Міністерство освіти і науки України
Національний університет «Острозька академія»
Факультет політико-інформаційного менеджменту
Кафедра політології та національної безпеки

Кваліфікаційна робота
на здобуття освітнього ступеня магістра
на тему: **«Політика децентралізації України та Польщі»**

Виконала студентка IIкурсу, групи МПл-21
спеціальності 052 Політологія
освітньо-професійної програми «Політологія»
Анікіна Катерина Олексіївна

Керівник – доктор юридичних наук, доцент
Романов Микола Степанович
Рецензент – кандидат історичних наук, доцент
кафедри політичних наук **Постельжук**
Олександр Петрович

Острог, 2020 рік

ЗМІСТ

ВСТУП 3
РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 11
1.1.Поняття та завдання децентралізації державного управління 11
1.2 Чинники успіху децентралізації 22
1.3 Основні етапи реформи державного управління у Польщі та Україні 27
РОЗДІЛ ІІ. ПОРІВНЯЛЬНИЙАНАЛІЗ ОКРЕМИХ НАПРЯМКІВ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ 32
2.1 Історичний досвід політичних конфліктів 33
2.2 Бюджетна децентралізація як частина економічних змін 37
2.3 Законодавче порівняння процесу передачі повноважень 46
2.4 Політичний лідер, який підтримує реформу 62
2.5 Зв’язок з країнами Заходу 69
ВИСНОВОК 73
СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ 75
ДОДАТКИ 80

ВСТУП

Постановка проблеми

Децентралізація управління важлива частина трансформаційних процесів в країнах Східної Європи. Децентралізація покликана зблизити владу та громадян, створити умови для демократизації управління та підвищити його ефективність. Впровадження функціональної системи децентралізованого управління є важливим завданням, яке необхідно ретельно продумати. Це завдання неможливо виконати за короткий проміжок часу за допомогою одного законодавчого акту. Реформування вимагає постійної уваги, постійного доопрацювання, і має здійснюватися в декілька етапів. Децентралізація – структурний процес. Він не обмежується лише політичними, правовими та адміністративними передумовами, а передбачає також економічні, соціальні та культурні аспекти. Немає однієї універсальної моделі децентралізованого управління, яку можна було б застосувати до всіх країн. В певній мірі підходи до впровадження та розуміння децентралізації для кожної країни специфічні і залежать від часу та контексту. Саме тому, у ході дослідження одного процесу можна дійти різних висновків.Якісно розроблена і успішно реалізована реформа децентралізації призводить до активізації політичного процесу, демократизації суспільства шляхом залучення громадян до прийняття рішень і підвищення довіри населення до органів. Чому деяким країнам вдається успішно реалізувати зміни і покращити якість життя громадян, а у інших децентралізація призводить до загострення всередині країни, нових викликів та проблем?

Україну порівнюють з Польщею з огляду на історичне минуле та географічну близькість. В Польщі свого часу децентралізація відбулась успішно, хоча після розпаду Радянського Союзу перед нею було не менше викликів, ніж перед Україною. Чому у Польщі децентралізація відбулась і мала успіх? Які конкретно механізми, які допомогли Польщі у свій час можна застосувати у випадку України і чому?Для того, щоб знайти відповіді на ці питання у цій роботі буде розглянуто процеси реформування системи

державного управління двох країн: Польщі на початку 80-х років XX ст., та України з 2014 року.

Ступінь розробки проблеми

Дослідження процесу децентралізації почало набирати оберти після Другої світової війни, коли все більше і більше держав почало прагнути незалежності. Зараз процес децентралізації активно досліджується у всьому світі. Є різні підходи до розуміння поняття децентралізації. Американський дослідник С. Роббінс зазначає, що децентралізація – це організаційний і управлінський феномен, який стосується того, скільки повноважень має певний об'єкт у певній організації.[1] Проте, якщо користуватись цим поняттям неможливо провести чітку лінію, щоб відрізнити децентралізацію і централізацію, хоча питання можна розглядати з позиції, в якій одна крайність передбачає високий ступінь концентрації влади, а інша крайність передбачає високий рівень децентралізації. Англійський дослідник Б. Сміт розглядає децентралізацію як явище,яке стосується владних повноважень центру, і повноважень місцевої влади.[2] Інакше кажучи, для Б.Сміта децентралізація – це передача будь-яких повноважень на місця, як адміністративних так і політичних. З двох понять зрозуміло, що децентралізація – процес передачі владних повноважень. Окрім того, як будь-яка реформа – реформа державного управління має свою специфіку і в кожному окремому випадку підходи до її впровадження будуть відрізнятися. Результати будуть відрізнятись теж. В цьому контексті варто звернути увагу й на те, що визначає успіх реформи.

Вчений з Уганди Й.Олам визначив, що для того, аби децентралізаціяу країнах, що розвиваються мала успіх вона має мати низку передумов. Серед таких: інституційний механізм для того, щоб впроваджувати зміни, створений простір для громадської участі, політична воля та воля громадян, розвиток потенціалу на локальному рівні, поступове, а не різке впровадження змін. [3]

---

[1]Stephen, P. Robbins, (2000) "ManagingToday" PrenticeHall, UpperSaddleRiver, NewJersey.

[2]Smith, B. c., (1985) "Decentralization: TheTerritorialDimensionoftheState" GeorgeAllenandUnwinPublishersLtd

[3]Olum Y. Decentralisationindevelopingcountries: preconditionsforsuccessfulimplementation [Електроннийресурс] / Y. Olum // CommonwealthJournalofLocalGovernanceIssue 15: June 2014. – 2014. – Режимдоступудоресурсу:

Дослідники Дж. Мартінес – Везкез та Ф. Вайланкорт у своїй роботі визначили, що успіх децентралізації залежить від наступних чинників:

1. Суспільство та актори розглядають децентралізацію як мету, а не як засіб для здобуття влади окремими політичними силами.
2. Новостворені локальні центри влади повинні бути здатними протистояти центральній владі. Рішення про надання таких повноважень приймає партія влади.
3. Децентралізація має мати сильного наділеного владою прихильника.
4. Повне делегування повноважень та створення нових ланок влади лише викличе тиск, натомість поступове розширення автономії у вже існуючих локальних ланках буде більше успішним.
5. Кадрове питання. Необхідними є фахівці з бюджетування та легітимні компетентні політичні діячі.
6. Діяльність організацій, які допомагають впроваджувати децентралізацію повинна бути узгоджена між собою цими організаціями. У них повинен бути майданчик. Інакше велика кількість зацікавлених суб'єктів призведе до розгубленості в процесі впровадження реформи. [4]

Як можна побачити з двох підходів до розуміння чинників успіху процесу децентралізації – вони мають багато спільного. Однак, окрім вищезгаданих умов посткомуністичний простір має цілу низку чинників успіху реформування. Наприклад, Дж. Єркієт вважає, що реформування у посткомуністичних країнах має успіх, якщо там є наступні передумови:

- Зміна на ринкову економіку;
- Історичний досвід політичних конфліктів, лібералізації, рухах супротиву – дослідник аргументує це тим, що ці події в умовах

---

https://www.researchgate.net/publication/276395385_Decentralisation_in_developing_countries_preconditions_for_successful_implementation.

[4]Martinez-Vazquez J. AnOverviewoftheMainObstaclestoDecentralization [Електроннийресурс] / J. Martinez-Vazquez, F. Vaillancourt // EdwardElgarPublishing. – 2011. – Режимдоступудоресурсу: https://econpapers.repec.org/bookchap/elgeechap/14175_5f1.htm.

державного соціалізму породили більш прагматичну комуністичну еліту, більш життєздатні приватні сфери в економіках держав та сильніші культурні та політичні контреліти.;

- Зв’язки із країнами Заходу у різних сферах, досвід спільної економічної діяльності, оскільки вони отримали вигоду від науково-технічного співробітництва, торгових відносин та великої допомоги у формі експертизи та надходження капіталу. Знання та навички, набуті всіма відповідними економічними та політичними суб'єктами в минулому, зіграли важливу роль у розробці та реалізації стратегій перехідного періоду та у формуванні інституційних змін.;
- Країни, у яких під час перших демократичних виборів комуністичні партії втратили доступ до влади - нові політичні еліти були більш схильні до змін і пришвидшили вихід із соціалізму.;
- Економічні реформи, які стабілізують макроекономічну ситуацію регіонів.[5]

У цьому підході не бачимо ще декількох важливих аспектів. Наприклад, І. Міклос- Міністр Словаччини в минулому, який допоміг власній країні рухатись вперед зазначає, що найважливішою передумовою успіху в посткомуністичній країні – є політичний лідер зацікавлений у реформі та готовність політичних еліт ці зміни впроваджувати. Реформування швидше політичний виклик, аніж технічний. «Технічно ми знаємо, що буде працювати, а що ні, і що зробити необхідно, але пронести це у політичний вимір не так просто». І. Міклос говорить про те, що у 1992 році Україну та Польщу можливо було порівнювати за економічним рівнем і лише зараз можна бачити як ці дві країни відрізняються. Незважаючи на те, що він також переконаний у важливості результатів перших демократичних

[5]Ekiert G. WhySomeSucceedandOthersFail: EightYearsofTransitionInEasternEurope [Електроннийресурс] / G. Ekiert // GlobalEuropeProgram. – 1998. – Режимдоступудоресурсу: https://www.wilsoncenter.org/publication/149-why-some-succeed-and-others-fail-eight-years-transition-eastern-europe.

виборів, він припускає, що політична система в Україні після Революції Гідності 2014 року почала змінюватись. [6]

Теоретична основа дослідження

На основі аналізу літератури було виявлено наступні гіпотези:

1. За наявності певних передумов для реформування у країнах, що розвиваються процес децентралізації буде успішним.

2.Найважливішу роль під час процесу децентралізації у посткомуністичних країнах відіграє політичний лідер чи група лідерів(на прикладі Польщі та України).

IV. Дизайн дослідження

Предмет дослідження

Сфери політики процесу впровадження реформи державного управління в Україні та Польщі.

Мета дослідження

Визначити, які саме чинники мають визначальний вплив на успіх реформи розглянувши їх у порівнянні процесу в Україні та Польщі.

Завданнями цієї роботи:

1. Визначити передумови децентралізації у двох країнах
2. Які проблеми виникали у Польщі під час різних етапів реформування та як ці проблеми вирішувались
3. Дослідити наявність схожих проблем в Україні.
4. Визначити необхідні кроки для їх вирішення та визначити, що не працюватиме.
5. За допомогою відповідності кроків польського уряду до вищезазначених чинників успіху визначити ключові передумови успішного реформування у Польщі.

Методологія дослідження

[6]Miklos I. IvanMiklosExplainsSecretsofSuccessfulPost-CommunistTransformations [Електроннийресурс] / I. Miklos // CentralEuropeanUniversity. – 2019. – Режимдоступудоресурсу: https://www.ceu.edu/article/2019-10-25/ivan-miklos-explains-secrets-successful-post-communist-transformations.

У роботі буде використано і первинні і вторинні дані, кількісні та якісні методи. У цій роботі буде використано історичний метод під час вивчення досвіду політичних конфліктів та рухів спротиву. Порівняльний метод під час аналізу економічних показників з метою відстеження змін економічної системи двох країн. Контент-аналіз з метою аналізу повноважень в законах обох країн. Порівняльний метод усіх показників дозволить зробити висновок про чинники, які вплинули на перебіг реформування у двох країнах. Україна та Польща хоч і схожі країни, але кардинально різні у способах здійснення влади. На основі аналізу літератури пропонуємо розглянути процес децентралізації у Польщі та Україні за такими критеріями як:

- Історичний досвід політичних конфліктів;
- Зміна економіки;
- Процес передачі повноважень (чи це було розширення повноважень існуючих органів чи абсолютно нові утворення);
- Політичний лідер, який підтримує впровадження реформи;
- Зв'язок з Заходом.

Історичний досвід політичних конфліктів досліджуємо дізнавшись кількість людей залучених до участі, кількість та регулярність самих протестних рухів. Зміну економіки в цій роботі досліджуємо за допомогою аналізу джерел фінансування базової одиниці місцевого самоврядування та відсотку в структурі цих доходів податків від юридичних та фізичних осіб. Процес передачі повноважень досліджуємо за допомогою аналізу законопроектів з метою з’ясування чи процес децентралізації супроводжувався розширенням повноважень існуючих органів чи абсолютно новими утвореннями. Роль політичного лідера в процесі впровадження реформи визначається в цій роботі за допомогою аналізу його дій в процесі реформування політичної системи та його власного пояснення мотивації за допомогою аналізу автобіографій.

Зв'язок з Заходом під час впровадження реформ вивчається у цій роботі шляхом якісного аналізу створених організацій міжнародними акторами та окремим урядами країн, основної мети їх діяльності, пріоритетних напрямків співпраці та засобів надання допомоги.

Аналіз та інтерпретація даних

Найважливіший досвід руху супротиву Польща здобула в часи виникнення «Солідарності». Успіх цього руху був визначений не лише актуальністю внутрішньополітичної ситуації в країні, а й тим, що він був загальнонаціональним, що врешті привело Польщу на шлях незворотних змін. Натомість в Україні було чотири випадки загальнонаціональних «революцій»: «Революція на граніті» - одна з найперших революцій вже незалежної України, рушієм якої було студентство,«Україна без Кучми» - кампанія протестів, Помаранчева революція та Революція Гідності. Якщо відштовхуватись від результатів революції у Польщі 1980-х років, то можна впевнено сказати, що в Україні наразі такою є лише Революція Гідності.

Існує два види переходу до ринкової економіки: еволюційний та радикальний. В Польщі перехід до ринкової економіки був здійснений у радикальний системний спосіб(був частиною системи реформ).[7] Натомість в Україні всі спроби провести системні реформи не були успішними. Спроба різкого переходу до ринкової економіки одразу після розпаду Радянського Союзу не була продуманою та призвела лише до подальшого поглиблення кризи. Зрозумівши, що радикальна зміна лише ускладнила перехід, Україна спробувала піти еволюційним шляхом, але окрім суттєвих економічних викликів повсякчас зіштовхувалась з політичними кризами.

Попередні висновки

В результаті дослідження виявлено, що основним фактором успіху в Польщі була віра політичних лідерів у ефективність реформи. Попри той факт,

[7]Осецький В. Теоріяекономічнихциклів у перехіднихекономіках [Електронний ресурс] / В. Осецький, О. Сльозко // Економіка та держава. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ecde_2009_4_3.pdf.

що Польща після зміни комуністичної влади була банкрутом, такі лідери як Л.Валенса, Л. Бальцерович, Є. Регульський, Є. Бузек змогли взяти на себе відповідальність, щоб дати шанс польському суспільству змінити власну історію. За словами Л. Бальцеровича про страх і можливість невдачі думати не було коли, польська влада розуміла, що шанс, який отримало польське суспільство внаслідок національної ідеї, яку об'єднала та втілила «Солідарність» - єдиний для поляків, і що ще десять років тому польське суспільство могло лише мріяти про таку можливість. Суспільство вірило у тих, кого обрало, політики вірили в подальшу підтримку від тих, хто обрав їх. В Україні бачимо, що незважаючи на зміну влади з моменту прийняття рішення про проведення децентралізації різні її представники більше зацікавлені у продовженні та роботі над реформою державного управління.

Структура роботи

Робота складається з вступу, двох розділів, восьми підрозділів, висновку, списку використаних джерел та літератури і додатків.

РОЗДІЛ І. ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Поняття та завдання децентралізації державного управління

В другій половині ХХ століття країни у всьому світі зазнали значних соціальних, демографічних, економічних, політичних та технічних змін у сфері місцевого самоврядування. Ці зміни підживлювали різні процеси, серед них: міжнародний тиск та виклики; зміна ролі сучасного уряду в глобальній економіці; зіткнення економіки приватного, публічного та неурядового сектору у державній службі; участь суспільства в процесах управління, рівність та етика в управлінні, нові моделі самоврядування. Внаслідок цього, уряди країн були змушені враховувати що робити і як. Сучасна концепція децентралізації державного управління на практиці є відносно новим явищем, і її еволюцію можна умовно поділити на три етапи, які свідчать про розвиток значення та масштабів децентралізації державного управління.

Децентралізація державного управління з’являється 50-х - 60-х роках, коли британські та французькі колоніальні адміністрації були готові до незалежності шляхом передачі відповідальності за певні програми місцевим органам влади. Децентралізація тоді включала адміністративні аспекти, передачу повноважень, їх розширення чи звуження. Другий період децентралізації державного управління розпочався у 1980-х роках шляхом змінисприйняття державного управління та функцій уряду, а такожвизнанняобмежень центрального економічногопланування та управління. Акцент був перенесений з адекватного розподілуобов'язків у системі державного управління на пошукефективних шляхів державного втручання в економіку, ролі державного та приватного секторів та неурядових організацій (НУО) у процесах економічногозростання та соціальногорозвитку. Третій період розпочався в 1990-х роках і триває до сьогодні. Глобалізація призвела до

зростання запиту на ширшу громадську,політичну і економічну участь, а також на більш відкрите державне управління.

Є декілька підходів до розуміння поняття децентралізації. Децентралізація – це розширення місцевої автономії шляхом передачі владних повноважень на місця. [8]

Децентралізацію можна назвати необхідною умовою розвитку громадянського суспільства, це невід'ємна частина процесу демократизації. Саме тому, однією з вимог Євромайдану до влади був якраз процес децентралізації. Основними її цілями згідно цього поняття є:

- Мати високоякісне обслуговування потреб людей на місцевому рівні;
- Збільшити автономію, послаблюючи контроль центральної влади;
- Створити конкурентоспроможне середовище для участі приватних організацій та НУОв житті громади;
- Зробити можливою участь громадян в процесі прийняття рішень, що їх стосуються напряму.

Успішне впровадження децентралізації призводить до зростання продуктивності, активнішого реагування влади на потреби суспільства та процесу демократизації. Невдала децентралізація ж загрожує економічній та політичній стабільності держави та руйнує систему надання державних послуг. Прихильники централізованої влади зазначають такі її переваги як національна єдність, координація, справедливість і добробут. Проте, ці переваги можуть бути необхідними або бажаними за певних умов. Аргументами на користь децентралізації виступають: участь громадян в політичному житті, відкритість інститутів та близькість до потреб населення, що збільшує демократичність,

[8]Хейвуд Э. Политология / Э. Хейвуд. – Москва: Юнити, 2005. – 542 с.

легітимність управління, свободу, передачу повноважень влади та кращу взаємодію між органами влади. [9]

Насправді ж не існує протистояння між централізацією та децентралізацією: вони є полюсами системи державного управління, яка включає різні комбінації централізованого та децентралізованого врядування. Цю думку відстоює Світовий Банк. Немає однієї універсальної моделі децентралізації, яку можна було б застосувати до всіх країн, і яка задовольнить вимоги за будь-яких обставин. В певній мірі підходи до впровадження для кожної країни специфічні і залежать від часу та контексту. Американський дослідник С. Роббінс зазначає, що децентралізація – це організаційний і управлінський феномен, який стосується того, скільки повноважень має певний об'єкт у певній організації.[10] Проте, якщо користуватись цим поняттям неможливо провести чітку лінію, щоб відрізнити децентралізацію і централізацію, хоча питання можна розглядати з позиції, в якій одна крайність передбачає високий ступінь концентрації влади, а інша крайність передбачає високий рівень децентралізації.

Англійський дослідник Б. Сміт розглядає децентралізацію як явище,яке стосується владних повноважень центру, і повноважень місцевої влади.[11] Інакше кажучи, для Б. Сміта децентралізація – це передача будь-яких повноважень на місця, як адміністративних так і політичних. Ще один підхід до розуміння суті процесу висловлюєД.Рондінеллі та його колеги-дослідники. Вони зазначають, що децентралізація передбачає передачу або делегування повноважень щодо планування, прийняття рішень та управління громадськими функціями від центрального уряду та його установ до місцевих організацій цих установ, підлеглих підрозділів уряду, напівавтономної громадської співпраці, територіальних органів розвитку, функціональних органів влади, автономних

[9]HeywoodA. KeyConceptsinPolitics [Електронний ресурс] / A. Heywood // Macmillan. – 2000. – Режим доступу до ресурсу: https://www.questia.com/read/101732509/key-concepts-in-politics.
[10]Stephen, P. Robbins, (2000) "ManagingToday" PrenticeHall, UpperSaddleRiver, NewJersey.
[11]Smith, B. c., (1985) "Decentralization: TheTerritorialDimensionoftheState" GeorgeAllenandUnwinPublishersLtd

місцевих урядів чи неурядових організацій. [12] Згідно усіх цих визначень, можна виокремити одну загальну думку, що децентралізація – це процес передачі владних повноважень. Хтось розглядає цей процес як абсолютно протилежний централізованій моделі управління, а хтось вважає, що ці дві моделі є лише підходами до реалізації владних повноважень і їх можна суміщати під час керування державою. Під час написання цієї роботи було обрано саме парадигму розуміння процесу децентралізації державного управління, як однієї із підходів до реалізації владних повноважень. Тим не менш, уряд офіційно розуміє децентралізацію – як процес передачі владних повноважень на місця. Однак, чи відповідає такий підхід дійсності у якій відбувається сам процес? Чи децентралізація це лише спосіб позбутися відповідальності чи дійсно спрямована на те, щоб міста і села стали більш незалежними? Теоретичний аспект поняття децентралізації включає в себе і її різновиди. Виокремлюють чотири види децентралізації:

1. Адміністративна
2. Політична
3. Фіскальна
4. Економічна

Адміністративна децентралізація має за мету передачу відповідальності з планування, фінансування і управління певними функціями від центрального уряду на менші підрозділи уряду. Політична децентралізація включає в себе створення субнаціонального рівня уряду, який наділений владою приймати рішення. Процес політичної децентралізації ще можна охарактеризувати як розширення прав місцевого самоврядування та створення нових вузько профільованих органів самоврядування. Основна відмінність від адміністративної децентралізації полягає в тому, що такі субнаціональні органи є виборними, легітимними, бо обрані суспільством і фінансово незалежні. Для

[12]Rondinelli D. A, James S. andMcCulloughandRonald W. Johnson, (1989) "AnalyzingDecentralizationPoliciesinDevelopingCountries: A PoliticalEconomyFramework" inDevelopmentandChange

цього є необхідними конституційні зміни, які можуть зміцнити політичну децентралізацію та посилити довіри до процесу загалом. Конституційні зміни повинні надавати місцевим громадам можливість вільно обирати своїх представників і право на самовизначення в рамках закону. Фіскальна децентралізація є невід'ємною частиною процесу для того, щоб він був успішним. Між різними рівнями влади має бути чітке визначення та узгодження фіскальних функцій. Хто та які податки збирає, на якому рівні, чий це обов'язок і на що буде витрачено ці гроші. Іншими словами «гроші йдуть за функцією», а не навпаки. Програма фіскальної децентралізації має визначити на якій основі місцеве самоврядування має забезпечувати себе коштами. У своїй суті її успіх визначається здатністю місцевого самоврядування, об'єднаних громад мати, отримувати та залучати ті гроші, які необхідні для здійснення нових функцій цих об'єднань. Економічна децентралізація або її ще називають приватизацією передбачає передачу відповідальності за товари та послуги з центрального рівня на місцевий. Коли уряд проводить таку реформу він надає можливість приватним підприємствам, виробництвам, неурядовим організаціям здійснювати функції, які до того першочергово належали до компетенції уряду. Загалом, економічна децентралізація відбувається в рамках програми лібералізації економіки.[13] Вона може бути успішною лише якщо буде знятоправові обмеження на приватний сектор у сфері надання послуг. Це стимулюватиме конкуренцію між різними приватними підприємствами і призведе до економічного зростання. Для того, щоб децентралізація була добре організованою і втіленою необхідно, щоб було впроваджено усі чотири аспекти. Політична децентралізація без адміністративної можлива, але може бути не такою дієвою, оскільки лише суспільство може контролювати відповідні органи. Суспільство може бути неактивним чи некомпетентним або і те, і інше. Більш того, передача адміністративних і політичних повноважень на місця, швидше за все, не буде довготривалою без належної фінансової

[13]Gilson L. Localgovernmentdecentralizitionandthehealthsectorin Tanzania [Електроннийресурс] / LucyGilson // JohnWiley&Sons, Ltd. – 1994. – Режимдоступудоресурсу: https://bit.ly/2X2TX3a.

регуляції. Економічна децентралізація є важливою, оскільки приватний сектор є зазвичай більш креативним, ніж урядові структури у розробці ефективних методів виробництва товарів або надання послуг, крім того приватний сектор у певній адміністративній одиниці (районі, місті, громаді) краще орієнтується на потреби населення.

Існують і різні підходи до того, якими методами і де саме має здійснюватися децентралізація державного управління. Перед тим як її впроваджувати потрібно чітко відповісти на запитання: на якому рівні вона має відбуватись? Для кого? Які завдання перед собою ставить? Якщо говорити про рівні децентралізації, серед них виокремлюють наступні: рівень громади, місцевий, районний та обласний - те, що є адміністративною одиницею. «Для кого?» - відповідь на це питання залежить від загального плану децентралізації, а також від масштабу та повноважень місцевої влади. В децентралізованій системі управління місцевий рівень є незалежним від центральної влади, якщо говорити про набір функцій. В такій системі тільки декілька адміністративних функцій переходить на місцевий рівень із тих, які реалізуються різними міністерствами. Так, в Україні децентралізація стосується декількох сфер: фіскальної, медичної, освітньої. І знову ж таки, завдання децентралізації напряму залежать від масштабу та повноважень місцевої влади. Англійська дослідниця Л. Гільсон у своїй роботі про децентралізацію в Танзанії виокремлює чотири види завдань:

1. відкриття певних відділів міністерств на локальному рівні (деконцентрація);
2. передача повноважень;
3. делегування, під яким дослідниця розуміє передачу або створення дорадчого органу для планування та впровадження рішень, які стосуються певної конкретної діяльності в певних просторових межах;
4. приватизація, яка передбачає розподіл урядових повноважень на

функції, які можуть бути виконані приватними підприємствами абонеурядовими організаціями.

Якщо порівняти завданняЛ.Гільсон і вище зазначені види децентралізації, можна дійти висновку, що англійська дослідниця розглядає процес більш вузько і так, як це було здійснено саме в Танзанії. Перші три завдання є складовими адміністративної та політичної децентралізації, в той час як останнє належить до економічної. Завдання, які можуть бути пов'язані з ознаками фіскальної децентралізації дослідниця у своїй роботі не згадує. Таку різницю можна пояснити знову ж таким тим, що децентралізація має бути спланованою для кожного окремого випадку. Десь буде можливо здійснити усі чотири види, а десь можливо провести реформи тільки у декількох сферах. Це залежить від специфіки країни та політичної дійсності у ній, першочергових проблем та потенційних труднощів, ризиків.

Існує більш загальна класифікація форм децентралізації, яку певне Л.Гільсон брала в основу. Згідноз Міжнародним центром демократії є три форми децентралізації:

1. Деконцентрація – під нею розуміється відкриття певної гілки влади в інших регіонах;
2. Деволюція – створення передумов для автономної роботи субнаціонального рівня;
3. Делегація–часткова передача повноважень центральної влади на місцевий рівень.[14]

Згідно українському плану децентралізації ми теж можемо зустріти схожі завдання, дещо видозміненими. Їх можна знайти на офіційному сайті КМУ. Першим із завдань є затвердження КМУ нормативно-правового акту щодо порядку формування територіальної основи для діяльності територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Це

[14]DecentralisingGovernmentWhatYouNeedToKnow [Електроннийресурс] // DemocracyReportingInternational. – 2017. – Режимдоступудоресурсу: http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/08/DRI-HQ_BP-87_Decentralising-Government.pdf.

завдання поряд з іншими входить до більш поширеного, яке КМУ назвав «Формування нової територіальної основи». Другим завданням децентралізації в Україні є так само як і вЛ.Гільсон – передача повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування між рівнями і органами за принципом субсидіарності. Наступними завданням є створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування. В цьому пункті мова йде про те, як мають розподілятися кошти, якими законодавчими актами буде закріплений бюджет у новостворених адміністративних одиницях та поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування на всю територію відповідної громади в сфері земельних відносин. Щоправда немає прикладу, таких законодавчих актів. Четвертий пункт говорить про створення належної ресурсної бази для здійснення повноважень органів місцевого самоврядування, як важливого завдання у процесі втілення децентралізації. Під цим КМУ розуміє знову ж таки зміни до потрібних законів та постанов, зокрема внесення змін до постанови КМУ від 9 березня 2006 р. № 268 «Про упорядкування структури та умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів» щодо упорядкування системи організаційного та матеріального забезпечення працівників органів місцевого самоврядування.

П’ятим завданням є упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування, що передбачає упорядкування системи державного нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування. Знову ж проект закону. Останнє завдання, яке ставить перед собою КМУ це розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів. Що означає термін «розвиток» у стратегії не пояснено. Як бачимо, майже усі завдання передбачають певні процедури. Частина з них співпадає з тими, які виокремила у своїй роботі Л. Гільсон. Наприклад, третім завданням англійська дослідниця вважає делегування, якщо спробувати знайти аналогічне в українському плануванні, третє завдання могло б бути схожим, але

як вже було сказано Л. Гільсон говорить про створення відповідних органів, в той час як в Україні під ресурсною базою для органів місцевого самоврядування розглядають лише прийняття законів. У виокремлених Л. Гільсон завданнях все зводиться не до процедур, які дають ресурсну базу, а до конкретних дій. З іншого боку розглядає завдання децентралізації у Польщі дослідниця Й.Регульська. На її думку реформи у Польщі у 1989 -1990 роках мали на меті зруйнувати п'ять монополій:

1. Політичну - шляхом запровадження вільних місцевих виборів.

2. Монополію державної влади - шляхом набуття повноважень місцевим самоврядуванням самостійно управляти місцевими справами.

3. Монополію на власність - шляхом забезпечення статусу незалежної юридичної особи, що має право на власність на таких засадах як і держава.

4. Фінансову монополію- шляхом створення місцевих бюджетів та контролю місцевого самоврядування над ними.

5. Адміністративну монополію - шляхом встановлення самоврядування незалежного від державного управління[15]

Якщо порівняти функції, які повинні бути задіяні при виконанні завдань можна дійти висновку, що незважаючи на змінене формулювання «монополій» завдання описані Л. Гільсон практично ідентичні з тими, які виокремлює у своїй роботі Й. Регульська. В такий спосіб Україна та Польща мають три основні форми децентралізації: деконцентрацію, деволюцію та делегацію.

Український дослідник В. Куйбіда зазначає, що у вітчизняній системі виконавчої влади децентралізація можлива двома основними шляхами:

1) передачею функцій (від Уряду до центральних та місцевих органів виконавчої влади; від центральних до місцевих органів виконавчої влади; від

[15]Regulska J. GovernanceorSelf-governanceinPoland? BenefitsandThreats 20 YearsLater [Електронний ресурс] / J. Regulska // SpringerScience. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: https://link.springer.com/article/10.1007/s10767-009-9080-x.

місцевих органів виконавчої влади регіонального рівня до нижчих рівнів), що є їх деконцентрацією;

2) перерозподілом функцій (між центральними органами виконавчої влади та місцевими органами виконавчої влади одного рівня)[16]

Децентралізацію, однак, не варто розглядати лише як процес з його функціональним призначенням як от розподіл повноважень, економічні зміни тощо. Процес можна також розглядати як спосіб реалізації певних цілей - чому та чи та країна у певний момент свого розвитку обирає шлях децентралізації. Після Другої Світової війни, коли Франція та Велика Британія зазнали значних матеріальних втрат децентралізація виконувала функцію путівника під час поступового набуття колишніми колоніями незалежності. Таким чином, можна розуміти децентралізацію як процес, який виник еволюційно, в процесі розвитку держав. Коли все більше і більше країн почало здобувати незалежність та ставати самостійними політичними гравцями процес децентралізаціїстав глобальною тенденцією. Кожна з Європейських країн у свій час почала впроваджувати зміни, які надавали більше прав малим та дрібним територіальним одиницям. Крім того, успішна децентралізація у низці європейських країн слугувала прикладом для інших як передумова для покращення життя суспільства. Не можна виключати й того, що стаючи на шлях реформ країна обере саме цей шлях, тому що децентралізація є визнаною, таким чином рішення щодо її впровадження може бути популістичним. З того часу як країни Європейського Союзу почали переживати «кризу демократії», питання про збереження демократичного режиму постало гостро. Таким чином ми можемо виокремити три гіпотези, чому країна стає на шлях децентралізації:

1. Шлях виникає еволюційно
2. Шлях поширюється усім світом і стає глобальною тенденцію як передумова до демократичного ладута покращення якості життя

[16]Куйбіда В. Реформа системи державного управління та місцевого самоврядування в Україні: стан, виклики, перспективи здійснення [Електронний ресурс] / В. Куйбіда // Національнаакадемія державного управління при Президентові України. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/4305a55a-a18d-4822-be75-fa91d80216fa.pdf.

3. Шлях є популістичним, за умови його успішного впровадження країна отримує привілеї.

1.2 Чинники успіху децентралізації

Як вже було сказано будь-яка реформа має свою специфіку і в кожному окремому випадку підходи до її впровадження будуть відрізнятися. Результати будуть відрізнятись теж. Коли країна розпочинає процес децентралізації керівництво повинне визначити головну мету та основні завдання, оскільки саме виконання чи невиконання поставлених завдань, досягнення певних результатів відповідно визначатиме успіх чи невдачу реформи. Англійські дослідники Ж. Фаге та Пешль К. зазначають, що методи та результати децентралізації залежать насамперед від мотивів управлінців конкретної держави.[17] В такий спосіб на децентралізацію можуть впливати зовнішні чинники такі як успішна реформа в сусідніх країнах, економічне становище всієї держави, нормативно-правові аспекти державного правління, суспільне сприйняття, так і внутрішні, зокрема, ті, хто безпосередньо приймає рішення про той чи той крок процесу децентралізації. І на думку певних дослідників у дослідженні успішності реформи варто звертати найбільшу увагу на політичних лідерів.

Найперша складність, яка виникає під час вивчення того, які самечинники впливають на успішну реалізацію реформи державного управління – це поняття успіху. Німецький дослідник А. Шнайдер розподіляє вивчення успіху децентралізації на сфери вивчення. На його думку процес можна практично вивчати з трьох наукових теорій: фіскального федералізму, державного управління (public administration) та політології (political science). Теорія фіскального федералізму, якарозглядає процес децентралізації, зосереджена на збільшенні рівня соціального добробуту, що виявляється як поєднання економічної стабільності, розподільчої ефективності та розподільчого капіталу. Цей концепт зосереджений на ступені централізації / децентралізації фіскального впливу і не оцінює автономію, якою володіють

[17]Faguet J. IsDecentralizationGoodforDevelopment? PerspectivesfromAcademicsandPolicy [Електроннийресурс] / J. Faguet, C. Pöschl // OxfordUniversityPress. – 2014. – Режимдоступудоресурсу: https://www.researchgate.net/publication/280839216_IS_DECENTRALIZATION_GOOD_FOR_DEVELOPMENT_Perspectives_From_Academics_and_Policymakers.

місцеві територіальні одиниці. Автономія цих одиниць знаходиться в центрі погляду на процес децентралізації згідно теорії державного управління.Згідно цієї теорії існує гіпотеза, що найкращим показником рівня фіскальної централізації чи децентралізації є частка видатків та доходів органів місцевого самоврядування. Автор зазначає, що інструменти регулювання багатства в суспільстві вбудовані в офіційні та неформальні інститути, що керують громадянським суспільством. Вони складні і специфічні, важкі для вимірювання. Натомість, фіскальна політика пропонує найбільше даних про стан фіскальної децентралізації. Навіть тут є складнощі, оскільки те, що вважається видатками органами місцевого самоврядування в одному випадку, в іншому вважається видатками центрального бюджету, які є контрольованими. Зосередження уваги на доходах та видатках має переваги. По-перше, доходи та видатки пропонують доступні дані без детального вивчення кожної країни. По-друге, під час аналізу як витрат, так і доходів, ми враховуємо основні аспекти фіскальної децентралізації. Ключовим атрибутом фіскальної децентралізації є фіскальний вплив органів місцевого самоврядування щодо загального впливу уряду. Показники органів місцевого самоврядування щодо видатків та доходів у відсотках від загальних витрат і доходів надають необхідну інформацію, проте хоч ці показники і пов’язані - витрати стосуються обсягу та роду діяльності, яку здійснюють ОМС, а доходи відображають кількість ресурсів, які проходять через них. Більша частка видатків, витрачених органами місцевого самоврядування, свідчить про те, що фіскальне регулювання не належить центральному уряду. Варто зазначити, що цей теорія державного управління не враховує критерій, пов'язаний із ступенем автономії місцевих органів самоврядування. Цим займається теорія державного управління. Одним із способів вимірювання рівня місцевої адміністративної автономії є вивчення контролю, який здійснюється над місцевими доходами. Відсоток місцевих доходів від податків є показником ступеня контролю ОМС над ресурсами. Податки відрізняються від загальної суми доходів. Види доходів ОМС -це сукупність податків, трансфертів, грантів та позик. Якщо найбільший відсоток

у доходах мають податки - така громада є найбільш автономною. Якщо найбільший мають гранти та позики – частково автономною. Якщо найбільший відсоток мають трансфери – така громада не є автономною.

Однією з форм децентралізації є деволюція – передача влада і створення можливостей для передачі влади. Це про політологічний погляд на критерії характеру децентралізації. Показником є також ступінь автономності. Згідно з більшістю визначень, передача влади вимагає демократично обраних місцевих органів влади. У політології вибори є показником представництва на різних рівнях. Під час виборчого процесу політики здобувають владу внаслідок голосів громадян. Місцеві вибори свідчать про те, що певна частина представницької діяльності здійснюється на місцевому рівні, що підвищує партійну конкуренцію та рівень їх представленості. Громадяни можуть об'єднуватита впливати на вибори через неофіційні канали, але такі організації складно відстежити і це не має прямого впливу на представництво. Звичайно, значення місцевих виборів у загальній загальнонаціональній картині може змінюватися, але місцеві вибори збільшують ймовірність того, що деякі політичні функції будуть децентралізовані. Існування виборів на муніципальному рівні або на рівні штату / провінції тут передбачається як показник політичної децентралізації. [18]

Також Дж. Єркієт вважає, що реформування у посткомуністичних країнах має успіх, якщо там є наступні передумови:

- Зміна на ринкову економіку;
- Історичний досвід політичних конфліктів, лібералізації, рухах супротиву – дослідник аргументує це тим, що ці події в умовах державного соціалізму породили більш прагматичну комуністичну еліту, більш життєздатні приватні сфери в економіках держав та сильніші культурні та політичні контреліти.;

[18]Schneider A. Decentralization: ConceptualizationandMeasurement [Електроннийресурс] / A. Schneider // StudiesinComparativeInternationalDevelopment. – 2003. – Режимдоступудоресурсу: https://www.researchgate.net/publication/237480025_Decentralization_Conceptualization_and_Measurement.

- Зв’язки із країнами Заходу у різних сферах, досвід спільної економічної діяльності, оскільки вони отримали вигоду від науково-технічного співробітництва, торгових відносин та великої допомоги у формі експертизи та надходження капіталу. Знання та навички, набуті всіма відповідними економічними та політичними суб'єктами в минулому, зіграли важливу роль у розробці та реалізації стратегій перехідного періоду та у формуванні інституційних змін.;
- Країни, у яких під час перших демократичних виборів комуністичні партії втратили доступ до влади - нові політичні еліти були більш схильні до змін і пришвидшили вихід із соціалізму.;
- Економічні реформи, які стабілізують макроекономічну ситуацію регіонів.[19]

Ми вважаємо правильним використовувати у цій роботі поняття успіху як тотожне поняттю ефективності. Ефективність - у політичній науці це змінна, яку кожен дослідник повинен визначити самостійно згідно колу питань та інструментів доступних йому. Є декілька підходів до розуміння того, яку децентралізацію можна вважати успішно впровадженою або ефективною. На основі аналізу літератури ефективна децентралізація проявляється у наступних чинниках:

1. Зростання доходів місцевих бюджетів, яке характеризує ступінь автономності адміністративної одиниці та джерело цих надходжень.
2. Законодавство, яке регулює та закріплює принципи діяльності органів місцевого самоврядування, його положення та відповідність запитам суспільства;
3. Рівень підтримки змін громадянами та оцінка цих змін – соціологічні опитування;

[19]Ekiert G. WhySomeSucceedandOthersFail: EightYearsofTransitionInEasternEurope [Електроннийресурс] / G. Ekiert // GlobalEuropeProgram. – 1998. – Режимдоступудоресурсу: https://www.wilsoncenter.org/publication/149-why-some-succeed-and-others-fail-eight-years-transition-eastern-europe.

4. Рівень підтримки політичних лідерів змін, який виявляється у діях спрямованих на агрегацію суспільних запитів згідно принципів функціонування політичної системи – аналіз автобіографії.

У такий спосіб ефективність децентралізації визначається досягненням початкових цілей. Дослідники процесу, однак, застерігають, що успіх – поняття відносне. Децентралізація часто описується суто позитивним чином і іноді зливається з демократизацією. Позитивні результати не є, однак, автоматичним наслідком децентралізації. Трактування процесу як самоцілі може заохочувати країни до децентралізації без чіткого визначення її мети. Враховуючи це децентралізація розглядається як масштабний процес реформ, що має наслідки для численних секторів та рівнів управління, і тому важливо, щоб усі вони були ретельно продумані.

Отож, є чинники, які впливають на успіх децентралізації та існують показники, які ці чинники відображають. Для певних чинників існують визначені дослідниками показники, для інших – ні. В цій роботі ми послуговуватимемось як показниками певних чинників таких як рівень фіскальної децентралізації, який виявляється через відсоткове співвідношення видатків та доходів місцевих бюджетів, так і зробимо спробу самостійно визначити показники для певних чинників таких як історичний досвід політичних конфліктів, зв’язки з країнами Заходу, вплив політичних лідерів

1.3 Основні етапи реформи державного управління у Польщі та Україні

Після того, як Україна оголосила про свою готовність розпочати децентралізацію та зробила перші кроки в цьому напрямку (прийняття Концепції про місцеве самоврядування) паралельно з експертними групами створеними в кожному міністерстві розпочали свою роботу і зовнішні експерти, громадські організації, які співпрацювали і з міжнародними фахівцями. Одною з найважливіших робіт про порівняння процесу реформування в Україні та Польщі є аналітична записка громадської організації «Європейський діалог». У ній дослідники виокремили декілька складових за якими порівнювали етапи процесу децентралізації, серед них:

- Відповідність польської моделі децентралізації українським реаліям;
- Принципи децентралізації;
- Система адміністративно-територіального устрою;
- Система місцевого самоврядування;
- Стартові умови перед початком реформ;
- Законодавчі умови під час здійснення реформи;
- Управління та координація реформ;
- Програми українсько-польської співпраці.

Кожну складову автори роботи ретельно аналізують та на основі цього аналізу доходять висновків щодо основних відмінностей між процесами в двох країнах. В роботі також визначають чинники, які гальмують ефективне використання польського досвіду реформування в Україні, а саме:

- принцип добровільності, покладений в основу адміністративно-територіальної реформи в Україні, не дозволяє одночасно провести зміни (як це відбулось в Польщі), що призводить до затягування процесу децентралізації і викликає певне розчарування в суспільстві та посилює позиції її противників;

- наявна значна кількість центрів управління реформами на центральному рівні та недостатнє забезпечення управління на регіональному рівні (на відміну від Польщі, де діяв єдиний «штаб реформ»), що різко зменшує ефективність процесу, неузгодженість реформи децентралізації та секторальних реформ;
- низька ефективність роботи Верховної Ради України в напрямку прийняття законодавчих актів щодо децентралізації;
- складніша ситуація в Україні, де одночасно стартували дві реформи – реформа адміністративно-територіального устрою та реформа місцевого самоврядування на базовому рівні (об'єднання громад) – на відміну від Польщі, де адміністративно-територіальна реформа на рівні ґмін відбулась у 1970 році, а реформа місцевого самоврядування ґмін у 1990 році.[20]

Згідно мети цього дослідження авторам вдалося знайти відмінності в основних принципах і механізмах здійснення реформи. Якщо порівняти складові аналізу, то М. Крат та Софій О. під час дослідження не вивчали підтримку політичних лідерів та ідеологічне сприйняття реформи в двох країнах. Про підтримку автори говорять у розділі про управління та координацію реформ. В цій ж роботі ми наполягаємо на тому, що такий чинник як підтримка політичного лідера/лідерів є вирішальною під час здійснення реформ. Пропонуємо розглянути загальні схожі та відмінні риси моделі децентралізації в Україні та Польщі. Однією з загальних рис є сфера проведення реформ, так і в Україні і в Польщі в контексті децентралізації відбувалось дві реформи: адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. У Польщі ці реформи відбулись почергово та з істотним проміжком часу. В 1970 році впроваджені зміни адміністративно-територіального устрою, які передбачали укрупнення громад. Із 4 313 громад були створені 2 394 значно більші одиниці, включаючи 247 міст, 26 міських

[20]Крат М. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі [Електронний ресурс] / М. Крат, О. Софій // ГО "Європейський діалог". – 2017. – Режим доступу до ресурсу: http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf.

районів, 1 546 сільських ґмін і 575 утворень змішаного характеру. Реформа ж місцевого самоврядування, яка стосувалась повноважень ґмін була впроваджена з 1990 року після прийняття закону Про місцеве самоврядування. [21] В Україні з 2014 почало відбуватись дві реформи – адміністративно-територіальна, яка передбачала укрупнення районів та добровільне об'єднання територіальних громад і місцевого самоврядування, яка передбачала передачу повноважень. Внаслідок укрупнення районів в Україні утворилося 136 районів (було 490) та 1469 ОТГ, які входять до новостворених районів. [22]

Так само як і в Польщі, в Україні трирівневий адміністративно-територіальний устрій, найбільшою одиницею є область (воєводство у Польщі), середньою ланкою є район (повіт у Польщі) та базовою, найменшою одиницею є громада (ґміна). [23]

Отож, серед основних етапів децентралізації у Польщі виокремлюємо наступні:

1. Виникнення потреби у змінах – подолання комуністичного ладу було найпершою метою децентралізації.

2. Дискусія 1989 року – відбувається водночас з попереднім етапом. В контексті цієї дискусії було питання про зміни, їх суть та механізми. Бажання ПОРП (Польської об'єднаної робітничої партії) залишитися при владі, помірне реформування на першому етапі дискусій. На другому етапі (Круглий стіл) дискусій йшлося про те, як саме відбуватиметься децентралізація та про розподіл повноважень.

3. Етап прийняття рішень – законодавчі зміни.

4. Лобіювання - Це Б. Геремек, Т. Мазовецький, Є. Регульський та Святий Іван Павло II.

---

[21]Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzieterytorialnym. [Електронний ресурс] // DziennikUstawRzeczypospolitejPolskiej. – 1990. – Режим доступу до ресурсу: https://dziennikustaw.gov.pl/D1990016009501.pdf.

[22] Постанова Верховної Ради України Про утворення та ліквідацію районів [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text.

[23]Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniuzasadniczegotrójstopniowegopodziatuterytorialnegopaństwa. [Електронний ресурс] // DziennikUstawRzeczypospolitejPolskiej. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980960603/O/D19980603.pdf.

5. Впровадження

Серед етапів в Україні виокремлюємо наступні:

1. Виникнення потреби у змінах – в 2014 році після підписання угоди про асоціацію з ЄС, Україна прийняла рішення про продовження реформи місцевого самоврядування, яке вже було певною мірою розвинене після ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування в 1997 році. Лишень тоді повноваження всіх трьох одиниць накладались одна на одну. Громади були залежними від районів, а райони від областей. Лише в 2014-2015 роках уряд на чолі з В. Гройсманом створив нову Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

2. Дискусія –як саме впроваджувати децентралізацію після невдачі 2005 року, коли її також намагався впровадити уряд на чолі з віце прем'єр-міністром Р. Безсмертним.

3. Етап прийняття рішень – передбачав прийняття необхідних змін до Конституції – не відбувся з політичних причин (відбулась дискусія про статус Луганської та Донецької областей).

4. Лобіювання – проекти законів до прийняття створені Громадською спілкою РПР (Реанімаційний пакет реформ). Метою цієї організації і є просування ухвалення та впровадження реформаторських пропозицій експертних груп. Організація використовує співпрацю з народними депутатами та урядовцями у вигляді співавторства законопроектів. Вони створюють публічні обговорення та виносять питання про реформи у публічний простір.

5. Впровадження – відбулось на основі Концепції та прийнятті постанов і розпоряджень, зокрема в 2015 році - Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад та Закон України про добровільне об'єднання територіальних громад.

В такий спосіб етапи та структура впровадження децентралізації в Україні та Польщі є однаковими.

Варто згадати найважливіші дати: 1989 р. - Круглий стіл, 1990 р. - вільні вибори, 1997 р. - Конституція, 1998 р. - створення 16 воєводств, згодом вступ до НАТО та Європейського Союзу. Через відсутність компромісів, реформа 1993-1997 років була процесом впровадження фрагментарних рішень, спрямованих на вдосконалення адміністрації, а не принциповою реорганізацією системи. За часів правління прем'єр-міністра В. Чимошевича тривала робота зі створення місцевого самоврядування на рівні воєводства. Пілотна програма, яку було випробувано у 1993 р., охопила 40 найбільших польських міст, була практичним впровадженням деяких елементів адміністративної реформи. Він зосередив увагу політичних та місцевих урядових кіл та дав змогу проводити моніторинг щодо запланованих змін у сфері децентралізованого управління.

РОЗДІЛ ІІ.

ПОРІВНЯЛЬНИЙАНАЛІЗ ОКРЕМИХ НАПРЯМКІВ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА ПОЛЬЩІ

У цьому розділі ми детальніше розглянемо різні аспекти процедури реформування системи державного управління в Україні та Польщі. Основними з них ми визначили:

- Історичний досвід політичних конфліктів;
- Економічні зміни в контексті бюджетної децентралізації;
- Процес передачі повноважень;
- Політичний лідер, який підтримує реформу;
- Зв'язок з країнами Заходу

2.1 Історичний досвід політичних конфліктів

У нашій роботі ми розуміємо політичний конфлікт – як зіткнення, протиборство різних соціально - політичних сил, суб'єктів політики в їх прагненні реалізувати свої інтереси, пов'язані з боротьбою за здобуття або утримання влади, обумовлене протилежністю їх політичних інтересів і цінностей. Об’єктом політичного конфлікту в такій ситуації виступає певна сфера реального життя, коло суспільних, організаційних і міжособистісних відносин в яких між людьми виникають протиріччя. Проявом політичного конфлікту є суспільно-політичний рух. Найбільш важливим суспільно-політичним рухом у Польщі вважається«Солідарність» відлік діяльності якої починається з 1978 року. Польща, однак, мала досвід протестних рухів і раніше. Одним з найбільш значущих в контексті здобуття досвіду протесаної активності є рух у місті Познань або «Познанські протести» 1956 року. Познанські протести почались із ненормованого графіку і незадовільних умов праці робітників машинобудівного заводу ім.. Іполіта Цеґельського (на той час Й.Сталіна). Скарги, які суспільство намагалось донести до тогочасної влади не були почуті, що спровокувало масовий вихід робітників на вулицю. У ході протесту тематика невдоволення умовами праці змінилася на риторику про незалежну від соціалізму Польщу. Незважаючи на те, що протест було придушено він дав польському суспільству результат. Протест сягнув ескалації 28 червня, а 30 закінчився, натомість вже 3 липня працівникам почали повертатись надмірно стягнені податки, а в листопаді влада перейменувала завод на честь поляка. При цьому у владі Польщі переважали прихильники комуністичної ідеології. Після «Познанських протестів» у Польщі пожвавився громадський рух. У Таблиці 1 можна чітко прослідкувати часові межі у які відбувались протести. Кожного разу, коли відбувались події, що суперечили інтересам громадян вони сповіщали про це владу, влада реагувала придушенням, однак вона і реагувала на вимоги. Це не допомогло комуністичним лідерам втримати владу у своїх руках, не лише тому що механізми їх врядування були неефективними. Польське суспільство

спостерігало як шлях до соціалізму був невдалим і в інших країнах Східної Європи, наприклад у Чехословаччині, в якій відбулась Празька Весна та Угорщині, де відбулась Угорська революція. Чим більше часу минало, тим глибшим ставало переконання польського народу, що шлях влади та шлях нації – два різних шляхи. Тривале невдоволення політикою соціалізму створило попит не лише на організаційні механізми руху спротиву, а й на альтернативні способи здійснення державної політики. Цей попит призвів до створення «Солідарності» у 1980 році. До 1980 року в Польщі існували й інші робітничі рухи, однак «Солідарність» вирізняється тим, що саме її тогочасній польській владі довелося визнати незалежною з огляду на кількість прихильників. «Солідарність» мала регіональну структуру і представництва у 38 регіонах і вже у 1981 році нараховувала від 9 до 10 мільйонів учасників руху напряму або опосередковано (в дрібних організаціях, які підтримували основні ідеї руху). Більш того, в 1981 комуністична влада Польщі спробувала придушити рух і ввела воєнний стан на добу, заарештувавши лідерів Л. Валенсу та інших демонстрантів. Після тривалої підпільної боротьби та все більшого поширення ідей руху серед населення в 1989 році польська влада обравши своїм представником Ч. Кищака та «Солідарність» на чолі з Л. Валенса розпочали перемовини, які в подальшому призвели до остаточного повалення комуністичного правління та початку масштабних реформ.

Таблиця 1

Рік назва	Передумови	Учасники	Результат
1968 Польська політична криза	Після протестів 1956 року очікувалось покращення. Натомістьз'явилисьвищ і норми промислової продуктивності з одночасним зниженням заробітної плати, цензура та стагнація.	Студенти, інтелігенція з одного боку та Польська Об'єднана робітнича партія (ПОРП)	Тогочасний генеральний секретар В.Гомулка втратив авторитет всередині держави і поза її межами.

1970 Грудневий робітничий бунт	Різке підвищення цін на 30% на продовольчі товари і будівельні матеріали	Працівники заводів та підприємств з одного боку та ПОРП з іншого	Пожвавлення громадської активності у політичному житті
1976 Польські протести червня	Оголошення про підвищення цін на 70% на базові товари.	Громадяни та ПОРП на чолі з Е.Гереком та прем'єр- міністром П. Ярошевичем	П. Ярошевича звільнено з посади. Остаточне переконання громадян у неефективності тогочасної влади.
1980 Люблінські страйки	Вимога підвищення зарплатні та зниження цін на продукти харчування	Близько 150 підприємств та 50 тис. працівників з одного боку і представники влади з іншого.	Початок протестів в усій країні та створення руху «Солідарність»

Досвід громадських протестів в Україні бере свій початок з Революції на Граніті 1990 року. Україна на той час ще була у складі Радянського Союзу. В ній діяла планова економіка, орієнтована переважно на військово-промисловий комплекс. Через це був дефіцит елементарних побутових речей, а також продуктів харчування. Ці негативні наслідки планової економіки впливали на суспільні настрої та виробили критичне ставлення населення до тогочасної влади. Панівна роль компартії, підпорядкування їй усіх сфер життя не відповідали потребам переважної більшості населення і були неспроможні змінити наявну соціально-економічну ситуацію, щоб задовольнити зокрема й елементарні споживчі потреби людей. Студенти зі Львова, Києва та Дніпра розпочали акцію протесту у вигляді голодування. Влада на чолі з Л. Кравчуком довгий час не реагувала на вимоги студентів, одного дня навіть вирішила розігнати мітинг шляхом ходи у пам'ять загиблим у Другій Світовій війні. Несподівано на Майдан Незалежності вийшло близько 50 тис. осіб, що

завадило придушити протест. Завдяки підтримці інших верств населення та непохитності студентів голову Ради Міністрів В. Масолу було відправлено у відставку. Саме цей протест дав перший досвід дієвості єднання заради спільної мети українському народу(див. Додаток 1).

З таблиці можна зрозуміти, що хоча протести в Україні відбувалися з меншою частотою, ніж у Польщі вони були не менш масштабними і не менш результативними. Саме досвід протестних рухів, загальнонаціонального об’єднання, створює підґрунтя для демократизації. Країна, яка постійно захищає свою свободу та незалежність відновлює віру цього суспільства на позитивні зміни, мобілізує громадян та пожвавлює громадську активність, підвищує інтерес до політичного життя держави. В суспільстві, де індивід вірить у свою владу і готовий за неї боротися децентралізація має перше підґрунтя щоб стати успішною.

2.2 Бюджетна децентралізація як частина економічних змін

Історичні передумови реформування економічної системи важливі, як і перебіг цих змін. Ми лише оглянемо ті обставини, які стали причиною реформування та важливі рішення, які було прийнято урядами країн. Основна увага цього підрозділу, однак, буде зосереджена на місцевих бюджетах та тому наскільки вони є автономними від центрального уряду за такими показниками як джерела доходів органів місцевого самоврядування та відсоток податкових надходжень серед них.

Звичайно, ринкова економіка сприяє росту та формуванню конкурентоспроможного фінансового середовища. Приватизація, розширення прав підприємців та покращення умов їх роботи – необхідні кроки для покращення економічного становища. Саме на цьому зосередилась Польща передусім. Коли було прийнято закон про місцеве самоврядування разом з ним почалась фінансова (фіскальна) децентралізація. Під поняттям фіскальної децентралізації розуміють перерозподіл видатків, формування джерел фінансування нових адміністративних утворень. У Польщі це були ґміни. Як вже було зазначено у попередньому розділі польська економіка була слабкою у післявоєнний період. Нестабільність у цінах та заробітних платах повсякчас спричиняла протести. Тож кожна така криза призводила до спроб децентралізації та змін в законі, що можна побачити в таблиці наведеній нижче.

Table 1.
Laws on Local Government

Year of Political Crisis	Year of a New Law	Year of an Amendment
1948	1950	
1956	1958	1963
1968–1970	1972–1975	
1980–1981	1983	1988

Джерело:Regulski J. LocalGovernmentReformInPoland: AnInsider'sStory

Вже наприкінці 1980-х років з’явились перші пропозиції змін шляхом децентралізації. Вони були у формі розширення автономії органів місцевого

самоврядування і реорганізації структури державного управління загалом. 8 березня 1990 року було видано Закон про місцеве самоврядування (Ustawa o samorządzie terytorialnym). У ньому чітко визначено права, функції, джерела фінансування. Економічна ситуація продовжувала погіршуватися, і потреба у змінах ставала більш відчутною для польського суспільства. У відповідь політичні лідери розпочали чергову кампанію економічних реформ, яка називалась II стадією. У квітні 1987 р. Уряд публічно оголосив про цілі програми, яка включала дві пропозиції щодо місцевого самоврядування. Перша із них передбачала збільшення економічної автономії місцевих органів влади, зокрема шляхом відновлення комунального майна, а друга – збільшення частки місцевих органів влади у національних доходах. На початку 90-х у Польщі почала впроваджуватись фіскальна децентралізація. Закон про місцеве самоврядування гарантував ґмінам незалежний бюджет та право на кредитування. Більше того, спираючись на Європейську хартію місцевого самоврядування, реформатори зазначали у законодавчих актах, що доходи ґміни повинні бути достатніми для виконання своїх обов'язків щодо витрат. Дохід ґміни повинен складатися з власних надходжень, усіх податків, грантів та загальних бюджетних трансфертів, розподілених за допомогою об'єктивних критеріїв. Під час впровадження цих змін були і труднощі. На початку 1990 р. реформатори не змогли включити до Закону положення, які конкретно визначали доходи або фінансові повноваження ґміни. Як результат, протягом 1990 року ґміни фінансувались за рахунок попередніх бюджетів. 14 грудня 1990 р. Парламент прийняв Закон про доходи ґмін, а потім у січні 1991 р. - Закон про бюджет. Перший визначив основну структуру доходів ґміни та їх конкретні фінансові повноваження. Останній визначив процедури бюджетування державного сектору, бухгалтерського обліку та фінансової звітності, включаючи процедури місцевого самоврядування. Закон про доходи ґміни визначив чотири категорії надходжень місцевих органів влади: спільні податки від фізичних та юридичних осіб, дотації, державні спеціальні субвенції та власні доходи. Власні доходи визначались як доходи від місцевих податків та

доходи від продажу чи оренди комунального майна. Найважливішими зборами є гербовий збір за офіційні документи, збір за операції з нерухомим майном, збір за експлуатацію корисних копалин та збір за надання комунальних послуг – тобто частина тих послуг, які в Україні за ідеєю повинен надавати центр надання адміністративних послуг (ЦНАП). Абсолютний контроль за ставками всіх цих зборів, за винятком ставок за конкретні комунальні послуги - був у повноваженнях Міністерства фінансів. Ґміни отримали право стягувати податки з нерухомості, сільськогосподарської та лісової діяльності, транспортних засобів, малого бізнесу та спадщини. Знову ж таки, Міністерство не тільки визначило базу джерел фінансування, але й встановило максимальні ставки податків. Найважливіший з цих податків, податок на нерухомість, базується на поєднанні квартирної плати за метр, за землю максимальна ставка встановлюється щорічно Міністерством, а також 2% плата за витрати на будівництво. Так само податки на сільське господарство та лісове господарство базуються на середній ціні очікуваного врожаю з гектара певних видів земель. Єдині повноваження, що стосуються податків, які отримали ґміни складаються з права видавати пільги та впроваджувати спеціальні збори шляхом народних референдумів. Однак, попри обмежені податкові повноваження ґмін, власні надходження становили щонайменше 45% загального доходу між 1991 і 1993 роками. Оскільки все більше і більше ґмін брали на себе відповідальність за початкову освіту, частка доходів від власних доходів зменшувалась, а частка загальної субсидії зростала. Закон про доходи ґмін також гарантував усім органам місцевого самоврядування базовий грант або загальну субсидію. Теоретично загальна субсидія складалася з чотирьох елементів:

1) Інвестиційного елементу;
2) По потребі;
3) Задля вирівнювання;
4) На початкову освіту.

Однак інвестиційний елемент так і не був юридично зафіксований і фактично

формувався із загального залишку дотації. Спочатку розрахунок елемента потреб базувався на складній системі. Однак до 1993 року він був значно спрощений і становив розподіл на душу населення на користь міст з населенням понад 100 000 жителів. Вирівнювання субсидії було надане ґмінам, доходи на душу населення яких були щонайменше на 15% нижче середнього по країні. Ці ґміни компенсували 90% різниці між доходами на душу населення та 85% середнього національного середнього рівня на душу населення за всі ґміни. У 1991 році 1563 ґміни отримали вирівнювальні платежі, і загальна сума цих платежів становила 59% загальної субсидії. З часом вирівнювання субсидії витіснило елемент інвестицій. Це сталося тому, що вирівнювання вважається зобов'язанням, яке держава має сплатити, тоді як інвестиційні елементи та елементи по потребі розглядаються як залишки, які розподіляються лише після того, як компоненти вирівнювання та освіти виплачуються.До 1996 року, коли всі ґміни взяли на себе відповідальність за початкову освіту, освітній компонент загальної субсидії розраховувався індивідуально для кожної ґміни. Пізніше модель розрахунку цієї субсидії змінилась. Тут слід звернути увагу на те, ґміни мали право витрачати субсидію на освіту на інші потреби надання послуг. Польські реформатори постійно захищали право ґмін витрачати освітню субсидію на інші потреби, аргументуючи це тим, що, оскільки початкова освіта є функцією, за яку відповідає ґміна, згідно із Законом про місцеве самоврядування, гроші, отримані за це від національного уряду через Закон про доходи ґміни, дозволялося витрачати на власний розсуд ґмін. На практиці мало хто з ґмін спрямовував освітню субсидію на інші цілі. Тим не менше, в цій моделі є контроверсійність щодо відносин між службовою відповідальністю та підтримкою національної влади щодо певних суспільних благ. Закон про доходи ґміндозволивґмінам отримувати умовні гранти на виконання своїх власних функцій та на функції, делеговані їм урядом. Більшість умовних грантів на власні функції насправді є інвестиційними.

Розподіл цих грантів здійснюється воєводами. Умовні гранти на делеговані функції поділяються на дві основні категорії. Перший складається з переказів ґміни для виплати різних соціальних допомог. Другий складається з грантів на підтримку певних установ, якими ґміна управляє від імені національного уряду. Передача функцій органам місцевого самоврядування закріплена в Конституції 1997 року. Законодавчим актом, який регулює питання фінансування органів місцевого самоврядування є Закон про доходи місцевого самоврядування 2003 року. Організація органів місцевого самоврядування в Польщі базується на трирівневій структурі: 16 областей (воєводств), 314 районів (повітів) та 2478 громад(ґмін). Бюджет ґміни становить приблизно 75% загальних державних фінансів, що управляються на регіональному рівні, що відображає більшу кількість покладених на них завдань. На воєводства та повіти припадає 25% решти, що відображає їх меншу відповідальність. Загалом у 2018 році субнаціональні видатки в Польщі становили 33% від загальних державних витрат (див. Кругову діаграму нижче). Національний закон встановлює, що субнаціональні уряди можуть мати три різні джерела доходів: власні надходження (у 2016 році 32,7% від загальної суми), що складаються з місцевих податків (лише для ґмін), спільних податків (ПДФО, CIT у різних частках для муніципалітетів, округів та регіони), збори та збори (у 2016 р. 8,1% від загальної суми) та дохід від активів. Загальна субсидія, яка щороку перераховується з державного бюджету і зважується відповідно до потреб кожного місцевого підрозділу; та цільові гранти (разом 57,6% від загальної суми в 2016 році), що використовуються для фінансування функцій центрального уряду, делегованих урядам нижчого рівня. Субсидія на спеціальну освіту передається Міністерством освіти всім суб'єктам, які відповідають за освітні завдання, і є основним джерелом фінансування початкової та середньої освіти.

Отже, діяльність ґміни фінансується бюджетом ґміни. Основними джерелами доходів ґміни є податки на нерухомість, сільськогосподарську діяльність, використання лісових ресурсів, на транспортні засоби, доходи від

фізичних осіб, що виплачуються у формі податкової картки, спадщина та благодійні внески, цивільно-правові внески та інші. Згідно положення про доходи органів місцевого самоврядування від 2003 року розмір частки в доходах від ПДФО з платників податків цього податку, які проживають на території ґміни, становить 39,34%, з урахуванням статті 89.Розмір частки у надходженнях від корпоративного прибуткового податку з платників податків цього податку, що зареєстровані на території ґміни, становить 6,71%.[24] Крім цього, за законом частка доходів ПДФО може змінюватись за певних умов ст.. 89. Щороку цей відсоток переглядають у співвідношенні кількості осіб прийнятих у будинки соціального забезпечення.

В Україні бюджетна децентралізація почала відбуватись за прем'єрства А. Яценюка в 2015 році. Так само як у Польщі українські економічні реформи в контексті децентралізації мали свої етапи. В 2015 - 2016 роках було впроваджено перший етап реформи міжбюджетних відносин, який мав на меті зміцнити фінансову спроможність місцевих бюджетів та забезпечити надання якісних суспільних послуг споживачам завдяки розширенню видаткових повноважень органів місцевого самоврядування. Таким чином, у 2016 році органи місцевого самоврядування отримали додатковий ресурс як на виконання делегованих державою повноважень, так і на виконання самоврядних функцій. Зокрема, у 2016 році приріст надходжень до загального фонду проти 2015 року (у співставних умовах) становив 49,3%, або 48,4 млрд гривень. Загалом, за підсумками 2016 року місцеві бюджети (загальний та спеціальний фонди разом) виконано з профіцитом в обсязі 15,4 млрд гривень. На другому етапі фіскальної децентралізації (з 2017 року) розпочався другий етап реформи міжбюджетних відносин.На фінансування з місцевих бюджетів, в рамках поглиблення процесу децентралізації, з метою забезпечення оптимального і справедливого розподілу ресурсу між усіма бюджетами та збалансування їх фінансових можливостей передано видатки на:

[24]Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodachjednosteksamorządуterytorialnego [Електронний ресурс] // InternetowySystemAktówPrawnych. – 2003. – Режим доступу до ресурсу: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20032031966/U/D20031966Lj.pdf.

- утримання загальноосвітніх навчальних закладів, окрім видатків на оплату праці педагогічних працівників, які з 2017 року здійснюються за рахунок освітньої субвенції;

- оплату поточних видатків (крім комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я) та інших видатків на утримання цих закладів, які здійснювалися за рахунок медичної субвенції.[25]

Бюджетування регулюється Бюджетним кодексом України. Згідно статті 9 доходи бюджету класифікуються так:

1) податкові надходження;

2) неподаткові надходження;

3) доходи від операцій з капіталом;

4) трансферти.

Податковими надходженнями є загальнодержавні податки і збори та місцеві податки і збори. Неподатковими надходженнями є:

1) доходи від власності та підприємницької діяльності;

2) адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності;

3) власні надходження бюджетних установ;

4)інші неподаткові надходження

Трансферти - кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Розглянемо структуру доходів місцевих бюджетів згідно статті 64 Бюджетного кодексу України(див. Додаток 1). Податкові надходження містять у собі частину від загальнодержавних податків та зборів (податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток, рентна плата (за користування надрами, видобування корисних копалин і т. п.), акцизи, місцеві податки і збори (податок

[25]Бюджетнадецентралізація: головнівиклики та досягнення [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: https://decentralization.gov.ua/news/12661

на майно, єдиний податок, туристичний збір та ін.). Неподаткові надходження містять в собі плату за видачу дозволів, ліцензій, штрафи, орендну плату, держмито, інші надходження.

1 квітня 2020 року, відповідно до Прикінцевих та перехіднихположень Бюджетного кодексу України, первинну, вторинну (спеціалізовану), третинну (високоспеціалізовану) та екстрену медичну допомогу за програмою державних гарантій медичного обслуговування населення передано на фінансування з державного бюджету. У 2017 році приріст надходжень місцевих бюджетів проти 2016 року становив 30,9%, або 45,3 млрд гривень. За 2018 рікприріст, у порівнянні з 2017 роком, становив 21,9%, або 42 млрд гривень. У 2019 роціприріст становив 17,6%, або41,1 млрд гривень. За січень – червень 2020 року – 2,1%, або 2,7 млрд гривень.У структурі доходів місцевих бюджетів, місцеві податки і збори становлять у середньому до 35%, а решта – це надходження загальнодержавних податків і зборів.[26]

Основним завданням цього етапу є розмежування сфер відповідальності державних та місцевих органів влади щодо утримання загальноосвітніх навчальних закладів та закладів охорони здоров'я.Коли польські реформатори зазначили у законодавчих актах, що доходи ґміни повинні бути адекватними для виконання своїх обов'язків щодо витрат – вони чітко визначили те, що в українському інформаційному просторі називають «спроможність». Натомість в Україні критерії за якими громаду можна назвати спроможною встановились не одразу.

Згідно польської системи встановлення податкової ставки навантаження на місцевий бюджет напряму залежить від кількості утриманих осіб за рахунок цієї ґміни. Відповідно, якщо громадяни не хочуть збільшення відсотку загального податку, фізичним та юридичним особам потрібно сплачувати стільки, щоб задовольняти ці потреби, а оскільки сам відсоток податку на доходи в структурі фінансування визначається законом, єдине, що можуть

[26]Бюджетнадецентралізація: головнівиклики та досягнення [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: https://decentralization.gov.ua/news/12661.

громадяни, серед яких юридичні особи - збільшуватись у кількості для того, щоб через надання різноманітних послуг наповнення бюджету вистачало на покриття усіх потреб. Це і повинно стимулювати польські ґміни до розвитку. Кожен житель ґміни знає, що потрібно збільшувати доходи до бюджету, щоб не платити більше наступного року, а тому повинен шукати ці шляхи. В Україні так чи інакше 60% доходів громади – це податки фізичних і юридичних осіб. Його дефіцит призведе лише до подальшої бідності та ухиляння від сплати податків, що ми спостерігаємо не один рік.

2.3 Законодавче порівняння процесу передачі повноважень

У цьому підрозділі ми порівнюємо законодавчий вимір під час впровадження децентралізації за принципом: що регулює закон, яким чином регулює – які саме повноваження покладено на територіальні одиниці, функції та обмеження.

Польща – що регулює: У Польщі діяльність місцевого самоврядування викладена в VII розділі Конституції Польщі. Найпершим актом, який заклав основу децентралізації був акт проголошення змін до Конституції (Ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej).

Польща

Рівень «Воєводство»

Згідно Закону про самоврядування воєводства (Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. Nr 91, poz. 578). Воєводствоє одиницею місцевого самоврядування регіонального рівня, водночас є найбільшою одиницею місцевого самоврядування. Діяльність воєводства не впливає на функціонування повіту та ґміни.

Можливості: Для виконання завдань воєводство має право створювати власні виконавчі органи та укладати угоди з іншими одиницями місцевого самоврядування. Воєводство створює правові акти на своїй території, які є обов’язковими до виконання.

Функції: Воєводство розробляє стратегію розвитку регіону та проводить регіональну політику у наступних сферах:

- розвитку культури та національної ідентичності;
- розвиток економічної діяльності на принципах конкуренції та іноваційності;
- займається регулювання ринку праці;
- збереження та розвиток інфраструктури регіонального значення;
- охорони культурної спадщини.

Воєводство відповідає за забезпечення вищою освітою, охорону здоров'я, модернізацію сільської місцевості, охорону навколишнього середовища.[27]

Рівень «Повіт»

Повіт виконує публічні завдання, які надані йому законами від свого імені та несе за діяльність відповідальність. Рада Міністрів створює, ліквідує, встановлює межі повіту та об'єднує повіти, також Рада Міністрів надає повітам назви та призначає голову повіту(старосту). Повіт є юридичною особою, і його самостійність підлягає судовому захисту.

Можливості:

Повіт так само як воєводство має право утворювати власні виконавчі органи та укладати договори. Закон також може покласти на повіт завдання в організації та проведенні виборів чи референдуму. Повіт може укладати угоди для доручення виконання громадських завдань органам місцевого самоврядування, а також воєводству, в якому знаходиться територія повіту.

Функції:

Повіт надає громадянам ті публічні послуги, які не може надати ґміна і вони затверджені законом. В законі зазначено 23 сфери таких завдань, серед яких громадська освіта, питання нерухомості, адміністрування архітекторно-будівельного сектору та ін.. Завдання повіту не можуть перетинатися із завданнями ґміни. Повіт не має жодних контрольних або керівних повноважень щодо ґміни.[28]

Рівень «Ґміна»

Ґміна є базовою одиницею територіальної організації. Її утворюють мешканці. Ґміна є юридичною особою, і її самостійність підлягає судовому

[27]Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządziewojewództwa [Електронний ресурс] // InternetowySystemAktówPrawnych. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/O/D19980576.pdf.
[28]Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządziepowiatowym [Електронний ресурс] // InternetowySystemAktówPrawnych. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910578/U/D19980578Lj.pdf.

захисту.Ґміни створює, об’єднує та ліквідує Рада Міністрів. Рада Міністрів надає ґмінам назви.

Можливості

Ґміна може створювати допоміжні підрозділи: сільські ради та райони, житлові масиви та інші. Місто, розташоване в межах ґміни, також може бути допоміжним підрозділом. В компетенції ґміни – проведення консультацій з громадянами, існує громадський бюджет, який сприяє залученню громадян до здійснення політики.

Функції

Сфера діяльності ґміни включає всі державні справи місцевого значення не закріплені законом для інших суб’єктів. Задоволення колективних потреб ґміни є одним із завдань ґміни, серед інших завдань є і делеговані до неї центральним урядом.

Тепер пропонуємо порівняти українські органи місцевого самоврядування відповідно до визначення, можливостей і функцій. В Україні закон про місцеве самоврядування з поправками прийнято не було. Згідно статті 5 Закону України про місцеве самоврядування система місцевого самоврядування включає:

- територіальну громаду;
- сільську, селищну, міську раду;
- сільського, селищного, міського голову;
- виконавчі органи сільської, селищної, міської ради;
- старосту;
- районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст;органи самоорганізації населення.

Стаття 16 Закону України про місцеве самоврядування визначає усі органи місцевого самоврядування юридичними особами, які наділяються цим та іншими законами власними повноваженнями, в межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність відповідно до закону. Органам

місцевого самоврядування законом можуть надаватися окремі повноваження органів виконавчої влади, у здійсненні яких вони є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. Всі органи місцевого самоврядування згідно статті 18 Закону України про місцеве самоврядування мають право на укладання договорів з не комунальними підприємствами. Важливим є Статут територіальної громади, стаття 19 Закону України про місцеве самоврядування визначає, що Статут підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, інших громадських формувань. У Польщі проект Статуту ґміни підлягає такому узгодженню лише за умови проживання у ґміні більше 300 тисяч осіб.

Рівень «Область»

Органом місцевого самоврядування на рівні області є обласна рада. Її права захищаються в суді. Обласна рада приймає рішення, що є обов'язковими до виконання на території області.

Функції

До функцій обласної ради належить затвердження програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідної області, ця рада контролює процес виконання таких програм. Затвердження бюджету області, який формується з коштів державного бюджету для їх відповідного розподілу між територіальними громадами або для виконання спільних проектів та з коштів, залучених на договірних засадах з місцевих бюджетів для реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм, та контролюють їх виконання; вирішують інші питання, віднесені законом до їхньої компетенції.[29]Охорона навколишнього природного середовища; розвиток обласного рівня інфраструктури, обласні автомобільні дороги, професійно-технічна освіта; надання високоспеціалізованої медичної допомоги; розвиток культури, спорту, туризму.

[29]Стаття 143 Конституції України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 1996. – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text.

Можливості

Обласній раді можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.[30]

Рівень «Район»

Органом місцевого самоврядування на рівні району є районна рада. Як і інші органи місцевого самоврядування, районна рада може захищати свої права в суді, а її рішення є обов’язковими до виконання на території району.

Функції

До функцій районної ради належить затвердження програми соціально-економічного та культурного розвитку відповідного району, ця рада контролює процес виконання цих програм. Згідно Концепції реформування органів місцевого самоврядування до компетенції районної ради відносяться питання виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; надання медичних послуг вторинного рівня.

Можливості

Як і обласні ради, районним радам можуть передаватися окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків, передає органам місцевого самоврядування відповідні об'єкти державної власності.[31]

Рівень «Громада»

---

[30]Стаття 143 Конституції України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 1996. – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

[31]Стаття 143 Конституції України [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 1996. – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text

Первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень є територіальна громада села, селища, міста. Також на базовому рівні органами місцевого самоврядування вважається сільська, селищна, міська рада; сільський, селищний, міський голова; виконавчі органи сільської, селищної, міської ради; староста.

Можливості

На відміну від польської моделі місцевого самоврядування, де об'єднанням керує Рада Міністрів в Україні з 2015 року зазначається, що територіальні громади в порядку, встановленому законом, можуть об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову. Територіальні громади села, селища, міста, що добровільно об'єдналися в одну територіальну громаду, можуть вийти із складу об'єднаної територіальної громади в порядку, визначеному законом. Територіальна громада має право проводити громадські слухання.

Функції

Згідно Концепції реформування органів місцевого самоврядування базовий рівень місцевого самоврядування забезпечує місцевий економічний розвиток, розвиток місцевої інфраструктури, планує розвиток територій громади, вирішує питання про будівництво на своїй території, благоустрій території. Надає житлово-комунальні послуги, організовує пасажирські перевезення на території громади; забезпечує громадську безпеку; надає соціальну допомогу через територіальні центри; надає адміністративні послуги через центри надання таких послуг.

Загалом законодавча структура повноважень наданих органам місцевого самоврядування в Україні та Польщі не має суттєвих відмінностей. Різниця є лише у тому, що незважаючи на те, що у Польщі базовий рівень самоврядування гміна формується, затверджується, ліквідується Радою Міністрів. Натомість під час української реформи виникло «добровільне

об’єднання територіальних громад», що внесло певну дезорієнтацію в суспільство та розтягнуло процес об’єднання у часі на території України, яка вдвічі більша, ніж територія Польщі.

Навесні 1990 року уряд на чолі з Т. Мазовецьким вирішив створити нові органи місцевого самоврядування, які обирались би демократичними шляхом. Органи місцевого самоврядування, які вже існували на той момент у Польщі стали основою для нових органів місцевого самоврядування. Було створено близько 2466 ґмін. З них 315 юридично класифікуються як міські ґміни, 536 - як змішані міські та сільські ґміни, а 1615 - як сільські ґміни. Близько половини сільських ґмін мали менше 8000 жителів і очікувалось, що проблеми з ефективним наданням таких послуг, як водопостачання, очищення стічних вод та утилізація твердих побутових відходів. Однак у 1990 р. реформатори насправді не розглядали питання створення більших, потенційно більш ефективних ґмін, оскільки не хотіли зволікати з реформами та тому що вони були впевнені, що люди ототожнюються зі своїми існуючими громадами і що перекроювання кордонів зменшить рівень політичної участі. Тим не менше,оскільки середній розмір місцевих адміністрацій у Польщі вже був відносно великим, і тому, що національний уряд зберігав право не надавати нові юрисдикції, децентралізація в Польщі супроводжувалася меншою адміністративною роздробленістю, ніж це було в інших регіонах після краху комунізму. Закон також дозволяв ґмінам створювати асоціації спеціального призначення для спільного надання державних послуг(в Україні громадам не надано повноваження для створення власних виконавчих органів) або для цілей політичного представництва. Як і самі ґміни, ці асоціації спеціального призначення отримали статус юридичної особи, право власності на майно та право позики. Але знову ж таки, оскільки реформатори хотіли переконатись, що місцеві преференції дотримуються, правила, що регулювали асоціації спеціальних цілей, дозволяли ґмінам виходити з них без штрафних санкцій та були неясними щодо фінансових зобов’язань ґмін, що брали участь. Як

результат, створені асоціації були слабкими та страждали від фінансових суперечок.

Питання про функціонування повітів було дискусійним у Польщі. Неточності стосувалися обсягу завдань та компетенції нового рівня місцевого самоврядування. У той час органи місцевого самоврядування ставали міцнішими, а соціальна обізнаність про роль місцевого самоврядування зросла. Основними аргументами для запровадження повітів були, серед іншого, дисфункціональний територіальний поділ та виконання деяких завдань, характерних для самоврядування, державною адміністрацією. Деякі з цих завдань (фінансові, кадрові)не могли виконувати ґміни. Не всі питання, які стосуються території належать до компетенції ґміни, але вони не належать і до компетенції воєводи. Ще одним аргументом на користь створення повітів була можливість зосередитись на цьому рівні та пов’язати різні адміністративні служби з самоврядуванням на рівні повіту, створивши умови для проведення узгодженої регіональної політики на наступному від ґміни рівні. Повіт мав розглядатися не як рівень місцевого самоврядування, вищий за ґміну, а як доповнення до нього.У 1992-1993 рр. У Польщі розпочались публічні дебати щодо запровадження нового рівня місцевого самоврядування - повітів та обсягу його завдань та компетенції. Мотивами створення повітів були, серед іншого, порушення існуючого територіального поділу та виконання адміністративною владою деяких завдань, що належать місцевому самоврядуванню. Деякі завдання з фінансових чи кадрових причин не могли виконувати комуни, і, що важливо, не всі питання, пов'язані з державним управлінням вище комуна належала до юрисдикції воєводи. Ось чому доцільно було вводити повіти. Ще одним аргументом на користь створення повітів була можливість концентрації різних адміністративних послуг на вищому рівні, створення умов для

проведення узгодженої регіональної політики. Повіт мав розглядатися не як рівень місцевого самоврядування, вищий за комуну, а як доповнення до нього.[32]

Суперечка про повіти паралізувала зміни у територіальному поділі держави на кілька років і призвела до неможливості прийняти принципові рішення.Перший етап децентралізації змін був завершений урядом Є. Бузека в 1998 році. Питання повітів було донесене до суспільства у вигляді соціального опитування щодо доцільності їх існування та функцій. Згідно опитування проведеного у 1998 роціЦентром дослідження громадської думки (Centrum Badania Opinii Społecznej (CBOS) думки респондентів розділились 47% поляків вважали повітову реформу Є. Бузека непотрібною, 41% схвально до неї ставився, а 12% не визначились. (Див. Рис.2.1.)

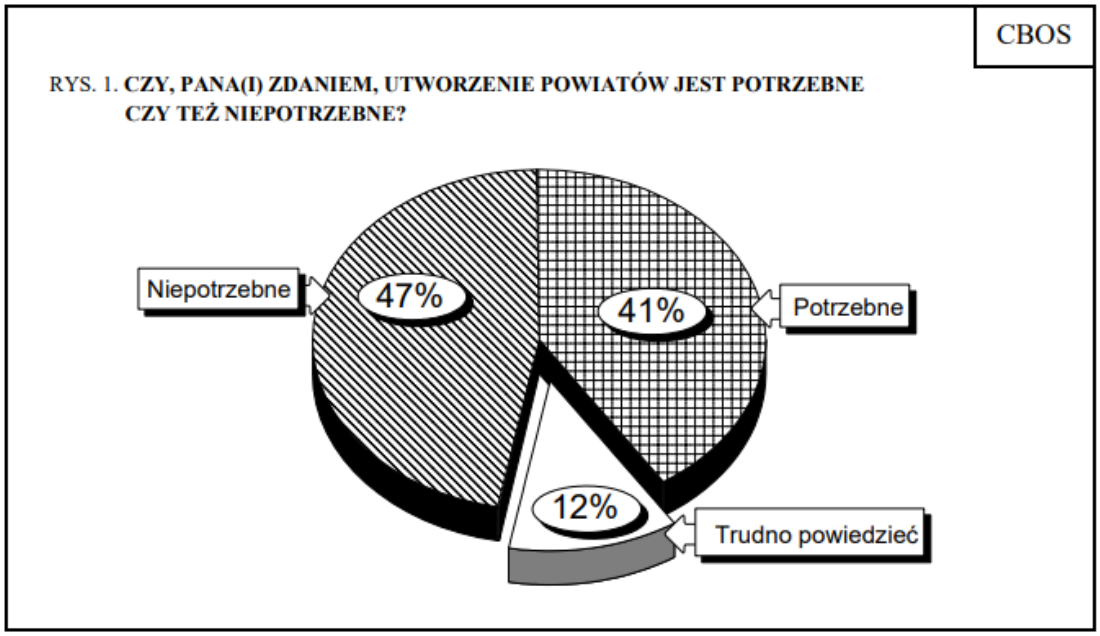

Рис.2.1 Джерело: CBOS

Центр такожвідстежував і те, як змінювалосьставленнянаселення до повітів у динаміці. Респондентам задавались ті ж саміпитання у 1993,1995 та в 1998 роках. На малюнку 4 відповідіреспондентів на питання: «Як Ви думаєте, впровадженняповітів…?» і далібулозапропонованонаступніваріанти:

- цеспричинило би рістбюрократії в країні;

[32]Grotkowski M. Decentralizacja i dekoncentracjapodmiotówadministracjipublicznej w Polsce [Електронний ресурс] / M. Grotkowski // TheMaurycyMochnackiForumofPoliticalStudiesandAnalysis. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: http://fsap.pl/documents/publications/Decentralizacja_i_dekoncentracja_administracji_publicznej_w_Polsce.pdf.

- полегшило би ведення справ
- вдосконалило б функціонуванняадміністрування у Польщі
- вимагало б фінансовихвкладень, якихнемає в країні.

Згіднорезультатівцьогоопитування з 1993 року зменшивсявідсотокреспондентів, яківважали, щостворенняповітівспричинило би рістбюрократії з 67% до 60%. Збільшивсявідсоток людей, яківважали, щоповітиполегшили б ведення справ з 39% до 49%. Так само збільшивсявідсотоксеред тих, хтовважав,щоповітивдосконалили б систему публічногоадміністрування у Польщі. Так само, як і зменшивсявідсоток тих, хтовважавстворенняповітівекономічноневигідним(четвертий рядок згориРис.2.2) з 78% до 63%.

Tabela 4 w procentach

Czy, Pana(i) zdaniem, wprowadzenie powiatów:	Wskazania respondentów według terminów badań					
	IV '93		X '95		I '98	
	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie
– spowodowałoby wzrost biurokracji w kraju	**67**	19	**64**	25	**60**	26
– ułatwiłoby obywatelom załatwianie spraw w urzędach	**39**	44	**44**	44	**49**	36
– usprawniłoby funkcjonowanie administracji publicznej w Polsce	**36**	46	**40**	46	**48**	35
– byłoby przedsięwzięciem zbyt kosztownym, na które obecnie nie stać naszego kraju	**78**	8	**64**	21	**63**	21
W tabeli pominięto kategorię „trudno powiedzieć". Uwzględniono tylko itemy powtarzalne.						

Рис.2.2 Джерело:CBOS

Респондентам надали можливість самостійно співставити сфери діяльності з рівнем одиниці, яка повинна їх виконувати. Загалом було 13 сфер, серед яких були лікарні, середня освіта, місцевий транспорт, міжобласний транспорт, первинна медична допомога, стан доріг, безпека мешканців, проблеми пов'язані з безробіттям, соціальна політика, початкова школа, водно-ресурсне забезпечення, земельне управління, допомога вразливим верствам населення (Див. Рис. 2.3). Згідно відповідей респондентів, сім видів

діяльності повинно належати до сфери діяльності ґміни. Серед них майже половина респондентів визначила: соціальну допомогу, землеустрій,водопостачання, початкову освіту, житлову політику, основне медичне обслуговування та утримання доріг. Ґміна також отримала повноваження щодо прийняття рішень, пов'язаних з безпекою громадян, безробіттям та громадським транспортом. На думку більше половини респондентів, рішення про міжобласне сполучення належить до компетенції воєводства.Воєводство також повинно опікуватись лікарнями і середньою освітою. Жодну діяльність не було розглянуто домінуючою частиною відповідальності повітів.Центр дослідження зазначає, що це може бути пов’язане із тим, що повіти не були створені на момент опитування і люди не орієнтуються у тому, які повноваження нададуть повітам. Однак можна сказати, згідно думки суспільства повітам потрібно надати повноваження щодо прийняття рішень щодо лікарень, середньої освіти, громадського та міжміського транспорту. Більшість респондентів приймали тогочасні компетенції ґміни і зазначали, що такі питання як стан доріг, базова медична допомога , соціальна допомога все ж повинні знаходитись у зоні відповідальності ґмін. Єдиним питанням, яке - на думку більшості респондентів - повинно бути виключене з повноважень ґміни, є комунікація між населеними пунктам, тобто міжміське та міжобласне сполучення. У 1998 році соціальні очікування рухались у напрямку передачі більшості повноважень щодо прийняття рішень нижчому рівню управління, тобто ґмінам.

Tabela 5 w procentach

Jak Pan(i) sądzi, na jakim szczeblu administracji - w województwie, w powiecie czy w gminie - powinno się decydować o następujących sprawach:	W województwie	W powiecie	W gminie	Trudno powiedzieć
– szpitale	46	30	18	6
– szkolnictwo na poziomie średnim	46	29	16	9
– komunikacja miejska	27	25	40	8
– komunikacja z innymi miejscowościami	55	23	14	8
– podstawowa opieka lekarska	21	16	57	6
– stan dróg	28	16	50	6
– bezpieczeństwo obywateli	32	16	45	7
– problemy związane z bezrobociem	32	16	45	7
– polityka mieszkaniowa	23	15	54	8
– szkolnictwo na poziomie podstawowym	23	13	58	6
– zaopatrzenie w wodę	13	11	69	7
– gospodarowanie gruntami	12	10	71	7
– pomoc najuboższym	13	7	75	5

Рис.2.3 Джерело:CBOS

Трирівневий адміністративний поділ було впроваджено у Польщі в 1999 році під час правління уряду Є.Бузека.

Коли Україна обрала для себе польський шлях реформування системи державного управління вже тоді почались дискусії про впровадження повітів. Вона досягла найбільшого розгляду на завершальному етапі реформи адміністративно-територіального устрою, коли парламент повинен був проголосувати за постанову №3650 "Про утворення та ліквідацію районів". Дві позиції дискусії складалися з того, чи ліквідувати райони чи реорганізувати їх.Експерти Міністерства розвитку громад та території дотримується позиції про реорганізацію, оскільки райони на їх думку, виконують посередницьку функцію між громадою та обласною радою. Одним із суттєвих аргументів на користь реорганізації районних рад є те, що навіть якщо громадам надати виконання функцій районів є висока ймовірність, що вони з ними не впораються і у разі труднощів, громадам доведеться комунікувати з областями,

діяльність яких влаштована складніше та відбувається за участю більшої кількості політичних акторів.Важливо також, що для реалізації державних програм за рахунок коштів держбюджету повинен бути окремий державний орган, який би забезпечував ефективність їхньої імплементації. Передбачається, що таким фактичним органом державної влади будуть районні державні адміністрації (звичайно, до внесення змін до Конституції України)[33]. 17 липня 2020 року напередодні місцевих виборів цю постанову було прийнято. Громадяни Польщі через два роки після реформи оцінювали її вплив на життя. Центр дослідження громадської думки в контексті дослідження про ставлення громадян до чотирьох реформ уряду Є.Бузек досліджували й адміністративну реформу. Згідно результатів в січні 2001 року відсоток тих, хто відчув позитивний вплив після впровадження реформи знизився з 20% від червня 2000 року до 13% у 2001. Водночас зріс відсоток тих респондентів, які відчули, що функціонування органів місцевого самоврядування після реформи погіршилось. В порівнянні з червнем 2000 року цей відсоток зріс з 23 до 28.(Див. Рис.2.4) За думкою експертів Центру досліджень динаміка дослідження демонструвала, що через два роки після початку реформи населення стало дезорієнтованим.

Tabela 1

Czy, Pana(i) zdaniem, obecnie funkcjonuje(ą) lepiej czy też gorzej niż przed wprowadze-niem reformy:	Znacznie lepiej i trochę lepiej			Ani lepiej, ani gorzej			Trochę gorzej i znacznie gorzej			Trudno powiedzieć		
	VI 2000	X 2000	**I 2001**	VI 2000	X 2000	**I 2001**	VI 2000	X 2000	**I 2001**	VI 2000	X 2000	**I 2001**
	w procentach											
- opieka zdrowotna	12	11	**13**	18	18	**21**	66	66	**62**	4	5	**5**
- szkolnictwo	16	12	**14**	23	26	**26**	35	38	**37**	26	23	**23**
- system ubezpieczeń emerytalnych	19	16	**13**	21	19	**18**	31	30	**28**	29	34	**40**
- władze samorządowe (gminne, powiatowe)	20	14	**13**	35	42	**38**	23	24	**28**	22	20	**22**

Рис.2.4. Джерело:CBOS

[33]Лукеря І. Децентралізація: між правдою та вигаданими загрозами [Електронний ресурс] / І. Лукеря // Українська правда. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: https://www.pravda.com.ua/columns/2020/07/8/7258689/.

В Україні також проводилось опитування про ставлення громадян до укрупнення районів Фондом Демократичних ініціатив ім. Ілька Кучеріва у серпні 2020 року через місяць після прийняття постанови Верховною Радою України. Згідно результатам цього опитування про рішення Верховної Ради щодо укрупнення районів знає 76,5% респондентів, з них 29% знають про нові райони в областях, де проживають опитані, а 47,5% знають лише загальну інформацію. Кожен п'ятий опитаний (21%) не знає про таке рішення парламенту.36% громадян ще не визначилися щодо підтримки ініціативи укрупнення районів і будуть дивитися, як це рішення втілюватиметься на практиці. 30% заявили про те, що вони не підтримають укрупнення районів, майже вдвічі менше тих респондентів, що підтримують таке рішення – 16,5%.[34]

Оскільки рішення тільки прийняте Верховною Радою ставлення громадян щодо впливу реформи вивчити ще неможливо, однак результати цього опитування дають підстави стверджувати що думка громадян поділась на тих, хто вже не підтримує реформу і тих, хто ще не визначився. Після порівняння ставлення поляків та українців до впровадження реформи на початку можна помітити, що поляки вважали створення повітів позитивним явищем і їх віра у користь реформи росла, натомість в Україні незважаючи на загальну обізнаність такого рівня підтримки немає.

В Україні також розгорнулись дискусії, щодо надання громадам права на набуття статусу юридичної особи. Статус юридичної особи дозволить громаді не тільки оскаржувати якісь конкретні дії держави, але й саме право держави втручатися в повноваження громади.[35]Майно, яке є у громади, належить безпосередньо громаді - юридичній особі. Не десяткам департаментів, як зараз, а безпосередньо територіальній громаді, як цього вимагає Конституція.Існуючі юридичні особи -- відділи та департаменти виконавчих органів стають

[34]Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів [Електронний ресурс] // Фонд Демократичних ініціатив імені Ілька Кучеріва. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformi-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ.

[35]Гурін Д. Бути громаді юридичною особою чи ні? [Електронний ресурс] / Д. Гурін // Децентралізація дає можливості. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: https://decentralization.gov.ua/news/12990.

простими підрозділами, а статус розпорядника бюджетних коштів має безпосередньо громада з рахунків якої здійснюються платежі.

А в контексті цієї дискусії є ще одна. Про право власності громади. До прикладу у Польщі Є. Регульский виступав за те, щоб передати ґмінам майно у власність. На його думку є велика різниця між майном, яким надано право розпоряджатися і майном, яке належить ґміні. Якщо діяч є адміністратором державної власності, він є представником держави, яка по-справжньому є власником, а він є лише адміністратором. В Польщі ґміни отримали право отримувати банківські кредити, але щоб банк дав кредит, він хоче якось застрахуватися, він мусить мати якесь забезпечення кредиту. Тобто ґміна мусить мати майно, свої гроші, бо інакше банк не виділить кредиту. [36]

Суперечливі політичні цілі також вплинули на передачу активів органам місцевого самоврядування. Практично всі реформатори твердо відчували, що органи місцевого самоврядування не можуть бути справді незалежними утвореннями, якщо вони не мають права володіння нерухомим майном. Як результат, Закон надав органам місцевого самоврядування право власності на близько 900 комунальних послуг, більшість житлових фондів, що перебувають у державній власності, та велику кількість комерційної та промислової нерухомості. Однак ліберальні реформатори були стурбовані тим, що ґміни використають ці права власності на комерційну та промислову власність для монополізації місцевих ринків. Таким чином, вони прагнули розмістити в законі положення, які обмежували б економічну діяльність ґміни наданням державних послуг та заохочували їх приватизувати майно, яке вони успадкували. Однак інші вважали, що такі обмеження безпідставно обмежуватимуть незалежність ґмін і обмежуватимуть їх здатність боротися з безробіттям. Визначення структури управління ґміни в законі відображало напругу між політичними та нормативними цілями реформи. З одного боку, реформатори виступали за створення великих міських рад із розрахунку, що це

[36]Регульский Є. ЄжиРегульський: "У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів" [Електронний ресурс] / Є. Регульский // Видання "Лівий берег". – 2014. – Режим доступу до ресурсу: https://lb.ua/society/2014/07/15/272846_lektsiya.html.

сприятиме ширшій політичній участі на місцевому рівні, і водночас надасть шанс «Солідарності» побудувати нову партійну структуру. «Солідарність» отримала владу у більшості міських рад на виборах у травні 1990 року. З іншого боку, ради призначають керівні ради, члени яких не повинні бути обраними демократичним шляхом, положення, яке було покликане заохотити професіоналізацію муніципального управління. У великих містах головами рад є президенти, у менших містах - мери, а в сільських ґмінах - войти. Великий розмір рад та залежність мерів від них створили громіздкі структури управління, які вже існували й відзначалися неефективністю.

В Україні та Польщі функціонували органи місцевого самоврядування в ієрархічній системі. Натомість у Польщі спостерігаємо в процесі законодавчих змін чіткий розподіл повноважень між спочатку двома, потім трьома рівнями органів місцевого самоврядування, розширення прав вже існуючих органів та створення в 1999 році нової ланки в системі – повіту задля того, аби покращити комунікацію. Закон і в Україні і в Польщі надає можливості одиницям місцевого самоврядування для незалежного функціонування, втім в Україні по-перше, не прийняли зміни до Конституції, які вносять чіткий розподіл повноважень між всіма органами місцевого самоврядування, по-друге у Законі, яким регулюються діяльності громад, районних та обласних рад немає чіткої фрази навіть про те, що «ніякого впливу на громаду ні районна, ні обласна рада не здійснює», як це відбулось у польському законодавстві. Це дає підстави стверджувати, що представники української влади оминають питання, які надають цілковиту автономію адміністративним одиницям, щоб мати засоби впливу на ці органи та не втрачати контроль та владу.

2.4 Політичний лідер, який підтримує реформу

У цьому підрозділі увага приділяється політичному лідерству під час впровадження реформ та механізму взаємодії між політичними лідерами задля спільної мети. У Польщі ідея про реформування місцевого самоврядування була наслідком озвучених пропозицій під час Круглого столу у 1989 році. У цьому моменті важливою є ідеологічна спрямованість учасників перемовин. З одного боку були лідери «Солідарності», які виступали за демократизацію, з іншого тогочасний уряд в керівництві генерала В. Ярузельського – прибічник соціалістичної ідеології. Шлях, за яким польське суспільство визначало вектор змін почав формуватись раніше – у громадському секторі. Згідно підходу до аналізу функціонування політичної системи запропонованою Д. Істоном політична система є циклічною, але будь-якому політичному рішенню передує суспільний запит,що формується з середовища і надалі здобуває підтримку. Внаслідок цієї підтримки приймаються політичні рішення щодо проблеми – або її розв'язання або бездіяльність.

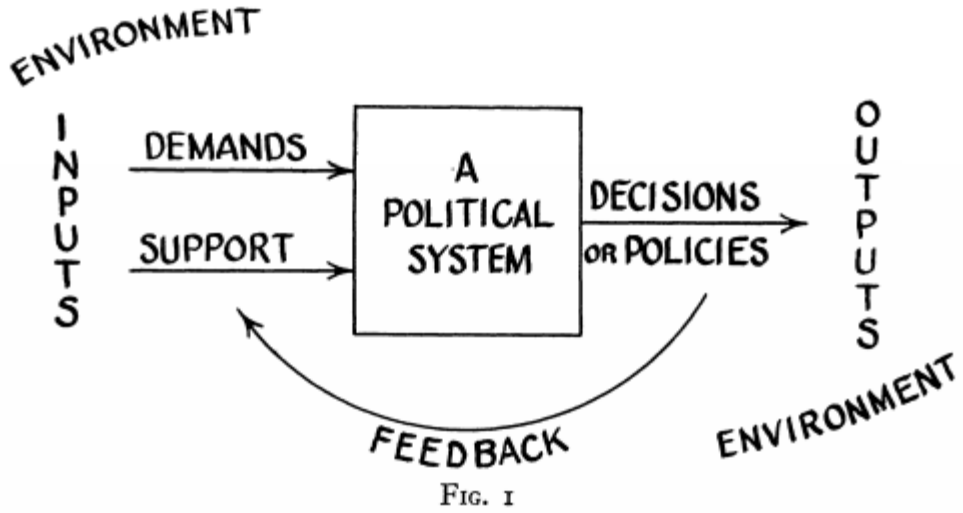

FIG. 1

Джерело: Easton D. AnApproachToTheAnalysisOfPoliticalSystems [Електронний ресурс] / D. Easton // CambridgeUniversityPress. – 1957. – Режим доступу до ресурсу: https://cutt.ly/8hn2Kiy.

Те,що ми намагаємося сказати в цьому розділі – це те, що будь-яке політичне рішення має шлях. Ми припускаємо, що успіх моделі децентралізації

у Польщі значно залежав від політичної підтримки, яку отримало польське суспільство під час формування своїх потреб у змінах. Як вже було сказано раніше кожна економічна криза супроводжувалась соціальними протестами внаслідок яких виникла організація, яка відображала настрої більшості тогочасного польського суспільства. Л. Валенса був лідером цієї організації, але для того, щоб стати опозицією потрібно було мати не лише інші погляди на політичну систему, а й чіткі кроки для їх реалізації. В 1983 році один з відомих польських журналістів Б. Готовський ініціював зустрічі з різними поглядами,яких об'єднувало бажання змінити майбутнє країни. Саме там вперше з'являлись ідеї про створення незалежних органів місцевого самоврядування. [37] Питання про те, хто саме донесе цю думку до тогочасної вади залишалося відкритим. За свідченнями Є. Регульського ідеї «Солідарності» були опозиційними до будь-якої влади і на той час не мали чіткого плану її реорганізації. 18 грудня неформальна група інтелектуалів була перетворена в Громадський комітет "Солідарності", що мала на меті створити цілісну позицію необхідну для проведення перемовин з партією та урядом.Громадським комітетом сформувалися основні вимоги до влади, серед яких:

1) відновлення реального місцевого самоврядування в містах та ґмінах;

2) відмова від принципу всеохопної державної влади.

Після Круглого столу було прийнято рішення про проведення виборів до Сейму, де ПОРП отримали б 65% місць в палаті, а 35% обиралися б серед альтернативних представників. Внаслідок частково вільних виборів до Сейму представники Громадського комітету отримали мандати. І таким чином вимоги польського суспільства знайшли своє початкове відображення у владних структурах. Також в 1989 році президентомВ.Ярузельським було призначено,а Сеймом схвалено нового голову Ради Міністрів (згодом прем'єр-міністра) Польської Народної Республіки – Т. Мазовецького. Т. Мазовецький до свого

[37]https://decentralization.gov.ua/pics/upload/57-81b7d00b5b7cc23737bfd1c4d96c4dbe.pdf

призначення вже знав про необхідність реформ, тому коли став на чолі міністерств створив єдиний штаб реформ (Urząd і BiuroPełnomocnika

RządudosprawReformySamorządуTerytorialnego) головою якого став Є.Регульський - уповноважений з питань реформи, який був підпорядкований прем'єр-міністру. Є. Регульський – польський науковець, який займався вивченням місцевого самоврядування з 1980 року. Саме під його керівництвом вдалося зробити необхідні кроки для створення можливостей реформування. Першим з цих завдань було створення правової бази. Є. Регульський доручив парламентським комісіям певні функції. Комісія місцевого самоврядування в Сенаті готувала Закон про місцеве самоврядування, закон про службовців місцевого самоврядування, закон про місцеві вибори, а також зміни до Конституції. На комісію місцевого самоврядування Сейму була покладена відповідальність за лобіювання та просування цих законів серед сенаторів, а також підготовка остаточних варіантів законопроектів. Єдиний штаб реформ також мав функцію – він займався законом про розподіл повноважень між центральним урядом та органами місцевого самоврядування та розробкою конкретних кроків впровадження усіх змін. Чому політичні лідери Польщі були зацікавлені у змінах? Суспільну довіру, яку здобула «Солідарність» було важливо виправдати. Вони розуміли, що швидке проведення реформ було єдиним шляхом досягти незворотної демократизації. Є. Регульський у своїй історії розповідає, що його бажання очолити реформу перш за все з'явилось з інтересу. Ось як він описує власне рішення: «Наприкінці вересня 1989 року прем'єр-міністр Т. Мазовецький сказав мені: "Якщо Ви відстоюєте ідею місцевого самоврядування, чому б саме Вам його не створити?" Це швидше було пряме призначення, аніж пропозиція, хоча презентовано це було ввічливо і доброзичливо. Я опинився у винятковій ситуації, отримав шанс досягти мети, якій я віддав багато років свого життя. Це була можливість і водночас величезна відповідальність. Я мав довіру політичних лідерів, хоча обізнаність у

питаннях місцевого самоврядування була ще низькою»[38]. Отож, Є. Регульському вдалося структурувати роботу у напрямі адміністративної реформи та реформи місцевого самоврядування. Окрім, Є. Регульського в уряді Т.Мазовецького працював ще один професіонал своєї справи – це міністр економіки Л. Бальцерович.Рішення очолити економічну реформу було нелегким для Л. Бальцеровича. Коли він ознайомився зі станом економіки країни після комунізму виявилось, що країна була банкротом і мала великий зовнішній борг. В цих умовах Л. Бальцерович спершу відмовився від цієї посади і наполягав на тому, щоб бути радником. Видатні тогочасні економісти В. ТрецяковськийтаЯ. Бекшяк теж відмовились від посади. Вони працювали над ідеями реформування Польщі в Громадському комітеті, однак теж погоджувались бути радниками. Л. Бальцерович, на відміну, від колег більше вірив в успіх. Він та його колеги мали аналітичні напрацювання в реформування економічної системи, знали як це відбулось вУгорщині і намагались використовувати весь досвід та знання, які мали. Л.Бальцерович був впевнений, що якщо він погодиться очолити реформи – лише за умови швидких та всеохоплюючих змін. Він знав, що в країнах колишнього соціалізму повільні реформи – не мають успіху, також він знав, що будь-яка невпевненість лідера та команди на шляху, розгубленість зменшують шанси на зміни. Мотивацією Л. Бальцеровича була віра в шанс, в нього запитали чи не мав він страху, а він відповів, що часу на страх не було. Було відчуття, що нарешті вони можуть впровадити реформи, про які раніше польське суспільство могло лише мріяти.[39]

Ідея децентралізації в Україні не була сформована ані суспільством, ані певним інтелектуальним колом, як це було у Польщі. Вона з’явилась в момент ратифікації Верховною Радою України Європейської хартії місцевого самоврядування. Україна не вносила ніяких змін і тим самим взяла на себе

[38]Regulski J. LocalGovernmentReformInPoland: AnInsider'sStory [Електронний ресурс] / J. Regulski // OpenSocietyInstitute. – 2003. – Режим доступу до ресурсу: https://decentralization.gov.ua/pics/upload/57-81b7d00b5b7cc23737bfd1c4d96c4dbe.pdf.

[39]KowalchykA. Balcerowicz: Tylkoradykalnareformamiałaszansę [Електронний ресурс] / A. Kowalchyk // Rzeczpospolita. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: https://www.rp.pl/Wywiady/309119902-Balcerowicz-Tylko-radykalna-reforma-miala-szanse.html.

зобов’язання згідно яких органи місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму.[40] З моменту підписання впродовж років, Україна залишалась централізованою країною. До моменту початку світової фінансової кризи, видатки з державного бюджету на фінансування органів місцевого самоврядування знизились. Вперше про можливість цієї системної реформи заговорили знову в 2005 році, коли було сформовано перший уряд Ю. Тимошенко. Посаду віце-прем’єр-міністра з питань реформи було передбачено, однак про створення окремого органа не йшлося. Р. Безсмертний після «Помаранчевої революції» також намагався провести реформу, а причиною невдачі у впровадженні назвав брак політичної волі від політичних лідерів.[41]Попри всі напрацювання щодо реформи зупинились з початком діяльності уряду М. Азарова. І вже в 2014 році А. Яценюк підняв питання про децентралізацію в публічному просторі. Як і в попередньому випадку це сталося після революції. Критика А. Яценюка під час його прем’єрства стосувалась того, що він не бачить чітких цілей свого уряду. В одній із своїй заяв А. Яценюк так висловився щодо цілей реформ: «У цій системі управління державою громадянин країни повинен пам’ятати прізвище Президента, важко згадувати прізвище Прем'єр-міністра і точно не знати прізвищ Міністрів. Але яке прізвище він повинен знати – це свого мера, свого керівника виконавчого органу, свого депутата на місці, який, отримавши повноваження, отримує і відповідальність перед конкретною людиною, яка йшла на виборчу дільницю і хоче, щоби ті обіцянки, які давали місцеві політики, були виконані».[42] Судячи з цих слів, якими мають бути наслідки реформ А. Яценюк знав. Він зазначав, що перше, що необхідно зробити – прийняти зміни до Конституції. Саме А. Яценюк дав початок реформі

[40]Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 1997. – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.
[41]Денисова О. Децентралізація чи зміцнення вертикалі? Аналіз змін до Конституції від Романа Безсмертного [Електронний ресурс] / О. Денисова // Суспільне. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: https://suspilne.media/5077-decentralizacia-ci-zmicnenna-vertikali-analiz-zmin-do-konstitucii-vid-romana-bezsmertnogo/.
[42]А. Яценюк: Стратегічна ціль країни - це нова система державного управління і адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] // Посольство України в Республіці Польща. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: https://poland.mfa.gov.ua/news/38515-arsenij-jacenyuk-strategichna-cily-krajinice-nova-sistema-derzhavnogo-upravlinnya-i-administrativno-teritorialynogo-ustroju.

здійснивши бюджетну децентралізацію внаслідок якої відбулось перше зростання місцевих бюджетів. Зміна влади відбулась в 2016 році і на зміну уряду А. Яценюка прийшов уряд В. Гройсмана. В. Гройсман вже мав досвід роботи з регіонами, оскільки під час уряду свого попередника був Міністром регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ. Коли він очолив уряд визначив децентралізацію своїм пріоритетним завданням, тим самим продовживши реформи А. Яценюка. Варто зазначати, що В. Гройсману декілька разів пропонували прем'єрство і під час президентства В. Ющенка і навіть В. Януковича, проте він прийняв пропозицію лише А. Яценюка. Основним чинником, який був важливим під час прийняття рішення В. Гройсмана була можливість призначити міністрами частину його команди з м. Вінниці, де він був мером. В інтерв'ю виданню«Лівий Берег» В. Гройсман чітко розповів про конкретні кроки реформування та про власну мотивацію.[43] Він чітко бачив виклики, які стояли перед урядом і вірив у те, що він та його команда мають необхідний досвід та бажання змінити ситуацію у сфері корупції та неефективності державного управління.

В Польщі політичні цілі певний період часу йшли в розріз з ідеологічними засадами і принципами, на яких мало бути побудоване місцеве самоврядування. З одного боку, реформатори зробили вибір на користь великих міських рад (рада) в надії, що це сприятиме збільшенню рівня політичної участі на місцевому рівні, одночасно даючи табору «Солідарність» найбільший шанс побудувати нову партійну структуру. «Солідарність» отримала контроль над більшістю міських рад на виборах у травні 1990 року. З іншого боку, міські ради призначають керівні ради, члени яких не повинні бути обраними демократичним шляхом. Це було зроблено задля того, щоб кадри місцевого самоврядування були професійними. У великих містах головами правління є президенти, в менших містах, мери, а також у сільських ґмінах - войти. Великий розмір рад та залежність мерів від цих рад створили громіздкі

[43]Кошкіна С. Протягом найближчих років 5-10 Україна буде найцікавішою країною в Європі [Електронний ресурс] / С. Кошкіна // Лівий Берег. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: https://lb.ua/news/2014/06/16/269859_groysman.html.

структури управління, які існували і раніше і були неефективними. Одною із суттєвих проблем децентралізації у Польщі виявилась обмеженість функцій місцевого самоврядування. Практично всі реформатори твердо відчували, що органи місцевого самоврядування не можуть бути справді незалежними суб'єктами без права на володіння нерухомим майном та вільного розпорядження ним. Аби вирішити цю проблему Закон надав органам місцевого самоврядування право власності на комунальні споруди, житловий фонд, що перебуває у державній власності і велику кількість комерційної та промислової нерухомості. Однак ліберальні реформатори були стурбовані тим, що ґміна буде використовувати свої нові права власності над комерційною та промисловою власністю для монополізації місцевих ринків. Таким чином, вони прагнули розмістити в законі положення, які обмежували б економічну діяльність ґміни лише громадськими послугами та заохочували їх приватизувати майно, яке вони успадкували. Однак інші вважали, що такі обмеження безпідставно обмежуватимуть незалежність ґмін і обмежуватимуть їх можливості.

2.5 Зв'язок з країнами Заходу

Реформи впровадження яких сприяє процесу демократизації підтримується не лише урядами країн, а й окремим організаціями у цих країнах та навіть певними громадянами, спеціалістами, які зацікавлені у тому, щоб здобути новий досвід та використати той, який вони вже мають. Існує декілька форм за допомогою яких відбувається допомога у сприянні впровадження реформ. Серед основних можна виокремити такі форми як співфінансування державних програм, створення організацій для роботи з громадськістю, створення сприятливих умов для функціонування ринку, інвестування та технічна допомога. Процеси демократизації, які почали поширюватись усім світом наприкінці XX ст. стимулювали Західні країни масштабно фінансувати різноманітні програми допомоги країнам Східної та Центральної Європи. У Польщі, наприклад, працювала урядова програма США. В 1990 році програми, які були започатковані США були зосереджені на підтримці економічних реформ, стимулюванні поваги до людських прав, вільних і чесних виборах і політичному плюралізмі. У 1989 році для підтримки та вступу Польщі та Угорщини до ЄС було створено "ФАРЕ". "ФАРЕ" має на меті:

1) Зробити державні адміністрації та установи сильнішими для їх ефективнішого функціонування всередині Європейського Союзу.

2) Сприяти зближенню із законодавством Європейського Союзу та зменшити кількість часу на перехід.

3) Сприяти економічній та соціальній згуртованості.

Впродовж 1990-1994 років програма "ФАРЕ" виділила Польщі 4248,5 млн. євро.[44]Також однією з країн, яка мала власні програми допомоги Польщі були США. Фактично, з 1990 по 1994 р. переважна більшість державної допомоги США Польщі спрямовувалася безпосередньо на економічну реструктуризацію, включаючи приватизацію, інвестиції, торгівлю,

[44]BriefingNo 33 The PHARE ProgrammeandtheenlargementoftheEuropeanUnion [Електронний ресурс] // EuropeanParliament. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_en.htm#4.

реструктуризацію підприємств та розвиток бізнесу (86,2% зобов'язаних фондів протягом 1990-94 рр.) Програма “ФАРЕ” проголосила розвиток та підтримку підприємств у приватному секторі своїм головним пріоритетом (24,6% від загального обсягу фінансування 1990-94 років). Крім того, кошти, передбачені на будівництво інфраструктури, також були великими (19,7%). Слід зазначити, що програми “ФАРЕ” вирішують ширший спектр питань. У грудні 1990 р. Агентство США з міжнародного розвитку демократії (USAID) запустило нову "Демократичну ініціативу", а в 1991-92 рр. й інші державні донори США почали досить повільно пропонувати незначну підтримку реформі місцевого самоврядування, освітній реформі та інституційному розвитку. Реформа державного сектору почала отримувати більше уваги від державних донорів США лише в 1993 році, а сектор неурядових організацій (НУО) лише в 1994 році, коли більш масштабне фінансування було виділено як на реформи державного управління, так і через Мережу демократії для зміцнення неурядового сектору (USAID, 1994). Дійсно, до 1994-95 рр. кошти USAID в більшості були спрямовані на розвиток місцевого самоврядування. Польська дослідниця Й.Регульська критикує напрям допомоги Західних країн. Іноземна допомога Польщі, особливо з державних джерел, була зумовлена сильним акцентом на ринково-орієнтовані реформи. У своїй статті вона дослідила, що фінансування, спрямоване на зусилля з розбудови демократії, такі як місцеві ініціативи, участь громадян та громадянська освіта, не тільки запізнилось, але й було обмежене самою процедурою процесу надання допомоги та вузько визначеними групами одержувачів. Хоча обговорення в цій статті зосереджувалось переважно на обмеженнях з боку донорів і не вивчало обмежень реципієнта.

Зміни, які почались після Революції Гідності вимагали міжнародної підтримки навіть із самого суспільного запиту, оскільки Євромайдан почався саме тому, що тогочасна українська влада повідомила про призупинення процесу підписання угоди про асоціацію з ЄС. Цілком логічно, що першою інституцією, яка повинна була підтримати ці процес змін в Україні повинен був

стати Європейський Союз. У таблицях нижче можна побачити хто серед міжнародних партнерів, окрім Європейського Союзу підтримував реформи в Україні. З таблиці бачимо, що так само як і в Польщі одними з найбільших прибічників реформ в Україні виступали Сполучені Штати Америки та національне агенство з міжнародного розвитку.

ПЕРЕЛІК
діючих проектів міжнародної технічної допомоги іноземних країн, що реалізуються в Україні та пройшли державну реєстрацію (перереєстрацію) у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України (витяг)

Станом на 01.01.2017

№	Назва проекту (програми)	Загальна вартість	Термін виконання	Донор
1.	Об'єднаймося заради реформ (Посилення громадського суспільства в Україні)	18 617 541 дол. США	01.10.2008 – 30.09.2016	Агентство США з міжнародного розвитку
2.	Навчальні програми професійного зростання	8 499 379 дол. США	03.04.2013 – 02.04.2018	
3.	Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-П)	4 442 381 дол. США	01.10.2011 – 31.03.2017	
4.	Фінансовий розвиток неурядових організацій	2 090 452 дол. США	26.09.2014 – 30.09.2016	
5.	Проект зміцнення потенціалу громадянського суспільства України	1 924 940 дол. США	11.07.2014 – 10.07.2019	
6.	Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС)	8 200 000 дол. США	14.12.2015 – 13.12.2020	
7.	Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)	50 000 000 дол. США	08.06.2016 – 07.06.2021	
8.	U-LEAD with Europe: місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток	102 000 000 євро	15.09.2016 – 15.09.2020	Європейський Союз
9.	Підтримка реформи децентралізації в Україні	6 000 000 євро	01.10.2015 – 30.09.2018	Федеральне міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини (BMZ)
10.	Підтримка децентралізації в Україні	9 277 003 швейцарських франків	01.05.2013 – 30.04.2017	Швейцарська агенція з розвитку та співробітництва
11.	Підтримка децентралізації в Україні	31 750 000 шведських крон	08.09.2014– 31.12.2017	Шведське агентство з міжнародного розвитку (SIDA)
12.	Місцеве самоврядування та верховенство права в Україні	28 260 000 шведських крон	01.10.2014 – 31.12.2017	

Джерело: http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&title=PerelikProektivMizhnarodnoiTekhnichnoiDopomogiZareiestrovanikhVUstanovlenomuZakonodavstvomPoriadku

Джерело: Крат М. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі, ГО "Європейський діалог". – 2017.

Як можна побачити з цієї таблиці в питанні допомоги Україні США зробили висновки з досвіду і включили в перелік програм допомоги розбудову громадянського суспільства. Республіка Польща від самого початку реформ підтримує Україну через власні програми і через співфінансування програм міжнародної технічної допомоги. Так, «Програма співробітництва розвитку» Міністерства закордонних справ Польщі на 2016-2020 роки передбачає допомогу Україні у сфері децентралізації і реформування влади на регіональному рівні. Фонд міжнародної солідарності та його представництво у Києві є головною організацією, яка координує реалізацію польських програм підтримки реформ в сфері децентралізації в Україні. Організація діє відповідно до Меморандуму про співпрацю між Польщею та Україною від 17 грудня 2014 року.

ВИСНОВОК

Метою цієї роботи було порівняти процеси децентралізації в двох країнах Польщі та Україні. Під час цього дослідження було обрано низку чинників таких як фіскальна децентралізація, законодавче регулювання процесу децентралізації,вплив політичних лідерів на впровадження реформи, аналіз підтримки реформ серед населення та допомога організацій та урядів Західних держав. В результаті дослідження фіскальної децентралізації шляхом вивчення джерел фінансування базової одиниці місцевого самоврядування та частки доходів від податку фізичних та юридичних осіб було знайдено принципову відмінність між процесом в Україні та Польщі, яка полягала у самому принципі розподілу частки податку, в Польщі ця змінна є змінюваною та залежною від одного конкретного фактору – кількості осіб, яким надається соціальне забезпечення, натомість в Україні чітко встановленою і залежною від невизначених факторів, що по-перше призводить до нестабільності економіки громади, по-друге не стимулює розвитку цієї громади.

В законодавчому вимірі основними відмінностями є чітке визначення та розподіл повноважень у випадку Польщі, на основі чого можна зробити висновок, що органи місцевого самоврядування у Польщі є автономними та не прийняті зміни до Конституції України, які розподіляють межі повноважень одиниць. Істотною проблемою, яка сповільнила процес реформування – є добровільне об’єднання громадян, яке з одного боку надає громадам можливості об’єднувати так як їм комфортно та одночасно встановлює взаємозалежність між швидкістю та якістю перебігу реформи. На цьому етапі виникали спроби монополізувати промислові потужності певних регіоні. Крім того, аналіз громадського ставлення до реформи та одного з найбільш дискусійних питань – доцільності існування середнього рівня органів місцевого самоврядування – виявив, що у Польщі громадяни більше вірили та сприймали рішення влади, в той час як в Україні думка людей коливається між невизначеністю та негативним ставленням.

В результаті дослідження виявлено, що основним фактором успіху в Польщі була віра політичних лідерів у ефективність реформи. Попри той факт, що Польща після зміни комуністичної влади була банкрутом, такі лідери як Л.Валенса, Л. Бальцерович, Є. Регульський, Є. Бузек змогли взяти на себе відповідальність, щоб дати шанс польському суспільству змінити власну історію. За словами Л. Бальцеровича про страх і можливість невдачі думати не було коли, польська влада розуміла, що шанс, який отримало польське суспільство внаслідок національної ідеї, яку об'єднала та втілила «Солідарність» - єдиний для поляків, і що ще десять років тому польське суспільство могло лише мріяти про таку можливість. Суспільство вірило у тих, кого обрало, політики вірили в подальшу підтримку від тих, хто обрав їх.

В Україні, незважаючи на зміну влади, її представники намагаються впроваджувати реформу систематично. Чітка робота уряду на чолі якого були А. Яценюк та В. Гройсман була спрямована на інформаційну кампанію на підтримку реформ серед населення, а також лобіювання для прийняття необхідних законів. Незважаючи на це, частина суспільства недовіряє діям влади, зміни до Конституції, які б закріпили реформування прийнято не було. Все це дає підстави стверджувати, що саме зацікавленість окремих політичних лідерів та політичних сил впливає на успіх процесу впровадження реформи державного управління.

СПИСОК ДЖЕРЕЛ ТА ЛІТЕРАТУРИ

1. 25 lat odrodzonego samorządu w Polsce – osiągnięcia, porażki i zadania na przyszłość [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: https://www.nist.gov.pl/files/zalacznik/1452372949_25%20lat%20odrodzonego%20samorzadu_FRDL_Senat%20(1).pdf.

2. Briefing No 33 The PHARE Programme and the enlargement of the European Union [Електронний ресурс] // European Parliament. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: https://www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/33a2_en.htm#4.

3. Decentralising Government What You Need To Know [Електронний ресурс] // Democracy Reporting International. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: http://democracy-reporting.org/wp-content/uploads/2017/08/DRI-HQ_BP-87_Decentralising-Government.pdf.

4. Decentralizacja i dekoncentracja podmiotów administracji publicznej w Polsce [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: http://fsap.pl/documents/publications/Decentralizacja_i_dekoncentracja_administracji_publicznej_w_Polsce.pdf.

5. Ekiert G. Why Some Succeed and Others Fail: Eight Years of Transition In EasternEurope [Електронний ресурс] / G. Ekiert // GlobalEuropeProgram. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: https://www.wilsoncenter.org/publication/149-why-some-succeed-and-others-fail-eight-years-transition-eastern-europe.

6. Faguet J. Is Decentralization Good for Development? Perspectives from Academics and Policy [Електронний ресурс] / J. Faguet, C. Pöschl // Oxford University Press. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: https://www.researchgate.net/publication/280839216_IS_DECENTRALIZATION_GOOD_FOR_DEVELOPMENT_Perspectives_From_Academics_and_Policymakers.

7. Gilson L. Local government decentralizition and the health sector in Tanzania [Електронний ресурс] / Lucy Gilson // John Wiley&Sons, Ltd. – 1994. – Режимдоступудоресурсу: https://bit.ly/2X2TX3a.

8. Heywood A. Key Concepts in Politics [Електронний ресурс] / A. Heywood // Macmillan. – 2000. – Режим доступу до ресурсу: https://www.questia.com/read/101732509/key-concepts-in-politics.

9. KowalchykA. Balcerowicz: Tylko radykalna reforma miała szansę [Електронний ресурс] / A. Kowalchyk // Rzeczpospolita. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: https://www.rp.pl/Wywiady/309119902-Balcerowicz-Tylko-radykalna-reforma-miala-szanse.html.

10. Local Government Reform In Poland: An Insider'S Story [Електронний ресурс]. – 2003. – Режим доступу до ресурсу:.

11. Martinez-Vazquez J. An Overview of the Main Obstacles to Decentralization [Електроннийресурс] / J. Martinez-Vazquez, F. Vaillancourt // Edward Elgar Publishing. – 2011. – Режим доступу до ресурсу: https://econpapers.repec.org/bookchap/elgeechap/14175_5f1.htm.

12. Miklos I. Ivan Miklos Explains Secrets of Successful Post-Communist Transformations [Електроннийресурс] / I. Miklos // Central European University. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: https://www.ceu.edu/article/2019-10-25/ivan-miklos-explains-secrets-successful-post-communist-transformations.

13. Olum Y. Decentralisation in developing countries: preconditions for successful implementation [Електронний ресурс] / Y. Olum // Commonwealth Journal of Local Governance Issue 15: June 2014. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: https://www.researchgate.net/publication/276395385_Decentralisation_in_developing_countries_preconditions_for_successful_implementation.

14. Rondinelli D. A, James S. And McCullough and Ronald W. Johnson, (1989) "Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework" in Development and Change

15. Regulska J. GovernanceorSelf-governanceinPoland? Benefits and Threats 20 YearsLater [Електроннийресурс] / J. Regulska // Springer Science. – 2009. – Режимдоступудоресурсу: https://link.springer.com/article/10.1007/s10767-009-9080-x.

16. Stephen, P. Robbins, (2000) "Managing Today" Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey.

17. Smith, B. c., (1985) "Decentralization: The Territorial Dimension of the State" George Allen and Unwin Publishers Ltd

18. Schneider A. Decentralization: Conceptualization and Measurement [Електронний ресурс] / A. Schneider // 2003 – Режимдоступудоресурсу: https://www.researchgate.net/publication/237480025_Decentralization_Conceptualization_and_Measurement.

19. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym. [Електронний ресурс] // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1990. – Режим доступу до ресурсу: https://dziennikustaw.gov.pl/D1990016009501.pdf.

20. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podzialu terytorialnego państwa. [Електронний ресурс] // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980960603/O/D19980603.pdf.

21. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa [Електронний ресурс] // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. – 1998. – Режим доступу до ресурсу: http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910576/O/D19980576.pdf.

22. Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym [Електронний ресурс] // Internetowy System Aktów Prawnych. – 1998. – Режим доступу до ресурсу:

http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19980910578/U/D19980578Lj.pdf.

23. А. Яценюк: Стратегічнаціл країни - це нова система державного управління і адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] // Посольство України в РеспубліціПольща. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: https://poland.mfa.gov.ua/news/38515-arsenij-jacenyuk-strategichna-cily-krajinice-nova-sistema-derzhavnogo-upravlinnya-i-administrativno-teritorialynogo-ustroju.

24. Бюджетна децентралізація: головні виклики та досягнення [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: https://decentralization.gov.ua/news/12661.

25. Бути громаді юридичною особою чи ні? [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: https://decentralization.gov.ua/news/12990.

26. Денисова О. Децентралізаціячизміцненнявертикалі? Аналіззмін до Конституціївід Романа Безсмертного [Електронний ресурс] / О. Денисова // Суспільне. – 2019. – Режим доступу до ресурсу: https://suspilne.media/5077-decentralizacia-ci-zmicnenna-vertikali-analiz-zmin-do-konstitucii-vid-romana-bezsmertnogo/.

27. Кошкіна С. Протягом найближчих років 5-10 Україна буде найцікавішою країною в Європі [Електронний ресурс] / С. Кошкіна // Лівий Берег. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: https://lb.ua/news/2014/06/16/269859_groysman.html.

28. Куйбіда В. Реформа системи державного управління та місцевогосамоврядування в Україні: стан, виклики, перспективиздійснення [Електронний ресурс] / В. Куйбіда // Національнаакадемія державного управління при ПрезидентовіУкраїни. – 2018. – Режим доступу до ресурсу: http://academy.gov.ua/pages/dop/150/files/4305a55a-a18d-4822-be75-fa91d80216fa.pdf.

29. Крат М. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі [Електронний ресурс] / М. Крат, О. Софій // ГО "Європейський діалог". – 2017. – Режим доступу до ресурсу: http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf.

30. Осецький В. Теорія економічних циклів у перехідних економіках [Електронний ресурс] / В. Осецький, О. Сльозко // Економіка та держава. – 2009. – Режим доступу до ресурсу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/ecde_2009_4_3.pdf.

31. Постанова Верховної Ради України Про утворення та ліквідацію районів [Електронний ресурс]. – 2020. – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text.

32. У реформи місцевого самоврядування буде багато ворогів [Електронний ресурс]. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: https://lb.ua/society/2014/07/15/272846_lektsiya.html.

33. Хейвуд Э. Политология / Э. Хейвуд. – Москва: Юнити, 2005. – 542 с.

34. Європейськахартія місцевогосамоврядування [Електронний ресурс] // Верховна Рада України. – 1997. – Режим доступу до ресурсу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_036#Text.

ДОДАТКИ

Додаток 1

Історичний досвід політичних конфліктів - Україна				
	Рік і назва	Передумови	Учасники	Наслідки
	2000-2001 «Україна без Кучми»	На тлі президентських виборів виник інцидент іззникненням українськогожурналіста Г. Гонгадзе. Було достатньо доказів вважати, що до цього був причетний Л. Кучма. Гонгадзе критикував владу, тому його зникнення вважали посяганням на свободу слова та самовираження. Вимога відставки Л.Кучми.	Політичні партії, громадські організації	Відступ демонстрантів, об'єднання опозиції для подальших дій.
	2004 «Помаранчева революція»	Фальсифікація під час президентських виборів 2004 року.	«Наша Україна», «Блок Юлії Тимошенко».	Повторні вибори з перемогою В. Ющенка, конституційні зміни внаслідок яких Україна стала парламентсько-президентською республікою.
	2013-2014 «Революція Гідності»	Оголошення припинення курсу на Євроінтеграцію. Вимога відставки В. Януковича.	Політичні партії, громадські організації, політичні лідери з одного боку та В. Янукович та силові структури з іншого.	Зміна влади. Підписання угоди про асоціацію з ЄС. Окупація Автономної Республіки Крим Росією. Втрата Донецької та

				Луганської областей внаслідок сепаратизму. Війна з Росією.

Додаток 2

Структура доходів місцевих бюджетів - Україна	
Податкові надходження	
Частина від загально держав-них податків та зборів	60 % податку на доходи фізичних осіб податок на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності.
Рентна плата	37 % рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини; 3 % рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату ; 5 % рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення
Неподаткові надходження	
	Плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад, яка зараховується відповідно до бюджетів місцевого самоврядування; Адміністративний збір за державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно; Державне мито, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування за місцем вчинення дій та видачі документів; Акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібної торгівлі підакцизних товарів; Надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності, засновником яких є сільські, селищні, міські ради; Штрафи.
Інші надходження	
	Надходження від продажу основного капіталу, цільові фонди, донорські кошти, отримані від ЄС та міжнародних організацій тощо.