових засад сучасної демократичної системи управління є місцеве самоврядування. Дана інституція є втіленням народної влади у специфічній формі і на відповідному рівні. Ним передбачена можливість вирішувати на підставі закону питання місцевого значення в інтересах громадян АТО.

Розподіл повноважень між центральною владою та місцевими самоврядними органами в європейських державах має свої особливості та відрізняється залежно від форми державного управління. В унітарних державах – Греції, Ірландії, Люксембурзі та Португалії діє місцевий рівень під національною ієрархією. Регіональні рівні можуть бути впроваджені з управлінських мотивів, але є залежними від центру. Децентралізовані унітарні держави – Нідерланди, Данія – лише почали процес реформи для встановлення обраних регіональних влад вищого від місцевого рівня. Регіоналізовані держави, такі як Іспанія та Італія, перейшли від централізму до регіоналізму. Статус та повноваження регіонів вписані в конституцію і залежно від регіону можуть відрізнятися. В конституції Іспанії перелічено функції регіонів і ті функції, які залишаються прерогативою держави. Решта

функцій залишається державі, якщо тільки на них не пред'являють права регіони. В Італії законодавча влада регіонів є супутною або розділяється з державою таким чином, що обмежується їхня автономія. Стосовно адміністративних питань, то регіони є незалежними.

Різноманітність мереж АТО серед європейських держав викликає труднощі, що пов'язані з реалізацією стратегії багаторівневого територіального управління, орієнтованого на розподіл повноважень під час прийняття рішень між чотирма рівнями – локальним (місцевим), регіональним (субнаціональним), державним (національним) – загальноєвропейським (наднаціональним).

В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності, що є визнаним на загальноєвропейському рівні. За принципом субсидіарності, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, інтегровані в єдиний управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому. Основоположна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, за яких суспільство і групи, що його складають не в змозі забезпечити різноманітні потреби [68, с.10].

Принцип субсидіарності передбачає, що публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг – найнижчого рівня.

Субсидіарність передбачає делегування повноважень, залежно від спроможності підпорядкованих управлінських структур ефективно їх реалізовувати. Вітчизняний історик Є. Кіш визначає субсидіарність, як громадсько-політичний принцип, згідно з яким вищі суспільні одиниці розв'язують лише ті проблеми, на виконання яких нижчі структури не здатні [48, с.53].

Авторка монографії «Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку» Т. Панченко вказує на приналежність місцевого самоврядування до одного з основних інститутів громадянського суспільства через застосування принципу субсидіарності: «Місцеве самоврядування постає як важливіша сфера застосування принципу субсидіарності, який не лише визначає компетенцію органів місцевого самоврядування, але й відкриває простір для громадських ініціатив на місцевому рівні. Це пов'язано з тим, що місцеве самоврядування найбільш наближене до населення, зачіпає інтереси кожної людини та вирішує більшість її насущних проблем. У цьому смислі воно займає провідну позицію між державою та суспільством та виступає одним із основних інститутів громадянського суспільства» [73, с.240].

Повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення – до тієї проблеми, яку він вирішує.

З метою ліквідації територіальних диспропорцій всередині кожної держави ЄС у 1988 р. було запроваджено систему номенклатури територіальних одиниць для цілей статистики NUTS, що надало можливість моніторингу регіональних та місцевих структур з боку ЄС. Класифікація NUTS оперує трьома регіональними та двома місцевими рівнями, даючи можливість створити уніфіковану, прозору та ефективну модель статистичного моніторингу і на основі цього впроваджувати гнучку регіональну політику.

На сьогодні чинна шестирівнева ієрархічна класифікація NUTS, яка містить державний рівень – NUTS 0, три регіональні рівні – NUTS 1-3 та два місцевих – NUTS 4-5 або LAU 1-2 лише частково спирається на вже існуючий в цих країнах АТП. В її основі три критерії: чисельність населення, прагнення до відповідності АТП та географічних ареалів. Євростат регіоном у ЄС визнає АТО першого порядку, які відповідають рівням від NUTS 1 до

NUTS 3. При тому чимало держав містять усі три рівні, або самоврядування організовано на одному з них [73, с.136].

Якщо розглянути більш детально систему NUTS, то варто визначити, що означає кожна адміністративна одиниця в європейському вимірі:

NUTS 1 – великі за площею територіальні одиниці, що відповідають федеральній землі в Німеччині, великому регіону (Шотландія) в Великобританії. Чисельність населення в таких регіонах становить 3-10 мільйонів осіб. Швеція, Ірландія, Данія та ін. країни взагалі не поділяються на такі регіони, вся країна яких становить єдиний регіон NUTS 1;

NUTS 2 – більш дрібна територіальна одиниця, середня площа якої становить 15,4 тис. кв. км., кількість населення коливається від 800 тисяч до 3 мільйонів;

NUTS 3 – ще більш дрібні територіальні утворення з чисельністю населення від 150 до 180 тисяч осіб;

NUTS 4, NUTS 5 (зараз LAU) – невеликі місцеві утворення, які відповідають невеликому місту або волості. NUTS 4 стосується як територій, так і поселень, NUTS 5 – тільки поселення [99, с.256-257].

Поточна класифікація NUTS дійсна з 1 січня 2015 року містить 98 регіонів у NUTS 1, 276 регіонів у NUTS 2 та 1342 регіонів на рівні NUTS 3 [148].

Класифікація NUTS є не лише основою для введення регіональних економічних розрахунків у суспільно-економічній сфері, що використовується для задоволення потреб регіональної політики ЄС. Вона стала також важливим компонентом євроінтеграції та викликала суттєві зміни АТУ багатьох країн.

Отже, одним із видів політичного процесу, який набув особливої актуальності в останні десятиліття в зв'язку з падінням авторитаризму в багатьох державах світу та спробою утвердження в них інститутів демократії, є демократизація. Серед політологів немає єдності у визначенні терміна «демократизація». Найчастіше в найзагальнішому сенсі демократизацію

розглядають як перехід від недемократичних форм правління до демократичних. Демократизація є головною передумовою розвитку місцевого самоврядування, яке є однією з основ будь-якого демократичного ладу. Дослідивши інститут місцевого самоврядування та його місце в системі публічної влади, на нашу думку, найбільш вдало його можна тлумачити таким чином: місцеве самоврядування – це інститут локальної демократії, що надає право місцевим органам здійснювати владу в інтересах громади та за її безпосередньої участі. Інституціональний характер місцевого самоврядування зумовлений тією обставиною, що воно сформувалося внаслідок історичного розвитку відносин громадянського суспільства та держави на основі ускладнення політичних, економічних, соціальних потреб суспільства та є необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу, також одночасно виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві та державі. Зазвичай визначення поняття місцевого самоврядування та його місце в системі публічної влади, багато в чому зумовлено мірою розвитку демократії та політичною й економічною ситуацією в державі.

1.3 Методологічні основи дослідження інститутів та практик місцевого самоврядування: можливості компаративістики

Методологія дослідження місцевого самоврядування як система теоретичних принципів і спеціальних засобів дослідження предмета, базується на різних принципах, зокрема наукових, історичних, комплексних, всебічних, що поєднують теорію і практику. Організація діяльності місцевих органів влади досліджується за допомогою цілого ряду загальнонаукових методів: системного, функціонального, історичного, порівняльно-правового, формально-логічного, формально-юридичного, моделювання, аналізу, синтезу та ін.

У сучасних умовах особливої актуальності набуває порівняльний (компаративний) метод, суть якого полягає у виявленні й дослідженні спільних і відмінних рис в організації роботи місцевого самоврядування різних країн. Цей метод має на меті дослідити та виявити переваги та недоліки певних органів і процедур місцевого самоврядування, а також умови, в яких вони проявляють себе.

Методологічно порівняльне дослідження може спиратися на багато або декілька критеріїв порівняння, на «aggregated data», або на «case-study». Це спричинило добре відому полеміку (типову і для інших галузей політичної науки) між «thick description» та «large-N studies». Таким чином, можна відзначити, що під час проведення порівняльних досліджень у сфері динамічних змін в державному управлінні і місцевому самоврядуванні застосовуються різноманітні методи дослідження [136].

Вітчизняна дослідниця Г. Зеленько виділяє такі види порівняльних досліджень:

- 1) «case-study» порівняння. Цей вид порівняння застосовується тоді, коли аналізується одна країна (певний політичний феномен в одній країні) на фоні порівняння її з іншими країнами;
- 2) бінарне порівняння являє собою стратегію дослідження двох країн, яка дозволяє виявити загальне та особливе в їх політичному розвитку;
- 3) регіональне порівняння – порівняння регіонів, тобто групи країн, обраних через схожість їх економічних, культурних, політичних та інших характеристик;
- 4) глобальне порівняння – засноване на великому масиві емпіричних даних та статистичному аналізі, в якості одиниці аналізу береться вся політична система, її основні характеристики;
- 5) крос-темпоральне порівняння з метою подолання статичного характеру порівняння включає в дослідження фактор часу.

Порівняльні дослідження у сфері місцевого самоврядування можуть виконувати ряд функцій, які модифіковано щодо особливостей дослідження

функціонування місцевого самоврядування. Великого значення набувають такі функції.

По-перше, пізнавальна функція порівняльних досліджень місцевого самоврядування. Порівняльні дослідження орієнтовані на глибоке вивчення функціонування та реформування місцевого самоврядування, перш за все на здобуття і розширення наукових знань про системи місцевого самоврядування, механізми та технології сучасності. Тут вивчаються всі елементи місцевого самоврядування, стабільні й тимчасові ситуації розвитку місцевого самоврядування, фактори, що впливають на прийняття та зміну систем місцевого самоврядування, умови, що сприяють або стримують реалізацію права на місцеве самоврядування в різних країнах світу.

По-друге, евристична функція – компаративні дослідження у сфері місцевого самоврядування спрямовані на пізнання закономірностей виникнення, функціонування й розвитку різних систем місцевого самоврядування. Власне кажучи, порівняння використовується для того, щоб з'ясувати характер загальних, необхідних, стійких, повторюваних зв'язків між явищами, процесами, що відбуваються в системах місцевого самоврядування сучасності, щоб знайти порядок і встановити послідовність їх виникнення, зміни, зафіксувати тенденції розвитку.

По-третє, функція наукового передбачення – порівняння розвитку місцевого самоврядування має на меті наукове прогнозування шляхів подальшого розвитку муніципальних систем сучасності.

По-четверте, методологічна функція – за допомогою порівняльних досліджень у сфері місцевого самоврядування розробляються теорії порівняльного методу.

По-п'яте, функція допомоги практиці – сучасна практика розвитку місцевого самоврядування має велику потребу в науково обґрунтованій, об'єктивній та повній інформації про розвиток і функціонування систем місцевого самоврядування, про їх взаємозв'язки, тенденції розвитку місцевого самоврядування [66].

Порівняльним є таке дослідження, в якому порівнюються певні характеристики двох об'єктів у певний момент часу, або одного об'єкта в різні періоди з метою виділення та аналізу рис подібності і розбіжності між досліджуваними характеристиками. Методологічний інструментарій порівняльного аналізу інституту місцевого самоврядування спирається на принципи подібності та відмінності, дедуктивні теоретичні моделі публічних інститутів та індуктивні методи їх верифікації за допомогою синхронно-функціональних способів збору даних. Порівнювати можна тільки різне, але це різне повинно містити у собі елементи, які дозволяють здійснити між порівнюваними об'єктами абстракцію ототожнення. Порівняння однакових феноменів немає сенсу, оскільки воно не додає нової інформації до наявних знань про них. Але порівняння значно віддалених за своєю об'єктивною природою феноменів у пізнавальному плані також немає особливої цінності. Отже, найбільше пізнавальної інформації дає якісне порівняння близьких за своєю природою феноменів.

З точки зору автора концепції «community government» Дж. Стокера, сучасні порівняльні дослідження місцевого самоврядування розвиваються в трьох напрямках. Перший базується на визначенні загальних відмінностей між системами місцевого самоврядування, другий – на поясненні встановлених розбіжностей, третій приділяє увагу пошукові спільних тенденцій у розвитку, що наприкінці ХХ ст. привели до формування складних систем врядування замість формальних інститутів місцевого управління. Під час проведення порівняльних досліджень у дослідників викликає труднощі різноманітність в інституційних формах і практиці функціонування місцевого самоврядування навіть всередині однієї країни, що сформувалися в результаті національного інституційного устрою, через об'єктивні місцеві умови або ж унаслідок локального інституційного вибору. Це зумовлює вибір чітко визначених аспектів для порівняння, правових (інституційних) рамок систем місцевого самоврядування, що складаються зі статусу та обсягу компетенцій місцевого

самоврядування, системи формування місцевих органів влади та правового поля функціонування прямих форм місцевого самоврядування [156].

Найпоширенішим видом порівняння є регіональне порівняння, що належить до типу порівняння найбільш подібних країн. Дослідниками підкреслюється плідність такого дослідження, оскільки воно дозволяє розв'язати ряд проблем порівняння.

Г. Зеленько, спираючись на Дж. Матц, надає такі рекомендації щодо регіонального порівняння: по-перше, для того, щоб застосувати стратегію порівняння подібних країн і створити повноцінні теорії, необхідно обмежити просторову сферу дослідження; по-друге, необхідно орієнтуватися не на макротеорії, а теорії середнього рівня, побудовані на мультіваріативному емпіричному аналізі та пристосовані до узагальнень середнього рівня; по-третє, практикувати якомога більше аналітичний еклектизм, і особливо включати в аналіз культурні змінні разом із економічними та інституційними; по-четверте, необхідно пов'язувати регіональні дослідження методологічно, теоретично і субстанційно з глобальними проблемами та тенденціями [42, с.186].

У дисертаційній роботі здійснюється регіональний порівняльний аналіз реформування та функціонування місцевого самоврядування в країнах Вишеградської четвірки. Основною об'єднавчою характеристикою для цих країн є наявність спільного історичного минулого у процесі формування суспільств, у тому числі й громадянського. Після Другої світової війни вони належали до так званого «соціалістичного табору», що істотно вплинуло на стан державної політики, інституцій та взаємодії держави й соціуму, пройшли доволі складний шлях, доки сформували громадянське суспільство, місцеве самоврядування та на часі працюють над подоланням деяких проблем. У зв'язку з цим, а також враховуючи той факт, що Україна впродовж тривалого часу намагається реформувати місцеве самоврядування, доволі актуальним є дослідження, аналіз та порівняння досвіду країн Вишеградської групи у цій сфері.

Порівняльний аналіз надзвичайно цінний в умовах розгляду АТР чи їх проектів. Вивчення досвіду інших країн допомагає краще зрозуміти їх переваги та недоліки. Відповідно, увага порівняльних досліджень з державного управління та місцевого самоврядування в останні десятиліття переважно зосереджена довкола пошуку моделей адміністративно-державного управління, виходячи з динаміки реформ, які останнім часом здійснюються у західних та постсоціалістичних країнах. Загальними мотивами таких реформ, за спостереженнями вчених, виступають: нестабільність економічного і соціального розвитку, глобалізація соціально-політичних процесів, зростання інформаційних потоків і технологій, падіння довіри з боку населення до держави і бюрократії, перехід до постмодерних стандартів суспільного розвитку і особистого життя [87, с.124].

Проведення АТР в Європі передбачало дотримання певних принципів, які відповідають європейським нормам. Основними цілями реформ була подальша демократизація та децентралізація державної влади, підвищення якості суспільних благ, які надаються жителям, а також залучення їх до процесів управління. Проте, незважаючи на подібність процесів реформування, у кожній країні сформувалась своя система територіального поділу та управління, які значно відрізнялися від інших.

Для порівняння організації місцевого самоврядування європейських країн існують різні типології та аналітичні концепції. Порівняння завжди вимагає вибору критеріїв порівняння, на основі яких можна об'єднати країни в певну модель. Вибір цих критеріїв залежить від пізнавального інтересу дослідження, тобто залежно від спрямованості аналізу порівняння значущими можуть бути різні критерії порівняння. Таке моделювання, однак, не повинно приховувати ряд відмінностей всередині груп країн (див. Додаток А).

Спираючись на правові традиції, які мають значний вплив на домінуючі цінності в місцевому самоврядуванні і на взаємозв'язок між політикою, громадянами та адміністрацією, виокремлюють країни:

- англо-американської групи, основною характеристикою яких є першочергове врахування інтересів громадськості;
- європейської континентальної групи, де насамперед панує верховенство закону.

Результати цієї дихотомії в широкому розумінні управлінської культури, яка намагається охопити «системи раціональності державного управління» за допомогою демаркації та диференціації, залишаються відносно приблизними. Окрім того, деякі автори виокремлюють проміжні типи в цій класифікації. Серед них:

– Наполеонівська група країн континентальної Європи (Франція, Іспанія, Греція, Італія, Португалія). Країни цієї групи характеризуються спільною римсько-французькою правовою традицією та важливістю статутного права. Наполеонівські традиції характеризуються сильною централізованою владою, урядовим регулюючим органом і міцною централізованою бюрократією. Якщо їхні адміністративні системи в основному офіційно базуються на традиціях та структурах, що спираються на закон, то їхня адміністративна практика формується виключно на сильній політизації, клієнтарному відношенні. Це пояснюється значною роллю політичних партій у країнах Південної Європи, тому що вони сильно впливають на розподіл адміністративних посад, винагород та просування питань у сфері місцевого самоврядування. Континентальна модель нагадує ієрархічну піраміду, за допомогою якої відбувається передача різних директив та інформації, і в межах якої на центральну владу активно працюють агенти на місцях. Зазначена модель також характеризується певною підлеглистю нижчих ланок вищим [32, с. 23].

– Федеральна група країн континентальної Європи (Німеччина, Австрія і Швейцарія). Подібно до наполеонівської групи ці країни орієнтовані на верховенство закону. Окрім того, німецька адміністративна традиція має своє коріння з пруської держави, що згодом відобразилося у вигляді австрійської адміністрації. Важливою відмінністю від наполеонівської групи є

субнаціональний – децентралізований рівень і принцип субсидарності. Традиційно бюрократія на рівні центрального уряду є значно слабшою і чисельно «компактнішою», в той час як велике політико-адміністративне значення приділяється субнаціональним – децентралізованим установам. Необхідно підкреслити таку принципово відмінну особливість, як сильну позицію місцевого самоврядування. В організації адміністративної системи домінує принцип територіальності.

– Скандинавська група країн (Швеція, Данія, Норвегія, Фінляндія). Традиції адміністративних систем цих країн, подібно до федеральної групи країн континентальної Європи, кореняться в римському праві. Але існує принципова різниця в скандинавському управлінському профілі, яка характеризується відкритістю прийому та кар'єрною системою в державній службі, явною доступністю громадян до адміністративної системи (свобода інформації, зовнішня прозорість, участь громадян). Спільною рисою з федеральною групою країн континентальної Європи є також дочірній принцип, в якому обов'язки перерозподіляються між центральними та адміністративними рівнями. Цим країнам притаманний високий рівень децентралізації адміністративної структури, за традицією в них діють політично і функціонально сильні місцеві органи влади, які мають високий ступінь незалежності. Систему місцевого самоврядування в цих країнах описують характеристики муніципалітетів. До них належать: 1) функції муніципалітетів; 2) показники їхньої діяльності; 3) розміри; 4) участь громадян; 5) політизація [71, с.156].

– Англосаксонська група країн (Великобританія, Мальта, Ірландія), АТУ яких заснований на основі ліберальної та утилітарної філософії держави. Ця концепція характеризується інструментальною концепцією державності. В її центрі знаходиться «діючий уряд». Часто говорять про суспільство без громадянства. Вбудовані в державну культуру та індивідуалістичні традиції, когнітивні та нормативні відмінності між державою та соціально-економічною сферою не стали дуже помітними в

британській адміністративній системі. Адміністративна англосаксонська модель характеризується сучасним розвитком парламенту і демократії, що передувало формуванню професійного обслуговування громадян, тому функції бюрократичної системи були визначені з самого початку політичного режиму.

Поряд із представницькими органами в країнах із англосаксонською системою населення може обирати й посадових осіб. Значними повноваженнями тут часто наділяються комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють важливу роль у підготовці та прийнятті окремих рішень. Контроль за діяльністю місцевих органів здійснюється в основному непрямим шляхом – через центральні міністерства, а також через суд.

– Група країн, що належали до радянської моделі. Ця модель була характерна перш за все для Радянського Союзу та інших країн «світової системи соціалізму», а також для окремих держав, які розвиваються, що орієнтувалися на соціалістичну перспективу. Окремі риси радянської моделі простежуються і в деяких країнах СНД [96, с.470].

В основі «радянської» моделі лежить заперечення принципу поділу влади та проголошення повновладдя представницьких органів (рад) на відповідній території. Насправді радянська модель характеризується часто «паперовим» повновладдям і повною підпорядкованістю місцевих рад за вертикаллю, опікою бюрократичного партійного керівництва та примусовою участю громадян у місцевих справах. Також основними характеристиками радянської системи місцевого самоврядування є досить жорстка ієрархічна підпорядкованість ланок, які до неї входять. Усі інші органи держави за такої системи розглядаються як похідні від рад та їм підлеглі [28, с. 125].

Певною своєрідністю відрізнялося управління на місцях у соціалістичній Польщі, де поряд із єдиною системою представницьких органів функціонувала виконавча вертикаль прямого державного управління. Виконавчими органами спільної компетенції були одноосібні адміністратори.

Призначення цих посадових осіб середнього рівня здійснювалося представником Ради міністерств з узгодженням відповідної ради. Адміністратори нижчого рівня обиралися місцевими радами, після чого вони офіційно призначалися вищим адміністратором. Хоча ради і вважалися повновладними органами, реальна влада належала партійним організаціям, які функціонували на різних рівнях АТП та приймали всі важливі рішення. Як показав, зокрема, досвід Радянського Союзу, за такої системи відбувається своєрідне зрощування державного апарату з партійним за повного його домінування. Місцеві ради на практиці значною мірою підміняються своїми виконками, які, у свою чергу, виконують рішення партійного керівництва [49, с.48].

– Група країн Центрально-Східної та Південно-Східної Європи. Ці країни перебували під владою Радянського Союзу. Подвійне підпорядкування державного управління за централізованого правління та відсутність розподілу влади були символом організації цієї моделі. Після 1990 року, коли соціалістичний режим був повалений, система трансформації цих країн, зокрема Польщі відбувається шляхом скасування соціалістичної державної організації та введення континентальної європейської конституційної, державної і адміністративної моделі [136].

Відповідно до такої класифікації, кожна група країн відрізняються одна від одної типовими комбінаціями адміністративних систем і традицій, організацією місцевого самоврядування, але все ж таки між країнами всередині групи існують певні відмінності. Зокрема в європейському просторі АТО відрізняються за розмірами і структурою управління.

Відносно розміру муніципалітету, самоврядної територіальної одиниці, варто пригадати моделі європейських країн, запропоновані німецькими дослідниками С. Кульманом і Г. Вульманом. Залежно від територіального поділу, історичного досвіду та політичних традицій у державі вищезначені дослідники розподілили європейські країни на такі моделі: 1) Північно-Європейська, 2) Південно-Європейська 3) Гібридна [136].

До Північно-Європейської моделі відносяться держави з великими муніципалітетами, їх було утворено в результаті укрупнення, формування великих муніципалітетів. Сполучене Королівство є прикладом Північно-Європейської моделі. Інструментальні рівні центрального уряду на місцевому рівні були визначені традиційно згідно з принципом парламентського суверенітету. Парламент має право вирішувати будь-які інституційні зміни на рівні місцевого самоврядування за допомогою законодавства, в тому числі територіальні.

На противагу Північно-Європейській, суть Південно-Європейської моделі полягає у функціонуванні малих муніципалітетів і як альтернатива укрупненню – утворення різноманітних асоціацій, об'єднань муніципалітетів за умови збереження старих структур. Через велику чисельність малої фрагментації своєї локальної територіальної структури Франція є «класичним» прикладом Південно-Європейського територіального зразка. Територіальна структура складається з 37000 муніципалітетів (комун) з середнім показником 1600 жителів, що було встановлено ще до часів французької революції 1789р. Цей територіальний устрій залишився практично без змін до наших днів. У 1971 р. французький уряд спробував подолати історично фрагментовану територіальну структуру муніципалітетів шляхом їх об'єднання. Франція приступила до створення багаторівневої і складної інституційної системи міжмуніципальних кооперативних органів, які стали характерною рисою субнаціональних інституцій Франції.

Гібридна модель поєднує у собі елементи Південно-Європейської та Північно-Європейської моделі. Прикладом гібридної моделі є Німеччина, що поєднує у собі частково Південно- та Північно-Європейську моделі. Причина цього полягає в конституційно закріпленій владі кожної із земель. Під час АТР урядами земель Німеччини було підготовлено відповідні концепції реформування, сформовані комісії з проведення реформ, проведені громадські слухання. Під час цієї фази муніципалітети отримали можливість пристосуватися до передбачуваних територіальних змін. Більшість земель

зробили свій вибір на користь «змішаного» («гібридного») варіанту територіального поділу, який знаходиться між Північним і Південним типами. Це, з одного боку, передбачало явно більш обережне скорочення кількості муніципалітетів через територіальну консолідацію (наприклад, в Баден-Вюртемберзі та Баварії на 67 % і 71 %, відповідно), в результаті чого середній розмір населення муніципалітетів склав близько 8000 жителів. З іншого боку, між муніципальними утвореннями (були також створені «подвійні структури» для підтримки пов'язаних з ними невеликих муніципалітетів [136]).

Вітчизняний науковець Н.Камінська стверджує, що все розмаїття систем урядування у Західній Європі можна звести до кількох основних типів. Часто застосовується поділ на три типи: північно- та центральноєвропейський тип (країни Скандинавії, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Нідерланди); французький тип (Франція, Італія, Бельгія, Іспанія, Португалія, Греція); англійський тип (Велика Британія, Ірландія, Канада, США, Австралія, Нова Зеландія). Кожен тип передбачає певний ступінь автономності місцевих органів управління, але по-різному визначає провідну силу у взаємодії місцевих органів і держави [45, с.92]. До першої групи відносяться країни з сильним місцевим самоврядуванням, що має визначений конституцією статус і значні повноваження. У Великій Британії значні повноваження мали комуни, а органи центральної влади обмежувалися законодавчою функцією. Оскільки такий статус комун конституційно не визначений, відповідні функції мали передаватися комунам через спеціальні закони, що полегшувало процес рецентралізації за часів М. Тетчер. До 1982 р. у класичній французькій системі домінувало централізоване державне управління з поділом на департаменти, де префект забезпечував виконання функцій місцевого самоврядування у департаментах (і частково у комунах), окрім керівництва державною адміністрацією. Зазначені структурні і конституційні відмінності не залежать від розміру муніципалітетів, кількості мешканців та площі. В усіх трьох типах можна знайти як малі, так і великі за

розміром муніципалітети. Але у Франції велика кількість малих муніципалітетів перешкоджала децентралізації виконання державних завдань поза рівнем департаментів. А країни Скандинавії передбачили для комунального рівня дуже великі розміри громад як за кількістю мешканців, так і за площею.

У демократичних політичних системах владно-управлінський потенціал місцевого самоврядування об'єктивно виступає реальним інститутом влади з великими можливостями волевиявлення і самоорганізації населення. Прагматичний аспект європейського досвіду важливий, з огляду на те, що цього вимагає факт існування інституту влади у двох формах – державній і недержавній, оскільки існування одного й того самого явища у двох формах обов'язково передбачає взаємоперехід однієї протилежності в іншу і, навпаки. Державна форма передбачає орган державного управління, в якому держава як владний інститут здійснює розгортання демократії офіційно своєю силою. Недержавна ж форма системи місцевого самоврядування забезпечує самовиникнення, саморозгортання, самоорганізацію населення своїми інститутами [43, с.334].

Поділ влади в межах національної держави і географічний поділ влади між рівнями врядування і в їхніх межах пов'язані між собою. Такі поділи іноді розглядаються конституціями як законні (федеральна або унітарна держава), або як не закріплені у законі географічний або адміністративний поділ влади на більш-менш рівній основі. Британський дослідник Р. Беннет розділив країни на три групи за особливостями розподілу повноважень між державою і органами місцевого самоврядування [108]:

– Дуальна – така система, за якої держава та органи місцевого самоврядування мають свої виключні сфери компетенції, тобто функції розподілені «за вертикаллю», і держава прямо не втручається в місцеві справи. У цій системі місцеве самоврядування функціонує за допомогою комітетів, відповідальність за врядування несе виборна рада в цілому. При цьому міністерства центрального уряду накладають загальні контрольні,

правові й фінансові обмеження. Внаслідок цього утрудняється формування політично або адміністративно однорідної виконавчої влади, і мер значною мірою відіграє символічну роль.

Англія та країни, що були її колоніями, є представниками дуальної системи, де місцеві органи влади мають значні повноваження та незалежні від центральної влади у межах своїх дуже широких компетенцій. З часів Британської імперії загальнонаціональними проблемами традиційно займалася політична еліта, а проблеми землекористування, житла, водопостачання, транспорту тощо вирішувала місцева влада.

У Великій Британії і США діє принцип «позитивного регулювання» – «дозволено все, що не заборонено законом». Виключно у компетенції місцевого самоврядування перебувають питання:

- регулювання землекористування (планування території);
- планування у сфері містобудування;
- освіта;
- забезпечення населення комунальними послугами;
- контрольні функції: санітарні, дорожній рух, пожежна та екологічна безпека [108, с.52].

– Інтегрована – система, за якої держава через своїх представників або територіальних підрозділів центральних відомств займається місцевими справами, поряд із органами самоврядування, та напряму контролює їх. Регіональні і місцеві органи самоврядування контролюються представником центральної влади на кшталт префекта. Противагою йому є виборні чиновники місцевого самоврядування, зокрема у великих містах, але вони обмежені у своїх повноваженнях, тому що мери на місцях або призначаються зверху, або, якщо обираються на місцях, пов'язані (наприклад, через політичну партію) з державною політикою, яку проводить префект.

Інтегрована система спочатку сформувалась у Франції під впливом Великої Французької революції та реформ Наполеона. Тривалий час адміністративні функції виконували територіальні підрозділи державної

адміністрації – префекти здійснювали нагляд за законодавчою, фінансовою та іншою діяльністю місцевих представницьких органів. Особливу роль і престиж має посада мера.

Інтегрована система місцевого самоврядування поширена в Італії, Бельгії, Нідерландах, Словенії, Хорватії. В Іспанії, Португалії, Туреччині також використані її принципи.

– Система розщепленої ієрархії передбачає, що місцеві й регіональні органи мають значну автономію, а виборні ради й мери несуть колективну відповідальність, водночас центральна влада може мати значний юридичний та фінансовий вплив на місцеві органи. На деяких ділянках центральна влада може мати більше повноважень, у той час як на інших значну автономію має місцева влада. Розщеплена ієрархія є сумішшю інтегрованої й дуальної систем, включає багато підтипів. Вона застосовується у північних країнах – Данії, Фінляндії, Норвегії та Швеції, а також у деяких нових незалежних країнах Центральної Європи, наприклад, у Чехії та Угорщині. Федеральні країни застосовують різні варіанти поєднання інтегрованої, дуальної та розщепленої ієрархічної систем, але їх контроль та організація зазвичай здійснюється другим ярусом урядування, а не центральною владою [108, с.53].

Вітчизняний науковець І. Шумиляєва вказує, що А. Гассер, пов'язуючи рівень місцевого самоврядування з історією розвитку суспільних свобод та державності, виділив «одвічно вільні» країни з традиційно високим ступенем громадянських прав, що виробили імунітет проти монархічно-бюрократичної централізації у формі абсолютизму (Велика Британія, Скандинавські країни), а також «лібералізовані держави верховної влади», засновані на загальному підпорядкуванні бюрократичному апарату, що залишають мало місця для реального «управління під власну відповідальність» на місцевому рівні (Іспанія, Франція, Німеччина). Держави першої групи отримали у спадок систему місцевого самоврядування, самостійність муніципальних утворень, вільне громадянське співробітництво, намагання брати участь у місцевих

справах та брати на себе відповідальність. Країни іншої групи, де формування інститутів сучасної держави відбувалось зверху, функціонують на засадах наказовості та підпорядкування [103, с.272].

Постсоціалістичні європейські країни, які мали намір вступити до ЄС, наприкінці ХХ ст. провели політичні реформи, що були пов'язані з переходом від централізованої планової економіки до вільного ринку та демократії. Як зазначає Т. Верхейджен, основними напрямками реформ стало визначення ідеальної кількості самоврядних одиниць, розподіл функцій між центром і органами місцевого самоврядування, розподіл власності між рівнями врядування, досягнення рівноваги між фінансовою незалежністю місцевих органів влади і потребою в централізованому контролі за бюджетними надходженнями, чіткий розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та місцевими органами самоврядування, пошук нової владної рівноваги між центральною владою та органами місцевого самоврядування [169, с. 213-214]. Здійснення конкретних заходів у кожній окремій країні було зумовлено орієнтацією на виконання копенгагенських критеріїв, що висуваються до країн, які претендують на членство в ЄС.

Польський професор П. Свяневич, відповідно до типу АТР, поділяє ці країни на три групи:

– «Крок за кроком». До цієї моделі відносяться країни, які в 90-х роках розпочали реформування АТУ, що значною мірою було продовженням змін або дискусій, започаткованих раніше. Політичний злам 1989–1990 рр. відкрив можливість впроваджувати реформи, що були підготовлені завчасно. До цієї групи можна віднести Угорщину з її радикальною реформою місцевого самоврядування.

– «Стрибок до глибокої води». В країнах цієї моделі реформування відбувалося примусовим шляхом і в певному ступені несподівано. Не було завчасного приготування і обговорення нових правових і фінансових змін. Реформи були впроваджені дуже стрімко. Місцева влада методом проб і помилок швидко пристосовувалася до нових умов. Зміни були опрацьовані і

впровадженні в життя моментально, щоб не допустити тимчасової політичної кон'юнктури. Дві фази польської АТР 1990 р. а також 1998–1999 рр. відбувалися за такими правилами, тому Польщу можна віднести до цієї групи.

– «Може ще зарано?». Центральна влада країн цієї моделі діяла дуже повільно стосовно впровадження АТР. Головним аргументом затримки реформи на основі децентралізації була засада, що центральна влада має більші навички в ринкових відносинах, натомість місцева влада не підготовлена до отримання нових обов'язків і ефективної діяльності в умовах ринкової економіки. Результатом такого підходу стало сповільнення реформ і позбавлення місцевої влади істотної фінансової автономії. Більшою мірою такий підхід характерний для Румунії і Болгарії, а також для більшості країн пострадянського простору. Окремі елементи цієї моделі можна віднайти також в Словаччині і Чехії [161].

Науковці Г. Петері і В. Зентай звертають увагу на значну різницю у перебігу реформ децентралізації в країнах ЦСЄ та пропонують таку класифікацію:

1. Швидкий старт, довгий процес реформ (Польща, Угорщина).
2. Пізній старт, поступові реформи (Болгарія, Литва).
3. Пізні реформи, спроба надолужити втрачені можливості (Хорватія, Словаччина) [150].

На нашу думку, беручи до уваги демократичну трансформацію країн ЦСЄ, можна виділити дві моделі країн:

Перша модель розвитку характеризувалася такими етапами: поява реформаторів, здобуття ними влади, спроба лібералізації, що закінчилася невдачею, ослаблення консерваторів, кооптація опозиції. Зміни відбувалися мирним шляхом. До цієї моделі можна віднести Угорщину і Болгарію.

У країнах другої моделі, під час демократичної трансформації, у владній еліті спостерігалася рівновага між реформаторами і консерваторами. Реформатори прагнули змін, але не маючи підтримки з боку консерваторів,

шукали порозуміння з опозицією. З групою поміркованої опозиції вони здобувають перевагу над антидемократичними силами. Порозуміння реформаторів і поміркованої опозиції є необхідним, адже кожна зі сторін не здатна розпочати початкових змін. Така модель, зокрема, була характерною для Польщі та Чехословаччини.

Отже, представлені на сторінках фахової літератури моделі систем місцевого самоврядування у переважній більшості є результатом порівняльних досліджень. При цьому на особливу увагу заслуговують класифікації систем місцевого самоврядування, побудовані на основі аналізу перебігу та результатів АТР. Внаслідок того, що більшість держав пройшли в цілому схожі етапи свого розвитку, виходячи зі спільності їх цілей, завдань та інтересів, слід сказати, що всі ці моделі мають безліч схожих рис, але, тим не менш, не позбавлені й певної індивідуальності. Науковці, класифікуючи країни за типом функціонування місцевого самоврядування, беруть за основу різні критерії порівняння, але найбільш значимими є: адміністративні традиції і культура та політико-інституційні особливості державної структури й адміністративної організації. На нашу думку, на часі для пошуку адекватних напрямів і форм розвитку місцевого самоврядування України надзвичайно важливим є проведення порівняльного аналізу міжнародного досвіду реформування та ефективності функціонування місцевого самоврядування, зокрема країн Вишеградської четвірки, які мають з Україною давні економічні, політичні та культурні зв'язки, спільну історію та їх соціуми, як і український, мають досвід життя у тоталітарному політичному режимі.

Висновки до першого розділу

Місцеве самоврядування має глибокі історичні традиції, виступаючи формою місцевого управління і формою самоорганізації громадянського суспільства та, спираючись на правові норми, реалізовує свою владу на місцевому рівні. Місцеве самоврядування вдосконалювалося в міру розвитку суспільства.

З теоретичної точки зору, найбільшого поширення отримали дві концепції місцевого самоврядування: громадівська, яка інституційно і функціонально розмежовує поняття «держава», «громадянське суспільство» і «місцеве самоврядування», і державницька, в основі якої закладена ідея створення місцевого самоврядування, що повністю підпорядковане державі і є ланкою державної влади, без власних прав і власної компетенції. В якості компромісу двох крайніх точок зору про природу місцевого самоврядування у другій половині минулого століття утверджується концепція дихотомічної природи місцевого самоврядування, що розглядає державу і місцеве самоврядування як самостійні підсистеми в межах загальної системи публічної влади, що відмежована від громадянського суспільства.

Плюралізм теорій, концепцій, доктрин, учень, що утвердився в науці, знайшов своє відповідне відображення й у підходах до розуміння місцевого самоврядування, коли його сутність, зміст і форми реалізації визначаються по-різному. Новітня тенденція в політичній організації полягає у визнанні гібридної природи місцевого самоврядування як інституту демократії, коли воно проголошується самостійною підсистемою публічної влади і водночас підсистемою громадянського суспільства.

Демократичний розвиток суспільства практично неможливий без децентралізації влади й управління. У зв'язку з цим місцеве самоврядування слід розглядати як один із основоположних принципів демократизації. У широкому сенсі процес демократизації передбачає наявність політичних і

соціальних змін, спрямованих на становлення й укріплення демократичного ладу. Демократичний характер перетворень, що здійснюються в суспільстві, багато в чому залежить від того, наскільки успішно цей процес відбувається на регіональному та місцевому рівнях. Унікальна природа місцевого самоврядування полягає в тому, що воно одночасно є і інститутом громадянського суспільства, і формою здійснення публічної влади. Розвиток системи місцевого самоврядування є найважливішою передумовою становлення громадянського суспільства. Місцеве самоврядування є самостійним інститутом громадянського суспільства, що не входять в систему державної влади, займає відособлене місце і виконує свою власну роль в державно-правовій структурі суспільства, забезпечує можливість громадянам самостійно вирішувати питання місцевого значення

Одним із перспективних напрямків досліджень місцевого самоврядування є компаративні дослідження муніципальних явищ та процесів, у межах якого виокремлюють такі види порівняльних досліджень: «case-study», бінарне порівняння, регіональне порівняння, глобальне порівняння, крос-темпоральне порівняння. Найбільш поширеним видом порівняльних досліджень є регіональний аналіз, суть якого полягає в порівнянні групи подібних країн, відібраних відповідно до предмета дослідження. Найбільше пізнавальної інформації дає якісне порівняння близьких за своєю природою феноменів. Порівняльне дослідження має не тільки і не стільки описову, скільки пояснювальну та типологічну спрямованість. Існуючі типології місцевого самоврядування, в основному, опираються на перебіг та наслідки АТР.

Нами розглянуто кілька класифікацій моделей місцевого самоврядування, побудованих на різних основах, виокремлені їхні характерні риси та особливості. В результаті проведеного аналізу можна стверджувати, що правові традиції країни істотно впливають на панівні цінності в адміністративному устрої держави, державному управлінні та місцевому самоврядуванні, а ступінь централізації чи децентралізації державного

управління і відносини між центральними органами влади і місцевого самоврядування мають вирішальне значення. Саме такі критерії, на нашу думку, є найбільш важливими для побудови класифікацій систем місцевого самоврядування. Під впливом інтеграційних процесів, які зумовлюють багато сторін розвитку сучасних держав, відмінності між моделями місцевого самоврядування перестають носити принциповий характер. Муніципальні реформи, здійснені в останній чверті ХХ ст., свідчать про істотне зближення між ними.

Результати розділу опубліковані у роботах [9, 12].

РОЗДІЛ 2. РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

2.1 Стартові умови для розвитку місцевого самоврядування у країнах Центральної та Східної Європи

Початку процесу трансформації системи місцевих органів влади країн ЦСЄ передував соціалістичний період її функціонування, коли централізм державного управління домінував над місцевою демократією і самоврядні органи влади перетворювалися на державні.

У післявоєнний період країни ЦСЄ потрапили до радянської зони впливу, що істотно позначилося на АТП країн, який перетворився на інструмент утвердження та утримання централізованої влади. Цей період тривав із 1945 р. до кінця 1980–х рр. Щоб дослідити процес становлення місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ, надзвичайно важливо прослідкувати особливості соціалістичного періоду функціонування системи місцевих органів державної влади в цих країнах.

Після другої світової війни Угорщина, Польща та Чехословаччина опинилися у сфері впливу СРСР, а владу в цих країнах отримали комуністичні сили, які розпочали будувати держави соціалістичного типу.

Базовою основою соціалістичних держав була засада народної влади, яка була реалізована через систему територіальних органів влади і державної адміністрації – територіальні ради. Основні політичні засади функціонування територіальних рад були спільними для всіх соціалістичних держав. В їх конституціях було записано, що ради діють від імені робітників та залежно від їхньої волі і під їхнім контролем [174, с.86].

Народні ради створювали ієрархічну систему – рада вищого рівня мала владні повноваження по відношенню до рад нижчого рівня. Місцева влада, будучи частиною централізованої системи, не могла реалізовувати жодної

власної політики розвитку та у своїй діяльності підпорядковувались центральній урядовій владі. Територіальним одиницям не був наданий статус юридичної особи, вони не мали права на власне майно, лише могли управляти державним майном, їх бюджет був складовою частиною державного бюджету, затвердженого на центральному рівні, а використання фінансових коштів контролювалося через уряд [151, с.53].

На всіх рівнях був затверджений принцип керуючої ролі партії. Місцеві депутати могли обиратися лише з кола комуністичних партій та партій, які входили разом з компартіями до народних фронтів. Прийняття рішень на місцевому рівні відбувалося під безпосереднім керівництвом партії на центральному рівні. Рішення у найважливіших справах своєї території, стосовно як громадян, так і інституцій приймалися згідно з конституціями Польщі, Чехословаччини та Угорщини та законами про народні ради. Ради як представницькі органи виконували роль керівної інстанції по відношенню до інших органів територіальної адміністрації, виконавчих комітетів і їх голів.

У *Польщі* замість колегіальних виконавчих комітетів, як в Чехословаччині та Угорщині, з 1973 р. функціонував одноособовий територіальний орган державної адміністрації з загальними компетенціями воєводи, начальника, президента міста [174, с.250].

Народні ради функціонували на кожному рівні територіального поділу соціалістичних держав. До особливостей народних рад країн ЦСЄ цього періоду можна віднести наступне:

– недемократична природа – органи рад створювалися через партійну номінацію, а не внаслідок справжніх виборів та являлися скоріше партійною маніфестацією політичної лояльності, ніж вільними виборами голосуючих;

– концентрація реальної влади знаходилась у руках партійних функціонерів комуністичної партії – працівники кожного рівня рад знаходилися під жорстким контролем і діяли тільки відповідно до певних інструкцій;

– централізм – найважливіші рішення, що стосувалися найнижчого рівня ієрархії вирішувалися на вищих рівнях. Локальні фінанси були частиною державного бюджету, що означало цілковиту залежність від фінансових коштів, що надходили згори;

– поєднання інтересів державної адміністрації в одну спільну систему, що виражає та реалізує потреби класу трудящих без будь-якої можливості появи якоїсь відмінності чи специфічності;

– домінування вертикальної системи залежності [113, с.25].

У Чехословаччині після Другої світової війни був відновлений територіальний поділ, що був чинний до 1938 р.: регіони та муніципалітети. Також, окрім засад дуалізму територіальної адміністрації, було залишено певні властивості попереднього місцевого самоврядування, такі як можливість створення міжкомунальних союзів та визнання муніципалітетів самостійними корпораціями публічного права. А в 1948 р. був змінений територіальний поділ Чехословаччини – впроваджено 19 регіонів, 270 районів та 14003 муніципалітетів. 11 липня 1960 р. було прийнято нову конституцію Чехословаччини та нові закони про народні ради, про вибори до народних рад і закон про територіальний поділі держави. Ці закони визначали ради як органи влади і державної адміністрації. До 1990 р. кожна з одиниць адміністрації територіального поділу управлялася через відповідний народний комітет. Новелізація закону про ради 1982 р. встановила категорію так званих центральних муніципалітетів, такий статус був наданий економічно сильним муніципалітетам з великою кількістю мешканців.

У кінці соціалістичної ери 1989 р. Чехословаччині була притаманна трирівнева система АТУ:

1. Муніципалітети (села і міста) – 4104 одиниці;
2. Райони – 76 одиниць (у тому числі три міста зі статусом району);
3. Регіони – 7 одиниць плюс столиця, яка мала статус регіону [132, с. 162-163].

Територія *Угорської народної республіки* територіально була поділена на муніципалітети, округи, міста і села, причому більші міста могли також бути поділені на дільниці. В цьому триступеневому устрої 1950 р. функціонувало 19 одиниць найвищого ступеня, а також столиця Будапешт, 128 одиниць середнього рівня – округів, 3024 найнижчих одиниць – муніципалітетів. З роками кількість муніципалітетів змінювалась.

В *Угорщині* був впроваджений специфічний триступеневий устрій, який полягав у тому, що на найвищому та найнижчому рівнях (регіону та муніципалітету) функціонували народні ради, в той час як на середньому рівні (окрузі) – офіси округу, які були представництвом виконавчих комітетів народних рад регіонального рівня. Також функціонували два види муніципалітетів – одиничні муніципалітети та колективні муніципалітети зі спільною радою для кількох муніципалітетів. Триступеневий поділ існував до 1 січня 1984 р. Потім почав функціонувати двоступеневий поділ на муніципалітети і регіони, були ліквідовані округи, а їх функції перенесені на рівень регіонів.

У 1989 р. Угорщина мала таку дворівневу систему:

1. Муніципалітети (села, великі села, селища, міста) – 1542 одиниць;
2. Регіони (графства) – 19 одиниць [113, с. 24].

У *Польщі* спочатку після Другої світової війни ще функціонувала структура місцевого самоврядування, що спиралася на декрет Польського комітету народного визволення

23 листопада 1944 р. прийнято закон у сфері діяльності місцевого самоврядування. Реактивація місцевого самоврядування Польським комітетом національного визволення означала завершення певних модифікацій устрою, що полягало в установленні народних рад законодавчими органами самоврядування, однак депутати народних рад не були обраними, а лише делегувалися через політичні органи. З моменту прийняття закону від 4 лютого 1950 р. про зміни адміністративного поділу держави зберігався діючий поділ на воєводства, повіти і гміни та громади як

допоміжної одиниці при гміні. А після прийняття закону від 20 березня 1950 р. про територіальну організацію цілісної державної влади, перестали функціонувати народні ради, а працювали тільки державні адміністрації [113, с. 23].

З 1950 р. територія *Польщі* була поділена на 17 воєводств.

У 1954 р. були ліквідовані гміни. Їх місце зайняли громади. Цей крок мав на меті зближення органів влади та територіальної адміністрації з громадянами. Однак дуже швидко з'ясувалося, що більшість громад не могла ефективно функціонувати, у зв'язку з чим розпочався процес їх об'єднання [144, с. 24].

Тільки в результаті реформ у 1972–1975 рр. народні ради були визнані базовим органом місцевого самоврядування [170, с. 45]. Першим етапом реформи була зміна адміністративного поділу сільських територій, що полягала в заміні громад гмінами. Було визнано, що гміни як територіальні одиниці більші за громади і могли легше впоратися з економічними і суспільно-культурними потребами своїх мешканців. У результаті на місці 4313 громад було утворено 2365 гмін [144 с. 29].

Наступний етап реформи був завершений в 1975 р., коли був ухвалений закон від 28 травня про дворівневий адміністративний поділ держави, були ліквідовані повіти та реорганізовані воєводства. Кількість воєводств була збільшена з 17 до 49. Таке рішення мотивувалося затвердженням провідної ролі центру в важливих питаннях, утворенням з нових менших воєводств свого роду регіонів, а також більш рівномірним розвитком держави. Від 1975 р. в Польщі функціонував дворівневий адміністративний поділ [171, с. 47].

У 1983 р. було прийнято закон про систему народних рад і місцевого самоврядування, відповідно до якого рада визнавалася територіальним органом державної влади, базовим органом суспільного самоврядування і органом місцевого самоврядування. Прийнятий закон закріплював дворівневий АТП. Одиницями базового рівня були гміни, а одиницями територіального поділу другого рівня були воєводства.

У законі також були подані докладні дефініції адміністративних одиниць кожної ланки:

– гміна – це сільська місцевість, яка має відповідний економічний потенціал, що поєднує мережу комунікаційних систем, налагоджені зв'язки суспільного й економічного характеру, а також забезпечує задоволення основних потреб жителів;

– місто – це урбанізована місцевість з більшістю несільського населення, що має якісну інфраструктуру в комунальній сфері;

– дільниця – виокремлена частина міста, що могла бути утворена в місті з населенням понад 300 тисяч мешканців;

– воєводство – група міст і гмін, пов'язаних між собою суспільним і економічним зв'язком [158].

Польщав 1989 р. мала дворівневу систему АТУ:

1. Муніципалітети (сільські, міські, селищно-міські гміни) – 2383 одиниць (у 1988 році).

2. Регіони (воєводства) – 49 одиниць (див. Додаток Б) [133, с. 35].

Отже, до кінця 1980-х рр. в країнах Вишеградської групи існували соціалістичні режими з відповідними умовами розвитку державного управління. Під час функціонування державного управління за умов соціалістичних режимів здійснювався жорсткий контроль центральної влади над місцевою. Після того як держави Вишеградської четвірки опинилися під впливом СРСР, органи державного управління та місцевого самоврядування перебудовувалися відповідно до моделі рад. Органи влади були впроваджені на локальному рівні міст і сіл, районному та регіональному. Їхня територіальна структура скопіювала ради СРСР, тому держави Вишеградської четвірки були значною мірою подібні. Виконавчі ради та апарати були одночасно підпорядковані співвідносним органам вищої ланки і до своєї власної ради (дуальний принцип). Нова територіальна влада будувалась на двох базових доктринальних правилах цієї системи: принцип демократичного централізму і гомогенної державної влади [142, с. 35].

Головними рисами системи країн ЦСЄ були:

– недемократичність. Вибори органів влади відбувалися скоріше як номінальні, чим справжні вибори. Хоча вони проводилися регулярно, але були скоріше формальним явищем. Список кандидатів у дійсності готувався комітетами комуністичної партії, а не політичними і суспільними організаціями;

– реальна сила прийняття рішень належала бюрократії комуністичної партії. Територіальна влада, її чиновники і персонал були під постійним контролем органів Комуністичної партії, які інструктували їх, як діяти в тих чи інших політичних ситуаціях;

– централізація. Важливі питання регіонального і локального розвитку вирішувалися і фінансувалися вищим рівнем територіальних адміністрацій або через центральні міністерства;

– територіальній владі не вистачало фінансово-економічних ресурсів. Локальні фінанси були частиною державного бюджету. Основна частина доходів місцевих бюджетів була представлена центральними грантами. Повноваження та фінансові ресурси, що залишилися в руках територіальної влади, були суттєво обмежені;

– державне управління та місцеве самоврядування були об'єднанні в єдину систему, що базувалася на ідеології демократичного централізму. Згідно з цією ідеологією, не повинно бути протиріч між реальними інтересами державами та її субсистемами, тому що вони мали виражати інтереси робітничого класу;

– регіональний і локальний рівні адміністративних одиниць в основному мали штучний характер;

– горизонтальна інтеграція всередині і між адміністративними одиницями була слабкою. Існувала перевага вертикальних взаємовідносин в політиці і в економіці. В результаті територіальна одиниця існувала значною мірою як інструмент локальних і регіональних, індивідуальних, економічних

та адміністративних форпостів, а не як комплексний соціоекономічний організм [123, с. 266].

Протягом сорока років соціалістичного управління в країнах Вишеградської групи не було чіткої системи територіального управління. У кожній з країн реформи проводилися для адаптації АТУ до політичного клімату та до виникаючих при цьому функціональних потреб. В основному головною ознакою проведених реформ в країнах була централізація. Прикладом можуть слугувати чехословацька реформа 1960 р., польська реформа 1973–1975 рр., угорська реформа 1984 р., які докорінно змінили територіальну структуру державного управління, сприяючи його централізації [10, с.123].

З іншого боку, були проведені деякі реформи, що мали окремі елементи децентралізації та демократизації. Наприклад, в Угорщині в 1971 р. був прийнятий «Закон про місцеві ради», в якому були прописані основні функції місцевого самоврядування, але на практиці він не діяв.

Отже, в усіх трьох країнах, на відміну від СРСР, велися дискусії щодо зміни АТУ до 1989 р. та мали місце спроби вдосконалення АТУ. Так, у 1987 р. в Угорщині відповідний законопроект знаходився в стадії підготовки, а в Польщі та Чехословаччині в 1988р. відбулося обговорення аналогічних законопроектів.

Таким чином, країнам ЦСЄ необхідно було реформувати АТУ відповідно до стандартів ЄС. Домінуючими цілями реформ були децентралізація, деконцентрація та роздержавлення державних адміністрацій. Необхідність створення нової системи АТУ розглядалась як невідкладне політичне завдання. адже затримка реформи АТУ перешкодила б економічним та політичним перетворенням в країнах.

2.2 Впровадження європейських стандартів місцевого самоврядування: огляд перебігу адміністративно-територіальних реформ в країнах Центральної та Східної Європи

Зміни в країнах ЦСЄ, що були започатковані в 1989–1991 рр., часто називають «осінню народів» (аналогічно до «весни народів» 1848 р. – національно-визвольного руху в Європі), що означало кінець двополярного поділу світу, а також тріумф ідеї ліберальної демократії.

У результаті так званої «осені народів» держави ЦСЄ на кінець 1980-х рр. розпочали процеси реформування АТУ. Розпад східного блоку дав можливість переходу від соціалізму до демократії, що означало впровадження глибинних політичних, суспільних і економічних змін. Е. Желіньські вирізняв такі напрямки змін у процесі трансформацій АТУ з початку 1990-х рр. в регіоні ЦСЄ :

- 1) від авторитарної до демократичної влади;
- 2) від однопартійної до багатопартійної системи;
- 3) від партійної номенклатури до плюралістичної політичної номенклатури;
- 4) від номінації до виборності влади держави;
- 5) від влади партійних комітетів до урядів кабінетів міністрів;
- 6) від монополії адміністративної влади до місцевого самоврядування [175, с.8].

На думку одного з авторів АТР Польщі Є. Регульського, АТР в країнах ЦСЄ означали усунення п'яти монополій:

- 1) політичної монополії – ліквідацію монополії однієї партії, вибори місцевого самоврядування стали повністю вільними і демократичними;
- 2) монополії публічної влади – була відкинута засада монолітної державної влади, одиниці місцевого самоврядування отримали право виконання багатьох публічних функцій від власного імені і під власну відповідальність;

- 3) монополії власності – передача місцевому самоврядуванню частини власності держави до реалізації публічних завдань;
- 4) монополії публічних фінансів – виокремлення місцевих бюджетів, надання місцевому самоврядуванню власних джерел доходу;
- 5) монополії державної адміністрації – передача частини завдань центральної адміністрації на користь місцевого самоврядування [151, с. 62-63].

Руйнація тих монополій натрапила на сильний опір різних середовищ, тому цей процес мав багато етапів.

Як зазначає Дж. Хессе: «Якщо реформи у західних країнах були поступовими та еволюційними, то реформи у країнах ЦСЄ мали своїм наслідком фундаментальні, навіть у чомусь революційні зміни» [122, с.120].

На впровадження АТР в країнах Вишеградської четвірки впливали такі чинники:

- 1) історичний – традиція самоврядності перед етапом соціалізму;
- 2) політичний – сильна потреба у відкиданні періоду соціалізму і централізованої моделі державної адміністрації під час демонтажу попередньої системи в 1988–1990 рр.;
- 3) міжнародний – вплив західноєвропейських інституцій у зв'язку з вибраним євроінтеграційним курсом держав Вишеградської групи [113, с.47].

Становлення місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи в постсоціалістичний період відбувалося на ранній фазі політичних перетворень і мало як багато спільних рис, так і багато відмінностей. На вибір конкретних рішень у рамках АТР в цих країнах на зламі 1989–1990 рр. впливали такі чинники:

- географічні, історичні, демографічні умови;
- рівень культурних, суспільних, економічних відмінностей регіонів у тих країнах;
- характер і стан тогочасних політичних еліт;
- політична та адміністративна ситуація в період соціалістичної влади, а також традиції і досвід попереднього періоду [113, с. 48].

Відповідно до необхідності проведення реформ територіального устрою на зламі 1989 р. в кожній державі Вишеградської групи з'явилася необхідність у визначенні типу і сфери змін. У випадку відродження інституту місцевого самоврядування цей процес повинен був здійснюватися на основі концепції, розробленої науковцями та політичними партіями, що існували на той час на політичній сцені Вишеградських країн. Підготовка основ реформ була пов'язана з необхідністю вироблення компромісу щодо засад і конкретних правових рішень, що стосувалися місцевого самоврядування. В результаті була велика кількість багатосторонніх домовленостей, наприклад, у формі круглого столу, як то мало місце в Польщі чи в Угорщині. Країни Вишеградської групи мали різні підходи щодо способу реалізації АТР. Це було пов'язано, з одного боку, з різним поглядом головних політичних сил на завдання та функції місцевого самоврядування, з другого боку, зі станом підготовки цілісного проекту реформи.

Таким чином, всі Вишеградські країни в момент системних змін вирішили відродити місцеве самоврядування. Урядами цих країн були проголошені цілі АТР, серед них: зміна структури АТП; реформа державного управління; створення інститутів громадянського суспільства як на місцевому, так і на регіональному рівнях; розбудова територіального самоврядування; поліпшення якості державних послуг; розширення повноважень органів місцевого самоврядування; залучення мешканців до процесу прийняття рішень; спроможність місцевих громад мати незалежний місцевий бюджет; створення прозорих і більш ефективних політичних інституцій; спроможність структури місцевої адміністрації бути власниками комунального майна; здатність місцевих мешканців оцінювати дії самоврядних органів; підвищення результативності діяльності державних органів; нагляд держави щодо перевірки діяльності місцевих самоврядних органів згідно з чинним законодавством тощо [65, с. 222].

2. Проекти самоврядних реформ в 1990-х рр. були розроблені на основі двох головних джерел: досвіду найбільш вдалих АТР європейських держав, а

також структури місцевого самоврядування та деяких механізмів, що функціонували в цих державах до Другої світової війни [10, с.118].

З моменту початку реформування місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи велася дискусія щодо необхідності наступного етапу самоврядної реформи, що полягала у встановленні вищих одиниць місцевого самоврядування, а також змін у системі місцевого самоврядування в структурному та функціональному аспектах. Відкладення реформи на вищих рівнях і зосередження на початковій фазі змін, передусім на розбудові базової одиниці місцевого самоврядування, особливо в Польщі, Чехії і Словаччині, було викликано декількома причинами:

- децентралізацію на вищих рівнях влади було відкладено через брак законодавчої та організаційної підготовки регіональних реформ;

- молоді демократичні держави Вишеградської четвірки не були спроможні підготувати велику кількість структурних реформ і побоювалися, що занадто швидка децентралізація суспільно-економічного життя унеможливить ефективне функціонування місцевого самоврядування;

- нова демократична влада була зосереджена на утворенні базового рівня і виражала побоювання щодо домінування вищих рівнів і збереження ієрархічної структури як в попередній системі;

- політичні еліти в перший період після падіння соціалістичного режиму були ще недостатньо досвідчені, їм бракувало відповідно підготовки до отримання влади в децентралізованих структурах [132, с. 214-215].

Серед головних цілей реформи в країнах Вишеградської четвірки можна назвати такі: політичні, економічні і суспільні передумови:

- децентралізація, субсидіарність, розвиток самоврядності, що в політичному сенсі означає продовження змін устрою на початку 1990-х рр.;

- впорядкування організації адміністрації територіальної системи;

- з економічної точки зору, підвищення рівня ефективності діяльності державної адміністрації, налагодження функціонування системи надання публічних послуг;

– демократизація системи управління публічними справами через встановлення політичних представництв територіальних спільнот, відповідальність за формування і реалізацію локальної та регіональної політики;

– у суспільному аспекті прагнення до прискорення розбудови громадського суспільства, збільшення ролі суспільного контролю над бюджетними коштами;

– оптимізація системи публічних фінансів через передачу місцевому самоврядуванню відповідних фінансових коштів [113, с. 51].

Важливою передумовою регіоналізації в цих державах була перспектива членства в ЄС, тому потрібно було адаптувати територіальну структуру до європейських стандартів і регіональної політики в рамках ЄС. Х. Граббе зазначає, що цей процес посилювався у другій половині 90-х рр. ХХ ст., коли з більшістю країн Вишеградської групи були підписані угоди про асоціацію з можливістю подальшого набуття членства [121]. Регіоналізація являла собою реформу місцевого самоврядування, в результаті якої з'явилися територіальні одиниці з поділом влади між самоврядуванням і децентралізованою державною адміністрацією. Регіональні реформи мали комплексний характер:

- устрою (утворення самоврядної адміністрації на вищому рівні);
- структури (зміна ієрархії і кількості адміністративних рівнів);
- функцій (розподіл завдань і компетенцій між рівнями АТУ);
- територіального поділу (поява нових одиниць і зміни кордонів тогочасних одиниць територіального поділу) [132, с. 216].

Своєрідною стартовою точкою для початку зламу соціалістичної системи в *Польщі* та наступного переходу до демократичних стандартів були домовленості «круглого столу», який засідав з лютого по квітень 1989 р., в якому приймали участь правляча Польська об'єднана робітничка партія (ПОРП) та опозиційні сили, представлені Незалежною самоврядною професійною спілкою «Солідарність» (НСПС «Солідарність»). Під час

роботи «круглого столу» було розглянуто програмні документи стосовно місцевого самоврядування, в якому опозиція вимагала повернення місцевого самоврядування і скасування засади монолітної державної влади, надання гмінам можливості мати власні органи демократичної виборчої системи, визнання комунальної власності та права на судовий захист. У рамках обговорень «круглого столу» з групи справ політичних реформ була виокремлена підгрупа справ товариств і місцевого самоврядування [172, с. 273-274].

У результаті обговорень було підписано кінцевий протокол, в якому було зафіксовано велику кількість розбіжностей між владою і опозицією, репрезентованою Солідарністю. Стосувалися вони таких питань: статусу народних рад, які були одночасно органами державної влади і самоврядування, ліквідації державних адміністрацій на базовому рівні, виокремлення категорії працівників місцевого самоврядування, організації рівня воєводства, темпу впровадження змін [152, с. 56].

Згоди було досягнуто щодо тлумачення дефініції місцевого самоврядування як спільноти мешканців міської і сільської гмін, права юридичної особи гміни, а не ради, впровадження комунальної власності, забезпечення фінансової самостійності через встановлення власних джерел доходу, а також забезпечення демократичної виборчої системи. Після парламентських виборів 1989 р. комісії Сейму, Сенату, а також представництво уряду у справах реформи місцевого самоврядування розпочали роботу над впровадженням правових механізмів функціонування місцевого самоврядування. У березні 1990 р. Сейм прийняв новелізацію Конституції, в якій гарантував участь місцевого самоврядування у владі і впровадив новий розділ, присвячений місцевому самоврядуванню, закон про місцеве самоврядування, а також виборчу систему, відповідно до якої 27 травня 1990 р. відбулися перші вільні, загальні, безпосередні місцеві вибори на самоврядному рівні гміни [113, с. 50].

Після впровадження гмінного самоврядування 1990 р. тривала робота з продовження самоврядної реформи, однак реалізація другого етапу, що полягала в утворенні вищих одиниць місцевого самоврядування, зайняла більше часу і вимагала згоди політичних еліт. В уряді Х. Сухоцької (1992-1993 рр.) з'явилася посада помічника у справах АТР, на яку був призначений М. Кулеша [128, с. 68].

У 1993 р. була підготовлена мапа повітів, ліквідованих в 1975 р. Також була опрацьована мапа поділу держави на воєводства в трьох варіантах – їх кількість необхідно було зменшити до 12, 17 або 25. Парламентські вибори 1993 р. перекреслили плани щодо підготовки змін, оскільки партії, які отримали владу, були проти проведення реформи і заблокували плани щодо її реалізації. Коаліція Союзу демократичних лівих сил (SLD), Польська селянська партія (PSL), а також Робітничий союз (UP) негативно ставились до впровадження місцевого самоврядування на рівні повіту. Головним противником повернення повітів була PSL, яка побоювалася втратити підтримку населення. Її представники висловлювались, що впровадження повітового самоврядування приведе до зменшення ролі гміни, адже саме в сільських гмінах і містечках PSL мала найбільшу підтримку [124, с. 221].

До цих планів повернулася вже нова урядова коаліція після виборів 1997 р., до складу якої входила Виборча Акція Солідарність (AWS) та Унія Свободи (UW). Необхідність реформування структури держави на основі децентралізації була записана в коаліційному договорі. Спираючись на підготовлені раніше програми, а також на рапорт експертів, що стосувався очікуваних ефектів змін в АТУ, з'явився проект реформи, згідно з яким встановлювався триступневий АТП на рівні гміни, повіту і воєводства, ліквідовувалися адміністративні райони і передавалася більшість їх компетенцій на рівень повітів, зменшувалася кількість воєводств, впроваджувався процес децентралізації.

Побоювання авторів реформи стосувалися передусім коштів, адже реформи пов'язані з залученням великої кількості працівників місцевого

самоврядування. Необхідно було вирахувати доходи і видатки нових АТО. Дуже серйозним було питання встановлення кількості воєводств, адже уряд пропонував зменшити їх з 49 до 12, натомість багато парламентарів виступало за 25 воєводств. Остаточо в результаті компромісу було прийнято рішення щодо 16 воєводств (див. Додаток Б) [113, с. 54].

Отже, АТР в Польщі була підготовлена дуже швидко. Пропозиції уряду були сформульовані на початку 1998 р., а вибори до повіту та регіональних рад відбулися в жовтні. З 1.01.1999 р. на місцях запрацювали нові рівні органів влади.

В основу реформи був покладений унітарний характер держави. Прийняті парламентом закони передбачали цілий ряд гарантій для утримання такої форми держави: одну і однорідну правову систему, утворювану Сеймом і Сенатом; однорідне громадянство, пов'язане з державою, а не з її окремими територіальними одиницями, однорідні правила організації публічної адміністрації; законодавче визначення правил устрою місцевого самоврядування; формування сильного щодо устрою і компетенцій місцевого самоврядування, представника уряду в воєводстві; ідентичний правовий статус всіх одиниць територіального самоврядування певного рівня; законодавче і однорідне визначення фінансової системи; міцну позицію адміністративного суду в системі нагляду над територіальним самоврядуванням [160].

В Угорщині вже в другій половині 1980-х рр. з'являються перші заяви щодо необхідності впровадження засад демократичної держави. В 1987 р. була розроблена перша опозиційна програма під назвою «Суспільний договір», найважливішим гаслом якої було висловлювання «Кадар мусить піти». Це висловлювання стосувалося Я. Кадара – багаторічного першого секретаря Угорської Соціалістичної Робітничої партії (MSZMP), який правив в Угорщині з 1956 р. Реформаторська група Угорської соціалістичної робітничої партії у відповідь на програму опозиції підготувала концепцію «Повернення і реформи», де були прописані зміни в багатьох сферах

суспільного, політичного і економічного життя в країні, що між тим стосувалися і проведення процесу децентралізації в державі і повернення ролі місцевого самоврядування [120, с. 76-80].

У 1989 р. відбулися переговори між владою і опозицією. Одна з підкомісій повинна були зайнятися проектом реформи бюджету і державної адміністрації. В результаті домовленостей Угорщина стала єдиною Вишеградською державою, яка встановила місцеве самоврядування як на рівні муніципалітету, так і на рівні регіонів. Незважаючи на те, що регіони і муніципалітети мали рівний статус, насправді позиція регіонів була значно слабшою, на що, між іншим, впливав спосіб формування владних органів регіонів. Слабша позиція регіону як територіальної одиниці проявлялася також у способі поділу завдань між самоврядними одиницями. Регіон отримав ті завдання, які муніципалітет був не в змозі здійснити [148, с. 11-12].

У 1994 р. парламентом Угорщини були прийняті такі зміни у системі місцевого самоврядування:

- встановлення безпосередніх виборів мерів у всіх муніципалітетах без врахування кількості мешканців (раніше такі вибори проводилися лише в муніципалітетах до 10000 мешканців, а в муніципалітетах з населенням понад 100000 жителів, мер обирався зі складу представницького органу).

- зміцнення ролі округів, визнання їх як одиниць регіонального самоврядування і передачі їм нових завдань, а вибори до їх законодавчих органів – асамблей стали відбуватися в безпосередній і загальний спосіб, замінюючи таким чином попередній спосіб обрання через делегатів муніципалітетів.

- ліквідування інституції комісарів республіки, які діяли у 8 адміністративних регіонах, а їхнє місце зайняли адміністрації в 19 округах і столиці. Керівники тих адміністрацій стали виконувати функцію надзору по відношенню до одиниць місцевого самоврядування [107].

Таким чином, АТР в Угорщині здійснювалась послідовно і відбулась у доволі короткий проміжок часу – всього за вісім років (1990-1998 рр.). Створення нової демократії на місцевому рівні базувалося на двох стовпах: принципах угорських традицій досоціалістичного режиму і Європейської хартії місцевого самоврядування Ради Європи. В результаті кількість одиниць місцевого самоврядування зросла з 1500 до 3144. Муніципалітети отримали право обирати своїх представників до місцевого представницького та виконавчого органів (мерів). Між двома рівнями місцевого самоврядування перестали існувати ієрархічні відносини. Різниця між окружними органами місцевого самоврядування і муніципалітетами полягала в делегованих їм адміністративних повноваженнях.

У Чехословаччині проблема повернення місцевого самоврядування, як постулату перебудови АТУ, з'явилася в період так званої оксамитової революції, що була започаткована масовими страйками і демонстраціями в листопаді 1989 р. На противагу Польщі і Угорщині, Чехословаччина не була підготовлена до реформи (напередодні 1989 р. не часто велись дискусії на тему місцевого самоврядування та не існувало жодної послідовної концепції можливої реформи). Важливе значення мала зустріч найбільших політичних сил Чехословаччини в рамках так званого круглого столу 2–7 лютого 1990 р. Відповідно до прийнятих рішень було ліквідовано народні комітети, а потім повернене місцеве самоврядування на рівні муніципалітетів [126].

Новообраний чеський парламент прийняв базові правові акти відносно місцевого самоврядування та рішення відносно заміни народних комітетів, які функціонували на трьох рівнях АТУ, на нову територіальну організацію. Через те, що місцеве самоврядування в Чеській республіці мало давні традиції і його структура не змінилася значним чином відповідно до його встановлення в 1849 р. до 1938 р., доволі природним було його повернення на найнижчому рівні до муніципалітетів, що замінили народні комітети [113, с. 48].

Відновлення вищих одиниць місцевого самоврядування в Чехії було прописано в головному законі Чеської республіки, ухваленого 16 грудня 1992 р., початково називаючи ці одиниці землями або краями. В 1993 р. уряд прийняв рішення, відповідно до якого повинно було з'явитися 17 вищих територіальних одиниць місцевого самоврядування. А в 1997 р. був ухвалений конституційний закон про впровадження вищих одиниць місцевого самоврядування і про зміну конституції Чеської республіки. Однак цей документ визначав тільки кордони нових територіальних одиниць без регулювання засад їхньої діяльності і сфери їх компетенцій. На наступному етапі була підготовлена основа для адміністративної реформи, хоча й не обійшлося без політичних конфліктів відносно кількості нових одиниць. В 2000 р. були прийняті необхідні нормативно-правові акти. Остаточний другий етап самоврядної реформи полягав в утворенні самоврядних країв, що означало, з одного боку, збільшення кількості країв з 7 до 14, що було продиктовано ідеєю наближення адміністрації до громадянина та було спробою приборкання локального суперництва. Утворення 14 самоврядних країв не шкодило структурі поділу на громади. Також не була порушена сфера компетенцій муніципалітетів. Критикували прийняту модель через інтегровану адміністрацію, яка, функціонуючи як орган місцевого самоврядування, водночас виконувала власні завдання та делеговані завдання зі сфери державної адміністрації. З одного боку, це означало економію фінансування, а з другого – появу спокуси контролю з боку держави не тільки делегованих нею завдань, а і їх власних [168].

Наступний етап АТР в Чехії означав, з одного боку, продовження процесу децентралізації як передачі повноважень та управління фінансами місцевому самоврядуванню, а з іншого – впровадження процесу деконцентрації як розподілу державних завдань по рівнях влади. В 2002 р. було прийнято рішення про ліквідацію адміністрації району і перерозподіл їхніх тогочасних обов'язків між муніципалітетами і самоврядними краями. Краям було передано частину публічних завдань як їх власних завдань

(децентралізація), так і частину завдань зі сфери державної адміністрації. У випадку муніципалітетів ці зміни полягали в передачі їм до виконання більшості делегованих завдань [113, с. 49].

Отже, в Чехії зміна політичного режиму після 1989 р. надала можливість проведення фундаментальної АТР. Перший крок її полягав у визнанні муніципалітету базовим територіально-самоврядним співтовариством громадян. Законом про муніципалітети N: 367/1990 були визначені незалежні компетенції самоврядування і делеговані функції державного управління. Муніципалітети отримали право на майно та право на частку податкових надходжень, визначених законом. Серед доходів муніципалітету найбільш значимими стали: державні дотації, податки, місцеві збори. Відновлення муніципальної власності було одним із найважливіших кроків реформи місцевого самоврядування. Законодавче закріплення переведення власності державного нерухомого майна муніципалітетами відбулося пізніше [168].

АТР в Чехії тривала понад 10 років у період з 1989 по 2000 рр. В 1998 р. Чеська Республіка підписала і ратифікувала Європейську хартію місцевого самоврядування. В результаті нового територіального поділу Чехія була розділена на 13 регіонів та столицю Прагу, яка має статус регіону (рівень NUTS 3), регіони поділилися на 76 районів, а райони – на 6249 муніципалітетів. Така велика кількість муніципалітетів викликана тим, що в новому Законі про муніципалітети 1990 р. прописане ліберальне положення, що дозволяє спрощене відділення муніципалітетів, що бажають адміністративної незалежності. Багато муніципалітетів, які були об'єднані в попередні роки, знову почали розщеплюватися на свої оригінальні частини. Попереднє об'єднання було відхилено як акт централізму [65].

У *Словаччині* з часу парламентських виборів 1998 р. новий уряд М. Дзуринди розпочав роботу над АТР, що полягала у встановленні вищих одиниць місцевого самоврядування. В 1999 р. був призначений уповноважений відповідальний за проект реформи, також роботу розпочала

група експертів, що працювала над концепцією реформи децентралізації в Словаччині. Відповідні нормативно-правові акти вдалося прийняти в 2001 р., а з 1 січня 2002 р. розпочали свою діяльність самоврядні регіони. Також були прийняті зміни до конституції, відповідно до яких регіони отримали статус вищих одиниць місцевого самоврядування. Змінений був закон про регіони, в результаті чого з'явилося 8 самоврядних регіонів. Під час роботи уряду М. Дзуринди (1998–2006 рр.) були прийняті важливі зміни відносно фінансування місцевого самоврядування і проведена фінансова децентралізація. Було ліквідовано адміністративний поділ на 79 муніципалітетів. Від 1 січня 2004 р. АТП Словаччини складався з 8 регіонів і 50 муніципалітетів [85, с.12].

Отже, процес реформування місцевого самоврядування в Словаччині розпочався після падіння соціалізму в 1990 р. Цей довготривалий процес можна розділити на три періоди. Під час першого періоду (1990–1996 рр.) була сформована одноступенева система самоврядування в муніципалітетах та прийняті закони щодо відновлення місцевого самоврядування, що було відображено в Новій конституції Словаччини (1992 р.), де муніципалітети отримали високий ступень незалежності щодо вирішення місцевих проблем. Завдяки цьому урядом країни була призупинена децентралізація і у вересні 1994 р. АТР була зведена до деконцентрації. З 1996 по 2000 рр., під час другого етапу реформи, не були виконані намічені цілі повністю і, таким чином, не було зміцнене місцеве самоврядування, а більше уваги приділялося новій територіальній структурі. Третій етап реформи (2000–2004 рр.) був спрямований на проведення широкої реформи через передачу повноважень і відповідальності від держави до органів місцевого самоврядування та територіальних одиниць вищого рівня. Було створено симетричну модель державного управління, де державні органи та органи місцевого самоврядування діяли на тих же територіях. Після прийняття парламентом низки законів щодо фінансової децентралізації в Словаччині був розроблений механізм фінансового забезпечення виконання переданих повноважень від

центрального уряду органам місцевого і регіонального самоврядування, децентралізацію влади і посилення принципу субсидіарності [115].

Оцінюючи результати та наслідки АТР, проведених в країнах Вишеградської четвірки, зазначимо, що чотири досліджені реформи мають багато спільних рис, але також багато в чому відрізняються. Подібність обумовлена спільною спадщиною тоталітарної інституційної структури в чотирьох країнах, їх зусиллями докладених для того, щоб позбутися цього тягаря і встановити демократичне територіальне управління, а також їх культурною та соціальною близькістю.

Відмінності зумовлені різним географічним положенням, історичним минулим, в тому числі тим, що в країнах діяли різні національні системи соціалізму, різними умовами виходу з соціалістичного режиму, а також розбіжностями елементів їх політичних і соціальних систем, культур.

У всіх чотирьох країнах найуспішнішою частиною АТР були зміни в місцевому самоврядуванні. Ці зміни сприяли процесам демократизації в ЦСЄ:

- по-перше, вони надали можливість широким верствам населення безпосередньо брати участь в управлінні державою через виборні посади або більш опосередковано – через участь в місцевих виборах;
- по-друге, вони сприяли розвитку нових еліт на місцевому рівні;
- по-третє, місцеві органи влади одержали можливість бути представленими у центральній владі;
- по-четверте, передача повноважень місцевим органам влади запобігла перевантаженню в центральному уряді.

Характерною рисою реформування місцевого самоврядування Чехії, Словаччини та Угорщини був процес сильної територіальної фрагментації. У всіх цих країнах кількість базових територіальних одиниць на початку 1990-х р. значно зростає. Про невеликий розмір чеських, словацьких чи угорських муніципалітетів свідчить той факт, що відсоток базових одиниць з населенням менше 1000 жителів становить 80% в Чехії, 68% в Словаччині та

55% в Угорщині. Проте в Польщі немає жодної гміни з населенням менше 1000 жителів, а середня кількість жителів гміни – 15500. Для порівняння – в Чехії середня кількість жителів базової одиниці – 1700 жителів, в Словаччині – 1900 жителів, а в Угорщині – 3300 жителів. З іншого боку, великі гміни з населенням понад 10000 жителів становить 1/3 всіх гмін в Польщі, але тільки 5% в Угорщині і близько 2% в Чехії і Словаччині. Проблема розміру й кількості муніципалітетів була, таким чином, частим предметом дискусії в країнах з великою фрагментацією, тобто в Чехії, Словаччині та Угорщині. Дискутували стосовно ефективності функціонування цієї одиниці рівня локальної демократії. Серед аргументів на користь існування малих одиниць були такі: кращий контакт між мешканцями і місцевою владою, яка відповідає безпосередньо перед членами цієї локальної спільноти за ефективність своєї діяльності, існує більша мотивація до участі в прийнятті рішень, що стосується їх найближчого оточення, вони більше зацікавлені в справах базової територіальної одиниці, малі одиниці менше бюрократизовані та фрагментація сприяє інновації [159, с. 10-11].

АТР в країнах Вишеградської четвірки сприяли зміні АТУ та наданню більше повноважень місцевому самоврядуванню. Оцінюючи кількісні параметри АТУ в країнах, що нас цікавлять (див. таблицю 2.1), до і після АТР, варто відзначити, що зміни відбулись майже на всіх рівнях (лише в Угорщині кількість округів залишилась без змін).

До реформ Польща і Угорщина мали дворівневу систему територіального управління, Чехословаччина – трирівневу, після реформ кількість управлінських рівнів не змінилось в Угорщині та Чехії. Словаччина перейшла до дворівневої системи, а Польща – до трирівневої. При цьому три самоврядних рівня було запроваджено лише в Польщі, в Чехії проміжний рівень був суто адміністративним.

Країна	до АТР			після АТР		
	регіони	райони	муніципалітети	регіони	Райони	муніципалітети
Чехія	7 + столиця	76	4104	13 + столиця	76	6249
Словаччина				8	—	2892
Польща	49	—	2383	16	315 + 65 міст на правах повіту	2478
Угорщина	19	—	1542	19 + столиця	—	3152

Таблиця 2. 1.

Кількісні зміни АТУ у країнах Вишеградської четвірки після проведення АТР

Як видно з таблиці 2.1, усупереч світовій тенденції об'єднання муніципалітетів, в усіх досліджуваних країнах кількість муніципалітетів збільшилась. Причому найбільш суттєва їх фрагментація відбулась у Чехії та Угорщині. Фрагментація муніципалітетів як протидія їх примусовому централізованому об'єднанню за радянських часів – феномен, що властивий лише для країн ЦСЄ. У більшості випадків подібна фрагментація була актом демократизації, мета якої полягала у наблизенні місцевої самоврядної влади до громадян. Водночас світовий досвід переконливо доводить, що фрагментація муніципалітетів може стати джерелом суттєвих проблем. Малі одиниці, як правило, не можуть ефективно працювати, мобілізувати фінансові, організаційні та політичні ресурси. Невеликі муніципалітети, занадто слабкі, що полегшує можливість регіональним державним органам проявляти централістичні тенденції. Від розміру муніципалітетів залежить ефективність надання послуг населенню. Саме цей принцип було взято до уваги під час реформи в Польщі, де кількість муніципалітетів збільшилась несуттєво, й стала скоріше наслідком перегляду адміністративно-територіальних меж, ніж фрагментації.

2.3 Результати та наслідки реформ місцевого самоврядування в контексті демократизації країн Центральної та Східної Європи

Вишеградські держави після зміни політичної системи визначили засади територіального поділу, розподілили завдання між органами державної влади і місцевим самоврядуванням та між кожним рівнем територіальної структури. Більше того, в цих державах новий територіальний поділ відіграв істотну роль в реалізації засади децентралізації публічної влади. Зміни АТУ сприяли також економічним, матеріальним і суспільним змінам [147, с.55].

У зв'язку з процесом європейської інтеграції держави Вишеградської групи повинні були адаптувати територіальний поділ до європейських стандартів через впровадження системи NUTS – поділу на статистичні територіальні одиниці, що застосовується в процесі збирання, гармонізації і доступності даних регіональної статистики країн ЄС. Це служить також для розбудови регіональної політики країн ЄС і є необхідним для аналізу ступеня суспільно-господарчого розвитку регіонів з точки зору оцінки регіональної диференціації і опрацювання програм регіонального розвитку [153, с. 204-205].

Сфера завдань місцевого самоврядування має базове значення для його діяльності і визначає позиції місцевого управління в структурі державної влади. Головною метою децентралізації є передача частини публічних завдань в руки місцевого самоврядування як партнера державної адміністрації і надання свободи для їх реалізації. Наступним кроком є поділ завдань між кожною одиницею місцевого самоврядування залежно від типу і обсягу цього завдання. Аналізуючи законодавчі зміни в Вишеградських країнах у сфері передачі АТО публічних завдань, потрібно зауважити, що ці зміни впроваджувалися у напрямку розширення сфери власних завдань місцевого самоврядування, тобто відповідно до принципу субсидіарності. В

результаті поступового впровадження принципу децентралізації одиницям місцевого самоврядування в Вишеградських країнах була передана істотна частина публічних завдань, які вони реалізують від власного імені і під власну відповідальність. Крім власних завдань, АТО місцевого самоврядування також зобов'язані виконувати делеговані завдання зі сфери державного управління [113, с. 130].

Делеговані завдання включають у себе завдання зі сфери державної адміністрації, які одиниці місцевого самоврядування виконують від свого імені і на користь органів, що делегують, та останні мусять забезпечити фінансові ресурси на їх реалізацію.

Розглянемо результати та наслідки реформ кожної з чотирьох країн.

Важливим кроком АТР в *Польщі* було запровадження системи NUTS ще до вступу в ЄС. Зараз після впровадження змін розподіл країни є таким: NUTS 1– макрорегіони (6) (до внесення змін на цьому рівні був лише один регіон – країна в цілому); NUTS 2– воєводства (16); NUTS 3 – субрегіони (45); NUTS 4 – повіти та міста, що мають права повітів (379); NUTS 5 – гміни (2478).

Встановлений розподіл не зовсім відповідає принципам ЄС, адже три воєводства Польщі мають населення більше, ніж це допускає NUTS 2. Субрегіони мають відповідну кількість населення, але не мають власної адміністрації. Два найнижчі рівні мають відповідну кількість населення, але не відіграють суттєвої ролі у європейській регіональній політиці.

Ст. 166 Конституції Польщі від 2 квітня 1997 р. ділить завдання одиниць місцевого самоврядування на власні і делеговані [134]. Власними є публічні завдання, що виконують одиниці місцевого самоврядування для забезпечення потреб самоврядної спільноти та мають обов'язковий або факультативний характер. Локальні завдання виконуються на двох рівнях – гмінах і повітах, а регіональні – на рівні воєводства. Характерним є те, що сфера діяльності однієї одиниці не повинна збігатися або перетинатися зі сферою діяльності іншої одиниці місцевого самоврядування. Поділ завдань і

повноважень між органами місцевого самоврядування гміни, повіту і воєводства, а також органами державної адміністрації встановив закон від 24 липня 1998 р. щодо змін деяких законів, які визначали компетенції органів державної адміністрації.

Локальні завдання безпосередньо стосуються жителів певної спільноти і полягають в наданні таких загальних послуг, таких як освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога, культура а також забезпечення доступності технічної інфраструктури: локальні дороги, місцевий транспорт, енергозабезпечення (вода, газ, електроенергія, опалення).

Ці завдання прописані в законі про гмінне і повітове місцеve самоврядування і мають або матеріальний характер (так звана адміністрація забезпечення) або характер рішення (так звана юридична адміністрація), наприклад, розглядаються питання, пов'язанні з будівничим правом чи з економікою нерухомості [117, с.113].

У законі про гмінне самоврядування немає вичерпного списку публічних справ, що знаходяться у сфері компетенції гміни. Детальний перелік завдань розсіяний у багатьох актах матеріального права. До власних завдань гміни належать забезпечення базових потреб спільноти, зокрема гміна опікується: 1) благоустроєм, нерухомим господарством гміни, охороною навколишнього середовища; 2) гмінними дорогами, вулицями, мостами, площами, а також організацією дорожнього руху; 3) водопостачанням, каналізацією; 4) місцевим транспортом; 4) охороною здоров'я; 5) соціальною допомогою; 6) будівництвом гмінного житла; 7) публічною освітою; 8) культурою; 9) фізичною культурою і туризмом; 10) торгівлею; 11) озелененням гмін; 12) гмінними цвинтарями; 13) публічним порядком і безпекою громадян; 14) утриманням об'єктів гмін; 15) питаннями сім'ї; 16) підтримкою і поширенням самоврядної ідеї; 17) промоцією гміни; 18) співпрацею з неурядовими організаціями; 19) співпрацею з локальними і регіональними спільнотами інших держав [167].

Повіти, які були утворенні під час наступного етапу децентралізації публічної влади, отримали в більшості завдання, що виконувалися раніше органами державної адміністрації, а не гмінами, мають доповняльний характер, а не конкурують з гмінами. Згідно з записами закону про повітове місцеве самоврядування, повіт виконує визначені законами публічні завдання понадгмінного характеру такі, як: 1) публічна освіта; 2) промоції і охорона здоров'я; 3) соціальна допомога; 4) сімейна політика; 5) підтримка осіб з обмеженими можливостями; 6) громадський транспорт; 7) культура і охорона культурних пам'яток; 8) геодезія, картографія і кадастр; 9) нерухоме господарство; 10) архітектурно-будівельна адміністрація 11) фізична культура і туризм; 12) водне господарство; 13) охорона навколишнього середовища і природи; 14) сільське господарство і лісництво; 15) громадський порядок і безпека громадян; 16) утримання об'єктів повіту; 17) промоція повіту; 18) співпраця з неурядовими організаціями.

До публічних завдань повіту належить також забезпечення виконання своїх компетенцій повітовими службами і інспекціям. Специфічну категорію становлять міста на правах повіту, які виконують завдання як гміни, так і повіту [165].

Сфера діяльності воєводського самоврядування не порушує самостійності гміни і повіту. Воно має регіональне значення. Воєводству були довіренні завдання, пов'язані з творенням стратегії розвитку воєводства, а також впровадженням політики господарчого розвитку воєводства.

Згідно з записами закону про воєводське самоврядування, воєводства виконують завдання в таких сферах: 1) публічна освіта, в тому числі вищі навчальні заклади; 2) промоція і охорона здоров'я; 3) культура і охорона пам'яток культури; 4) соціальна допомога; 5) сімейна політика; 6) модернізація сільських територій; 7) охорона навколишнього середовища; 8) боротьба з безробіттям і активізація локального ринку праці; 9) громадський транспорт і публічні дороги; 10) фізична культура і туризм.

Більш того, воєводське самоврядування реалізує такі функції: 1) догляд за польскістю, а також виховання національної, громадської, культурної і локальної самосвідомості жителів; 2) заохочення до економічної активності; 3) підвищення рівня конкурентності та інноваційності економіки воєводства; 4) збереження цінності культурного і природничого середовища [166].

У Польщі закон може делегувати до виконання одиницям місцевого самоврядування інші, ніж власні публічні завдання, у разі виникнення обґрунтованих потреб держави, визначаючи одночасно спосіб їхньої передачі. Виконання делегованих завдань зі сфери державного управління має обов'язковий характер. Крім делегованих завдань, на основі закону існує також можливість передачі таких завдань шляхом порозуміння (завдання за дорученням) між одиницею місцевого самоврядування і органом урядової адміністрації. Також законом до органів місцевого самоврядування можуть делегуватися завдання зі сфери організації приготувань і проведення загальних виборів і референдумів [113, с. 149].

На сьогодні в Польщі джерела фінансування гміни визначаються спеціальним законом від 13 листопада 2003 р. про доходи одиниць місцевого самоврядування. В ньому прописано, що основними джерелами фінансування базової одиниці місцевого самоврядування Польщі є: власні доходи; загальні субвенції; цільові дотації з бюджету держави; кошти з бюджету ЄС та кошти з інших закордонних джерел, що надаються на безповоротній основі. Для місцевої фінансової системи, а також для ступеня самостійності і незалежності гміни дуже важливим є можливість самостійно обкладати податками і місцевими виплатами, а також право визначати їх кількість і суму в правових рамках [109, с.45].

Джерела фінансування АТО вищого рівня місцевого самоврядування прописані також в законі про доходи вищих одиниць місцевого самоврядування, прийнятого 13 листопада 2003 р. Повіти і воєводства фінансуються з таких джерел: власні доходи; загальна субвенція; цільова дотація з бюджету держави; кошти з бюджету ЄС; кошти з інших

закордонних джерел, що надаються на безповоротній основі; інші кошти, які прописані в законодавчих актах [113, с. 162].

Органи місцевого самоврядування в Польщі мають високий рівень самостійності, але по відношенню до них здійснюється контрольно-наглядова діяльність. Нагляд, спираючись на критерій легальності діяльності, є типовим для децентралізованих структур державного управління.

Згідно зі ст. 171 Конституції Польщі, «діяльність місцевого самоврядування підлягає нагляду з точки зору легальності» [134, с. 66]. Єдиним критерієм нагляду над гміною, повітом і воєводством є критерій відповідності.

У Конституції Польщі записано, що органами нагляду є прем'єр-міністр, воєвода. «Політичним офісом» воєводи є колегія. У неї входять віце-воєводи, гендиректор адміністрації, начальник поліції, пожежної охорони [75].

В сфері регіональних фінансових справ нагляд здійснює регіональна рахункова палата. Більш того, контрольно-наглядові повноваження має і Сейм, який за пропозицією прем'єр-міністра, може розпустити законодавчий орган місцевого самоврядування, якщо цей орган грубо порушує Конституцію або Закон. Ухвалення такого рішення Сеймом рівнозначне розпуску всіх органів місцевого самоврядування цього рівня. У такій ситуації прем'єр-міністр, за пропозицією міністра у справах державного управління, визначає особу, яка до часу виборів нових органів одиниць місцевого самоврядування виконує їхні функції [134, с. 66].

Наглядовим органам надається право запиту необхідної інформації і даних, що стосуються організації і функціонування гміни, повіту і воєводства. Більш того, закон зобов'язує вуйта, старосту і маршалка надавати воєводі всіх ухвалених рішень законодавчого органу самоврядування протягом семи днів від їх прийняття. Наглядові органи мають можливість призупинити ухвалені рішення органами місцевого самоврядування цієї одиниці. Органи місцевого самоврядування мають право

оскаржити наглядові рішення в суді впродовж 30 днів від дня їх оголошення [113, с. 166].

Ради повітів і гмін Польщі обираються на чотирирічний термін. Ці ради, в свою чергу обирають керівників місцевої адміністрації. На регіональному рівні діє подвійна структура – з одного боку, виборний сеймик – провінційний законодавчий орган, який обирається на чотирирічний термін, та маршалек воєводства, що представляють місцеве самоврядування, а з іншого – воєвода, що призначається прем'єр-міністром з його власного адміністративного апарату. Тим не менш, функції місцевого самоврядування та адміністрації чітко розділені і немає ієрархічного підпорядкування між ними. Місцеві вибори проводяться раз в чотири роки на всіх трьох рівнях і в один день. Після народних виборів ради призначають виконавчу владу правління (*zarząd*), в склад якої входять від 3-х до 5 членів. Голову правління називають старостою в повітах та маршалком у воєводствах. Правління може бути відкликано радою раніше чотирирічного терміну [93]. Натомість воєвода в сфері завдань урядової адміністрації, що реалізуються у воєводстві має право вимагати від органів урядової адміністрації поточної інформації і пояснень щодо їх діяльність. Воєвода може, також в порядку адміністративного рішення, припинити адміністративне виконання. Призупинення адміністративного виконання може наступити в особливо обґрунтованих випадках, на визначений час, і може стосуватися діяльності кожного органу, що веде таке виконання.

Прийнята модель публічної влади в воєводстві надає можливість:

- обмежити нагляд урядової адміністрації над самоврядуванням та зробити воєводське правління відповідальним лише перед воєводським сеймиком.
- уникнути ієрархічної системи підпорядкування правління воєводства і його голови – маршалка керівництву центральних органів [8, с.115].

Важливим механізмом регулювання діяльності органів місцевого самоврядування в Польщі є референдум, який уособлює контроль населення за владою гміни. На референдумі вирішуються найважливіші питання місцевого значення. Ініціаторами в проведенні референдуму, який може відбутися з будь-якого питання, що має важливе значення для гміни, можуть виступати ради гміни або 10% мешканців, які мають право голосу при цьому їхні підписи повинні бути зібрані протягом 60 днів. Якщо в референдумі взяло участь не менш як 30% мешканців, котрі мають право голосу, то він вважається таким, що відбувся [93].

Отже, за результатами та наслідками реформи Польщі можна сказати, що була створена децентралізована система АТУ. В процесі європейської інтеграції ще до вступу в ЄС Польщею була прийнята п'ятирівнева система NUTS. У результаті проведеної АТР в Польщі місцеве самоврядування функціонує на трьох рівнях: гміни, повіти і воєводства. Органи самоврядування на цих рівнях виконують власні і делеговані завдання. Найбільше власних завдань отримали базові одиниці – гміни, тому що ці одиниці найбільше наближені до жителів цієї спільноти, і їх основне завдання полягає в наданні мешканцям загальних послуг, таких, як освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога, культура, а також забезпечення доступності технічної інфраструктури. Органи місцевого самоврядування мають достатній рівень фінансової самостійності, особливо на рівні гміни. Основними джерелами фінансування базової одиниці місцевого самоврядування Польщі є: власні доходи; загальні субвенції; цільові дотації з бюджету держави; кошти з бюджету ЄС та кошти з інших закордонних джерел, що надаються на безповоротній основі. По відношенню до органів місцевого самоврядування, згідно з Конституцією, здійснюються контрольні-наглядові функції прем'єр-міністром, воєводою, а у сфері регіональних фінансових справ – регіональною рахунковою палатою; також Сейм Польщі має право розпустити орган місцевого самоврядування за поданням прем'єр-міністра у випадку порушення ним Конституції або

Закону. Натомість органи місцевого самоврядування отримали право судового захисту.

Угорщина є унітарною державою; найбільш важливі рішення приймаються виключно на національному рівні, тобто, урядом і парламентом. Управління місцевими справами здійснюється органами місцевого самоврядування. Відповідно до вимог ЄС, в березні 1998 р. Угорщина прийняла національну концепцію регіонального розвитку, що передбачала утворення 7 регіонів статистичного планування відповідно до NUTS. У 1999 р. в рамках системи NUTS на рівні NUTS 2 утворено 7 регіонів, а в кожному з цих регіонів почали функціонувати ради регіонального розвитку, відповідальні за опрацювання програм територіального розвитку для певного регіону. Наступний рівень NUTS 3 відповідає 19 округам і столиці Будапешт, на цьому рівні були утворені ради розвитку округу. Наразі система NUTS в Угорщині становить когерентну систему від NUTS 1 до NUTS 5: NUTS 1 – три великі регіони, що налічують понад 3 мільйони жителів (Центральна Угорщина, Задунайський край і Велика низина); NUTS 2 – сім регіонів, кожен з яких налічує близько 1,5 мільйона жителів; NUTS 3 – 19 округів, а також столиця Будапешт – близько 0,5 мільйонів жителів. NUTS 4 – 168 малих регіонів – 60000 жителів; NUTS 5 – 3152 муніципалітетів близько 3000 жителів [106].

Починаючи з 1990 р. система місцевого самоврядування Угорщини будувалася на основі принципів субсидіарності, децентралізації та вирішення місцевих справ громадами.

В Угорщині одиниці місцевого самоврядування виконували завдання, що мають обов'язковий і факультативний характер. Муніципалітет міг самостійно вирішити добровільно виконувати завдання, які не належать до сфери його обов'язків, але вони обов'язково повинні не відноситись до компетенцій інших суб'єктів управління. Кожен муніципалітет, незалежно від його розміру і можливостей, мав обов'язково надавати визначені Законом публічні послуги. До них належать: постачання питної води, дошкільне і

початкове навчання, охорона здоров'я, соціальна опіка, утримання муніципальних доріг і цвинтарів.

До власних завдань муніципалітету належали такі завдання:

1) локальний розвиток; 2) благоустрій; 3) охорона навколишнього середовища; 4) громадський транспорт; 5) прибирання території муніципалітету; 6) забезпечення протипожежної безпеки; 7) постачання енергії; 8) боротьба з безробіттям; 9) промоція здорового способу життя; 10) охорона прав національних меншин; 11) підтримка ініціатив спорту, культури і освіти.

Міста на правах регіону становили специфічну категорію, оскільки виконували завдання, як муніципалітету, так і регіону.

Округи виконували завдання, які муніципалітети не в змозі виконати. До завдань муніципалітету належали: 1) утримання середніх шкіл і колегіумів; 2) охорона прав дітей і молоді; 3) допомога особам з обмеженими можливостями; 4) утримання музеїв, бібліотек регіонального значення; 5) охорона історичних пам'яток; 6) охорона навколишнього середовища 7) благоустрій регіону; 8) планування економічного, суспільного і культурного розвитку; 9) розвиток самого регіону [125].

В Угорщині муніципалітету і округу, окрім власних завдань, що визначені законом про місцеве самоврядування, передавалися для виконання завдання зі сфери державного управління. За їх реалізацію відповідав секретар муніципалітету або округу. Делеговані завдання могли передаватися одиницям місцевого самоврядування на основі Закону або за розпорядженням уряду.

В Угорщині джерела фінансування місцевого самоврядування були прописані в дев'ятому розділі закону про місцеве самоврядування під назвою «Фінансування місцевого самоврядування» та в п'ятому розділі закону про публічні фінанси, а також в законі про місцеві податки. До джерел фінансування муніципалітету належали: власні доходи; частина державних

податків; доходи, отримані від інших господарчих організацій, дотації з бюджету держави; субсидії.

Самоврядування на рівні округу фінансувалося для реалізації публічних завдань з таких джерел: призначених державних податків, доходів, отриманих від інших організацій, дотацій і субсидій з бюджету держави, була також можливість оформлення кредитів і позичок. Округ, однак, на противагу муніципалітету, не мав права обкладати місцевими податками.

До власних джерел округу належали: доходи з продажу майна, яке округи отримали у власність, доходи з оренди або винайму, прибутки, відсотки, дивіденди з власної діяльності, штрафи за порушення норм охорони навколишнього середовища, доходи з продажу ліцензій [113, с. 158].

Контрольно-наглядові функції по відношенню до муніципалітету і округу в Угорщині виконував міністр у справах державного управління за посередництвом керівників адміністрацій, що функціонували в семи регіонах, утворених за системою NUTS. Керівник адміністрації контролював діяльність представницьких органів муніципалітету, його комісій, мера, загальні збори округу, їх голову, самоврядування національних меншин, а також місцеві товариства. У разі порушення законодавства, керівник вимагав виконати відповідні зміни і визначав кінцевий термін їх виконання. Якщо після цього терміну відповідні зміни не наступали, то керівник міг ініціювати провадження перед судом, конституційним судом або вимагати у мера скликання засідання представницького органу з метою скасування відповідних рішень. Якщо мер не скликав засідання, тоді керівник сам мав право скликати сесію представницького органу. Керівник не міг скасувати рішення органів місцевого самоврядування, тільки суд міг анулювати прийняті рішення [125].

Якщо рішення органу місцевого самоврядування порушувало Конституцію і Закони, то збори округу могли ухвалити рішення про його розпуск на пропозицію уряду і після консультацій з Конституційним Трибуналом. У випадку розпуску органу місцевого самоврядування через

парламент президент призначав комісара республіки, який до часу вибору нової влади, виконував функцію органу цієї одиниці місцевого самоврядування. Одиниці місцевого самоврядування мали право на оскарження в суді рішень, що стосуються оцінки легальності адміністративних актів [110,с. 10].

В містах Угорщини органи місцевого самоврядування обиралися по-різному, залежно від кількості населення. У муніципалітетах з населенням менше 10 тисяч діяла виборча система, згідно з якою створювався один виборчий округ. У більших містах та столиці члени ради обиралися за змішаною системою – частина представників обиралося в індивідуальних електоральних районах, решта – за партійними списками.

Крім обраних місцевих рад, законодавством були передбачені прямі вибори мерів. Місцева рада мала повноваження призначати місцевий референдум для вирішення питань уніфікації села, створення нового села, організації спільної ради або її розділення та інше. Зініціюватися місцевий референдум міг групою мешканців (кількість визначалася рішенням ради), щонайменше чвертю депутатів ради, її комітетом або громадською організацією. Рада приймала спеціальне рішення про проведення місцевого референдуму. У селі з населенням менше 500 мешканців рада делегувала питання референдуму на збори громадян села [106, с.50].

У 2011р. угорським парламентом була прийнята Нова Конституція, яка набула чинності 1 січня 2012 р. Окрім того, були прийнято близько 50 нових законів, у тому числі закон «Про місцеве самоврядування» від 21 грудня 2011 р. Головною метою зміни законодавства Угорщини було скорочення боргу місцевої влади перед державою, оскільки з 2006 р. по 2009 р. борг виріс у два рази і складав 3,9 % ВВП. Уряд Угорщини підкреслив, що ця мета повинна бути досягнута шляхом раціоналізації місцевого управління. Головні зміни в функціонуванні місцевого самоврядування в Угорщині стосувалися, насамперед, економії коштів та того, що органи місцевого управління повинні вирішувати лише місцеві питання та надавати послуги місцевого

значення, а все інше повинно відбуватися лише під наглядом центрального уряду [97].

Якщо до 2011 р. Угорщина планувала посилити статистичні регіони, то із введенням централізованої системи управління структурними фондами раніше створені мікро- і макрорегіони, а також старі округи стали зайвими в процесі планування і розподілу коштів. Новий уряд скасував регіони NUTS 2 на адміністративній мапі і запровадив нову адміністративну структуру мезорівня, а саме – інституцію районів [98, с.231]. Насі в Угорщині існує 175 районів в округах та 23 в столиці. Їхнє завдання – представництво державної адміністрації на локальному рівні. Раніше ці повноваження належали нотаріусам місцевого самоврядування, які водночас були і головами місцевих адміністрацій. З 01.01.2013 р. майже всі делеговані повноваження і функції були передані районним управлінням, що підпорядковані окружним підрозділам центральної влади. В результаті муніципалітети втратили велику частину фінансування та відбулося значне скорочення їхнього штату.

Законом про місцеве самоврядування також було скасовано прямі вибори мера; натомість затверджено вибори мерів муніципальною радою з числа її членів [136].

Угорська система місцевого самоврядування була дворівневою, проте зараз наближається до монополізації державної влади. Фінансова автономія органів місцевої влади значно знизилась. Також сфера охорони здоров'я та освіти, які раніше були підпорядковані органам місцевого самоврядування і становили 86% від місцевих видатків, були передані до компетенції державним органам.

Після проведених змін власні доходи округів залишилися стабільними, проте значною мірою були скорочені державні субсидії. Більш того, система центральних дотацій стала більш жорсткою, в результаті чого органи місцевого самоврядування втратили можливість вільно розпоряджатися фінансовими надходженнями, що виділяються на місцеві потреби. Крім

зниження обсягів повноважень, фінансових ресурсів, також були знижені фінансові дотації та частина податків, з яких фінансувались муніципалітети.

Згідно з Конституцією Угорщини, право місцевих і регіональних влад на звернення до суду для захисту своїх прав, не гарантується. Органи місцевого самоврядування не мають права на ефективний судовий захист для забезпечення вільного здійснення своїх повноважень або можливості захищати свої права. Існує лише можливість судового вирішення суперечок з іншим органом влади.

Як відомо, однією з найважливіших умов самостійності місцевого самоврядування є *фінансова автономія*. Конституцією Угорщини у ч.1 ст.32 передбачається, що органи місцевого самоврядування можуть «встановлювати свій власний бюджет і незалежно їм управляти» [164], проте фінансова автономія місцевого самоврядування після проведених змін різко зменшилась. Новий закон «Про місцеве самоврядування» підкреслює необхідність контролю над місцевими бюджетами. Муніципалітети можуть встановлювати земельний податок, муніципальні податки, місцеві корпоративні податки; отримувати доходи з операцій з нерухомістю та зборів за комунальні послуги; мають право на державні дотації, які визначаються парламентом щороку. Округам не дозволяється стягувати місцеві податки. За відсутності достатніх коштів муніципалітети повинні просити державного фінансування, яке проводиться тільки два рази на рік. В основному кредити надаються містам або округам, що означає неможливість кредиту для маленьких муніципалітетів. Таким чином, можна стверджувати, що місцеве самоврядування є фінансовим тягарем для держави [98, с.237].

Отже, попередня система місцевого самоврядування Угорщини, починаючи з 1990 р., будувалася на основі принципів децентралізації, субсидіарності та вирішення місцевих справ громадами, що було впроваджено внаслідок проведеної АТР. У процесі євроінтеграції, в березні 1998 р. Угорщина прийняла національну концепцію регіонального розвитку, що передбачала утворення 7 регіонів статистичного планування відповідно

до NUTS. В результаті проведеної АТР був впроваджений дворівневий поділ на муніципалітети і округи. В Угорщині одиниці місцевого самоврядування виконували завдання, що мають обов'язковий і факультативний характер. По відношенню до муніципалітету і округу в Угорщині контрольно-наглядові функції виконував міністр у справах державного управління за посередництвом керівників адміністрацій. Керівники адміністрацій контролювали роботу представницьких органів муніципалітету, його комісій, мера, загальних зборів округу, їхнього голови, органів самоврядування національних меншин, а також діяльність місцевих товариств. Між тим органи місцевого самоврядування в Угорщині були наділені правом судового захисту. Органи місцевого самоврядування на рівні муніципалітету і округу мали власні і делеговані повноваження і відповідний рівень фінансування. Проте після впровадження конституційних змін, у 2012 р. відбулась суттєва централізація публічного врядування. Норми, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування Угорщини, перестали відповідати основним принципам Європейської хартії місцевого самоврядування. Було зменшено фінансування органам місцевого самоврядування та велика частина повноважень була передана державному управлінню. Місцева влада в Угорщині залишається в сильній залежності від урядових грантів. Посилено контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування. Тепер ці органи мають обмежену можливість для захисту своїх інтересів, що не є ефективним у світлі відповідних положень Хартії місцевого самоврядування.

В Чехії, відповідно до розпорядження Ради міністрів Чеської республіки з 1998 р., а також закону про підтримку регіонального розвитку було впроваджено поділ NUTS. Він являв собою такий поділ: NUTS 1 – вся держава; NUTS 2 – 8 регіонів; NUTS 3 – 14 країв; NUTS 3 – 77 районів; NUTS 5 – 6248 муніципалітети.

Державна політика регіонального розвитку Чехії проводиться відносно 14 самоврядних країв (NUTS 3), натомість європейська політика – на рівні 8 регіонів – NUTS 2. В 1999 р. на рівні регіонів NUTS 2 утворено комітети

управління і моніторингу, завданням яких є координація впровадження регіональних програм [168].

Чеське право забезпечує засаду презумпції компетенції муніципалітету як базової одиниці місцевого самоврядування, що означає, що до компетенції муніципалітету належать всі справи локального значення, які не входять до повноважень самоврядного регіону. Не існує залежності між муніципалітетом і регіоном – обидві одиниці діють від власного імені і на власну відповідальність і мають свою сферу завдань і компетенцій. Як муніципалітет, так і регіон реалізують завдання одночасно, як зі сфери місцевого самоврядування, так і делеговані. Делегування завдань зі сфери державної адміністрації відбувається виключно на основі Закону. До власних завдань муніципалітету належать всі ті завдання, які відносяться до сфери інтересів муніципалітету і його жителів.

Муніципалітети в Чехії виконують власні завдання, охоплюючи, зокрема, справи пов'язані з: 1) управлінням муніципалітетом; 2) бюджетом муніципалітету; 3) фінансовими ресурсами муніципалітету, локальними податками; 4) власністю муніципалітету; 5) складовими одиницями муніципалітету; 6) виданням актів місцевого права; 7) локальним референдумом; 8) силами муніципальної поліції; 9) призначенням адміністративних покарань; 10) програмою розвитку муніципалітету; 11) співпрацею з іншими муніципалітетами; 12) протипожежною безпекою; 13) дошкільною і початковою освітою; 14) охороною здоров'я; 15) запобіганням алкоголізму [113, с. 155].

Як у випадку муніципалітету, до власних завдань регіону належать справи, пов'язані безпосередньо з інтересам регіону і його жителів, які не були передані законом на користь державної адміністрації. Виконання власних завдань регіоном не передбачає підпорядкування урядовій владі, але при цьому мусить діяти відповідно до закону.

До завдань регіону, зокрема, належать: 1) управління справами регіону; 2) розроблення та прийняття бюджету регіону; 3) управління власністю

самоврядного регіону; 4) прийняття актів міського права; 5) затвердження програми розвитку регіону; 6) вироблення стратегії розвитку туризму регіону; 7) транспортна політика; 8) підтримка середніх шкіл, підтримка інституцій, що займаються вихованням дітей та молоді; 9) охорона здоров'я, підтримка чистоти в регіоні [113, с. 156].

Окрім власних завдань, одиниці місцевого самоврядування Чехії виконують завдання, делеговані зі сфери державного управління, які вони реалізують за фінансові кошти, отримані з бюджету держави. Делегування тих завдань може відбуватися лише законодавчим шляхом. Муніципалітети, однак, мають право укласти договори щодо перенесення частини делегованих завдань від одного муніципалітету іншому.

Сьогодні на рівні муніципалітету Чехії існує велика диференціація у сфері делегованих завдань, які виконуються муніципалітетами, що пов'язано з ліквідацією адміністрацій на рівні району в структурі державного управління. Після ліквідації адміністрацій району в 2003 р. частина завдань була розділена частково між самоврядними регіонами і муніципалітетами з розширеними повноваженнями. З точки зору реалізації делегованих завдань, чеське законодавство виділяє кілька категорій муніципалітетів:

1. Першу групу становлять всі муніципалітети, кожен з яких якоюсь мірою виконує базові делеговані завдання, тобто компетенції першого ступеня. До них належить утримання локальних доріг, охорона навколишнього середовища, водне господарство.

2. До другої групи відносять так звані, муніципалітети зі збільшеною адміністрацією муніципалітету, які займаються, між іншим, приготуванням і проведенням парламентських і місцевих виборів, реєстрацією народжуваль, смертей, шлюбів, опікою будівельних справ, охороною природи тощо. То все делеговані компетенції другого ступеня.

3. До третьої групи відносяться муніципалітети з розширеними повноваженнями, які отримали більшість повноважень колишньої районної адміністрації. До компетенцій тих одиниць відносять справи видачі

водійських прав, документів, що посвідчують особу, утримання доріг другої і третьої категорії, видачі ліцензії на торгівлю, дозволів у сфері пристроїв різного типу, охорона пам'яток культури, соціальна опіка над дітьми тощо. То все делеговані завдання третьої категорії. Такий статус отримали 205 муніципалітетів з 1 січня 2003 р.

Також на підставі законів завдання зі сфери державного управління передаються на реалізацію самоврядним регіонам з одночасним забезпеченням фінансових коштів на їх виконання. До таких завдань належать визначення охоронних територій, охорона пам'яток культури, прийняття певних рішень в кризових ситуаціях і т.д. [98, с. 237].

У Чехії джерела фінансування муніципалітету регулюються законом від 29 червня 2000 р. про поділ доходів з податків між одиницями самоврядування і державою. До доходів муніципалітету належать: власні доходи та інші доходи. Власні доходи поділяються на податки з господарської діяльності, доходи, що не мають податкового характеру (наприклад, оренда майна, дарування, штрафи що накладаються гмінами), доходи з продажу майна, комунальні облігації, позики). Інші доходи поділялися на субсидії, капітальні і некапітальні.

Доходами самоврядного регіону є власні доходи, такі як участь в державних податках, доходи з майна і майнових прав, доходи з господарської діяльності та ін.

У Чехії, спочатку, в період між 1990 – 2000 рр., нагляд за виконанням муніципалітетом власних і делегованих завдань здійснювали адміністрації району, однак після їх ліквідації тогочасні їхні компетенції стосовно нагляду за функціонуванням муніципалітетів були поділені між різними структурами залежно від типу публічних завдань, що контролюються. Щодо виконання власних завдань муніципалітетами, то органом надзору є Міністерство внутрішніх справ. Нагляд за виконанням делегованих державних завдань муніципалітетом здійснює адміністрація регіону. Наглядові повноваження стосовно виконання власних і делегованих завдань самоврядним краєм

отримало Міністерство внутрішніх справ, а також органи центральної адміністрації. У випадку виявлення порушень органи надзору мають право вимагати від органів місцевого самоврядування негайних коректив упродовж трьох місяців. Якщо органи місцевого самоврядування не вчасно відреагували на зауваження, то Міністерство внутрішніх справ може ініціювати судове провадження в Конституційному суді, в результаті чого може бути скасований суперечливий з Законом акт, що був прийнятий цією одиницею місцевого самоврядування. Одиниці місцевого самоврядування Чехії мають право звернутись зі скаргою до Конституційного суду, якщо вважають, що діяльність або рішення наглядових органів порушують їхню самостійність [113, с. 168].

Регіональне і муніципальне місцеве самоврядування репрезентується місцевими радами, що обираються кожні чотири роки громадянами, які проживають на цій території. Члени рад обираються шляхом прямих, рівних виборів таємним голосуванням з використанням пропорційної виборчої системи. Кількість членів ради визначається пропорційно чисельності населення. Ради формують зі свого складу колективний орган виконавчої влади місцевого самоврядування – Правління. Члени Правління обирають зі свого складу мера (у випадку муніципалітету) і президента (у випадку регіону) як голову місцевої влади. Місцева адміністрація виступає в якості виконавчого органу місцевого самоврядування [168].

Місцевий референдум (Закон № 22/2004) є єдиним інструментом прямої демократії на муніципальному рівні. Будь-який місцевий громадянин може ініціювати референдум за умови підтримки петиції, підписаної необхідною кількістю місцевих виборців. Для невеликих муніципалітетів необхідно зібрати 30% підписів мешканців громади. А для муніципалітетів з населенням понад 200 000 достатньо буде 6% підписів громадян.

Таким чином, місцеве самоврядування в Чехії, що утвердилось внаслідок АТР, являє собою один із основних конституційних інститутів, який дозволяє населенню самоврядних територій, незалежно від органів

державної влади, вирішувати певні питання місцевого значення в межах власної та делегованої компетенції, обумовлених Законом республіки. Відповідно до розпорядження ради міністрів Чеської республіки була впроваджена система NUTS на п'яти рівнях. Муніципалітети забезпечують вирішення питань місцевого значення та здійснюють виконання делегованих повноважень. Окрім власних завдань, регіон виконує делеговані завдання. Муніципалітет та регіон Чехії забезпечені достатнім рівнем фінансуванням. По відношенню до самоврядного муніципалітету контрольно-наглядові функції до 2000 р. здійснювали адміністрації району, однак після їх ліквідації тогочасні їх компетенції стосовно нагляду за функціонуванням муніципалітетів були поділені за типом публічних завдань між Міністерством внутрішніх справ, що контролює власні завдання муніципалітету, і адміністрацією краю, що відповідає за виконання делегованих завдань муніципалітетом. Контрольно-наглядові повноваження щодо самоврядного регіону виконує Міністерство внутрішніх справ та органи центральної адміністрації. Органам місцевого самоврядування надано право на судовий захист. Також мешканці муніципалітетів мають право проведення місцевих референдумів.

У *Словаччині* система NUTS має таку структуру: NUTS 1 – вся держава; NUTS 2 – 4 регіони; NUTS 3 – 8 країв; NUTS 4 – 79 районів; NUTS 5 – 2891 муніципалітетів.

Одиниці місцевого самоврядування Словаччини – муніципалітет і самоврядний регіон у своїй діяльності дбають про всебічний розвиток своєї території, а також про задоволення потреб своїх жителів. Вони виконують як власні завдання і компетенції, так і завдання державної адміністрації [108].

Згідно з законом Словаччини про муніципалітет, його завданнями є :

- 1) управління майном муніципалітету, а також державною власністю, відданою на утримання муніципалітету;
- 2) опрацювання і затвердження бюджету муніципалітету;
- 3) прийняття рішень у справі локальних податків;
- 4) забезпечення справ будівництва;
- 5) будівництва і утримання комунікаційних

шляхів муніципалітету, громадських місць, цвинтарів, дбання про культурні пам'ятки і місця національної пам'яті; 6) надання публічних послуг; 7) забезпечення і підтримування здорового способу життя, освіти і праці жителів муніципалітету, охорона навколишнього середовища, забезпечення можливості занять спортом і реалізації культурних потреб; 8) охорона прав споживачів; 9) благоустрій муніципалітету; 10) впровадження економічної та інвестиційної діяльності в інтересах локальної спільноти й розвитку муніципалітету; 11) організація муніципального референдуму; 12) забезпечення громадського порядку [113, с. 160].

Завдання самоврядування регіону в Словаччині визначає закон про вищі одиниці місцевого самоврядування, що був прийнятий 4 липня 2001 р. Відповідно до цього закону, до завдань регіону належать: 1) забезпечення опрацювання і реалізації соціальних програм, економічного й культурного розвитку регіону; 2) приготування і затвердження планів благоустрою регіону; 3) ефективне використання природних і людських ресурсів регіону; 4) впровадження інвестиційної та економічної діяльності з метою забезпечення розвитку регіону і реалізації потреб його жителів; 5) забезпечення охорони навколишнього середовища на території регіону; 6) забезпечення умов для поширення культурних цінностей, розвитку культури, охорони пам'яток; 7) координація розвитку туризму; 8) координація розвитку фізичної культури, а також опіки над дітьми і молоддю [113 с. 161].

У Словаччині законом про муніципалітет частина завдань зі сфери державної адміністрації передається муніципалітету, в випадку, коли вони можуть їх виконати більш раціонально і ефективно. Водночас суб'єкт делегування мусить забезпечити фінансовими коштами реалізацію переданих завдань. Виконання делегованих завдань контролюється адміністрацією регіону, що діє від імені уряду. Також самоврядний регіон може виконувати делеговані завдання зі сфери державного управління на

подібних засадах, що і муніципалітет, тобто за умови забезпечення фінансових коштів на реалізацію делегованих завдань [113, с. 175].

Детальна правова регуляція локальних фінансів, Словаччини прописана в законі від 23 вересня 2004 р. про засади бюджетування одиниць місцевого самоврядування. Доходами муніципалітету є: місцеві податки і виплати; доходи з майна, продажу або оренди власності муніципалітету; спадок і подарунки передані на користь муніципалітету; санкції з порушення фінансової дисципліни: частина державних податків; дотації з бюджету держави і державних фондаций на покриття коштів реалізації завдань зі сфери державної адміністрації; кошти з бюджету ЄС; інші доходи.

Доходами самоврядного регіону в Словаччині є: доходи від податків; доходи від майна; спадки і подарунки; санкції і покарання за порушення фінансової дисципліни; частина державних податків; кошти з бюджету ЄС [115].

У Словаччині нагляд за діяльністю одиниць місцевого самоврядування здійснює прокурор. Він перевіряє сумісність з правом актів, що видаються через органи муніципалітету і краю. Якщо він помітить в них порушення закону, то може виразити свій протест і закликати ці органи змінити прийняте рішення або скасувати. Орган одиниці місцевого самоврядування має 30 днів на розгляд цього протесту і 90 наступних днів на прийняття необхідних змін. Прокурор може також надіслати запит про початок впровадження в суді, а суд може видати рішення про скасування акта. Також генеральний прокурор має можливість надсилання запиту до Конституційного суду на перевірку сумісності з законом цього правового акта. Крім того, прокурор надає органам місцевого самоврядування необхідну інформацію щодо контролю за їхньою діяльністю. Органи місцевого самоврядування мають право на захист своїх інтересів у суді [115].

У місцевому самоврядуванні Словаччини органами прийняття рішень є муніципальні рада і мер. І муніципальна рада, і мер обираються безпосередньо територіальною громадою. Мер представляє муніципалітет з

усіх питань і відповідальний за прийняття рішень щодо муніципального майна, а також організації міської адміністрації. З членів муніципальної ради обирається виконавча рада. Виконавча рада є консультативно-дорадчим органом мера. Муніципальна Рада може також встановити інший тип консультативного органу, – комісії, до складу яких, крім обраних депутатів муніципальної ради, можуть входити місцеві жителі. Виконавчим органом міської ради є муніципальне управління. Його глава призначається муніципальною радою за пропозицією мера. Муніципальна рада призначає головного інспектора муніципалітету та начальника муніципальної поліції. Внутрішня структура органів місцевого самоврядування в містах і селищах ідентичні [115].

У Словаччині функціонують певні елементи прямої демократії на рівні місцевого самоврядування. Муніципальна рада може скликати муніципальні збори, на яких можна обговорювати відповідні питання, що стосуються життя муніципалітету. Місцевий референдум обов'язково проводиться у випадках об'єднання муніципалітетів, поділу муніципалітету та зміни їх назви. Місцевий референдум може бути скликаний за клопотанням громадян в кількості, що становить, принаймні 30% від населення громади, які мають право голосу [113].

Отже, у Словаччині місцеве самоврядування отримало реальну владу і достатні фінансові ресурси для здійснення своєї діяльності. Словаччина має п'ятирівневий поділ за NUTS, самоврядування функціонує на двох рівнях (муніципалітет та регіон). На місцевому рівні в Словаччині найбільш впливовими є муніципалітети. Функції органів місцевого самоврядування розподіляються на власні та на ті, що делеговані їм державною владою. Компетенції рівнів місцевого самоврядування не перетинаються, кожен із них має певну сферу своїх завдань. Самоврядний муніципалітет і регіон забезпечені власними доходами. Контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснює прокурор. Місцеве самоврядування Словаччини

має право на судовий захист. Також на рівні муніципалітету запроваджений такий елемент прямої демократії як референдум.

Підводячи підсумки аналізу результатів і наслідків реформ у країнах Вишеградської групи, варто відзначити, що в усіх чотирьох країнах, відповідно до вимог ЄС, був впроваджений поділ на п'яти рівнях NUTS. При цьому тільки в Польщі на рівні NUTS-2 діє регіональне (воєводське) самоврядування, а в усіх інших країнах Вишеградської четвірки – на рівні NUTS 3. Варто відзначити, що в Угорщині в 2012 р. було скасовано регіони NUTS 2 і було запроваджено райони – нову адміністративну структуру мезорівня.

Згідно з засадами децентралізації, одиниці місцевого самоврядування усіх держав Вишеградської групи отримали до виконання як власні завдання, так і делеговані. Але в Угорщині новим урядом майже всі делеговані завдання були передані районним управлінням, що підпорядковані окружним підрозділам центральної влади.

Компетенції між кожним рівнем місцевого самоврядування в Вишеградських країнах розподіляються таким чином: найнижчий рівень – муніципалітети, які реалізують послуги базової сфери відносно таких завдань, як освіта, охорона здоров'я, соціальна допомога, забезпечення водою, енергією, міський транспорт, натомість одиниці вищого рівня самоврядування надають ті послуги, яких муніципалітет не в змозі виконати, або ті завдання, які мають специфічний характер.

Найбільший перелік власних завдань для виконання мають гміни Польщі, в інших країнах муніципалітети, через невеликі розміри, не в змозі виконати таку велику кількість завдань.

Що стосується делегованих завдань, то найбільша їхня кількість була передана для виконання одиницям місцевого самоврядування в Чехії внаслідок ліквідації адміністрації на рівні району і передачі більшості їх компетенцій муніципалітетам і самоврядним регіонам.

Базовими джерелами доходів одиниць місцевого самоврядування в Вишеградських державах є: податки, доходи з комунальної власності, субвенції і дотації, позики, кредити.

Місцеві податки в усіх країнах Вишеградської четвірки можуть стягатися тільки муніципалітетами, лише в Словаччині вища одиниця місцевого самоврядування отримала право встановлення єдиного податку – податку на моторно-транспортні засоби.

Порівнюючи фінансову ситуацію одиниць місцевого самоврядування в кожній країні Вишеградських держав, можна стверджувати, що муніципалітети отримали значно більше інструментів і фінансових коштів на реалізацію завдань, ніж вищі одиниці місцевого самоврядування, які в більшій мірі залежні від фінансової допомоги з боку держави. В результаті змін 2012 р. муніципалітети Угорщини втратили велику частину фінансування.

Одиницям місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Словаччини надається право судового захисту своєї самостійності, а в Угорщині, після прийняття Конституції 2012 р., органи місцевого самоврядування не мають можливості повноправно відстоювати свої інтереси в суді.

У більшості Вишеградських країн контрольна-наглядова діяльність за місцевим самоврядуванням здійснюють органи державного управління, однак у Словаччині цю функцію виконує прокурор. Насамперед контрольна-наглядова функція здійснюється стосовно того, чи не суперечать правовим нормам держави рішення, що приймаються органами місцевого самоврядування.

В додатку В представлені моделі організації влади, що утворились внаслідок реформ у країнах, що нас цікавлять.

Як видно з додатку В, у процесі реформ Угорщина, Словаччина і Чехія сформували дворівневу систему АТУ, а Польща – трирівневу. Таким чином, тільки Польщі вдалося створити АТУ, де місцеве самоврядування наявне на всіх трьох ланках, а уряд займається питаннями, що виходять за рамки

місцевих справ. Також, як відображено у таблиці В 2.2, на регіональному рівні в Чехії і Словаччині самоврядування представлене радою і Президентом, а в Угорщині представником регіональної влади є губернатор.

Щодо контролю центральної влади над органами місцевого самоврядування, то як видно таблиці Д 2.3, тільки в Угорщині та Польщі на місцевому рівні є представники центральної влади. В Польщі на рівні воєводства центральною владою призначається воєвода. В Угорщині контрольно-наглядові функції виконує міністр адміністрації за посередництвом керівників адміністрацій в 7 регіонах NUTS. Але тільки в Польщі воєвода має право призупиняти протиправні рішення органів місцевого самоврядування, в Угорщині керівник адміністрацій не може скасувати нормативно-правові акти, прийняті органами місцевого самоврядування, таке рішення може прийняти тільки суд.

Польща, на відміну від інших країн Вишеградської четвірки, поєднує самоврядування, що представлене Сеймиком і Маршалком і інститут префектури, яким є Воєвода (дуалістична модель). У результаті проведення АТР всім країнам ЦСЄ вдалося запровадити форму прямої демократії на місцевому рівні у вигляді референдуму.

Отже, проведені в країнах ЦСЄ трансформації, створили держави нового типу, що служать громадянам та дають можливість громадянському суспільству формувати й контролювати органи публічної влади. Тільки в Угорщині в 2012 р. відбулися зміни, які призвели до того, що в даний час вона є державою з надто централізованим публічним врядуванням.

Висновки до другого розділу

Після розпаду соціалістичного устрою в країнах ЦСЄ новими демократичними урядами почали проводитися реформи, необхідні для трансформації існуючої системи. Однією з найбільш важливих у кожній з країн була АТР, що привела до зміни системи місцевого самоврядування

відповідно до сучасних вимог локальної демократії і національних традицій країн ЦСЄ.

АТР в Чехії, Словаччині та Угорщині спричинили сильну територіальну фрвагментацію, що відображала потребу надання самоврядним одиницям широкої автономії і свободи як основи для будівництва місцевої демократії, що призвело також до повернення попередньої системи та часів примусового укрупнення. В цьому сенсі ці держави можна віднести до моделі, що характерна для держав Південної Європи, в яких власне засади свободи, автономії і демократичної участі відіграють визначальну роль, а базові одиниці самоврядування є найменшими на континенті.

Зокрема, місцеве самоврядування Угорщини з 1990 р. до 2012 р. будувалося на основі принципів децентралізації та субсидіарності. Було утворено 7 регіонів статистичного планування відповідно до NUTS та впроваджений дворівневий поділ на муніципалітети й округи. З 2012 р. були впроваджені конституційні зміни, що привели до централізованої системи управління в країні. Органам місцевого самоврядування було значно зменшено фінансування, велика частина самоврядних повноважень була передана державному управлінню. Начасі органи місцевого самоврядування мають обмежену можливість для захисту своїх прав в суді.

Після реформування місцеве самоврядування Чехії є інститутом, за допомогою якого населення самоврядних територій незалежно від органів державної влади вирішують певні питання місцевого значення. В Чехії був встановлений дворівневий територіальний поділ (муніципалітети і регіон) та впроваджена система NUTS на п'яти рівнях.

Самоврядування Словаччини після АТР отримало можливість реальної влади та фінансування для її здійснення. Словаччина впровадила п'ятирівневий поділ за NUTS та АТП на двох рівнях (муніципалітет, регіон).

Натомість у Польщі утворилися гміни великого розміру, тобто тенденції до територіальної фрагментації там не було. Визначальною

основою функціонування місцевого самоврядування на найнижчих рівнях Польщі є засада ефективності, і саме в цьому аспекті вона репрезентує підхід, подібний до країн Північної Європи, які більше тяжіють до підвищення ефективності надання послуг громадянам через одиниці місцевого самоврядування.

Польща створила державу з децентралізованою системою АТУ. Місцеве самоврядування функціонує на трьох рівнях: гміни, повіти і воєводства. П'ятирівнева система NUTS була впроваджена Польщею ще до вступу в ЄС.

Отже, реформи АТУ в країнах Вишеградської групи здійснювалися відповідно до стандартів ЄС і привели до істотних змін в АТУ, зокрема всі країни ввели поділ за системою NUTS та впровадили місцеве самоврядування на базовому та вищих рівнях. До основних тенденцій реформування системи державного управління та АТУ на основі досвіду країн Вишеградської четвірки можна віднести: розуміння держави як інституту, що надає послуги громадянам, на противагу інструменту впливу в сферах, що регулюються правовими актами; деконцентрацію та децентралізацію державного управління через підтримку самоврядування; фіскальну децентралізацію, яка гарантує мінімальний або стандартний рівень державних послуг, що фінансується з державного бюджету. Польща, Чехія і Словаччина і надалі прагнутимуть максимально вдосконалювати системи місцевого самоврядування своїх держав, побудовані на принципах децентралізації та субсидіарності, а от Угорщина з 2012 р. впровадила конституційні зміни, які призвели до значної централізації влади. Результати розділу опубліковані у роботах [8, 10].

РОЗДІЛ 3. ОСОБЛИВОСТІ ТРАНСФОРМАЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ: ПЕРСПЕКТИВИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПОЛЬСЬКОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНІ

3.1 Трансформація місцевого самоврядування в Польщі в контексті гмінної та адміністративно-територіальної реформ

Однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму виступає місцеве самоврядування як інститут, що найбільш повною мірою здатний реалізувати право громадян на участь в управлінні державними справами.

Незадовільний стан розвитку демократії в Україні й недостатнє використання потенцалу місцевого самоврядування зумовлюють необхідність пошуку шляхів для реформування місцевого самоврядування. Для побудови держави нового типу з розвинутим місцевим самоврядуванням Україні надзвичайно важливо вивчати досвід інших країн, які вже провели АТР, зокрема Республіки Польща, яка успішно та динамічно провела реформу місцевого самоврядування та, за експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, є взірцем такого роду перетворень у ЦСЄ.

Варто відзначити, що становлення місцевого самоврядування в Польщі відбувалося за доволі різних умов протягом історичного розвитку. Короткий огляд еволюції розвитку місцевого самоврядування Польщі демонструє, що місцеве самоврядування Польщі зародилося ще в часи Першої РП, але воно обмежувалось становим характером держави та існувало на місцевому рівні серед шляхетського стану у вигляді сеймиків. На той час шляхта мала абсолютну владу як на центральному, так і на місцевому рівні та намагалася зберегти свою владу, гальмуючи реформування держави. Іноземні держави цим скористалися, і РП втратила свою незалежність на 123 роки, тому що була розділена між Росією, Австрією та Пруссією. Весь цей час місцеве самоврядування на польських землях розвивалося в різних умовах у складі

різних держав. Так, на польських землях у складі Росії місцеве самоврядування майже не розвивалося: міста були взагалі позбавлені права на самоврядування, а єдиною формою самоврядування були сільські гміни з досить обмеженою самоврядністю і повною залежністю від адміністрації на рівні повіту. Натомість у Пруссії було досить розвинуте місцеве самоврядування, проте обмежувалася участь у ньому поляків.

Після Першої світової війни в 1918 р. Польща відновила свою державність. Зокрема в 1921 р. була прийнято Конституцію, що гарантувала широкі права місцевому самоврядуванню на рівні воєводства, повіту, сільських і міських гмін, але як пізніше виявилось, воєводську ланку самоврядування вдалося впровадити лише в трьох з шістнадцяти воєводств Другої РП.

Після Другої світової війни в Польщі місцеве самоврядування існувало на рівні воєводства, повіту, міста і волості і діяло на основі декрету від 23.11.1944 р. З 1950 р. згідно з законом від 20.03.1950 р., почалася ліквідація будь-яких форм самоврядування в Польщі. Були створені народні ради, які також виконували загальнодержавні функції [137, с.23]. Адміністративна система в ПНР, як і в інших країнах східного блоку, базувалася на принципі переваги відомчих структур. Такий стан робив неможливим раціональне проведення соціальної та економічної політики в масштабі країни, а також на регіональному та локальному рівнях, заважаючи доцільній ієрархізації і вибору суспільних цілей, а потім – їх досягненню.

У результаті проведеної в 1975 р. АТР, територіальний устрій Польщі являв собою організацію 49 малих воєводств, замість попередніх 17, що не мали відповідних навичок та були занадто слабкі і їх, відповідно, було легше контролювати з центру. Всі основні функції державного управління зосереджувались у центральному апараті уряду [93, с.21]. У цій ситуації не функціонувало місцеве самоврядування, а на рівні воєводства були ще органи територіальної адміністрації, котрі мали загальний та спеціальний характер. Введення системи 49 воєводств та ліквідація повітів лише складало

уявлення про децентралізацію, насправді ж адміністрації спирались на централізовані відомчі структури. Спеціальні адміністрації, відповідно, були окремо підпорядковані міністерствам у Варшаві [3, с.258]. Відсутність місцевого управління і утворення нового рівня централізованого адміністрування соціалістичної держави в 1975 р. сприяло загостренню проблем, у тому числі проблеми нездатності управляти і виконувати завдання в управлінні в умовах криз і загроз національній безпеці.

Після падіння соціалістичної системи постала необхідність у глибокій структурній реформі публічної адміністрації, яка була розпочата у формі територіальної організації країни і децентралізації. Малі і слабкі воєводства були не тільки не в змозі взяти на себе функції виконання завдань регіонального характеру, а й будь-яких інших, більш серйозних, повноважень з управління громадськими справами [130]. Польщі вдалося реформувати державу в рамках процесу демократизації. Однією з ключових змін було відновлення місцевого самоврядування на базовому – гмінному рівні та проведення АТР.

Цей розділ присвячений АТР, сучасним тенденціям розвитку місцевого самоврядування в Польщі та можливостям впровадження досвіду Польщі в Україні й побудований переважно на експертних оцінках на основі глибинних інтерв'ю з провідними польськими експертами у сфері місцевого самоврядування (див. Додаток Ж), що були зібрані під час стажування у Польському Сеймі у межах програми Міжнародних парламентських стажувань з 11 квітня по 8 липня 2016 р.

У першому підрозділі представлений аналіз експертних оцінок результатів та наслідків гмінної реформи та АТР в Польщі. Він побудований на основі аналізу питань, що обговорювались під час експертних інтерв'ю:

1. Перебіг гмінної реформи та АТР в Польщі та загальна оцінка реформ.
2. Який із етапів реформ був найважчим?

3. Як вступ до ЄС вплинув на розвиток місцевого самоврядування в Польщі?

4. Які зміни виявились найбільш значимими для функціонування місцевого самоврядування в Польщі?

5. Які проблеми реформи не змогла подолати? Які нові проблеми виникли після проведення реформи? (див. Додаток З)

Ці питання важливо дослідити для визначення перспектив успішності майбутнього реформування та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Після падіння соціалістичної системи в Польщі в 1989 р. розпочався процес демократизації. У цей час в країні відбувалися відповідні якісні зміни, проводились реформи, серед яких однією з найбільш успішних була АТР. Фундаментальними засадами АТР Польщі були такі: децентралізація державної влади, перехід державної адміністрації під муніципальний контроль, створення нового закону про місцеві вибори до місцевих рад, відтворення муніципальних юридичних осіб і відновлення майнових прав, обмеження державного втручання у місцеві справи, створення стабільної та контрольованої системи асигнування загальнодержавних коштів до місцевих бюджетів [118, с.77].

Загалом більшість експертів вважає реформу самоврядування успішною та позитивно оцінюють зміни, що відбулись. Адже, на їхню думку, реформа самоврядування є однією з найбільш ефективних у Польщі, оскільки саме вона сприяла розвитку громадянськості, крім того, їй вдалося подолати пасивність громадян. Опитувані зазначають, що уряд Є. Бузека, особливо його наукова група на чолі з М. Кулешою, надзвичайно ефективно та швидко, підготував і впровадив реформу. Уряд було сформовано в жовтні 1997 р., а в червні 1998 р., через 8 - 9 місяців роботи, були вже прийняті перші закони. Зокрема депутат Сейму РП, М. Голінська вважає гмінну реформу революційною та звертає увагу на те, що «все доводилось робити з нуля, шляхом проб і помилок. Коли якась гміна мала певний успіх, то всі інші брали з неї приклад» (див. Додаток К 6). На думку голови комісії

місцевого самоврядування та регіональної політики Сейму РП А. Мацієвського, саме завдяки самоврядній реформі люди чітко зрозуміли завдання та повноваження представників місцевого самоврядування та свої права та обов'язки як члена громади (див. Додаток К 3). Секретар ради гміни Госцерадув Я. Черв вважає, що важливим тут є те, що мешканці та локальні спільноти отримали реальний вплив на владу, а істотним недоліком реформи, на його думку, є роздроблення повітових одиниць (див. Додаток К 7).

Разом із тим професор Я. Войніцький вказує на такі недоліки, допущені під час реформування місцевого самоврядування Польщі: 1) реформа була підготовлена занадто швидко, 2) проект реформи, розроблений науковцями, був дещо змінений під час парламентської обробки (див. Додаток К 9).

Отже, високі оцінки реформи пов'язуються з її швидкістю, революційністю (що, в умовах України вже не спрацює через те, що питання реформи стоїть на порядку денному вже багато років), а також активізацією до участі, відповідальності, реального впливу на владу. Під час загального позитивного оцінювання реформи, деякі експерти вказали на окремі недоліки: зміна деяких елементів проекту реформи у процесі її впровадження, роздрібненість повітових одиниць тощо.

Як вже згадувалось, реформа місцевого самоврядування в Польщі була розділена на два етапи. В 1990 р. було повернуто гміни, і тільки в 1998 р. була згода парламентської більшості на створення ще двох ланок: повіту і воєводства. З поверненням гмін було прийнято Закон «Про гмінне самоврядування», що означав утворення місцевого самоврядування на базовому рівні, надання базовій одиниці самоврядування необхідних повноважень, права юридичної особи та судового захисту.

Проведення другого етапу реформи, що полягав в утворенні вищих одиниць самоврядування, зайняло значно більше часу і вимагало згоди політичних еліт., у тому числі з приводу кількості нових АТО [113, с.53].

Оцінюючи перебіг реформи, частина респондентів вважає найважчим перший етап реформи, тобто впровадження гмінного самоврядування; тому

що все робилося вперше, справа ускладнювалась відсутністю досвіду. Зокрема депутат Сейму РП С. Стшалковський називає його «етапом навчання управління» (див. Додаток К 5).

На думку 4 з 10 експертів, найскладнішим етапом реформи було впровадження воєводств, насамперед тому, що сама концепція воєводства або регіонального самоврядування була новою та з'явилася тільки в 1990-х рр. Також, враховуючи той факт, що науковці на чолі з М. Кулешою, планували модель воєводств як польську версію німецьких земель, з такими самими широкими повноваженнями, як у Німеччині та Австрії, частина правих угруповань політиків побоювалася, що якщо воєводства на заході Польщі отримають значну автономію в сфері, наприклад, зовнішньої політики чи економіки, то це призведе до посилення впливу Німеччини на ці землі, що пов'язано з приєднанням цих земель до Польщі після Другої світової війни. Це питання було вирішено обмеженням повноваження воєводств і розширенням повноваження надзору і контролю воєвод, додаючи до завдань воєводи поширення ідеї полькості та сприяння національній культурі та демократії. Найскладнішою проблемою було встановлення власне кількості воєводств, тому що до 1975 р. їх було 17, пізніше розділили територію Польщі на 49 воєводств, які не були самоврядними, а самоврядним може бути воєводство тільки за умови, якщо воно само себе забезпечує. Загалом воєводства були бідні, аграрні, слабкі та функціонували за рахунок державних дотацій, а не з власної діяльності. Було зрозуміло, що 49 воєводств – це забагато. Групою науковців було запропоновано адміністративний поділ на 12 воєводств, оскільки тільки 12 великих міст Польщі були найбільшими політичними і культурними осередками. Таке рішення зустріло великий спротив під час обговорення в Сеймі, не тільки з боку опозиції, але й з боку частини депутатів з тих регіонів, міста яких перестали бути центрами воєводств, і вони вважали, що в разі прийняття цього рішення, існує велика ймовірність, що вони програють наступні вибори. Модель 49 воєводств ніхто не обстоював, а 17 воєводств –

автоматичне копіювання ситуації до 1975 р. Врешті-решт шляхом компромісу вдалося прийняти варіант з 16 воєводствами. Зокрема депутат Сейму РП А. Квечень зазначає, що саме впровадження воєводств було найскладнішим етапом, зважаючи на велику кількість політичних суперечностей навколо цього питання. Натомість рівень гмін і повітів ідеально вбудовувалися в систему АТУ, з точки зору історії та традицій, хоча тут також були певні дискусії, але це було набагато простіше порівняно з воєводствами (див. Додаток К 4).

Інші опитувані вказують на те, що найскладнішим етапом реформування було впровадження місцевого самоврядування повітів. Секретар ради гміни Госцерадув Я. Черв зазначає, що то були зовсім нові одиниці і їх треба було будувати з самого початку, починаючи від створення адміністрації місцевого самоврядування та організації відповідних структур тощо (див. Додаток К 7).

Децо іншою була думка професора Л. Яньчука, який найскладнішим етапом реформування місцевого самоврядування вважає період з 1992 по 1996 рр., тому що 17 жовтня 1992 р. було прийнято так звану малу конституцію, яка заблокувала всі можливі реформи і настав етап централізації влади, який тривав до 1996 р. (див. Додаток К 10).

Отже, думки експертів щодо найскладнішого етапу реформи розділились: одні обґрунтовували складність гмінного етапу, другі – повітового, треті – етапу впровадження воєводств. При цьому у кожному випадку складність обґрунтовувалась новизною: чи то демократичних, самоврядних традицій (у випадку гміни та воєводства), чи то адміністративного рівня (у випадку повітів), чи то адміністративного поділу (у випадку воєводств).

Вступ до ЄС має дуже велике значення в історії Польщі. Ця подія започаткувала трансформаційні процеси та появу нового організаційного та інституційного виміру. Польща стала простором глибоких суспільних, економічних, політичних і культурних змін. Завдяки вступу до ЄС Польща

отримала додаткові можливості розвитку і модернізації місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування могло розраховувати на фінансову підтримку з боку ЄС, беручи участь в операційних програмах. Так, кошти ЄС в Польщі розподіляються на двох рівнях: 1) Міністерство розвитку, де частина коштів залишається на державному рівні, 2) воєводства, які отримують фінанси на операційні програми. Фінансову допомогу Польщі ЄС надає в декілька етапів, а саме період з 2004 по 2006 рр. був підготовчим і пізніше наступне бюджетування було з 2007 по 2013 рр. та триває з 2014 по 2020 рр. За цей період, звичайно, необхідно зуміти вдало та ефективно розпорядитися фінансами від Євросоюзу [139, с.18].

Більшість експертів позитивно оцінила вступ Польщі до ЄС, проте вони також наголосили на тому, що євроінтеграція відіграла важливу роль у розвитку місцевого самоврядування, але структурно та організаційно місцеве самоврядування сформувалося ще до вступу в ЄС. На їхню думку, важливим є те, що Польща спочатку реформувала місцеве самоврядування, а потім вступила до ЄС. Вони зазначають, що тільки після зміцнення місцевого самоврядування, і громадяни Польщі і ЄС, вирішили, що Польща має стати повноправним членом ЄС. Зокрема професор Я. Войніцький вважає, що це питання можна розглядати в двох аспектах: юридичному і практичному. На його думку, якщо вступ Польщі до ЄС розглядати крізь призму юридичного аспекту, то таких безпосередніх зрушень не відбулося, тому що саме етап реформування місцевого самоврядування був найголовнішим – це був процес демократизації польського устрою та руйнації соціалістичної влади, а етап європеїзації, вступ до ЄС, пов'язаний з процесом поділу коштів ЄС (див. Додаток К 9). Схожу думку висловив депутат Сейму РП А. Мацієвський, який зазначив, що «самоврядування є таким фундаментом, базисом держави. Хочу підкреслити, що спочатку було місцеве самоврядування, а потім вступ до ЄС. Спочатку була важка праця, а потім десерт і кава» (див. Додаток К 3).

Експерти також вказали, що вступ до ЄС був переломним моментом, тому що, завдяки коштам ЄС, вдалося вдосконалити інфраструктуру Польщі,

зробити більш доступними і якіснішими послуги, що надаються жителям органами місцевого самоврядування. Зі вступом до ЄС було відкрито нові джерела фінансування, і завдяки ним змінилася інфраструктура Польщі. Ці зміни відбулися не тільки завдяки старанній праці поляків, роботі уряду, але більшою мірою через те, що Польща, а найголовніше місцеве самоврядування Польщі, отримали можливість скористатися коштами ЄС. Місцеве самоврядування, а особливо базові одиниці місцевого самоврядування, отримали великий зиск зі вступу Польщі в ЄС, тому що відбулося значне покращення в їхній інфраструктурі та у функціонуванні місцевих інституцій, передусім це стосується фінансування, певних інвестицій, проектів, які були реалізовані, завдяки коштам ЄС. Професор Я. Войніцький вказує, що з точки зору практичного аспекту, завдяки значним фінансам ЄС, масово укладалися тротуари, будувалися будинки культури, басейни і т.д.; на його думку, їх було навіть занадто побудовано, так що наразі їх утримання не є раціональним. Також він зазначає, що витрата коштів ЄС була не до кінця продуманою. Кожне велике місто (Люблін, Радом та ін.) прагнуло мати летовище, їх будували, а потім виявлялося, що утримання тих летовищ є неефективним. Але все ж таки кошти ЄС сприяли модернізації сільських і міських гмін, і це вплинуло на те, що інфраструктура сіл і міст була модернізована, абстрагуючись від тих невдалих інвестицій, видно, як вступ до ЄС вплинув на розвиток місцевого самоврядування (див. Додаток К 9). Бурмістр гміни Білий Бір П. Міколаєвський зазначає, що зі вступом Польщі в ЄС та появою багатьох зовнішніх інституцій ЄС, котрі контролюють використання коштів ЄС, отриманих в рамках цієї структурної допомоги, збільшилась транспарентність (прозорість) діяльності самоврядування (див. Додаток К 1). На думку старости Щецинецького повіту К. Ліса, на кошти ЄС будувались сучасні автостради, театри, багато інвестувалося в будівлі, басейни, тільки не інвестували або слабо інвестували в людський капітал. «Ми не думали, що побудовані філармонії, театри, басейни і т. д., потрібно утримувати і, на жаль, недостатньо

інвестували в робочі місця, а саме завдяки їм розвивається країна» (див. Додаток К 8).

Таким чином, вступ до ЄС був визначною подією для місцевого самоврядування Польщі. Однак процес європеїзації не вплинув на формальну структуру місцевого самоврядування, оскільки до вступу в ЄС 1 травня 2004 р. місцеве самоврядування Польщі було вже сформовано. Проте програми фінансування ЄС були визначальними для реалізації великої кількості проектів на рівні місцевого самоврядування та стали чинником інфраструктурного оновлення міст і сіл Польщі. Незважаючи на позитивні зміни, що відбулися в місцевому самоврядуванні Польщі, після вступу до ЄС, експерти також вказали на певні помилки, зокрема нераціональне використання коштів ЄС.

Трансформаційні зміни, які відбулися в Польщі протягом 15 років, від круглого столу та виборів у червні 1989 р. до вступу в ЄС, створили міцний фундамент наступних перетворень в економічній, політичній сферах, у публічній владі, в політичній культурі і в громадській поведінці, що значною мірою сприяло прийняттю демократичних стандартів у сфері економіки, політики та суспільного життя [171, с. 387].

У процесі становлення місцевого самоврядування в Польщі відбулося багато змін, але необхідно визначити найбільш базові з них, що сприяли зміцненню та незалежності одиниць місцевого самоврядування як повноцінних органів публічної влади.

Велика кількість опитуваних вважає, що найголовнішими змінами АТР були демократичні перетворення в державі. Адже неможливо було формувати місцеве самоврядування за соціалістичного режиму. Потрібно було зламати ментальний хребет попередньої системи, оскільки активна громадська участь неможлива в недемократичній державі. Депутат Сейму РП А. Мацієвський зазначив: «Громадяни повинні відчувати, що вони можуть приймати рішення, і ці рішення будуть серйозно сприйматися владою. Але щоб усе це відбулося, був круглий стіл, були вибори 4 червня 1989 р. і

багато, багато іншого. Немає коротких доріг, немає чудової пігулки, яка оздоровить ситуацію в державі, все повинно бути переосмислено, методично впроваджено крок за кроком у дуже мудрий і ефективний спосіб» (див. Додаток К 3).

Інші експерти вважають, що важливим чинником демократизації була зміна виборчої системи для виборів вуйта, бурмістра і президента міста, тобто голови виконавчого органу гміни. В 2002 р. було прийнято закон, у якому зазначалося, що це орган одноосібний, який формується через безпосередні вибори, тобто самі мешканці вибирають вуйта, бурмістра, президента. На думку депутата Сейму РП А. Квечень, це мало величезне значення для самоврядності і зміцнило значення цих виборів, і зараз прямі вибори забезпечують дуже високий рівень участі громадян, таким чином створюється громадська основа, і це надзвичайно важливо (див. Додаток К 4). А от професор Я. Войніцький вважає, що така зміна має як позитивні, так і негативні сторони. «До позитивного можна віднести – посилення виконавчого органу, він вже не настільки є залежним від депутатів, вони не можуть його відкликати, але з іншої сторони, окремі вибори ради і мера, привели до такого явища, як різні більшості, наприклад, вуйт може бути вибраний правих поглядів, а рада – лівих. І часто відбувалося так, що рада блокувала вуйта» (див. Додаток К 9). Також частина опитуваних зазначила, що до негативного можна віднести те, що ради втратили можливість самостійно відкликати вуйта, бурмістра, президента міста, як, наприклад, в Італії, де представницькі органи можуть проголосувати за вотум недовіри виконавчому органу. В Польщі відкликання голови виконавчого органу можливе виключно через локальний референдум. Додатково ситуація ускладнюється тим, що не існує ліміту каденцій виконавчої влади. Це призвело до того, що в деяких гмінах представники виконавчої влади безперервно займають свої посади від 1991 р. Зокрема у виборах в 2010 р. з 109 великих міст в 44 виграли та стали президентами міст претенденти, які

почали виконувати владні повноваження щонайменше третю каденцію, а в менших гмінах ситуація ще гірша.

Значна частина експертів вважає, що найбільш значимими були зміни у питанні бюджетування і незалежності фінансових рішень. Зокрема депутат Сейму РП С. Стшалковський акцентував увагу на фінансовому аспекті, а передусім на фінансовій автономії. Він вважає, що ці зміни є найважливішими для місцевого самоврядування (див. Додаток К 5).

Отже, більшість експертів вважає, що найголовнішою зміною було впровадження демократії на локальному рівні, завдяки чому громадяни отримали реальні інструменти впливу на владу, можливість обирати і бути обраним. Опитувані також вказали на позитивні та негативні моменти в зв'язку з проведенням прямих виборів вуйта, бурмістра, президента міста, що сприяло посиленню їхньої ролі в стосунках з представницькими органами влади. До позитивних змін можна віднести заохочення виборців до участі у локальних виборах, а до негативних – брак плідної співпраці між радою і виконавчим органом. Також експерти відзначили важливість фінансової децентралізації, що означає високий рівень самостійності та незалежності органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на очевидну успішність АТР, в результаті якої одиниці місцевого самоврядування отримали повноваження, фінансову та функціональну незалежність, деякі питання не вдалося вирішити, а вже після самої реформи постали нові проблеми, які очікували свого рішення в майбутньому [118, с.88].

Опитані вважають, що завданням реформи була децентралізація влади і це у певний спосіб вдалося зробити, тому що багато завдань було передано самоврядуванню, але, на жаль, ті завдання досить часто передавалися без належного фінансування. Брак необхідних фінансових надходжень і є тим недоліком, який реформа не подолала. Немає відповідності між переданими завданнями на місцевому рівні і необхідним для їх виконання фінансуванням, а особливо слабкими у цьому сенсі є повіти. Результатом

того є досить відчутна різниця в заможності трьох рівнів місцевого самоврядування. Так, депутат Сейму РП М. Голінська вказує на проблему розподілу завдань та фінансових коштів: «Я думаю, що найбільшою проблемою є те, що часто місцеве самоврядування отримує певні завдання від держави, але на їх виконання не виділяються фінанси в такій квоті, в якій повинні виділятися, і тут потрібно вносити корективи або в питанні розподілу коштів, або в питанні розподілу завдань» (див. Додаток К 6). А секретар ради гміни Госцерадув Я. Черв вважає, що саме недостатній рівень фінансування повітів є однією з найважливіших проблем. На його думку, проблемою є значна кількість повітів та те, що за великої кількості власних та делегованих завдань до виконання повіти не мають відповідного фінансування (див. Додаток К 7).

Також фахівці наголошують на наступних проблемах: відсутність гарантії робочого місця працівникам адміністрацій місцевого самоврядування, суттєві проблеми в реалізації проектів публічно-приватного партнерства та недостатнє використання такого виду співробітництва гмін, як міжгмінні об'єднання. Невирішеним залишається питання чиновників місцевого самоврядування, тому що якщо на рівні урядової адміністрації існує таке поняття, як цивільний корпус, тобто чиновники працюють незалежно від зміни урядів, то на рівні місцевого самоврядування немає подібного. А новообраний вуйт має право звільнити всіх чиновників, тому що саме він є роботодавцем, в результаті чиновники, які працюють в органах місцевого самоврядування, не мають гарантованого робочого місця. Професор Я. Войніцькій вказує, що часто так і було, наприклад, у Варшаві в 2003 р. новообраний президент міста замінив всіх підлеглих, незалежно від ступеня їхньої кваліфікації (див. Додаток К 9).

Важливим питанням, яке не вирішила реформа, є співпраця місцевого самоврядування з приватним сектором (публічно-приватне партнерство). Йдеться про інвестицію на реалізацію певного проекту, у межах якої частину коштів надає приватний сектор, а частину – становлять публічні фінанси.

Якби така співпраця мала місце в Польщі, то місцевому самоврядуванню було б набагато легше виконувати свої функції, оскільки для виконання завдань не потрібно було виділяти 100% фінансів з місцевого бюджету, а тільки 50%, а інші 50% надходили б від приватного сектору. Така модель була започаткована в Англії і успішно функціонує в країнах Західної Європи. Професор Я. Войніцький зазначає, що в Польщі в 2005 р. було прийнято закон щодо приватно-публічного партнерства, але за три роки після появи цього закону, жоден проект не був реалізований. Чиновники побоювалися, що контакти з бізнесом – це корупція, але все це було в межах закону. Те, що запрацювало в Англії, не запрацювало в Польщі. В 2008 р. цей закон було змінено, його положення були послаблені, але все одно мали місце тільки одиничні інвестиції (див. Додаток К 9). Суттєвою проблемою є також те, що місцеве самоврядування майже не використовує міжгмінні об'єднання. Староста Щецинецького повіту Кшиштоф Ліс вважає, що «можна, насправді, було б багато завдань реалізовувати через міжгмінні об'єднання, бо одна гміна слабка, а об'єднання з 2–3 гмін можуть реалізовувати завдання у сфері, наприклад, освіти, утримання доріг, комунального господарства але цей проект не популярний у Польщі» (див. Додаток К 8).

Таким чином, експерти відзначили, що АТР в Польщі деяких проблем не вирішила, з'явилися і деякі нові проблеми після реформи. Передусім йдеться про відсутність гарантії робочих місць у місцевому самоврядуванні, слабку взаємодію органів місцевого самоврядування з приватним сектором у рамках публічно-приватного партнерства, недостатнє фінансування повітів, нерівномірний розподіл завдань та коштів, а також слабкий рівень діяльності міжгмінних об'єднань.

Підводячи підсумки здійсненого дослідження, можна стверджувати, що гмінна та адміністративно-територіальна реформи відіграли важливу роль у демократизації Польщі та формуванні громадянського суспільства. Реформа самоврядування проходила в два етапи: в 1990 р. почало функціонувати самоврядування на базовому гмінному рівні, а в 1998 р. з'явилися такі рівні

самоврядування – повіт та воєводство. Кожен із етапів був надзвичайно важливим та долав певні труднощі, адже все доводилося робити вперше. Вступ Польщі до ЄС мав велике значення для розвитку самоврядування, передусім, в плані отримання нових джерел фінансування, завдяки яким Польщі вдалося оновити свою інфраструктуру. Але саме становлення місцевого самоврядування відбулося здебільшого завдяки процесу демократизації, а не євроінтеграції. В результаті самоврядного реформування в Польщі відбулися значні зміни, серед яких найбільш значимими є: формування громадської свідомості, підвищення участі громадян на локальному рівні, можливість обирати і бути обраними, впровадження фінансової незалежності самоврядних одиниць. Попри успішність реформи, мали місце і недоліки, яких реформа не змогла подолати або які виникли внаслідок реформи, серед них: нерівномірний розподіл завдань і коштів, фінансова слабкість повітів, слабкий рівень взаємодії гмін на рівні міжгмінних об'єднань, відсутність гарантії робочих місць в місцевому самоврядуванні, слабка взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним сектором у рамках публічно-приватного партнерства.

3.2 Вплив адміністративно-територіальної реформи на стан місцевого самоврядування та розвиток демократії в Польщі

Польща після скасування соціалістичної системи обрала модель Західної демократії і намагалася сприйняти європейські принципи з урахуванням національної специфіки, такі як права людини і громадянина, політичний плюралізм, вільні вибори та місцеве самоврядування. Саме відродження місцевого самоврядування справедливо вважається одним із найбільших здобутків демократичної трансформації. Враховуючи те, що зовнішня політика України спрямована на євроінтеграцію, існує нагальна потреба вивчення сучасного стану та перспектив розвитку місцевого самоврядування демократичних країн, зокрема Польщі, з метою

конструктивного впровадження цього досвіду в сфері оптимізації АТУ і розбудови системи місцевого самоврядування в Україні.

У цьому підрозділі представлений аналіз експертних оцінок сучасних тенденцій і перспектив розвитку місцевого самоврядування в Польщі. Він побудований на основі аналізу таких питань, що обговорювались під час глибинних інтерв'ю:

1. Сучасний стан розвитку місцевого самоврядування в Польщі та ефективність функціонування його трирівневої структури.

2. Рівень автономності та самостійності місцевого самоврядування в Польщі.

3. Чи мають АТО Польщі достатньо ресурсів для виконання своїх повноважень? Якщо ні, то як це можна змінити?

4. Які форми участі громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні є поширеними? Чи на достатньому рівні забезпечена участь громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні?

5. Чи потребує місцеве самоврядування Польщі подальших змін?

Ці питання важливо дослідити для того, щоб оцінити ефективність функціонування місцевого самоврядування Польщі та можливість впровадження польського досвіду в Україні

Місцеве самоврядування Польщі функціонує на трьох рівнях: гміни, повіти та воєводства.

Гміна виконує завдання, спрямовані на задоволення колективних потреб спільноти, зокрема:

- технічна інфраструктура муніципалітету (гмінні дороги, освітлення вулиць, водопостачання тощо);
- соціальна інфраструктура (освіта, культура, охорона здоров'я тощо);
- порядок і громадська безпека, у тому числі (наприклад, організація дорожнього руху);
- екологія (наприклад, захист навколишнього середовища).

Гміна має статус юридичної особи і виконує публічні завдання від свого імені та під свою відповідальність. Окрім власних завдань, гміна виконує також завдання, делеговані урядом. Ці завдання гміна виконує не самостійно, а через урядову адміністрацію і від її імені.

Повіт виконує публічні завдання понадгмінного характеру, а саме:

- соціальної інфраструктури (наприклад, державна освіта, охорона здоров'я);
- технічної інфраструктури (наприклад, транспорт і дороги загального користування);
- порядку і громадської безпеки (наприклад, захист від повеней);
- екологічні (наприклад, геодезія, картографія) [106].

Повіт виконує громадські завдання від свого імені і під свою відповідальність, має своє майно та статус юридичної особи.

Воеводське самоврядування виконує завдання регіонального масштабу. Виконує громадські завдання від свого імені і самостійно під свою відповідальність, має власність та статус юридичної особи [13, с.62].

Експерти оцінили сучасний стан місцевого самоврядування Польщі та вказали на його сильні та слабкі сторони.

Опитані зазначають, що після 25 років проведення гмінної реформи можна дати оцінку змінам, що відбулися в місцевому самоврядуванні Польщі. І тут є, як позитив (зростання рівня активності громадян, модернізація гмін тощо), так і негатив (довготривалість влади певних еліт в гмінах і повітах, багатокаденційність тощо).

Частина експертів вважає, що трирівневий поділ місцевого самоврядування Польщі, є природним, враховуючи той факт, що самоврядною реформою було повернуто ті рівні, що існували до 1975 р., й держави з подібними кількістю населення та площею, такі як Іспанія, Італія, Франція, Англія чи Німеччина, мають три рівні місцевого самоврядування. Вони вважають, що для подальшого розвитку місцевого самоврядування важливим є те, щоб такий територіальний поділ залишився незмінним на

найближчі десятки років, як, наприклад, у США, де він не змінюється вже тривалий час. Депутат Сейму РП А. Мацієвський зазначає, що самоврядуванню Польщі бракує впевненості в тому, що найближчі 25 років, а краще найближчі 100 років, його структура залишиться незмінною, не буде нової виборчої системи. На його думку, має бути утворений такий катехізис, Біблія місцевого самоврядування, де був би список у рамках суспільного договору, список залізних засад, на що повинно спиратися місцеве самоврядування, для того щоб не було такої ситуації, коли нова влада, яка буде обрана через чотири роки, захоче впровадити такі зміни, наприклад, як скасування повітів або збільшення кількості воєводств. «Сьогодні в Польщі тривають багато дискусій, чи є потреба в такій територіальній одиниці, як повіт? Я відповідаю, що трирівневий поділ Польщі вдалий і повіт має функціонувати. Просто треба правильно розподілити завдання та фінанси між територіальними одиницями. Самоврядування мусить мати впевненість і стабільність та бути передбачуваним, і то є найважливіше» (див. Додаток К 3).

А професор Я. Войніцький дотримується іншої точки зору, вказуючи, що в наш час, в добу технічного прогресу багато справ стає можливим вирішити online або через електронну пошту і не потрібно особисто відвідувати адміністрації. В результаті територіальні одиниці можуть ставати більшими, і в подальшому, можливо було б добре замінити трирівневий поділ на дворівневий, але, він зазначає, що не можна однозначно сказати, що саме повіт потрібно ліквідувати (див. Додаток К 9).

Інші експерти впевнено стверджують, що в Польщі найслабшою ланкою в структурі місцевого самоврядування є саме повіти, через їхню слабку фінансову автономію (див. Додаток К 10). Також бурмістр Борне-Суліново Р. Петкевич-Хмельовська наголошує на проблемі у функціонуванні повітів, вказуючи, що компетенції гміни і повіту інколи пересікаються (див. Додаток К 2).

Деякі експерти, відзначивши ефективність функціонування місцевого самоврядування Польщі, разом із тим вказали на певні помилки та проблеми, зокрема секретар ради гміни Госцерадув Я. Черв звернув увагу на те, що до кандидатів на виконавчі посади в місцевому самоврядуванні немає вимог відносно їхньої кваліфікації, і теоретично може бути обрана особа, яка немає відповідних освіти та досвіду роботи (див. Додаток К 7).

Отже, більшість експертів відзначили високий рівень розвитку місцевого самоврядування Польщі. Ними були також вказані деякі недоліки в його функціонуванні: багатокаденційність, довготривалість влади певних еліт у гмінах і повітах, відсутність вимог щодо кваліфікації вуйта, бурмістра, президента міста, старости тощо. Щодо структури місцевого самоврядування, то можна стверджувати, що трирівневий поділ, який природний для Польщі, виходячи з того, що в результаті реформи були повернуті рівні, які існували до 1975 р., є ефективним, але також є думка, що в подальшому, з розвитком технічного прогресу, можливо, було б достатньо і двох рівнів місцевого самоврядування. Частина експертів вказали на певні недоліки в функціонуванні повітів. Опитані представники органів місцевого самоврядування вважають, що повіти є найслабшою ланкою в структурі місцевого самоврядування та висловлюють думку про доцільність скасування повітів. На противагу їм науковці та депутати Сейму РП зазначають, що повіти є необхідним структурним елементом місцевого самоврядування Польщі.

Важливою ознакою ефективного й самодостатнього місцевого самоврядування є високий рівень автономності та самостійності. Для реалізації своїх завдань органи місцевого самоврядування повинні мати достатній обсяг повноважень та впроваджений принцип субсидіарності, що надає можливість самостійно приймати рішення на локальному рівні.

Відповідно до законодавства республіки Польща, місцеве самоврядування має такі атрибути самостійності:

- статус юридичної особи місцевого самоврядування;

- право власності і незалежне розпорядження власним майном;
- право на ухвалення власного бюджету і розпорядження своїми фінансовими ресурсами, а також брати кредити, позики, випуск облігацій і т.д., відповідно до Закону про державні фінанси;
- власну адміністрацію;
- право на встановлення способу реалізації своїх завдань;
- право на встановлення організації управління, власних підприємств і інших власних одиниць.

Незалежність місцевого самоврядування гарантується Конституцією та іншими законами. Місцеве самоврядування підлягає судовому захисту (ст. 2 закону про місцеве самоврядування гміни, ст. 2 про місцеве самоврядування повіту і стаття 6 про місцеве самоврядування воєводства). Орган місцевого самоврядування має право оскаржувати в суді всі дії, які порушують його незалежність [118, с.92].

Стосовно ступеня незалежності місцевого самоврядування Польщі, то всі респонденти у своїх відповідях підкреслили високу ступінь його незалежності. Експерти зазначили, що автономія місцевого самоврядування в польському праві окреслена в декількох аспектах. Автономія правнича, в рамках якої можна говорити, що рівень автономності забезпечений конституційно і законно. Автономія функціональна, тобто поділ на завдання і доручення. Завдання для місцевого самоврядування Польщі випливають із законів, а доручення дає держава. Вони вважають, що найбільше питань викликає фінансова автономія, адже в законі зазначається, що доручення завдань місцевому самоврядуванню повинні надаватися пропорційно до бюджетних надходжень, але представники місцевого самоврядування часто скаржаться, що передусім за останні роки, місцевому самоврядуванню було делеговано багато нових завдань, пов'язаних з освітою, соціальних завдань, які не були профінансовані. Професор Я. Войніцький зазначає, що дохід місцевого самоврядування включає у себе власний дохід, який становить близько 50%, а решта коштів повинні надійти з різних трансферів з бюджету

держави – дотацій, субвенцій. «Якщо подивитися на бюджет гміни та повіту, то найбільше фінансів потребує освіта, охорона здоров'я, і частина коштів покривається з державної субвенції, але субвенція надходить у недостатньому розмірі. Отже, фінансова автономія є найбільш недосконалою» (див. Додаток К 9).

Всі опитані підкреслили високий рівень самостійності органів місцевого самоврядування та зазначили, що незалежність та автономність означають не відірваність, а відповідальність. Кожна гміна, воєводство і повіт є інтегральною частиною держави, якою керує відповідальна влада в інтересах громадян. Для управління потрібні свідомі громадяни і лідери місцевого самоврядування. Бурмістр Білого Бору П. Міколаєвський вважає, що незалежність місцевого самоврядування дуже висока, особливо завдяки тому, що вуйти, бурмістри і президенти міст обираються одноособово і беруть на себе всю відповідальність на час каденції, на яку їм надається мандат, і ця незалежність обмежується тільки виключно завданнями від держави (див. Додаток К 4). Депутат Сейму РП М. Голінська також вважає, що більшої незалежності місцеве самоврядування не потребує, тим більше після зміни закону про пряме обрання вуйта, президента і бурмістра, котрий дав абсолютну владу в руки конкретно виконавчій владі, в результаті чого багато повноважень отримала одна особа та знизилася роль ради (див. Додаток К 9).

Отже, експерти вказали, що місцеве самоврядування має високий ступень незалежності, щоб виконувати власні завдання та доручення від держави, особливо після прийняття закону про прямі вибори вуйта, бурмістра, президента міста тощо. Але існує думка, що прийняття цього закону знизило роль ради та надало одній особі занадто багато повноважень. Також було вказано на високий рівень правничої та функціональної автономії місцевого самоврядування Польщі та на недосконалість фінансової автономії.

З відродженням місцевого самоврядування в Польщі були прийняті важливі зміни щодо фінансування АТО, в яких реалізувались базові засади Європейської хартії місцевого самоврядування. Передусім впровадження засад субсидіарності, тобто права локальних спільнот на володіння власними засобами, достатніми для виконання своїх повноважень, засад адекватності, тобто регулювання кількості ресурсів, потрібних одиницям місцевого самоврядування для виконання своїх повноважень, а також податкова автономія.

Відбулась децентралізація публічних фінансів Польщі, що полягала передусім у:

1) забезпеченні одиницям місцевого самоврядування участі в публічних доходах відповідно до призначених їм завдань, тобто володіння через ті одиниці реальними доходами, що покривають видатки, пов'язані з реалізацією нових завдань;

2) забезпеченні одиницям місцевого самоврядування свободи в кількості податкових ставок і місцевих оплат;

3) забезпеченні відповідного рівня власних податків з одночасним обмеженням зовнішніх фінансових дотацій з державного бюджету [117, с.132].

Всі опитувані вказали на важливість питання фінансового забезпечення локальних одиниць.

Завдяки реформі органи місцевого самоврядування отримали можливість самі вирішувати свої фінансові питання. Саме через прямі вибори вони беруть на себе відповідальність та мають можливість господарювати, творити політику в самоврядуванні та формулювати стратегію розвитку своїх територіальних одиниць, спираючись на наявні кошти. Дуже важливою є передача різного роду субвенцій, частини податків до самоврядних одиниць, що за відповідного управління насправді працює.

Опитувані акцентують увагу на тому, що власні кошти місцевого самоврядування – це лише половина доходу місцевого бюджету, а іншу

половину потрібно отримати іншим способом, і найголовніше тут – це частка з загальнодержавних податків, господарча діяльність. Однак, з іншого боку, місцеве самоврядування не є фірмою та має надавати послуги, а не заробляти. Поки проблема дефіциту в фінансуванні місцевого самоврядування вирішується за рахунок коштів ЄС, але з 2020 р. Польща вже не буде їх отримувати, тобто кошти з ЄС є лише тимчасовою пільгою. На думку експертів, для вирішення проблем з фінансуванням потрібний більш системний підхід. Частина респондентів вважає, що недостатнє фінансування місцевого самоврядування – провина депутатів, а інші – вказують, що це є проблемою політичних реалій держави. Депутат А. Мацієвський наголошує, що все залежить від стану бюджету країни. Начасі Польщі важко в достатньому обсязі фінансувати державний та місцеві бюджети (див. Додаток К 3). А от бурмістр Борне-Суліново Р. Петкевич-Хмельовська стверджує: «До самоврядування делегуються завдання, які виконуємо іменем скарбу держави, на які нам не вистачає коштів, а ще ми маємо свої власні завдання, на які також потрібні фінанси. Я думаю, що ця проблема повинна бути вирішена і логічно прорахована» (див. Додаток К 5). Бурмістр Білого Бору П. Міколаєвський стверджує, що великою мірою фінансовий стан місцевого самоврядування залежить від локальної активності суспільства, і тому потрібно переконувати людей, щоб співпрацювали з місцевим самоврядуванням і брали частину відповідальності на себе (див. Додаток К 1). Депутат Сейму РП А. Квечень також вказує на недостатнє фінансування одиниць місцевого самоврядування та на їхнє значне розшарування. Вона констатує, що більш економічно розвинуті міста мають значно вищі доходи, ніж менш розвинуті. А кошти ЄС вплинули на ще більше розшарування одиниць місцевого самоврядування. «Щоб отримати фінанси ЄС, має бути власний внесок від самої самоврядної одиниці. В результаті гмінам з більшими доходами легше знайти гроші на власний внесок, і вони можуть отримати фінансування ЄС на декілька проектів, а гмінам з низьким рівнем

доходів важко знайти фінанси, хоча би на один проект, що веде до значного розшарування територіальних одиниць» (див. Додаток К 4).

Отже, завдяки децентралізації публічних фінансів територіальні одиниці місцевого самоврядування Польщі отримали можливість, спираючись на власні фінанси, господарювати та створювати стратегію розвитку свого регіону. Всі експерти вважають, що органам місцевого самоврядування недостатньо коштів для виконання своїх повноважень і вказують на необхідність змін у питанні фінансової політики. Одні вважають, що це пов'язано з політичною дійсністю держави, а на думку інших, – фінансування та фінансова система залежать від обраної влади, саме на цьому наголошують представники локальної влади. Експертами було зазначено, що вирішення проблеми браку фінансування місцевого самоврядування за рахунок коштів ЄС – це тимчасовий захід, що потрібний системний підхід у вирішенні цього питання. Також було зазначено, що кошти ЄС, якоюсь мірою вплинули на збільшення розшарування в фінансуванні одиниць місцевого самоврядування.

Право участі в керуванні публічними справами є істотним елементом системи прав людини. Належить воно до категорії політичних прав і свобод і було затверджено в багатьох міжнародних нормативно-правових актах, а також прийнято в Польщі у повній відповідності до Європейської хартії місцевого самоврядування. Завдяки моделі місцевої демократії в Польщі місцеві громади з самого початку отримали далекосяжне розширення прав і можливостей. Місцеві жителі мають широкі можливості для прийняття рішень безпосередньо на референдумі, а також можливість відкликання представників органу місцевого самоврядування. В результаті цього жителі виступають у ролі кінцевої інстанції на локальному рівні [135].

Опитувані вказали на забезпечення належного рівня участі громадян на місцевому рівні в Польщі, адже політична участь громадян при цьому є необхідною умовою демократичних трансформацій.

Експерти вказують, що повноваження громадян Польщі дуже широкі, адже фактично до кожного стратегічного документу громадяни можуть внести свої поправки, а адміністрація вирішує, чи набудуть вони чинності. Також місцеві мешканці можуть подати позов до воєводського адміністративного суду. Отже, можливості громадської участі у прийнятті рішень на місцевому рівні є.

Більш того, немає зараз рішень, які б не були оприлюднені, оголошені чи розміщені в інтернеті. Кожен громадянин має право дізнатися, на що витрачені гроші з місцевого бюджету, як виконує свої обов'язки обраний ним чиновник, скільки разів та де він був у відрядженнях, і скільки це коштувало. Абсолютно змінилися взаємовідносини між чиновниками та мешканцями гміни; раніше громадянин ніяк не міг контролювати діяльність чиновника, натомість зараз він має право брати участь у кожній процедурі місцевого самоврядування. Бурмістр Білого Бору П. Міколаєвський, зазначає, що всі засідання ради гміни відкриті, кожен може в них брати участь, також є громадська трибуна, і громадяни можуть виступити там стосовно справ, які їх турбують (див. Додаток К 1).

Більшість експертів підкреслила, що основними формами участі громадян є вибори та референдум. Польське право передбачає місцевий референдум у гімнах, повітах і воєводствах і від 1992 р. відбулося понад 300 таких референдумів. Референдуми з різних питань: відкликання ради, якщо громадяни вважали, що рада неефективна і шкодить мешканцям, відкликання вуйта, будівництва автостради через гміну, побудова сміттєпереробного заводу; також через референдум існує можливість введення додаткового податку, тобто є можливість самооподаткування на публічні цілі, і такі референдуми були. Але не всі з них були ефективними, оскільки референдум визнаний таким, що відбувся тоді, коли явка громадян становить понад 30%, і багато референдумів не відбулося через недостатню активність населення. Були референдуми, в яких брали участь 48–50% громадян, а були й такі, де брали участь лише 1–2% громадян.

Найважливішими змінами в участі громадян експерти вважають впровадження на локальному рівні партиципаторних бюджетів, тобто виділення певної квоти місцевого бюджету 1–2% на реалізацію проектів громадян. Заяви на проекти надсилаються до адміністрації, і комісія оцінює і відбирає найкращі з них. Професор Я. Войніцький підкреслює, що вже кілька років партиципаторні бюджети в Польщі дуже популярні, але країна тільки цьому вчиться. Не дивлячись на те, що частина проектів є невдалою та відхиляється адміністраціями місцевого самоврядування, саме партиципаторні бюджети є шансом збільшити участь мешканців у прийнятті рішень на місцевому рівні (див. Додаток К 9). Депутат Сейму РП А. Мацієвський також підкреслює важливість розширення участі громадян через впровадження партиципаторних (громадських) бюджетів. «Дуже важливо, щоб безпосередньо від рішення громадян залежало, чи підуть гроші на тротуар, чи на нову дорогу, чи на стадіон, чи на якісь нові проекти. Говорячи інакше, партиципаторний (громадський) бюджет є важливим елементом прямої демократії» (див. Додаток К 3).

Частиною експертів було вказано на те, що в Польщі найбільш поширеними формами прямої участі є суспільні консультації та анкетування, що активізується залученням громадян через третій сектор, тобто товариства, неурядові організації. Зокрема, бурмістр Борно-Суліново Р. Петкевич-Хмельовська зазначила: «Ми загалом підтримуємо суспільні консультації, сільські зібрання, зустрічі з мешканцями і анкетування. Існує також такий інструмент, як рада сеньйорів – допоміжний орган, але він виникає з суспільних потреб, із бажання співпраці з місцевим самоврядуванням. Існують такі неурядові організації, з позицією яких повинна рахуватися влада, зокрема туристичні організації» (див. Додаток К 2).

Таким чином, експерти відзначили високий рівень участі громадян на локальному рівні. На думку опитуваних, найбільш поширеними формами участі на місцевому рівні є вибори, референдум, суспільні консультації та анкетування. При цьому майже всі опитувані зазначили неефективність

місцевих референдумів через низьку участь громадян і вказали на необхідність доопрацювання закону щодо його проведення. Низька участь у місцевих референдумах свідчить про пасивність локальної спільноти. Тільки невелика кількість поляків відчуває, що може вплинути на справи своєї місцевості. Але варто зазначити, що експертами було зазначено, що з кожним роком їхня кількість зростає. Можна зробити висновок, що значна частина поляків не вірить, що локальна влада реалізує їх інтереси. Участь громадян у прийнятті рішень на локальному рівні залежить від міри громадської довіри. Локальна влада має сприяти громадській довірі, а громадяни повинні бути здатними брати на себе частину відповідальності за прийняття рішень на місцевому рівні та розуміти, що це сприяє рішенням і їхніх власних проблем. Також опитані звернули увагу на високий рівень участі громадян у локальній політиці через інститути громадянського суспільства. Було підкреслено велике значення впровадження в Польщі партиципаторних бюджетів, завдяки яким є можливість розширення участі громадян у прийнятті рішень, щодо розподілу коштів бюджету своєї АТО.

Відродження місцевого самоврядування в Польщі стало значним елементом демократичних змін, ініційованих у 80-90 -х рр. ХХ ст. Після цього періоду відбулося його укорінення в суспільно-правовому ладі Польщі. З великої кількості спостережень виникає потреба модернізації структури і функціонування самоврядних інституцій [127, с.12].

Опитувані вказали на необхідність подальшого вдосконалення системи місцевого самоврядування Польщі та зазначили, що місцеве самоврядування Польщі весь час змінюється, еволюціонує, оскільки не може діяти у відриві від загальнодержавної і загальноєвропейської реальності. Польща є молодою демократією порівняно з країнами Західної Європи, адже минуло лише 25 років після проведення гмінної реформи, протягом яких країна отримала зовсім новий досвід. Начасі дуже змінюється ситуація регіонів на макроєвропейському і світовому рівнях. Експерти вважають, що через певний час необхідно робити якісь корективи у системі, в якій вони живуть.

Депутат Сейму РП А. Мацієвський зазначає, що громадянам необхідно усвідомити, що те, що відбувається на їх малій батьківщині, якою є гміна, не відірвано від воєводської, повітової, державної, європейської, світової реальності. «Думай локально, але роби глобально» (див. Додаток К 6) – підкреслює польський політик.

Частина експертів вказала на необхідність подальших змін у місцевому самоврядуванні в Польщі. Зокрема, на думку професора Я. Войніцького найважливішими змінами має стати підвищення участі в приватно-публічному партнерстві та обмеження каденційності представників місцевого самоврядування (див. Додаток К 9). Секретар ради гміни Госцерадув Я. Черв наголошує на необхідності змін фінансування, передусім повітів і зміни концепції органів місцевого самоврядування (див. Додаток К 7).

Разом із тим, майже у всіх відповідях на питання щодо доцільності подальших змін у системі місцевого самоврядування країни прозвучала впевненість, що місцеве самоврядування Польщі радикальних змін не потребує. В даний час воно природно еволюціонує в зв'язку зі змінами в державі, Європі, світі. На думку опитуваних, реформа місцевого самоврядування Польщі була однією з найкращих, проте деякі проблеми їй все ж таки не вдалось подолати та з плином часу постали нові проблеми, які потребують розв'язання. Експерти вказали на необхідність вирішення таких питань, як збільшення фінансування органів місцевого самоврядування, обмеження каденційності представників місцевого самоврядування, розвиток публічно-приватного партнерства, залучення громадян до прийняття рішень, зокрема за допомогою впровадження партиципаторних бюджетів.

Таким чином, у результаті дослідження було виявлено, що місцеве самоврядування в Польщі загалом не потребує радикальних змін, хоча існують суттєві недоліки, зокрема: багатокаденційність, довготривалість влади певних еліт у гмінах і повітах, відсутність вимог щодо кваліфікації вуйта, бурмістра, президента старости, тощо. АТУ Польщі є природним та в

основному вдало функціонує на всіх рівнях, хоча існують деякі зауваження щодо функціонування повітів. Але з розвитком технічного прогресу в майбутньому, можливо, достатньо буде і двох рівнів місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування Польщі має високий ступінь незалежності та самостійності для виконання своїх завдань і доручень від держави. Якщо розглядати структуровано автономію одиниць місцевого самоврядування Польщі, то правнича та функціональна автономії знаходяться на високому рівні, а фінансова автономія є недосконалою. Самоврядні одиниці Польщі, завдяки децентралізації фінансів, отримали можливість одноосібно приймати рішення щодо фінансових ресурсів і розвитку своєї інфраструктури. Суттєвою проблемою, яка потребує вирішення, є недостатнє фінансування територіальних одиниць місцевого самоврядування. Прогалину в фінансуванні місцевого самоврядування Польщі заповнювали та заповнюють гроші ЄС, але з 2020 р. Польща їх більше отримувати не буде і потрібно буде знаходити нові джерела фінансування, передусім через розвиток публічно-приватного партнерства.

На місцевому рівні Польщі є достатньо можливостей для політичної участі громадян. Найбільш поширеними формами участі населення є вибори, референдуми, суспільні консультації та анкетування. Проте місцеві референдуми через низький рівень участі локальних спільнот ще не довели свою ефективність. Постає питання, в чому причина такої низької громадянської участі через місцевий референдум в Польщі: чи тому що громадяни не вірять в те, що вони можуть вплинути на прийняття рішень на місцевому рівні, чи тому що вони повністю задоволені тим, як і які приймає рішення місцева влада. Дуже велике значення має впровадження в Польщі партиципаторних бюджетів у контексті розширення участі громадян у роботі місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування Польщі постійно розвивається і вдосконалюється, тому що змінюється ситуація в Європі, в світі, також з часом виявляються деякі помилки, недоліки, які потрібно виправляти.

Таким чином, дослідивши сильні та слабкі сторони функціонування місцевого самоврядування в Польщі можна зробити висновок, що Україні за оптимізації адміністративно-територіального устрою і розбудови системи місцевого самоврядування, варто звернути увагу на такі елементи:

- трирівнева структура АТУ;
- децентралізація публічних фінансів;
- розширення громадської участі;
- автономність та самостійність місцевого самоврядування.

3.3 Напрямки реформування місцевого самоврядування в Україні: можливості імплементації польського досвіду

Реалізація реформи місцевого самоврядування України потребує вивчення позитивного й негативного досвіду АТР зарубіжних країн. Надзвичайно важливо досліджувати досвід тих країн, які мали і мають багато спільного з Україною та вдало провели реформу й сформували місцеве самоврядування, спрямоване на забезпечення прав і свобод людини, задоволення її потреб, підвищення ефективності надання послуг населенню. Саме такою країною і є Польща. З огляду на це, надзвичайно важливі думки та поради експертів у сфері місцевого самоврядування Польщі, стосовно демократичних змін у місцевому самоврядуванні України, що вже відбулися та тих, які ще необхідно запровадити. Тому дослідження оцінки реформування та сучасного стану місцевого самоврядування в Україні очима польських експертів уявляється нам актуальним і своєчасним завданням.

Однак у першу чергу розглянемо особливості вітчизняної реформи.

За час незалежності України було багато спроб провести АТР та розбудувати місцеве самоврядування. Конституція України (1996 р.) у статті 7 закріпила принцип, згідно з яким «в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування». У Конституції України воно визначається як «право територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у

сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» [54].

Протягом перших років існування української держави змінилися декілька законів, які регламентували формування та функціонування місцевої влади. Вони то встановлювали, то скасовували регіональне самоврядування, виконавчі органи обласних і районних рад, змінювали статус їхніх голів тощо [73]. А вже через кілька років після початку становлення вітчизняної адміністративної системи та прийняття досі чинного Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), постало питання про адміністративну й територіальну реформи в Україні.

На період з 1997-2004 рр. припадають перші намагання адміністративного реформування України, які були втілені у концепції адміністративної реформи (1997 р.) та державної регіональної політики (2001 р.). Хоча ними не було передбачено значимих змін на місцевому рівні, але їх обговорення висунули на порядок денний пропозиції з утвердження повноцінного регіонального самоврядування, створення інституту регіонального представництва на центральному рівні, розвиток фінансової автономії місцевого самоврядування, які отримали розвиток у проектах наступних реформ.

Наступний етап адміністративної реформи в Україні був пов'язаний із впровадженням змін, що зумовлені прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 08.12.2004 р. № 2222. Саме в той час було здійснено спробу проведення АТР за моделлю Р. Безсмертного, яка окрім реформи владних відносин, передбачала перегляд кордонів більшості чинних АТО. У той час перегляд кордонів АТО не знайшов підтримку у суспільстві, проте ідея реформи владних відносин, спрямована на реалізацію

принципу субсидіарності через розподіл повноважень між рівнями публічної влади, фінансове забезпечення місцевого самоврядування тощо, отримала подальший розвиток у проектах реформи АТУ та концепції місцевого самоврядування 2009 р. й меншою мірою – в проектах відповідних законів 2010 р.

До ідеї реформування АТУ звернулись знову в квітні 2014 р., коли Кабінет міністрів України схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Протягом 2014 р. було ухвалено декілька нових законопроектів, передусім, стосовно децентралізації фінансів та фіскальної децентралізації (зміни до податкових та бюджетних кодексів від 28 грудня 2014 р.). Зміни також відбулися в законі «Про місцеве самоврядування». Зокрема, тепер кожен громадянин отримав право спостерігати за роботою обранців місцевої громади, приходячи на сесії місцевих рад та засідання постійних комісій [61].

Також у 2014 р. Верховною Радою України прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад», що дав правову основу для об'єднання ресурсів органів місцевого самоврядування з метою вирішення спільних проблем життєдіяльності територіальних громад на місцевому рівні, ефективного надання послуг місцевому населенню, створення спільних об'єктів муніципальної інфраструктури для декількох територіальних громад [72].

А у серпні 2014 р. була прийнята Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 р. У коаліційній угоді серед головних напрямів реформи місцевого самоврядування та децентралізації визначена необхідність формування самодостатніх громад як базових одиниць АТУ. Коаліційна угода була парафрована 21 листопада 2015 р. керівниками п'яти партій [50].

У 2015 р. у напрямку децентралізації адміністративних послуг та їх вдосконалення було здійснено декілька суттєвих кроків, зокрема щодо:

– спрощення організаційної структури центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) шляхом ліквідації дозвільних центрів, як

окремих структурних підрозділів, а також посад державних адміністраторів як окремих посад; реалізація повною мірою ідеї єдиного місця для надання більшості адміністративних послуг тощо (закони України від 12.02.2015 №191-VIII, від 10.12.2015 № 888-VIII) [37];

– повернення виконавчим органам сільських, селищних, міських рад повноважень з надання (отримання, реєстрації) документів, які дають право на виконання підготовчих та будівельних робіт, здійснення державного архітектурно-будівельного контролю та прийняття в експлуатацію закінчених будівництвом об'єктів і об'єктів, розташованих на території населених пунктів (Закон України від 09.04.2015 №320-VIII) [34];

– передачі органам місцевого самоврядування, нотаріусам, акредитованим державним та комунальним юридичним особам повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень; запровадження відкритості інформації в державному реєстрі тощо (Закон України від 26.11.2015 №834-VIII) [39];

– передачі органам місцевого самоврядування, нотаріусам, акредитованим державним і комунальним юридичним особам повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців; запровадження відкритості інформації в державному реєстрі та можливості подання електронних документів для проведення всіх реєстраційних дій; скорочення переліку документів, у тому числі за рахунок внутрішньої електронної взаємодії тощо (Закон України від 26.11.2015 № 835-VIII) [40];

– передачі органам місцевого самоврядування повноважень з реєстрації місця проживання фізичної особи (Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII)[36];

– передачі органам місцевого самоврядування функцій з надання відомостей Державного земельного кадастру фізичним та юридичним особам (Закон України від 10.12.2015 № 888-VIII) [36];

– закріплення за місцевими бюджетами доходів від сплати за надання адміністративних послуг відповідними виконавчими органами місцевого самоврядування (Закон України від 26.11.2015 № 836-VIII)[33].

У липні 2015 р. на розгляд Верховної Ради України Президентом України було внесено законопроект «Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації влади). Законопроект мав на меті перейти до децентралізованої моделі управління в державі, забезпечити спроможність територіальних одиниць місцевого самоврядування та реформувати системи організації влади на місцях в Україні, реалізувати в повній мірі принципи субсидіарності і фінансової незалежності місцевого самоврядування. У законопроекті чітко визначені АТО: регіони, райони, громади. Проект закону передбачав ліквідацію районних та обласних адміністрацій і створення інституту префекта. Відповідно до законопроекту, префект призначатиметься Президентом України за поданням Кабінету Міністрів України. Також визначається, що префект є державним службовцем, і ця посада не буде політичною. Основною функцією префекта буде здійснення нагляду за додержанням Конституції України та законів України органами місцевого самоврядування [80]. Через недостатню кількість голосів депутатів ВР, цей проект не пройшов друге читання і був відкладений. Прийняття і затвердження змін до Конституції блокував також пункт про особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей.

22 вересня 2016 р. Уряд затвердив нову редакцію Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. У цьому документі передбачено розроблення концептуальних пропозицій секторальних реформ у сферах освіти, охорони здоров'я, соціального захисту. Також у ньому чітко визначені відповідальні і терміни. Документом передбачено правове регулювання з ключових питань розвитку, зокрема визначення статусу старост, розширення переліку послуг, які надаються ЦНАП, посилення

відповідальності органів місцевого самоврядування за прийняття незаконних рішень.

Оприлюднено оновлений план заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [25].

Незважаючи на те, що закони щодо реформування місцевого самоврядування в Україні приймаються дуже повільними темпами, але все ж таки Верховна Рада України прийняла ряд законів та обговорюються законопроекти у цій сфері. Зокрема Закон України «Про добровільне приєднання територіальних громад» від 5 лютого 2015р [41], який надає право громадам за спрощеною процедурою приєднуватися до вже створеної об'єднаної громади, сприяючи формуванню справді спроможних громад [79]; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» від 9 лютого 2017 р. [38], якими врегульовано статус старости села та селища, визначено поняття «старостинський округ», прописане чітко коло повноважень, підстави та порядок дострокового припинення, гарантії та просторові межі діяльності старост; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 9 лютого 2017 р. [35], який передбачає, що набуттю повноважень сільським, селищним, міським головою має передувати його реєстрація відповідною територіальною виборчою комісією [78]; триває обговорення законопроекту «Про службу в органах місцевого самоврядування», який має визначити правовий статус службовців місцевого самоврядування, порядок і критерії для вступу на службу до ОМС, її проходження, підстави та порядок припинення служби, умови оплати праці та соціального захисту, відповідальність службовців ОМС [81] тощо.

Зазначені закони сприятимуть покращенню системи місцевого самоврядування в Україні та наближенню її до європейського рівня.

З огляду на польський досвід, Україною був обраний найбільш прийнятний варіант реформування АТУ держави з укрупненими територіальними громадами, широкими автономними повноваженнями, сформованими за етнічно-історичним принципом, з найефективнішою трирівневою системою місцевого самоврядування – територіальні громади, регіони, області. Наразі головне завдання АТР має полягати в тому, щоб, спираючись на закони щодо добровільного об'єднання та добровільного приєднання територіальних громад, створити базові адміністративні одиниці і сконцентрувати достатньо фінансових ресурсів у громадах. Коли вдасться на одній території поєднати ресурси з можливостями, повноваженнями і відповідальністю органів місцевого самоврядування, тоді можна буде забезпечити її ефективний розвиток.

Саме громадам слід надати можливість вирішувати питання свого розвитку. Але громади зможуть опікуватися місцевим розвитком тільки тоді, коли в їхньому розпорядженні будуть відповідні ресурси. За громадами мають бути закріплені місцеві бюджети і не підлягати перерозподілу в ручному режимі щороку. Області необхідно займатися регіональним розвитком, а не розподілом коштів і видатків між районами та громадами.

Також, беручи до уваги європейський досвід, зокрема Польщі, під час проведення реформи варто звернути увагу на представництво регіонів у центральній владі у вигляді регіональних квот у парламенті, або другої палати парламенту, або змішаної виборчої системи – тут можливі різні варіанти. Наприклад, у Польщі законодавча гілка влади представлена двопалатним парламентом, який складається з нижньої палати Сейму і верхньої – Сенату. Вибори до Сенату проходять за мажоритарною системою, таким чином відбувається представництво регіонів у центральній владі.

Дуалістична модель управління на рівні регіону, як у Польщі на рівні воєводства: виконавчий орган самоврядування представлений маршалком воєводства, а урядова адміністрація представлена воєводою, могла би бути запозичена для України, щоб розмежувати повноваження державної влади і

самоврядування на місцевому рівні. При цьому до компетенції органів місцевого самоврядування має належати право розпоряджатися регіональними ресурсами, а представники державної влади в регіоні повинні мати право оскаржити чи заблокувати рішення органів місцевого самоврядування, що суперечить чинному законодавству. Отже, місцевому самоврядуванню надається можливість самостійно контролювати основні ресурси регіону та приймати рішення в рамках чинного законодавства, а органи державної влади мають виконувати контрольні-наглядові функції щодо законності дій органів місцевого самоврядування на рівні регіону, тобто зберігається баланс інтересів. Підсумовуючи вищезазначене, Україні потрібно, щоб місцеве самоврядування на регіональному рівні було представлене органами з власними виконавчими повноваженнями, а державні адміністрації повинні замінити представництва державної влади, що позбавлені виконавчих функцій й наділені лише координаційними та контрольні-наглядовими функціями.

Водночас необхідно створити на регіональному рівні представницькі органи місцевого самоврядування з власними виконавчими органами та ліквідувати державні адміністрації і створити натомість державні представництва з тільки контрольні-наглядовими і координаційними, а не виконавчими функціями.

Основною метою проведення АТР в Україні має стати реформування системи управління державою та територіального устрою з метою надання реальної можливості для людини отримувати максимальну кількість послуг від органів влади на кожному рівні управління. Саме люди та задоволення їхніх потреб повинні бути в центрі уваги влади, котра для ефективної реалізації покладених на неї функцій отримає необхідні повноваження й водночас буде нести всю повноту відповідальності за втілення в життя цих функцій.

Однією з важливих завдань АТР має стати узгодження українського законодавства з основними принципами Європейської Хартії про місцеве

самоврядування, ратифікованою у 1997 р. Верховною Радою України. Адже саме Хартія визначає місцеве самоврядування, як орган, що проводить ефективно й близьке до громадян управління та забезпечує безпосередню участь мешканців у прийнятті рішень на місцевому рівні, що є одним із головних показників демократичного суспільства. Хоча в Україні Конституцією та законами гарантовано право територіальних громад на вирішення питань місцевого значення та надані їм певні повноваження, але в дійсності міські та сільські ради не мають спроможності виконувати функції, що на них покладені, і вони виконуються органами державної влади – державними адміністраціями, які невідзвітні та невідконтрольні громаді. Отже, фактично порушується законодавство України і порушується право громадян на самоврядування. Неefективна діяльність місцевого самоврядування в Україні значною мірою зумовлена високим ступенем централізації публічних функцій та концентрації ресурсів на районному та обласному рівнях. Відсутність чіткого розмежування обов'язків між органами самоврядування та місцевими державними адміністраціями унеможлиблює втілення прогресивних змін у процедури надання публічних послуг населенню. Нехтування основними принципами Європейської хартії місцевого самоврядування та іншими угодами створює перепони на шляху до Європейської інтеграції України, задекларованої як стратегічний напрям розвитку нашої держави. Отже, виникла необхідність в реформуванні місцевого самоврядування та в практичній реалізації принципів Хартії, що надасть змогу громадам виконувати власні функції та завдання делеговані державою, представляти інтереси громадян, жителів відповідно громади, району, області, надавати якісні публічні послуги населенню, залучити громадськість до прийняття важливих рішень. Можна підсумувати, що вдало проведена АТР надасть змогу органам місцевого самоврядування самостійно проводити внутрішню політику, завдяки зменшенню адміністративного тиску та контролю на місцеве самоврядування.

Отже, за час незалежності України були здійснено певні зміни в місцевому самоврядуванні, але вони нажалі не мали системного характеру. Зокрема закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Починаючи з 2014 р. відбувається найбільш комплексна спроба реформування місцевого самоврядування із залученням іноземних фахівців, зокрема 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету міністрів України була затверджена концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що послужило основою для прийняття в подальшому відповідних законів та проведення децентралізації у 2014-2016 рр. 7 грудня 2014 р. у Варшаві було підписано Меморандуму про співпрацю між Україною та Польщею з підтримки реформи місцевого самоврядування, і в Україну прибули польські експерти та реформатори для допомоги у реалізації самоврядної реформи. Польща була однією з перших держав у 2014 р., яка почала допомагати Україні провести повномасштабні реформи у всіх сферах суспільного життя.

Звернемося до думки польських експертів щодо української реформи.

Нижче проаналізовані відповіді експертів на питання, що обговорювались під час інтерв'ю з експертами:

1) Як Ви вважаєте, які успіхи наразі має Україна у процесі реформування місцевого самоврядування і що найбільше їй заважає?

2) Що з досвіду Польщі під час проведення АТР, на Ваш погляд, Україна може запозичити?

3) Яких помилок Україні під час проведення АТР варто остерігатися?

Оцінюючи досягнення України в реформуванні місцевого самоврядування, польські фахівці вважають, що найважливішим успіхом є саме прагнення до змін і наявність перших кроків влади в цьому напрямку. Зокрема такої думки дотримується депутат Сейму РП А. Мацієвський. Він

наголошує, що під час візиту до України бачив ці перші кроки та, на його думку, в останні двадцять років в Україні було мало зроблено щодо вдосконалення місцевого самоврядування, а в основному це був процес, який можна назвати спостереженням, тому наступні двадцять років необхідно докласти чимало зусиль для реформування місцевого самоврядування. «Тобто перед Україною стоїть важливе завдання. Вірю в те, що Україна успішно впорається з цим завданням, є тільки одне питання, чи вистачить терпіння громадянам України, а політикам – досвіду і ефективності» (див. Додаток К 3). Депутат Сейму РП А. Квечень також відзначає, що Україна на сьогодні намагається впровадити принцип децентралізації влади, але найбільше їй в цьому перешкоджає сьогоднішня політична ситуація, насамперед проблеми зі східними областями та конфлікт між Україною та Росією (див. Додаток К 4).

Експерти вказують на те, що Україна намагається реформувати місцеве самоврядування, але на заваді стоїть відсутність досвіду державності та олігархічна система, яка не зацікавлена у незалежності органів місцевого самоврядування. Сила традицій місцевого самоврядування в Україні слабша, ніж в Польщі, через брак досвіду державності протягом багатьох років, адже Україна була соціалістичною, централізованою державою, що управлялася навіть не з Києва, а з Москви, тобто, за словами експертів, була «суперцентралізація влади». І місцевому самоврядуванню, що зародилося в Україні в 90-х рр. було надзвичайно важко функціонувати згідно зі своїм призначенням, адже не було таких традицій, як у Польщі. Загрозами розвитку місцевого самоврядування в Україні, на думку професора

Бурмістр Білого Бору П. Міколаєвський зазначив, що йому відомо, що в Україні у процесі реформування місцевого самоврядування намагаються застосувати польську модель. Експерт вважає, що найбільше реформуванню місцевого самоврядування Україні заважає сильна централізація держави та поділ її на олігархічні сфери впливу, що спричинює багато конфліктів інтересів. «Отже, Україні потрібно побороти олігархію, хабарництво, зробити

владу прозорою, для того щоб громадяни побачили, що можуть на неї впливати» (див. Додаток К 1).

Цікавою є думка професора Л. Яньчука щодо причин довготривалості реформування місцевого самоврядування в Україні. Він вважає, що це пов'язано з відсутністю громадянського суспільства та з тим, що в Україні не було здійснено децентралізацію. «В Україні самі мешканці громади мають приймати рішення щодо місцевих справ, а не влада з Києва» (див. Додаток К 10).

Отже, експерти, знайомі з процесами реформування в Україні, вважають, що за минулі роки було мало що зроблено, тому тепер потрібно дуже важко працювати, щоб досягти результату. Більшість з них вважає, що на заваді реформуванню місцевого самоврядування в Україні стоїть відсутність державності впродовж тривалого часу, суперцентралізація за радянських часів, сьогодення політична ситуація в країні та олігархічна система.

Унаслідок реформ, які провів польський уряд, зокрема адміністративно-територіальної, вдалося трансформувати Польщу в конкурентоспроможну державу, що може приймати економічні і політичні виклики та стати інтегрованою частиною Європи.

Успіх АТР в Польщі зумовлений тим, що вона була проведена на основі ефективного поєднання власних традицій та європейського досвіду і практики. Польські політики заклали в основу реформи базові принципи європейської цивілізації, зокрема такі, як прозорість та відкритість, субсидіарність, побудова громадянського суспільства, гнучкість.

Ефективність АТР та успішний процес інтеграції Польщі до ЄС пояснюється значною мірою ефективним використанням спроможності та здібності локальних громад для власного розвитку [100].

Україні необхідно детально досліджувати досвід Польщі в проведенні АТР, щоб зрозуміти, завдяки чому Польщі вдалося швидко та вдало реформувати місцеве самоврядування. Опитуванні зазначають, що Україна

під час реформування повинна дослідити досвід Польщі та інших країн ЦСЄ, тому що вони є культурно близькими країнами для України, які теж пережили часи централізації соціалістичної системи. Експерти зазначають, що Україні необхідно вивчити юридичну основу двох фаз 1990 і 1998 рр. АТР Польщі. Експерти підкреслюють, що у процесі реформування місцевого самоврядування Україна може запозичувати досвід країн Західної Європи, де місцеве самоврядування досить ефективно функціонує тривалий час, та країн ЦСЄ, які більш подібні та ближчі до України, але насамперед має впроваджувати цей досвід, спираючись на національні традиції і сучасні політичні реалії, тому що самоврядування буде українське – не польське, не французьке, не угорське. Адже якщо в Україні міським головою є мер, як у Франції, то це зовсім не означає, що його функціональні повноваження збігаються з функціональними повноваженнями мера Франції, адже самоврядування багато в чому залежить від особливостей конкретної країни, її традицій та історичного досвіду. Зокрема професор Я. Войніцький вказує: «якщо в Україні є тенденції до впровадження в життя прозорих правил, самоврядування буде мати фінанси і юридичну незалежність, то реформа буде успішною, але якщо фінанси самоврядування залежатимуть від олігархів, – не буде прозорих правил, натомість буде корупція, кліковість, і тоді не буде жодної різниці між функціонуванням місцевого самоврядування в часи соціалізму і після реформування. Запозичення добрих інструментів не гарантує того, що буде зіграна добра мелодія, можна сфальшувати» (див. Додаток К 9). Депутат Сейму Республіки Польща А. Мацієвський зазначає: «я не вірю в універсальну систему місцевого самоврядування і найгірше, що могла б зробити Україна – це повністю перейняти чийось систему: польську, скандинавську тощо та скопіювати її. Я вважаю, що то є найбільшою помилкою, це все одно якби ми в Польщі почали будувати штати або землі за німецьким зразком. У польській традиції були і є воєводства, повіти, гміни» (див. Додаток К 3). На його думку, сила самоврядування є в черпанні зі своїх коренів, самоврядних традицій. Політик зазначає, що багатство місцевого

самоврядування полягає в тому, що в кожній державі воно має інший образ та устрій, який є в Польщі не мусить бути в Україні (див. Додаток К 3).

Опитуванні вважають, що Україна могла б, спираючись на досвід Польщі, впроваджувати трирівневий АТУ, а також спосіб функціонування органів місцевого самоврядування. Також, на їхню думку, Україні після реалізації реформи самоврядування необхідно також здійснити інші зміни, зокрема реформувати освіту. На думку депутата Сейму РП М. Голінської, Україна може запозичити досвід Польщі у сфері організації місцевого самоврядування і передачі гмінам певних форм прийняття рішень). Вона також зауважує, що «якщо вчитися на наших помилках, то тоді власне передача завдань згори має відбуватися з чітко визначеними повноваженнями для місцевого самоврядування з метою запобігання дублювання завдань» (див. Додаток К 6). Бурмістр Борне-Суліново Р. Петькевич-Хмельовська вважає, що Україні необхідно активно інформувати громадян щодо суті АТР, доводити до відома суспільства важливість участі у місцевих виборах. Адже, на її думку, необхідно, щоб до ради йшли молодь, освічені фахівці, що знаються на реформуванні місцевого самоврядування інших країн. «Потрібно розуміти, чого Ви хочете і черпати досвід від близьких держав, як, наприклад, Польща, Естонія, адже в них реформа була проведена успішніше, ніж в Румунії, Болгарії, Словачії чи Угорщині, де, на мою думку, було допущено багато помилок» (див. Додаток К 2). На думку Бурмістра Білого Бору П. Міколаєвського, Україна повинна надавати можливість молодим українцям здобувати досвід в інших державах – стажуватися у певних одиницях місцевого самоврядування інших держав, щоб зрозуміти, як там реально функціонує місцеве самоврядування та переносити цей досвід на власний ґрунт, до власних рад, адміністрацій і т. д.» (див. Додаток К 1).

Отже, основною думкою фахівців було те, що Україні потрібно вивчати та переймати досвід інших країн у реформуванні місцевого самоврядування, зокрема Польщі, але при цьому необхідно впроваджувати цей досвід,

спираючись на національні традиції і сучасні політичні реалії. Також було зазначено, що для України важливо, щоб під час передачі завдань на місця були чітко визначені повноваженням органів місцевого самоврядування, щоб завдання не дублювалися. Експерти підкреслили важливість активної участі громадян України у виборах місцевих депутатів. На їхню думку, Україні добре було б, спираючись на досвід Польщі, також впроваджувати трирівневий поділ АТУ та не зупинятися тільки на проведенні АТР, а впроваджувати й інші реформи.

Незважаючи на успішність реформи АТР Польщі, все ж таки були допущені деякі помилки. Недоліками реформи експерти вважають централізований розподіл публічних фінансів, що обмежує самостійність територіальних громад, залежність повітів і воєводств від коштів державного бюджету, велика різниця в обсязі ресурсів між сільськими і міськими гмінами й повітами, «партизація» виборів до органів місцевого самоврядування [100].

Україні на початковому етапі реформи потрібно остерігатися помилок, яких можливо припуститись через відсутність досвіду. Беручи за приклад польський досвід, необхідно досконально вивчити не тільки сильні, а слабкі сторони АТР Польщі.

Експерти вважають, що Україні необхідно під час реформування уникати неоднозначних формулювань у нормативно-правових актах, щоб не припуститись помилок, що були допущені в Польщі, зокрема: певних записів, які можна по-різному тлумачити, компромісів, як, наприклад, створення занадто малих одиниць самоврядування, які не здатні себе утримувати. Також вони підкреслюють, що найголовнішим елементом реформи є фінансова автономія місцевого самоврядування, тобто якщо бюджет місцевого самоврядування в Польщі на 50% складається з власних коштів, то в Україні ця квота може бути ще меншою. На думку професора Я. Войницького, «фінансова автономія є ключовою в гаслі «стільки завдань, скільки грошей». Якщо місцевому самоврядуванню не вистачатиме фінансів,

то делеговані йому завдання будуть фікційні, оскільки утримання шкіл, будівництва доріг потребує великих затрат. А субвенції і дотації – елемент додатковий і не може бути головним фінансовим джерелом для місцевого самоврядування» (див. Додаток К 9). Науковець наголошує на тому, що не може існувати самоврядування, якщо його бюджет більше ніж на 50% складається з державних субвенцій та дотацій, у такому випадку відбувається централізація держа. На його думку, Україні у процесі реформування найбільш складним буде забезпечити фінансову автономію територіальних одиниць (див. Додаток К 9).

Опитані вважають, що Україні в процесі проведення реформи потрібно мати достатньо терпіння, адже найбільшою проблемою у процесі реформування є брак терпеливості. Вони зазначають, що немає успіху одного дня, всі політичні успіхи місцевого самоврядування пов'язані з тривалим підготовчим процесом. Депутат Сейму РП А. Мацієвський зазначає що це неправда, коли політик говорить, що певне досягнення тільки його заслуга. Наприклад, неможна говорити, що хтось самостійно інтегрував Польщу в ЄС, адже Польща входила в ЄС понад 10 років, і тому тодішній прем'єр Л. Міллер запросив на урочистість з приводу вступу Польщі до ЄС всіх колишніх прем'єрів і власне тим він зазначив, що кожен з них на якомусь етапі вніс свій внесок у повноправне членство Польщі в ЄС. «Мудрість представника місцевого самоврядування полягає в тому, що новий бурмістр, вуйт повинен спілкуватися з тим, хто займав цю посаду раніше, щоб зрозуміти його плани, вислухати його думку» (див. Додаток К 3). Депутат підкреслює, що добрі ідеї та думки руйнуються через те, що деякі політики вважають, що все має бути саме тут і зараз. «Немає всього тут і зараз. Якщо дім будується рік, то його потрібно рік будувати, якщо дорогу треба будувати два місяця, то потрібно чекати два місяці і зрозуміти, що не будуються дороги впродовж одного дня. Будьте терпеливі і успіх напевно прийде» (див. Додаток К 3).

На думку частини експертів, Україні необхідно чітко визначити джерела фінансування і обсяг завдань, потрібен також жорсткий контроль за видатками. Депутат Сейму РП А. Квечень вважає що, можливо, Україні, як і Польщі, було б достатньо дворівневого АТП: «Ми говоримо в Польщі про триступеневий поділ, але ми маємо ще воєводські адміністрації, тобто де-факто влада розподіляється по чотирьох рівнях, і я за те, щоб один із тих рівнів – повіти ліквідувати та зміцнити гміни» (див. Додаток К 4).

Отже, експерти вказали на те, що реформування місцевого самоврядування – складний та тривалий процес, тому необхідно, насамперед, набратися терпіння та взяти до уваги те, що новообраній місцевій владі необхідно спілкуватися з тими, хто працював до неї, щоб осмислити їхні досягнення, невдачі та плани. Щоб не допустити помилок, яких припустилася Польща, – наголошують опитувані, дуже велику увагу потрібно приділити підготовці нормативно-правової документації, щоб всі закони були чітко сформульовані, і їх не можна було по-різному тлумачити. Також експерти підкреслили, що найголовнішими елементом реформи місцевого самоврядування є фінансова незалежність територіальних одиниць, тому необхідно, щоб бюджет місцевого самоврядування в Україні як мінімум на 50% складали власні кошти та була відповідність між завданнями та фінансовими ресурсами для їх здійснення.

Таким чином, можна зробити висновок, що реформування місцевого самоврядування в Україні відбувається дуже повільними темпами і на заваді цьому стоїть відсутність тривалого історичного досвіду державності, суперцентралізація за радянських часів, сьогодняшня політична ситуація в країні та олігархічна система. У процесі проведення АТР Україні необхідно вивчати та переймати досвід інших країн, зокрема Польщі, але впроваджувати цей досвід потрібно спираючись на національні традиції і сучасні політичні реалії. На основі досвіду Польщі в проведенні АТР Україні під час реформування місцевого самоврядування, насамперед, потрібно передавати завдання на місця з чітко визначеними повноваженнями,

заохочувати громадян до активної участі у місцевих виборах, впроваджувати трирівневий поділ АТУ та не зупинятися тільки на проведенні АТР, а впроваджувати й інші реформи. Враховуючи досвід Польщі, Україні варто остерігатися таких помилок, як можливість неоднозначного тлумачення нормативно-правових актів із реформування та функціонування місцевого самоврядування, відсутність фінансової автономії територіальних одиниць місцевого самоврядування.

Висновки до третього розділу

Місцеве самоврядування Польщі еволюціонувало та вдосконалювалося довгий час, починаючи ще з Першої Речі Посполитої. Цей шлях був надзвичайно складним, зокрема 123 роки місцевого самоврядування на польських землях розвивалося у складі різних держав через втрату Польщею своєї незалежності. Визначальною датою в становленні місцевого самоврядування Польщі було прийняття в 1921р. Конституції, яка надала широкі права місцевому самоврядуванню. За часів ПНР була встановлена централізована система управління та місцевого самоврядування перестало функціонувати. Тільки після повалення радянського режиму Польщі вдалося провести реформи та передати велике коло владних повноважень органам місцевого самоврядування.

Гмінна та адміністративно-територіальна реформи відіграли надзвичайно важливу роль у становленні демократичного суспільства в Польщі. Впровадження самоврядування на базовому гмінному рівні відбулося в 1990 р., а вже в 1998 р. були сформовані самоврядні повіти і воєводства. Кожен із етапів реформування був складним і надзвичайно важливим. Завдяки демократичним процесам, Польщі вдалося реформувати місцевого самоврядування, а потім вступити до ЄС, що сприяло подальшому розвитку і становленню самоврядних інститутів. До найбільш значимих змін, які відбулися в Польщі в результаті реформування місцевого

самоврядування, можна віднести: появу громадської свідомості, зростання участі громадян на локальному рівні, надання права обирати і бути обраними, впровадження фінансової незалежності самоврядних одиниць. Основними недоліками реформи можна вважати нерівномірний розподіл завдань і коштів на місцевому рівні, фінансова слабкість повітів, слабкий рівень взаємодії гмін на рівні міжгмінних об'єднань, відсутність гарантії робочих місць в місцевому самоврядуванні, слабка взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним сектором у рамках публічно-приватного партнерства.

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

1. Запровадити триступеневу структуру АТУ з трьома самоврядними рівнями.
2. Законодавчо визначити статус АТО та критерії їх виокремлення.
3. Чітко розподілити повноваження за рівнями управління.
4. Зміцнити систему фінансового забезпечення органів місцевого управління через удосконалення механізму міжбюджетних відносин, збільшення частки місцевих бюджетів у зведеному бюджеті, удосконалення системи місцевих податків.
5. Орієнтуватися на ефективність функціонування місцевого самоврядування через заснування великих АТО базового рівня.
6. Активізувати громадян до участі у прийнятті рішень на місцевому рівні через місцеві референдуми, громадські слухання, анкетування та такі інноваційні методи, як партиципаторні бюджети.
7. Ліквідувати державні адміністрації на рівні району та області та впровадити контрольно-наглядовий орган – інститут префекта або воєводи.

Окрім досягнень, під час реформування місцевого самоврядування Польщі були допущені і певні помилки, на які необхідно звернути увагу Україні, для того щоб врахувати їх при проведенні АТР в Україні :

- 1) неоднозначні формулювання певних положень у нормативно-правових актах, що супроводжували реформи;
- 2) фінансова слабкість повітів;
- 3) неефективність місцевих референдумів;
- 4) слабка співпраця гмін у міжгмінних об'єднаннях;
- 5) нерівномірний розподіл завдань і коштів на місцевому рівні;
- 6) відсутність гарантії робочих місць у місцевому самоврядуванні;
- 7) недостатня взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним сектором у рамках публічно-приватного партнерства;
- 8) багатокандидатність вуйтів, бурмістрів, президентів міст.

Результати розділу опубліковані у роботах [11, 13].

ВИСНОВКИ

Узагальнення результатів дослідження місцевого самоврядування Польщі в контексті демократизації країн Центральної та Східної Європи дало змогу сформулювати висновки, які мають теоретичне й практичне значення.

Дослідженням встановлено, що:

1. Теоретична база місцевого самоврядування складається з великої кількості теорій і концепцій місцевого самоврядування, які були сформовані в результаті різних поглядів на способи формування місцевих органів і на характер їх взаємовідносин з центральною владою. Серед них ключову роль відіграють громадівська, державницька та теорія дихотомічної природи місцевого самоврядування, які у різний спосіб характеризують співвідношення трьох інститутів: держави, громадянського суспільства і місцевого самоврядування. Громадівська концепція жорстко розмежовує всі три названі інститути. Державницька концепція розглядає місцеве самоврядування як підсистему держави і водночас протиставляє її громадянському суспільству. Натомість концепція муніципального дуалізму розглядає державу і місцеве самоврядування як самостійні підсистеми в межах загальної системи публічної влади.

2. Місцеве самоврядування – невід’ємний інститут сучасної демократії будь-якої держави, тому що саме через місцеве самоврядування найповніше може бути реалізована ідея здійснення влади народом безпосередньо. Підвищенню політичної активності громадян шляхом залучення їх до процесу прийняття рішень, покращенню якості надання державних послуг населенню сприяє впровадження принципу децентралізації влади. Принцип субсидіарності створює підґрунтя для децентралізації повноважень публічної влади. Основна мета принципу субсидіарності полягає в оптимальному розподілі повноважень між центром і регіонами, а, значить, – в оптимальному співвідношенні централізації і децентралізації. Неможливо

однозначно визначити природу місцевого самоврядування через складність відокремлення місцевих справ від загальнодержавних та наявність у функцій місцевого самоврядування як приватно-правового, так і публічного характеру. Таким чином, місцеве самоврядування одночасно містить елементи як державного, так і громадівського утворення. Місцеве самоврядування у межах нашого дослідження трактується як інститут локальної демократії, що надає право місцевим органам здійснювати владу в інтересах громади та за її безпосередньої участі.

3. У площині дослідження місцевого самоврядування використовується широкий спектр загальнонаукових методів (діалектичний, системного аналізу, соціологічний тощо). Особливе місце належить компаративному підходу до дослідження місцевого самоврядування як прийому пізнання, методу практичної діяльності та побудови наукових знань. Однією з найпродуктивніших процедур компаративних досліджень місцевого самоврядування є регіональний аналіз, який застосовується до країн з подібними географічним розташуванням, історією, культурою, рівнем розвитку. У дослідженні системи місцевого самоврядування засобами порівняльного методу через процедуру регіонального аналізу продуктивним є зіставлення місцевого самоврядування країн Вишеградської четвірки, що дає змогу контрастно виявити здобутки, суперечності й недоліки систем врядування на рівні місцевого самоврядування чотирьох країн. Вибір країн Вишеградської четвірки зумовлений географічною, історичною, етнічною, ментальною близькістю країн.

Порівняльні дослідження мають не стільки описову спрямованість, скільки типологічну. Моделі організації місцевого самоврядування склалися, в основному залежно від типу та наслідків АТР. Нами розглянуто основні класифікації моделей місцевого самоврядування, що побудовані за результатами порівняльних досліджень, виокремлено їхні характерні риси та особливості. Найбільш продуктивною нам уявляється класифікація, що спирається на принципи взаємовідносин і розподілу компетенцій між

центральними і місцевими органами управління та правові традиції країни, яка показує, як групи країн відрізняються одна від одної типовими комбінаціями адміністративних систем і традицій, організацією місцевого самоврядування. Саме у межах такої типологізації країни ЦСЄ виокремлено в окрему групу. Окрім того, досліджено класифікації, де за критерій порівняння береться розмір територіальної одиниці та особливості АТР, які доцільно використовувати для характеристики досліджуваних країн ЦСЄ.

4. До повалення соціалістичного режиму в країнах ЦСЄ існували подібні системи управління, головними рисами яких були: недемократичність, брак економічної і фінансової основи територіальної влади, централізація, одноосібне право на прийняття рішень належало бюрократії комуністичної партії, об'єднання державного управління та місцевого самоврядування в єдину систему, штучний характер адміністративних одиниць регіонального і локального рівня, слабка горизонтальна інтеграція всередині і між адміністративними одиницями. Всі країни Вишеградської четвірки в 1989–1991 рр. вирішили відродити місцеве самоврядування і провести АТР, спираючись на два основних джерела – досвід найбільш вдалих АТР європейських держав, а також на структури місцевого самоврядування та деякі механізми, що функціонували в цих державах до Другої світової війни.

5. АТР в країнах ЦСЄ здійснювалися відповідно до стандартів ЄС і привели до істотних змін в АТУ, зокрема всі країни ввели поділ за системою NUTS та впровадили місцеве самоврядування на базовому та вищих рівнях. Також АТР в країнах Вишеградської четвірки привели до зміни АТУ та надання більших повноважень місцевому самоврядуванню.

Реформування місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи відбувалося в кілька етапів. В Польщі, Чехії і Словаччині спочатку відбулася розбудова базової одиниці місцевого самоврядування, а лише згодом місцеве самоврядування було встановлено на вищих рівнях. Угорщина стала єдиною Вишеградською державою, яка встановила відразу

місцеве самоврядування як на рівні муніципалітету, так і на рівні регіонів. АТР в Чехії, Словаччині та Угорщині привели до сильної територіальної фрагментації, всупереч світовій тенденції укрупнення муніципалітетів, адже тільки великі територіальні одиниці мають можливість забезпечувати громадян високою якістю життя і обслуговування, надають більше можливостей для соціально-економічного та культурного розвитку територій. Натомість у Польщі внаслідок реформи з'явилися великі гміни.

6. У результаті реформування місцевого самоврядування в країнах Вишеградської групи держави визнають права громадян; органи місцевого самоврядування наділені доволі широкою компетенцією щодо вирішення місцевих питань, вказані аспекти чітко врегульовані нормами відповідного законодавства. Тільки в Угорщині в 2012 р. відбулися зміни, які призвели до того, що сьогодні її органи місцевого самоврядування є продовженням органів державної влади на місцях, що не відповідає принципам Європейської хартії місцевого самоврядування.

Компетенція місцевого самоврядування в Польщі, Чехії, Словаччині та Угорщині включає в себе вирішення усіх питань місцевого значення, які не віднесені до компетенції інших органів. Тобто повноваження і предмети відання розподілені відповідно до принципу субсидіарності, таким чином, що місцеве самоврядування вирішує переважну більшість питань місцевого значення та задовольняє нагальні потреби місцевого населення. Згідно з засадами децентралізації, одиниці місцевого самоврядування усіх держав Вишеградської групи отримали до виконання делеговані та власні завдання. Останні прописані в законі, їх ніхто не може обмежити. Найбільший список власних завдань мають гміни Польщі, в інших країнах муніципалітети через невеликі розміри неспроможні виконати таку велику кількість завдань. Делеговані завдання, як правило, визначаються відповідно до закону і домовленості сторін. Найбільша кількість делегованих завдань була передана одиницям місцевого самоврядування Чехії через ліквідацію адміністрацій на рівні району і передачі більшості їх компетенцій муніципалітетам. В

Угорщині внаслідок перерозподілу повноважень у 2012 р. місцеві органи самоврядування втратили вплив на певні сфери місцевого життя, зокрема майже всі делеговані завдання були передані районним управлінням, що підпорядковані окружним підрозділам центральної влади. Начасі в Угорщині, Словаччині і Чехії функціонує дворівнева система АТУ, а в Польщі – трирівнева. Тільки Польщі вдалося створити АТУ, де місцеве самоврядування присутнє на всіх трьох ланках, а уряд займається питаннями, що виходять за рамки місцевих справ. У Польщі, на відміну від інших країн Вишеградської четвірки, самоврядування представлене Сеймиком, Маршалком і інститутом префектури, яким є Воєвода (дуалістична модель).

Україні, яка прагне стати членом ЄС та має реформувати місцеве самоврядування відповідно до стандартів ЄС, необхідно вивчати досвід реформування місцевого самоврядування країн, що мають спільний історичний досвід, географічну близькість з Україною та пройшли вже цей складний шлях. До таких країн, безумовно, належать країни Вишеградської групи. На особливу увагу заслуговує вивчення досвіду Польщі, адже саме у функціонуванні місцевого самоврядування Польщі закладені основи ефективності; вона єдина серед країн Вишеградської групи, яка не вдалася до територіальної фрагментації, і тільки у Польщі був впроваджений трирівневий територіальний поділ, а у всіх інших – дворівневий.

7. Польща є державою з багатовіковою історією місцевого самоврядування. Воно зародилося і набуло розвитку ще в Першій Речі Посполитій. Цей інститут функціонував у вигляді триступеневої системи: регіональний рівень – воєводство, субрегіональний – повіт, базовий – гміна. Після Другої Світової війни Польща стала частиною соціалістичного табору, система місцевого самоврядування того часу характеризувалася чіткою ієрархічністю владних структур, що складалася із трьох територіальних рівнів (до 1975 р.), та двох (після 1975 р.), коли за рахунок фрагментації воєводств було ліквідовано середній, субрегіональний територіальний рівень – повіт. Фактично вся влада належала радам народних депутатів, а

управління здійснювалося виконавчими комітетами та було під тотальним контролем партійних органів. Після падіння соціалістичної системи Польща розпочала перехід від авторитарної влади до демократичної, від монополії адміністративної влади до територіального самоврядування. Отже, становлення місцевого самоврядування в Польщі тісно пов'язано з процесом політичної трансформації країни.

8. Реформа самоврядування є однією з найбільш ефективних у Польщі, оскільки саме вона сприяла демократизації держави, в результаті чого вдалося заохотити громадян до участі у вирішенні місцевих справ, і вони отримали реальну можливість впливати на управлінські рішення. На першому етапі реформи в 1990 р. було запроваджено місцеве самоврядування на рівні гмін, а з 1998 р. місцеве самоврядування розпочало функціонувати на вищих рівнях – повітах і воєводствах. Кожен із етапів був надзвичайно важливим та складним: складність впровадження самоврядування на базовому рівні полягала в браку досвіду, впровадження повітів – в необхідності створення адміністрації та організації відповідних структур, адже вони були новою територіальною одиницею, а впровадження воєводств було складним через те, що концепція регіонального самоврядування з'явилася тільки в 90-х рр. та супроводжувалась великою кількістю політичних суперечностей навколо цього питання. Надзвичайно важливим для розвитку місцевого самоврядування Польщі став вступ до ЄС, завдяки чому вдалося оновити інфраструктуру країни, покращити якість обслуговування громадян місцевими органами влади, збільшити прозорість діяльності самоврядування. До вступу в ЄС Польща здійснила реформи фактично в усіх сферах суспільного життя, насамперед провела АТР, для того, щоб відповідати Копенгагенським критеріям, тобто реформування місцевого самоврядування сприяло євроінтеграції Польщі, а не навпаки.

Активізація громадян до участі в місцевих справах, відповідальність органів місцевої влади перед виборцями, реальний вплив громадян на

рішення влади, можливість обирати органи місцевого самоврядування на загальних виборах, високий рівень незалежності органів місцевого самоврядування завдяки фінансовій децентралізації – є найбільшими здобутками реформи місцевого самоврядування Польщі. Нерівномірний розподіл завдань і коштів, фінансова слабкість повітів, слабкий рівень взаємодії гмін на рівні міжгмінних об'єднань, відсутність гарантії робочих місць у місцевому самоврядуванні, слабка взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним сектором у рамках публічно-приватного партнерства можна віднести до основних недоліків реформи.

9. Місцеве самоврядування Польщі має широкі повноваження, які чітко визначені і закріплені у відповідних нормативно-правових актах. В основу його формування закладено чіткі і зрозумілі критерії розподілу території, функцій і відповідальності. АТР Польщі забезпечила формування багаторівневого управління, властивого ЄС. Тепер його структурними елементами виступають: гміна, повіт і воєводство. Такий поділ є природним, адже він існував в Польщі до 1975 р., окрім того, в країнах з такою площею, як у Польщі, місцеве самоврядування функціонує на трьох рівнях. В основу побудови її рівнів було закладено принцип доповнення, а не поглинання. Тобто кожен наступний рівень самоврядування виконує лише ті функції, які не здатен здійснювати нижчий. Завдяки таким заходам і грамотному розмежуванню компетенцій, польській владі вдалось налагодити роботу децентралізованих органів публічної влади на місцевому рівні. До основних недоліків у функціонуванні польського місцевого самоврядування можна віднести: багатокаденційність, довготривала влада певних еліт у гмінах і повітах, відсутність вимог щодо кваліфікації вуйта, бурмістра, президента тощо.

Справжня управлінська самостійність одиниць місцевого самоврядування забезпечується, насамперед, їхньою незалежністю, наявністю майна та власних джерел доходів. Польське законодавство надає самоврядним одиницям високий ступінь незалежності та самостійності для

виконання своїх завдань і доручень від держави. Правнича та функціональна автономії місцевого самоврядування Польщі знаходяться на високому рівні, а фінансова автономія потребує вдосконалення. Завдяки децентралізації фінансів органи місцевого самоврядування отримали можливість на власний розсуд розпоряджатися своїми фінансами. Але суттєвим недоліком є недостатні обсяги фінансування самоврядних одиниць та механізми розподілу коштів. Наразі брак фінансування компенсується за рахунок коштів ЄС, які з 2020 р. Польща більше не буде отримувати. Основними механізмами забезпечення політичної участі громадян РП на рівні органів місцевого самоврядування є вибори, референдуми, суспільні консультації та анкетування. Однак значна частина місцевих референдумів, проведених у Польщі, виявилась неефективною через низьку явку виборців. Надзвичайно важливим інструментом реалізації громадянами права на участь у місцевому самоврядуванні Польщі є запровадження інноваційних інструментів, зокрема партиципаторних бюджетів, які надають можливість громадянам шляхом участі у бюджетному процесі впливати на життєво важливі для них рішення.

Таким чином, використання позитивного польського досвіду реформи місцевого самоврядування має беззаперечну цінність. Трирівнева структура АТУ, децентралізація публічних фінансів, розширення громадської участі, автономність і самостійність місцевого самоврядування є структурними та функціональними елементами місцевого самоврядування Польщі, на які Україні необхідно звернути увагу у процесі формування ефективної моделі місцевого самоврядування.

10. Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні відбувалося дуже повільно, зміни були не суттєвими та не мали системного характеру, в результаті чого за роки незалежності не вдалося сформувати ефективне самоврядування на базовому, районному та обласному рівнях з утворенням відповідних інститутів, оптимізувати АТУ та чинну модель територіальної організації влади, запровадити механізми локальної демократії, привести їх у відповідність до

європейських засад і світових стандартів. Польські експерти у сфері місцевого самоврядування вважають, що на заваді цьому стоїть брак досвіду державності, олігархічна система, слабка сила традицій місцевого самоврядування, суперцентралізація за радянських часів, централістичні тенденції, брак юридичної та політичної культури, сьогодення політична ситуація, насамперед проблеми зі східними областями та конфлікт між Україною та Росією. Вони рекомендують звернути увагу у процесі оптимізації АТУ і розбудові системи місцевого самоврядування в Україні на такі моменти: трирівневу структуру АТУ; децентралізацію публічних фінансів; розширення громадської участі; автономність та самостійність місцевого самоврядування, а також не зупинятися тільки на проведенні АТР, а впроваджувати й інші реформи.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аристотель. Политика. Афинская полития. Москва : Мысль, 1997. 959 с.
2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Москва : Омега-Л, 2006. 584 с.
3. Байрак С. Місцеве самоврядування Республіки Польща: особливості становлення та засади функціонування. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2013. №3. С. 255–262.
4. Батанов О. В. Місцеве самоврядування як інститут громадянського суспільства: аксіологічні та онтологічні аспекти. *Науковий часопис Національного університету «Острозька академія»*. 2015. №1(11). URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2015/n1/15bovtoa.pdf>.
5. Бітем Д. Головні принципи й показники демократичного аудиту. *Визначення та вимірювання демократії* / за ред. Д. Бітема ; пер. з англ. Г. Хомочко. Львів: Літопис, 2005. С. 58–64.
6. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії. Київ : Парламентське видавництво, 2007. 572 с.
7. Бориславська О. Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму. *Вісник Львівського університету ім. Івана Франка. Серія: Юридична*. 2011. Вип. 52. С. 127–133.
8. Бровко О. Виникнення та функціонування інституту префекта в європейських країнах на прикладі Польщі (досвід для України). *Evropský politický a právní diskurz*. Praha : Verostav družstvo, 2015. №6. С. 113–118.
9. Бровко О. Поняття і політична значимість інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. 2016. №19. С. 38–42.

10. Бровко О. Розвиток місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах: порівняльний аналіз (на прикладі країн Вишеградської четвірки). *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2015. Вип. 28. С. 117–125.
11. Бровко О. Становлення місцевого самоврядування в Польщі в контексті гмінної та адміністративно-територіальної реформи: оцінка експертів. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2016. Вип. 30. С. 86–94.
12. Бровко О. Становлення та розвиток теоретичних основ місцевого самоврядування в історії політичної думки. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. 2015. №18. С. 24–30.
13. Бровко О. Сучасні тенденції та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Польщі: оцінки експертів (Частина 2). *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2017. Вип. 31. С. 59–67.
14. Васильєва О. І., Євсюкова О. В. Ради як органи державної влади та органи місцевого самоврядування: термінологічне переосмислення марксистсько-ленінської концепції. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2012. №10. URL: <http://www.m.nauka.com.ua/?op=1&j=derzhavne-upravlinnya-udoskonalennya-ta-rozvytok&s=ua&z=495>.
15. Ведель Ж. Административное право Франции. Москва : Прогресс, 1973. 512 с.
16. Володин А. И. Утопический социализм : хрестоматия. Москва : Политиздат, 1982. 513 с.
17. Вюртенбергер Т. Історія та легітимація децентралізованої держави. *Організація регіональної та міської влади: досвід держав – членів Європейського Союзу*. Київ, 2005. С. 9–15.
18. Гладій В. І. Чинники трансформації концепту місцевого самоврядування. *Гілея: науковий вісник*. 2016. Вип. 106. С. 325–330.
19. Гольдберг Н. М. Американські просвітителі. 1969. URL: <http://ibib.ltd.ua/amerikanske-prosvetiteli-izbrannyie.html>.

20. Графский В. Г., Ефремова Н. Н., Карпец В. И. Институты самоуправления: историко-правовое исследование. Москва : Наука, 1995. 304 с.
21. Данилишин Б. М., Фащевський М. І., Чернюк Л. Г. Методологічні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні: соціально-економічні аспекти. Київ : Основа, 2011. 152 с.
22. Демосфен. Речи. Москва : Наука, 1994. 608 с.
23. Дем'яненко Н. «Громадівський соціалізм» М. П. Драгоманова: витоки, сутність, еволюція змісту. *Педагогічні науки*. 2013. Вип. 1. С. 96–102. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pena_2013_1_16123456789/1075/1/Demyanenko.pdf.
24. Децентралізація та ефективне місцеве самоврядування : навчальний посібник для посадовців місцевих та регіональних органів влади та фахівців з розвитку місцевого самоврядування. Київ : ПРООН/МПВСР, 2007. 269 с.
25. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні від 22.09.2016 р. №688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?-docid=249350402>.
26. Драгоманов М. П. Нарис української соціалістичної програми. *Хроніка*. 2000. Вип. 39–40. С. 671–688.
27. Дробуш І. В. Концепції місцевого самоврядування та муніципальна реформа в Україні: питання теорії та практики. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. №1. С. 28–33.
28. Егоров К. А. Представительная система Китая. История и современность. Москва : Спарк, 1998. 240 с.
29. Євдокімова М. О. Історичні корені місцевого самоврядування. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2015. Вип. 7. С. 676–679. URL: <http://global-national.in.ua/archive/7-2015/144.pdf>.

30. Євтушенко О. Н., Євтушенко Л. Є. Васильчиков А. І. Про місцеве самоврядування. *Наукові праці. Державне управління*. 2016. Вип. 255. Т. 267. С. 60–65. URL: <http://official.chdu.edu.ua/article/view/85342>.

31. Євтушенко О. Н. Місцеве самоврядування – інститут громадянського суспільства та демократичної політичної системи. *Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку*. 2009. Вип. 21. С. 66–70. URL: http://vlp.com.ua/files/14_71.pdf.

32. Животовская И. Г. Местные органы власти и предпринимательство в Италии. Москва, 1994. 179 с.

33. Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування окремих адміністративних зборів» від 26.11.2015 р. №836-19. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. №1. Ст. 10. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/836-19>.

34. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства» від 09.04.2015 р. №320-19. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №28. Ст. 236. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-19>.

35. Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 09.02.2017 р. №1850-19. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. №13. Ст. 143. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1850-19>].

36. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10.12.2015 р. №888-19. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. №3. Ст. 30. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/888-19>.

37. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)» від

05.10.2016 р. №191-19. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №21. Ст. 133. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/191-19>.

38. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» від 09.02.2017 р. №1848-19. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. №12. Ст. 134. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.

39. Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» від 26.11.2015 р. №834-19. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. №1. Ст. 9. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/834-19>.

40. Закон України «Про внесення змін до Закону України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» від 02.11.2016 р. №835-19. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. №2. Ст. 17. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/835-19>.

41. Закон України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» від 16.04.2017 р. №157-19 (зі змінами внесеними згідно із Законами від 04.09.2015 р. №676-VIII, від 26.11.2015 р. №835-VIII, від 25.12.2015 р. №925-VIII, від 20.12.2016 р. №1789-VIII, від 09.02.2017 р. №1851-VIII, від 14.03.2017 р. №1923-VIII). *Відомості Верховної Ради України*. 2015. №13. Ст. 91. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

42. Зеленько Г. І. Методологія порівняльних досліджень. *Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22: Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2010. №3. С. 184–189.

43. Іщенко М. П., Іщенко О. М. Соціально-політична енциклопедія: наукове видання. Черкаси : Інтроліга TOP, 2012. 636 с.

44. Їжа М. М. Показник децентралізованих процесів в країнах Європи. *Вісник Сев НТУ: збірник наукових праць*. 2010. Вип. 112. С. 152–155.
45. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз. Київ, 2010. 232 с.
46. Кампо В. М. Місцеве самоврядування в Україні. Київ : Ін Юре, 1997. 36 с.
47. Качур В. О. Велика хартія вольностей та її вплив на формування фундаментальних цінностей європейської правової культури. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. №5. С. 30. URL: http://www.pap.in.ua/5_2015/9.pdf.
48. Кіш Є. Регіональна політика Європейського Союзу: стратегічні імперативи для України. *Незалежний культурологічний часопис «І»*. 2002. №23. С. 133–157.
49. Клімова Г. П. Типологія систем місцевого самоврядування. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2003. №6. С. 46–56.
50. Коаліційна угода. 2014. URL: http://samopomich.ua/wpcontent/uploads/2014/11/Koaliciyna_uhoda_parafovana_20.11.pdf.
51. Кобилецький М. Магдебурзьке право в Україні (XIV – перша половина XIX ст.): історико-правове дослідження. Львів : ПАІС, 2008. 406 с.
52. Ковбасюк Ю. В., Трощинський В. П., Сурмін Ю. П. Енциклопедичний словник з державного управління. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
53. Кондрацька Н. М. Концепції місцевого самоврядування: системно-структурний аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія Юридичні науки*. 2015. Вип. 5. Т. 1. С. 80–84. URL: http://www.lj.kherson.ua/2015/pravo05/part_1/21.pdf
54. Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. (ред. від 02.03.2014 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
55. Кочеткова Л. Н. Теория социального государства Лоренца фон Штейна. *Философия и общество*. 2008. №3. С. 69–79.

56. Кресіна І. О. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми / І. О. Кресіна І. О. та ін. ; за ред. І. О. Кресіної. Київ : Логос, 2009. 480 с.
57. Лиска О. Г. Участь територіальної громади в місцевому самоврядуванні. *Державне будівництво*. 2008. №1. URL: <http://ifs.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/19.pdf>.
58. Лісничий В. В., Наконечний В. В., Шумілікін В. А. Політико-управлінський потенціал органів місцевого самоврядування міста. Харків : Магістр, 2007. 155 с.
59. Локшина К. Н. Традиции изучения основных концепций местного самоуправления в зарубежных странах. *Вестник МГТУ им. М. А. Шолохова. Серия «История и политология»*. 2012. №1. С. 83–91.
60. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Київ : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. 251 с.
61. Манзя М. Шляхи реформування системи місцевого самоврядування України в умовах трансформаційних змін України. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 2(29). С. 176–182. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02\(29\)/25.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2016/2016_02(29)/25.pdf).
62. Маркс К. Лист Анненкову. 28 грудня 1846 року. *Маркс К. Вибрані твори : у 50 томах* / К. Маркс, Ф. Енгельс. Москва, 1962. Т. 27. С. 550.
63. Міль Дж. С. Про свободу: Есе. Київ : Основи, 2001. 463 с.
64. Нагорний С. Досвід адміністративно-територіальних реформ у посткомуністичній ЦСЄ: висновки для України. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса*. 2011. №4. С. 219–232.
65. Нагорний С. «Перекроювання» у країнах Вишеградської групи: висновки для України. URL: <http://icps.newagelab.com.ua>.

66. Новосяд В. В. Муніципальні системи Республіки Білорусь та України: системно-структурний аналіз. *Публічне адміністрування: теорія і практика*. 2013. №1. URL: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik%20/2013-01\(9\)/13nvvssa.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik%20/2013-01(9)/13nvvssa.pdf).
67. Озерська А. В. Правові аспекти функціонування органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування. *Економіка, фінанси, право*. 2004. №6. С. 16–19.
68. Определение и пределы принципа субсидиарности : доклад Координационного Комитета по местным и региональным властям (CDLR). *Коммуны и регионы Европы*. 1994. №55. С. 10.
69. Орзіх М. Ф. Втілення конституційних засад в галузях законодавства щодо функціонування публічної влади в Україні. *Юридический вестник*. 1997. №4. С. 59–63.
70. Оуен Р. Избранные сочинения. Москва ; Ленинград : Издательство Академии Наук СССР, 1950. 419 с.
71. Оффердал О. Политика и проблемы организационного дизайна в местном самоуправлении. *Поліс*. 1998. №1. С. 155–167.
72. Павлюк А. П. Забезпечення системного підходу до реформування адміністративно-територіального устрою України. 2015. URL: http://www.niss.gov.ua/public/File/2015_analit/reformaATU.pdf.
73. Панченко Т. В. Принцип субсидіарності у сучасному демократичному розвитку. Харків : Майдан, 2011. 366 с.
74. Паскалова М. І. Самоорганізація системи «соціум-індивід» у світлі нового мислення : автор. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». Одеса, 2011. 20 с.
75. Перегуда Е. В. Развитие взаимодействия центральных и местных органов исполнительной власти Польши. *Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики* : научно-теоретический и прикладной журнал. 2013. №2(28). Ч. II. С. 114–117.

76. Петришин О. О. Правові засади місцевого самоврядування в зарубіжних країнах та в Україні: теоретико-правовий та порівняльний аналіз. Харків : Право, 2014. 189 с.

77. Прієшкіна О. В. Місцеве самоврядування в Україні: правове регулювання безпосередньої демократії. Київ : Кондор, 2004. 336 с

78. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів. 2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58231.

79. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад). 2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59314.

80. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015 р. №2217а. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.

81. Пропозиції Президента до Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування». 2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569

82. Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе и Латинской Америке / под ред. В. А. Бажанов. Москва : Рос. полит. энц., 2000. С. 62.

83. Растоу Д. А. Переходы к демократии: попытка динамической модели. *Полис*. 1996. №5. С. 5–15.

84. Самойленко Л. Я. Розвиток місцевого самоврядування в умовах саморозгортання демократії як головний концепт дослідження. *Економіка та держава*. 2009. №10. С. 96–98.

85. Система державного управління Республіки Словаччина: досвід для України. Київ, 2011. 52 с.

86. Словарь основных политологических понятий и терминов. URL: https://sociology.mephi.ru/docs/polit/html/sl_pol.html.

87. Сморгунов Л. В. Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность. Санкт-Петербург : Издательство СПб университета, 2000. 448 с.

88. Тищенко К. М. Поняття та основні теорії походження місцевого самоврядування. 2009. URL: <http://kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2009-1/doc/2/12.pdf>.

89. Ткаченко С. Громадськість і місцева влада: ефективні механізми взаємодії на Донеччині. *Громадянське суспільство*. 2012. URL: [www.tkachenko_GS1\(19\)_2012.pdf](http://www.tkachenko_GS1(19)_2012.pdf).

90. Токвіль А. Про демократію в Америці : у 2 т. Київ : Всесвіт, 1999. 590 с.

91. Федоринов В. Е., Вонсович С. Г. Концепт локальної демократии в транзитологической парадигме. *Вестник ВГУ. Серия: История. Политология. Социология*. 2013. №2. С. 73–80.

92. Фелонюк Т. А. Теоретичні засади розвитку місцевого самоврядування у Французькій республіці. 2016. URL: <http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2016/8/55.pdf>.

93. Фролов О. Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Польщі. *Віче*. 2011. №14. С. 19–23. URL: <http://www.viche.info/journal/2649/>.

94. Хантингтон С. Будущее демократического процесса: от экспансии к консолидации. *Мировая экономика и международные отношения*. 1995. №10. С. 5.

95. Хріпливець Д. Є. Сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації. 2008. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/2/19.pdf>.

96. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. Москва : Юристъ, 2002. 622 с.

97. Чиркін А. С. Аналіз системи місцевого самоврядування Угорщини в світлі положень Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Форум права. 2015. №1. С. 350–355. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2015_1_57.

98. Чиркін А. С. Компетенція органів місцевого самоврядування Польщі, Чехії та Угорщини. *Державне будівництво та місцеве самоврядування.* 2016. №31. С. 227–241.

99. Шевчук Л. Т. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою. Львів: Інститут регіональних досліджень НАН України, 2007. 488 с.

100. Шпортюк Н. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: досвід для України. 2011. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/-2011_02\(9\)/11snlpdu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/-2011_02(9)/11snlpdu.pdf).

101. Штейн Л. История социального движения Франции с 1789 года. 1872. URL: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01003875045#?page=1>.

102. Шугрина Е. С. Муниципальное право. Москва: Дело, 2000. 672 с.

103. Шумляєва І. Формування систем територіальної організації влади: досвід країн Європейського Союзу для України. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2015. С. 268–278.

104. Antoszewski A., Herbut R. *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej.* Wrocław: Wydaw. Uniwersytetu Wrocławskiego, 1998. 255 s.

105. Antoszewski A., Herbut R. *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza.* Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1997. 348 s.

106. Balás G., Hegedüs J. Local self-government and decentralization in Hungary. *Local Self Government and Decentralization in South – East Europe / G. Balás, J. Hegedüs.* Zagreb: Smjerokaz 2000, 2001. P. 37–74.

107. Baldersheim H., Illner M., Wollmann H. Local Democracy in Post-Communist Europe. *Springer Science & Business Media.* 2013. URL: https://books.google.com.ua/books?id=O_fRBgAAQBAJ&pg.

108. Bennet R. *Territory and Administration in Europe*. London : Continuum International Publishing Group Ltd, 1993. 224 p.
109. Borodo A. *Samorząd terytorialny. System prawnofinansowy*. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, 2008. 319 s.
110. Brodziński W. *System konstytucyjny Węgier*. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2003. 84 s.
111. Brzęk W., Ćmiel S., Novikova K. *Dilemmas of contemporary public administration*. Józefów : Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide De Gasperi w Józefowie, 2013. 220 s.
112. Burns D. *Can Local Democracy Survive Governance? Urban Studies*. 2000. Vol. 37. №5/6. P. 963–973.
113. Czyż A. *Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej*. Dąbrowa Górnicza, 2010. 295 s.
114. Diamond L. *Developing Democracy: Toward Consolidation*. Baltimore : The Johns Hopkins University Press, 1999. 384 p.
115. Dienerova K. *Country profile Slovakia*. URL: <http://docplayer.net/30864059-Uclg-country-profiles.html>.
116. Dolnicki B. *Nadzor nad Samorządem terytorialnym – diagnoza i kierunki zmian*. *Docplayer*. 2005. 23 kwietnia. URL: <http://docplayer.pl/23072726-Nadzor-nad-samorzadem-terytorialnym-diagnoza-i-kierunki-zmian-wersja-uzupelniona.html>.
117. Dolnicki B., Ruśkowski E. *Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych*. Bydgoszcz ; Białystok ; Warszawa, 2007. 370 s.
118. Dziobek-Romański J. *Samorząd terytorialny w Polsce. Kształtowanie się i ustrój obecny*. Sandomierz : Amoryka, 2012. 264 s.
119. Gierke O. *Community in Historical Perspective*. Cambridge : Cambridge University Press, 1990. 229 p.
120. Góralczyk B. *Węgierski pakiet*. Warszawa, 2000. 267 s.

121. Grabbe H. How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy*. 2001. №8. P. 1013–1031.

122. Hesse J. Rebuilding the state: Administrative reform in Central and Eastern Europe. *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*. 1998. №23. P. 114–147.

123. Hooghe L., Marks G., Schakel A. *The Rise of Regional Authority: A comparative study of 42 democracies (1950–2006)*. London : Routledge, 2010. 620 p.

124. Horvath T. *Decentralization: experiments and reforms*. Budapest : Open Society Institute, 2000. 424 p.

125. Hungary: Structure and operation of local and regional democracy. 2004. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1369821&Site=&direct=true>.

126. Illner M. *Multilevel Government in Three East Central European Candidate Countries and Its Reforms after 1989*. 2002. URL: <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/1765>.

127. Itrich-Drabarek J. *Samorząd terytorialny w Polsce – reforma czy kontynuacja?* Warszawa : Dom Wydawniczy ELIPSA, 2015. 254 s.

128. Izdebski H., Kulesza M. *Administracja Publiczna*. Warszawa : A. Liber, 2004. 307 s.

129. Izdebski H. *Historia administracji*. Warszawa : Liber, 1996. 346 s.

130. Jakubek J. *Reforma administracji publicznej 1998 r. – z perspektywy minionej dekady*. 2010. URL: http://www.otwock24.home.pl/-jowanka/reforma_admin.pdf.

131. Jeżewski J. *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach: gmina w państwach Europy Zachodniej*. Wrocław : Wydaw. Uniwersytetu Wrocławskiego, 1999. 315 s.

132. Kaczmarek T. *Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich*. Poznań : Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005. 392 s.

133. Kirchner E. Decentralization and transformation in the Visegrad: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia. New York : St. Martin's Press, 1999. 321 p.

134. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2012. 109 s.

135. Kowalik J. Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych. 2010. Vol. XVII, 1. URL: http://annales.umcs.lublin.pl/tt_p.php?rok=2010&tom=17§io=K&numer_artykulu=06&zeszyt=1.

136. Kuhlmann S., Wollmann H. Introduction to Comparative Public Administration: Administrative Systems and Reforms in Europe. 2014. URL: http://www.e-elgar.com/shop/introduction-to-comparative-public-administration?__website=uk_warehouse.

137. Kulesza M. Polskie doświadczenia w zarządzaniu reformą decentralizacyjną. *Samorząd terytorialny*. 2002. №9. S. 23.

138. Linz J., Stepan A. Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post Communist Europe. Baltimore, 1996. 504 p.

139. Lutrzykowski A. Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika. Toruń, 2014. 381 s.

140. Marcou G. Post face Essay on the Clarification of Some Key Concepts and Methodical Problem. *Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report 2008: United Cities and Local Governments, the World Bank*. 2008. P. 305–313.

141. Miemiec M. Gmina w systemie administracji publicznej Republiki Federalnej Niemiec. Wrocław : Kolonia Limited, 2007. 203 s.

142. Moldowa T. Administracja publiczna w procesie dostosowania państwa do Unii Europejskiej. Warszawa : Politeja, 2003. 257 s.

143. Nowacka E. Polski samorząd terytorialny. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006. 211 s.

144. Nowacka E. Samorząd terytorialny w ustroju państwowym. Warszawa : Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, 2003. 186 s.
145. Nuts – nomenclature of territorial units for statistics. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/overview>.
146. O'Donnell G., Schmitter P. Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for democracy. Baltimore : Johns Hopkins University Press, 1986. 710 p.
147. Otok S. Geografia polityczna. Warszawa : Wydawnictwo Naukowe PWN, 2012. 222 s.
148. Palne Kovacs I. Regional Development and Governance in Hungary. Pecs : Centre for Regional Studies of the Hungarian Academy of Sciences, 2001. 41 p.
149. Panejko J. Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Warszawa : Wydaw. Przemiany, 1990. 132 s.
150. Péteri G. Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe. 2002. URL: http://pdc.ceu.hu/archive/00006974/01/LGI_Mastering-Decentralization-and-Public-Admin-Reforms_2002.pdf.
151. Regulski J. Samorządna Polska. Warszawa : Rosner & Wspólnicy, 2005. 196 s.
152. Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcja i realizacja. Warszawa : PWN, 2000. 456 s.
153. Robbins S. P., Cenzo D. A. De. Podstawy zarządzania. Warszawa : Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, 2002. 648 s.
154. Sakowicz M. Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji Polski z Unią Europejską. Warszawa : Szkoła Główna Handlowa, 2007. 267 s.
155. Skotnicki K. Konstytucja Republiki Słowackiej. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2003. 84 s.

156. Stoker G. *The Comparative Study of Local Governance: The Need to Go Global*. 2006. URL: https://www.researchgate.net/publication/253298189_The_Comparative_Study_of_Local_Governance_the_need_to_go_global_1.
157. Stone C. N. *Regime Politics Governing Atlanta. 1946–1988*. Lawrence : University Press of Kansas, 1989. 314 p.
158. Suchodolski B. *Zarys historii administracji samorządowej w Polsce*. 2013. URL: http://www.tstefaniuk.uph.edu.pl/zeszyty/archiwalne/96-2013_16.pdf.
159. Swianewicz P. *Consolidation or Fragmentation?: The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe (Local Government Initiative)*. Budapest : CentralEuropeanUniversity Press, 2003. 329 p.
160. Swianewicz P. *Country profile of Republic of Poland*. URL: <http://docplayer.net/22189562-Uclg-country-profiles.html>.
161. Swianewicz P. *Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowowschodniej – próba generalizacji*. 2002. URL: http://www.studreg.uw.edu.pl/pdf/2002_4_swianewicz.pdf.
162. Szwed R. *Idea ustroju samorządowego w polskiej myśli politycznej i samorządowej. Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*. 2012. URL: http://dlibra.bg.ajd.czest.pl:8080/Content/985/Reska_specjalna_19.pdf.
163. Tulard J. *Napoleon – mit zbawcy*. Warszawa : Świat Książki, 2003. 575 s.
164. *Ustawa Zasadnicza Węgier*. Warszawa : Wydawnictwo Sejmowe, 2012. 88 c.
165. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym*. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910578>.
166. *Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19980910576>.
167. *Ustawazdnia 8 marca 1990 r. O samorządzie terytorialnym*. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19900160095>.

168. Vajdova Z. Country profile Czech Republic. URL: https://issuu.com/uclggold/docs/czech_republic.
169. Verheijen T., Kotchegura A. Civil Service Systems in Central and Eastern Europe. Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 1999. 343 p.
170. Wojnicki J. Europejskie modele samorządu terytorialnego Stan obecny i perspektywy. Warszawa, 2014. 409 s.
171. Wojnicki J. Samorząd lokalny w Polsce i w Europie. Pułtusk : Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztor, 2008. 237 s.
172. Wójcik S. Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku: myśl samorządowa, historia i współczesność. Lublin : Wydawnictwo KUL, 2010. 396 s.
173. Wykrętowicz S. Samorząd w Polsce. Istota, formy, zadania. S. Wykrętowicz. Poznań : Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, 2008. 408 s.
174. Zawadzka B. System terenowych organów władzy i administracji państwowej w europejskich państwach socjalistycznych. Wrocław : Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 1985. 436 s.
175. Zieliński E. Proces przeobrażeń ustrojowo-politycznych. Warszawa : Elipsa, 1993. 321 s.

Моделі країн щодо організації місцевого самоврядування

Табл. 1.3.

критерії моделювання	моделі	характеристика
правові традиції	Наполеонівська група країн континентальної Європи (Франція, Іспанія, Греція, Італія, Португалія)	країни даної групи характеризуються спільною римсько-французькою правовою традицією та важливістю статутного права.
	Федеральна група країн континентальної Європи (Німеччина, Австрія і Швейцарія)	подібно до наполеонівської групи орієнтовані на верховенство закону. Окрім того, німецька адміністративна традиція має своє коріння з пруської держави, яке згодом відобразилося в вигляді австрійської адміністрації. Важливою відмінністю від наполеонівської групи є субнаціональний – децентралізований рівень і принцип субсидарності адміністративної системи.
	Скандинавська група країн (Швеція, Данія, Норвегія, Фінляндія).	традиції адміністративних систем цих країн, подібно до федеральної групи країн континентальної Європи, кореняться в римському праві. Але існує принципова різниця в скандинавському управлінському профілі, яка характеризується відкритістю прийому та кар'єрній системі в державній службі, явній доступності громадян до адміністративної системи (свобода інформації, зовнішня прозорість, участь громадян
	Англосаксонська група країн (Великобританія, Мальта, Ірландія).	дана модель характеризується інструментальною концепцією державності. В її центрі знаходиться

		«діючий уряд». Часто говорять про суспільство без громадянства.
	Радянська модель	модель, що характерна перш за все для Радянського Союзу та інших країн «світової системи соціалізму», а також для окремих держав, які розвиваються.
	група країн Центрально-Східної та Південно-Східної Європи	країни цієї групи перебували під владою Радянського Союзу. Подвійне підпорядкування державного управління при централізованому правлінні та відсутність розподілу влади були символом організації цієї моделі.
розмір територіальних одиниць	Північно-європейська	держави з великими муніципалітетами, їх було утворено в результаті укрупнення, формування великих муніципалітетів.
	Південно-європейська	держави, де функціонують малі муніципалітети і як альтернатива укрупненню – утворення різноманітних асоціацій, об'єднань муніципалітетів.
	Гібридна	поєднує в собі елементи Південно-Європейської та Північно-Європейської моделі. Прикладом гібридної моделі є Німеччина,. Причина цього полягає в конституційно закріпленій владі кожної із земель.
провідна сила у взаємодії місцевих органів влади з державою	дуальна	система, при якій функції розподілені «по вертикалі», тобто держава та органи місцевого самоврядування мають свої виключні сфери компетенції, і держава прямо не втручається в рішення місцевих справ.
	інтегрована	система, при якій держава в особі її представників або територіальних підрозділів центральних відомств

		займається місцевими справами поряд з органами самоврядування, а нерідко й напряду контролює їх.
	система розщепленої ієрархії	розщеплена ієрархія є сумішшю інтегрованої й дуальної систем, включає в собі багато підтипів.

Адміністративно-територіальний поділ Польщі 1975-1999 рр.



Адміністративно-територіальний поділ Польщі з 1999 р.



Додаток В

Якісні зміни в системі владних відносин після АТР у країнах Вишеградської четвірки

Таблиця В 2.2

Країна		модель владної організації			форми прямої демократії
		орган влади	спосіб формування	система виборів/орган що призначає	
Чехія	регіон	рада	прямі вибори	пропорційна	
		правління	зі складу ради		
		президент	непрямі вибори		
	муніципалитет	рада	прямі вибори	пропорційна	Референдум, партиципаторний бюджет
		правління	зі складу ради		
		мер	зі складу правління		
Словаччина	регіон	рада	прямі вибори	пропорційна	
		правління	зі складу ради		
		президент	прямі вибори	мажоритарна	
	муніципалитет	рада	прямі вибори	пропорційна	референдум, партиципаторний бюджет
		правління	зі складу ради		
		мер	прямі вибори	мажоритарна	
Польща	воєводство	воєвода	призначення	уряд	
		сеймик	прямі вибори	пропорційна	
		маршалек	зі складу ради		
		правління	призначення	маршалек	
	повіт	рада	прямі вибори	пропорційна	
		правління	зі складу ради		
		староста	зі складу ради		
	гміна	рада	прямі вибори	пропорційна	референдум, партиципаторний бюджет
		вуйт, бургомістр, президент	прямі вибори	мажоритарна	
	Угорщина	округ	губернатор	призначення	
асамблея			прямі вибори	пропорційна	
муніципалитет		рада	прямі вибори	до 10000 чол. - пропорційна, більше - змішана	референдум, партиципаторний бюджет
		мер	зі складу ради		
райони		адміністрація	призначення		

Додаток Д

Механізми контролю центральної влади над органами місцевого самоврядування

Таблиця Д 2.3.

	Чехія	Словаччина	Польща	Угорщина
представництво центральної влади на місцях	-	-	воевода	керівник адміністрації
право вето	у випадку муніципалітету - адміністрація краю, у випадку краю - міністерство внутрішніх справ в разі порушення законодавства органами місцевого самоврядування може вимагати виправлення порушень на протязі трьох місяців, в противному випадку контрольно-наглядний орган скасовує рішення місцевого самоврядування. Більш того контрольно-наглядний орган може ініціювати судове провадження в суді або конституційному суді	прокурор, у випадку прийняття протизаконних рішень органами місцевого самоврядування, виражає протест і звертається до органів самоврядування з вимогою скасувати прийняте рішення. Орган місцевого самоврядування має 30 днів на розгляд даного протесту а потім 90 днів для прийняття необхідних змін. Прокурор може також звернутися до суду, який може скасувати рішення місцевого самоврядування та до Конституційного суду, щодо розгляду відповідності законодавству даного	воевода має право призупинити рішення прийняті органами місцевого самоврядування, якщо воно суперечить законодавству	міністр адміністрації за посередництвом керівників адміністрацій утворених в 7 регіонах NUTS у разі прийняття органами місцевого самоврядування рішення що суперечить законодавству, вимагає впровадження змін і сам встановлює термін їх виконання. Якщо зміни не були впроваджені, то він ініціює судове провадження. Конституційний суд має право надати розпорядження меру організувати засідання ради для скасування неправового рішення. Скасувати рішення органів місцевого самоврядування може лише Конституційний трибунал

		нормативно-правового акту		
розпуск представницьких органів	-	-	за пропозицією прем'єр-міністра Сейм має повноваження щодо розпуску представницького органу місцевого самоврядування, У разі довготривалої безрезультатної діяльності органів місцевого самоврядування, прем'єр-міністр за поданням міністра внутрішніх справ і адміністрації може призупинити діяльність органів місцевого самоврядування цієї територіальної одиниці та встановити комісарське управління на період до двох років	парламент може прийняти рішення про розпуск органу місцевого самоврядування, що порушує конституцію і законодавство за поданням уряду і відповідної оцінки конституційного трибуналу. Після розпуску органу місцевого самоврядування президент призначає комісара республіки ,який виконує повноваження органів місцевого самоврядування до часу виборів

Список експертів , що взяли участь у глибинних інтерв'ю

1. Яцек Войніцький – професор Варшавського Університету, доктор наук, експерт в сфері функціонування державного управління в Польщі та інших державах Європи.
2. Лех Яньчук – професор Люблінського Католицького Університету Яна Павла II, доктор наук, експерт в сфері місцевого самоврядування.
3. Анджей Мацієвський – депутат Сейму РП, голова комісії місцевого самоврядування та регіональної політики.
4. Анна Квечень – депутат Сейму РП, член комісії місцевого самоврядування та регіональної політики, голова сталої підкомісії з питань устрою місцевого самоврядування.
5. Малгожата Голіньська – депутат Сейму РП, член комісії місцевого самоврядування та регіональної політики.
6. Стефан Стшалковський – депутат Сейму РП.
7. Кшиштоф Ліс – староста Щецинецького повіту..
8. Павел Міколаєвський – бурмістр гміни Білий Бір
9. Рената Петкевич – Хмельовська- бурмістр гміни Борне-Суліново.
10. Ярослав Черв – секретар ради гміни Госцерадув.

Анкета експертного опитування / Бланк інтерв'ю

Шановний пане! Я аспірант кафедри політології Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна, стажист Міжнародної програми парламентського стажування в Сеймі Республіки Польща, хотів би попросити Вас відповісти на декілька питань стосовно місцевого самоврядуванняв Польщі. Ваша думка надзвичайно цінна. Сподіваюсь, проведене дослідження допоможе не лише більш повно розкрити тему моєї дисертації, але й стане основою для вироблення рекомендацій щодо здійснення АТР в Україні.

Висловіть будь ласка свою думку з трьох ключових питань: реформи місцевого самоврядування, сучасного стану розвитку місцевого самоврядування та можливостей запровадження польського досвіду в Україні. Відповідаючи на запитання за можливістю приміть до уваги позначені нижче аспекти кожної з проблем.

По-перше, висловіть свою думку з приводу реформи місцевого самоврядування в Польщі.

1.1 Як Ви оцінюєте АТР Польщі?

1.2 Який з етапів реформи був найважчим?

1.3 На скільки ефективним виявилось впровадження трирівневої структури місцевого самоврядування в Польщі?

1.4 Як вступ до ЄС вплинув на розвиток місцевого самоврядування в Польщі?

1.5 Які зміни, на Вашу думку, виявились найбільш значимими для функціонування місцевого самоврядування?

1.6 Які проблеми реформа не змогла подолати? Які нові проблеми виникли після проведення реформи?

По-друге, особливий інтерес являє Ваша оцінка сучасного стану місцевого самоврядування. в Польщі.

2. 1. Оцініть сучасний стан розвитку місцевого самоврядування в Польщі.

2.2 Яким чином відбувається взаємодія центральних та місцевих органів в Польщі?

2.3 Як Ви оцінюєте рівень автономності та самостійності місцевого самоврядування в Польщі?

2.4 Чи АТО Польщі мають достатньо ресурсів для виконання своїх повноважень? Якщо ні, то як це можна змінити?

2.5 Чи потрібно змінювати методи фінансової політики по відношенню до місцевого самоврядування? Якщо так, то в якій спосіб потрібно провести зміни?

2.6 Які форми участі громадян в прийнятті рішень на місцевому рівні є розповсюдженими? Чи на достатньому рівні забезпечена участь громадян в прийнятті рішень на місцевому рівні? Чи є можливості розширення участі громадян?

2.7 Чи відомі Вам неформальні практики місцевого самоврядування (фонди, товариства)? Яке їх місце і роль в вирішенні громадських проблем? Чи отримують дані організації допомогу від органів місцевого самоврядування та яким чином?

2.8 Чи потребує місцеве самоврядування Польщі подальших змін?

По-третє, оцініть можливості використання досвіду Польщі для реформування місцевого самоврядування України

3.1 Чи знайомі ви з процесом реформування місцевого самоврядування в Україні?

3.2 Як Ви вважаєте, на даний час, які успіхи має Україна в процесі реформування місцевого самоврядування і що найбільше їй заважає?

3.3 Що з досвіду Польщі при проведенні АТР, на Ваш погляд, Україна може запозичити?

3.4 Яких помилок Україні, під час проведення АТР, варто остерігатися?

Інформація про експерта

4.1 Ваша посада:

4.2 З якого року працюєте в органах місцевого самоврядування або співпрацюєте з ними?

4.3 Дата інтерв'ю:

Інтерв'ю з експертами

1. Інтерв'ю з бурмістром гміни Білий Бір П. Міколаєвським (м. Білий Бор, 28.06.2016) // Особистий архів автора.
2. Інтерв'ю з бурмістром гміни Борне-Суліново Р. Петкевич-Хмельовською (м. Борне-Суліново, 29.06.2016) // Особистий архів автора.
3. Інтерв'ю з депутатом Сейму РП, голова комісії місцевого самоврядування та регіональної політики А. Мацієвським (м. Варшава, 22.06.2016) // Особистий архів автора.
4. Інтерв'ю з депутатом Сейму РП, членом комісії місцевого самоврядування та регіональної політики, головою сталої підкомісії з питань устрою місцевого самоврядування А. Квечень (м. Варшава, 21.06.2016) // Особистий архів автора.
5. Інтерв'ю з депутатом Сейму РП С. Стшалковським (м. Варшава, 22.06.2016) // Особистий архів автора.
6. Інтерв'ю з депутатом Сейму РП, членом комісії місцевого самоврядування та регіональної політики М. Голінською (м. Варшава, 07.07.2016) // Особистий архів автора.
7. Інтерв'ю з секретарем ради гміни Госцерадув Я. Червем (м. Варшава, 23.05.2016) // Особистий архів автора.
8. Інтерв'ю зі старостою Щецинецького повіту К. Лісем (м. Щецинек, 28.06.2016) // Особистий архів автора.
9. Інтерв'ю з професором Варшавського Університету, доктором наук, експертом в сфері функціонування державного управління в Польщі та інших державах Європи Я. Войніцьким (м. Варшава, 26.04.2016) // Особистий архів автора.
10. Інтерв'ю з професором Люблінського Католицького Університету Яна Павла ІІ, доктором наук, експертом у сфері місцевого самоврядування Л. Яньчуком (м. Люблін, 14.05.2016) // Особистий архів автора.

Список опублікованих праць за темою дисертації

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Бровко О. Особливості адміністративно-територіальної реформи Польщі. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2013. №1073. Вип. 24. С. 136–141.
2. Бровко О. Виникнення та функціонування інституту префекта в європейських країнах на прикладі Польщі (досвід для України). *Evropský politický a právní diskurz*. Praha : Verostav družstvo, 2015. №6. С. 113–118.
3. Бровко О. Розвиток місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах: порівняльний аналіз (на прикладі країн Вишеградської четвірки). *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2015. Вип. 28. С. 117–125.
4. Бровко О. Становлення та розвиток теоретичних основ місцевого самоврядування в історії політичної думки. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. 2015. №18. С. 24–30.
5. Бровко О. Поняття і політична значимість інституту місцевого самоврядування в системі публічної влади. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. 2016. №19. С. 38–42.
6. Бровко О. Становлення місцевого самоврядування в Польщі в контексті гмінної та адміністративно-територіальної реформи: оцінка експертів. *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2016. Вип. 30. С. 86–94.
7. Бровко О. Історія формування місцевого самоврядування в Польщі. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М.П. Драгоманова*. 2017. №21. С. 73–78.
8. Бровко О. Сучасні тенденції та перспективи розвитку місцевого самоврядування в Польщі: оцінки експертів (Частина 2). *Вісник ХНУ імені В.Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2017. Вип. 31. С. 59–67.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

1. Бровко О. Необхідність трансформації адміністративно-територіального устрою в Україні. Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». Серія «Філософія, філософія права, політологія, соціологія». Харків, 2015. №3(26). С. 283–285.

2. Бровко О. Проведення Адміністративно-територіальної реформи в Україні через призму євроінтеграційних процесів (приклад Польщі). *Держава та глобальні соціальні зміни: 25 років української незалежності* : тези доповідей, матеріали VII міжнародної науково-практичної конференції з соціології (м. Київ 25–26 квітня 2016 р.). Київ, 2016. С. 74.

3. Бровко О. Теоретичні засади дослідження адміністративно-територіального устрою держави. *Нове та традиційне у дослідженнях сучасних представників суспільних наук* : збірник тез доповідей. Київ, 2016. С. 100–102.

4. Бровко О. Реалізація участі громадян України в державному управлінні та місцевому самоврядуванні. *Історія, проблеми та необхідності умови становлення громадянського суспільства в Україні* : збірник тез доповідей. Львів, 2016. С. 90–92.

Опубліковані праці, які додатково відображають наукові результати дисертації:

1. Бровко О. Адміністративно-територіальні реформи в країнах Центральної та Східної Європи (на прикладі Польщі). *Польські студії*. 2015. №8. С. 6–25.

Апробація результатів дослідження

1. XI Східна Зимова Школа (Варшава, Вроцлав, 2014);
2. VIII конкурс магістерських робіт імені Єжи Гедройця посольства Республіки Польща в Україні, де здобуто 3 місце за магістерську роботу «Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: результати, наслідки та перспективи» у категорії дипломних та магістерських робіт (Київ, 2014);
3. Школа з Європейських студій (Дніпропетровськ, 2015);
4. XXVIII Харківські політологічні читання (Харків, 2015);
5. Літня школа «Будування миру та соціальної справедливості» (Яремче, 2015);
6. Школа Європейського політика (Київ, 2015);
7. Міжнародна науково-практична конференція «Історія, проблеми та необхідні умови становлення громадянського суспільства в Україні» (Львів, 2016);
8. Міжнародна науково-практична конференція «Нове та традиційне у дослідженнях сучасних представників суспільних наук» (Київ, 2016);
9. Стажування в Сеймі Республіки Польща в рамках програми Міжнародних парламентських стажувань (Варшава, 2016);
10. VII міжнародна науково-практична конференція «Держава та глобальні соціальні зміни: 25 років української незалежності» (Київ, 2016),
11. Польсько-Німецько-Українська школа імені Богдана Осадчука (Вроцлав, 2016),
12. Стипендії Західних і Північних земель (Ольштин, 2017).