

УДК 321.013:342.26

**Бровко О.В.**

Харківський національний  
університет імені В.Н. Каразіна

### **СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: ОЦІНКА ЕКСПЕРТІВ**

*Розглянуто формування місцевого самоврядування Польщі під час проведення гмінної та адміністративно-територіальної реформ. Проаналізовано основні етапи реформ та визначено найбільш значимі зміни в місцевому самоврядуванні Польщі, які відбулися в результаті його реформування. Дана відповідь на питання, як вступ Польщі в ЄС вплинув на формування місцевого самоврядування. Визначено основні проблеми, які реформі не вдалося подолати та нові проблеми, що виникли, в результаті проведення реформи. Дослідження проведено на основі глибоких інтерв'ю з провідними польськими експертами у сфері місцевого самоврядування*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальна реформа, гмінна реформа, гміна, повіт, воєводство, Польща, ЄС, децентралізація, місцеве самоврядування.

**Бровко О.В.**

### **СТАНОВЛЕНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОЛЬШЕ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ: ОЦЕНКА ЭКСПЕРТОВ**

*Рассмотрено формирование местного самоуправления Польши во время проведения гминной и административно-территориальной реформ. Проанализированы основные этапы реформ и определены наиболее значимые изменения в местном самоуправлении Польши, которые произошли в результате его реформирования. Дан ответ на вопрос, как вступление Польши в ЕС повлияло на формирование местного самоуправления. Определены основные проблемы, которые реформе не удалось преодолеть и новые проблемы, возникшие в результате проведения реформы. Исследование проведено на основе глубоких интервью с ведущими польскими экспертами в сфере местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** административно-территориальная реформа, гминная реформа, гмина, повит, воєводство, Польша, ЕС, децентрализация, местное самоуправление.

**Brovko O.**

### **FORMATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND IN THE CONTEXT OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM: ESTIMATION OF EXPERTS**

*The article deals with the formation of local self-government in Poland during gmina and administrative-territorial reform. The basic stages of reforms and the most meaningful changes in local self-government of Poland, that took place because of reformation, are analysed. Moreover, the author answers the question of how the entering of Poland into UE influenced the process of forming local self-government. Basic problems, that were not overcome as a result of reform and new problems that arose up as a result of the realization of reform are determined. The research is undertaken on the basis of deep interviews with the leading Polish experts in the field of local self-government.*

**Keywords:** administrative-territorial reform, gmina reform, gmina, powiat, voivodeship, Poland, EU, decentralization, local self-government, voivodeship.

Місцеве самоврядування – один із визначальних елементів демократичного устрою держави, політичних систем різних країн світу. Як і демократія взагалі, воно пройшло тривалий і складний шлях розвитку. Цей процес продовжується і сьогодні. Навіть держави зі стабільними та ефективними органами державної влади та місцевого самоврядування постійно докладають зусиль до їх удосконалення. В Україні виникла необхідність вдосконалення місцевого самоврядування у процесі утвердження її як європейської демократичної держави. Зміцнення місцевого самоврядування може стати гарантом стабілізації політичної ситуації в Україні та зміцнення її економічного розвитку.

У процесі розроблення національної моделі місцевого самоврядування дуже важливо враховувати історію держави, що дасть можливість у сконструйованій моделі зберегти специфіку формування державності, ментальність суспільства, традиції держави. Разом із тим, враховуючи сучасні процеси глобалізації, необхідно забезпечити відповідність основних параметрів місцевого самоврядування, внутрішнього законодавства й механізмів його формування стандартам, прийнятими за базові для зближення та інтеграції більшістю держав світової спільноти. В результаті особливо актуальними стають ті наукові дослідження, в яких розглянуто досвід розвитку місцевого самоврядування зарубіжних країн, а особливо тих, які близькі Україні. Однією з таких держав є Польща. Вона має багато спільного з Україною і в далекому минулому, і в епоху соціалізму, а також має схожі геополітичне становище, розміри державної території та чисельність населення.

Досвід розвитку місцевого самоврядування в Польщі вже набув наукового осмислення у працях вітчизняних дослідників. На особливу увагу заслуговують праці Прокопенка Л., Федонюка С., Фролова О., Шпортюка Н., Имелчика Б., Соскіна О. та інші, де піднімаються питання досвіду реформування адміністративно-територіального устрою в Польщі та можливості його використання в Україні в сучасних умовах державотворення на основі аналізу літератури вітчизняних і зарубіжних науковців, утім деякі питання висвітлюються фрагментарно або загалом так і залишилися відкритими. Щоб заповнити цю прогалину та зібрати експертні судження з приводу окремих аспектів розвитку місцевого самоврядування в Польщі та перспектив

упровадження польського досвіду в Україні, під час стажування у Польському Сеймі у межах програми Міжнародних парламентських стажувань з 11 квітня по 8 липня 2016 р. нами були проведені глибинні інтерв'ю з провідними польськими експертами у сфері місцевого самоврядування – польськими вченими, депутатами Сейму – представниками Комісії місцевого самоврядування та регіональної політики, представниками місцевого самоврядування Польщі, а саме бурмістрами, старостою та секретарем ради гміни<sup>2</sup>. Ця стаття відкриває серію публікацій за результатами проведеного дослідження, присвячених адміністративно-територіальній реформі, сучасним тенденціям розвитку місцевого самоврядування в Польщі та можливостям упровадження досвіду Польщі в Україні.

У цій публікації представлений аналіз експертних оцінок результатів і наслідків гмінної та адміністративно-територіальної реформи в Польщі. Стаття побудована на основі аналізу наступних питань, що обговорювались під час глибинних інтерв'ю:

1. Перебіг гмінної та адміністративно-територіальної реформ в Польщі та загальна оцінка реформ.
2. Який з етапів реформ був найважчим?
3. Як вступ до ЄС вплинув на розвиток місцевого самоврядування в Польщі?
4. Які зміни, виявились найбільш значимими для функціонування місцевого самоврядування в Польщі?

<sup>2</sup>Яцек Войницький-професор Варшавського Університету, доктор наук, експерт у сфері функціонування державного управління в Польщі та інших державах Європи.

Лех Яньчук – професор Люблінського Католицького Університету Яна Павла II, доктор наук, експерт в сфері місцевого самоврядування.

Анджей Мацієвський – депутат Сейму РП, голова комісії місцевого самоврядування та регіональної політики

Анна Квечень – депутат Сейму РП, член комісії місцевого самоврядування та регіональної політики, голова сталої підкомісії з питань устрою місцевого самоврядування.

Малгожата Голіньська – депутат Сейму РП, член комісії місцевого самоврядування та регіональної політики

Стефан Стшалковський – депутат Сейму РП.

Кшиштоф Ліс – староста Щецинського повіту.

Павел Міколаєвський – бурмістр гміни Білий Бір.

Рената Петкевич-Хмельовська – бурмістр гміни Борне-Суліново.

Ярослав Черв – секретар гміни Госцерадув.

5. Які проблеми реформи не змогли подолати? Які нові проблеми виникли після проведення реформи?

Ці питання важливо дослідити для більш ясних перспектив успішності майбутнього реформування та розвитку місцевого самоврядування в Україні

### **Перебіг гмінної та адміністративно-територіальної реформи в Польщі та їх загальна оцінка**

Після падіння соціалістичної системи в Польщі в 1989 р. розпочався процес демократизації. У цей час в країні відбувалися відповідні якісні зміни, проводились реформи, однією з найбільш успішних з яких була адміністративно-територіальна (АТР). Фундаментальними засадами АТР Польщі можна визначити такі: децентралізацію державної влади, перехід державної адміністрації під муніципальний контроль, створення нового закону про місцеві вибори до місцевих рад, відтворення муніципальних юридичних осіб і відновлення майнових прав, обмеження державного втручання у місцеві справи, створення стабільної та контрольованої системи асигнування загальнодержавних коштів до місцевих бюджетів [1, s.77].

Загалом всі експерти вважають реформу самоврядування успішною та позитивно оцінюють зміни, що відбулись. Зокрема, професор Яцек Войніцький зазначає, що уряд Єжи Бузка, особливо його наукова група на чолі з Михайлом Кулешою, надзвичайно ефективно та швидко, підготували й впровадили реформу. Уряд було сформовано в жовтні 1997 р., а в червні 1998 р., через 8-9 місяців роботи, вже були вже прийняті перші закони. Разом із тим експерт вказує на такі недоліки: 1) реформа була підготовлена занадто швидко, 2) проект реформи, підготовлений науковцями, був дещо змінений під час парламентської обробки.

Депутат Сейму РП Малгожата Голінська вважає гмінну реформу революційною. Вона звертає увагу на те, що «все приходилось робити з нуля, шляхом проб і помилок. Коли якась гміна мала певний успіх у впровадженні АТР, то всі інші брали з неї приклад» [2].

На думку голови комісії місцевого самоврядування та регіональної політики Сейму РП Анджая Мацієвського, реформа самоврядування є однією з найбільш ефективних у Польщі, оскільки саме вона сприяла розвитку громадянськості та їй

вдалося подолати пасивність громадян. Завдяки реформі люди чітко зрозуміли завдання та повноваження представників місцевого самоврядування і точно знають, до кого з них потрібно звертатися, щоб вирішити їхні проблеми.

Говорячи про реформу 1998 року, секретар ради гміни Госцерадув Ярослав Черв зазначив, що то була найкраща реформа уряду Єжи Бузка. Він вважає, що важливим тут є те, що мешканці та локальні спільноти отримали реальний вплив на владу, а істотним недоліком – роздроблення повітових одиниць.

Отже, високі оцінки реформи пов'язуються з її швидкістю, революційністю (що, в умовах України вже не спрацює через те, що питання реформи на порядку денному вже багато років), а також активізацією до участі, відповідальності, реального впливу на владу. При загальній позитивній оцінці реформи, деякі експерти вказують на окремі недоліки: зміна деяких елементів проекту реформи у процесі впровадження, роздвібненість повітових одиниць тощо.

### **Етапи реформи**

Реформа місцевого самоврядування в Польщі здійснювалась у два етапи. У 1990 році було повернуто гміни, і тільки в 1998 році була згода парламентської більшості на створення двох ланок: повіту й воєводства.

У 1990 р. був прийнятий Закон «Про гмінне самоврядування», що означав утворення місцевого самоврядування на базовому рівні, надання базовій одиниці самоврядування необхідних повноважень, права юридичної особи та судового захисту.

У Польщі після впровадження гмінної реформи в 1990 р. тривали роботи над подальшим етапом самоврядної реформи, однак проведення другого її етапу, що полягав в утворенні вищих одиниць самоврядування, зайняло значно більше часу і вимагало згоди політичних еліт. У 1993 р. була підготовлена мапа адміністративно-територіального поділу, після їх ліквідації в 1975 р. Спочатку планувалося 338 повітів, але потім їхня кількість збільшилась до 368. Крім того, опрацьовувалася мапа трьох варіантів поділу воєводств – 15; 25 і 17, але в кінці кінців, шляхом політичних переговорів було прийнято проект з 16 воєводств [3, s.53].

Депутат Сейму РП Малгожата Голінська найважчим вважає перший етап реформи, тобто впровадження гмінного самоврядування, оскільки потрібно було все починати

з самого початку. Такої ж думки щодо складності першого етапу дотримується і депутат Сейму РП Стефан Стшалковський, назвавши «етапом навчання управління».

На думку професора Леха Яньчука, найскладнішим етапом реформування місцевого самоврядування був період з 1992 по 1996 рік, тому що 17 жовтня 1992 р. була прийнята так звана мала конституція, яка заблокувала всі можливі реформи і посилила процес централізації влади, який тривав до 1996 р.

Натомість професор Яцек Войницький вважає найскладнішим етапом реформи впровадження воєводств, насамперед тому, що сама концепція воєводства або регіонального самоврядування була новою, оскільки з'явилася тільки в 90-х роках. Також, враховуючи той факт, що науковці на чолі з Михайлом Кулешою, планували модель воєводств, як польську версію німецьких земель з такими самими широкими повноваженнями, як у Німеччині та Австрії, частина правих угруповань політиків боялася, що у разі отримання воєводствами на заході Польщі значної автономії у сфері, наприклад, зовнішньої політики чи економіки, посиляться вплив Німеччини на ці землі (цей страх обумовлений приєднанням цих земель до Польщі після другої світової війни). Це питання було вирішено обмеженням повноваження воєводств і розширенням повноваження надзору й контролю воєвод, додаючи до завдань воєводи поширення ідеї польскості та сприяння національної культури та демократії. Найскладнішою проблемою було встановлення власне кількості воєводств, оскільки до 1975 р. їх було 17, пізніше розділили територію Польщі на 49 воєводств, які не були самоврядними, а самоврядним може бути воєводство тільки за умови, що воно само себе забезпечує. Загалом воєводства були бідні, аграрні, слабкі та функціонували за рахунок державних дотацій, а не з власної діяльності. Було зрозуміло що 49 воєводств – це забагато. Групою науковців було запропоновано адміністративний поділ на 12 воєводств, тому що тільки 12 великих міст Польщі були найбільшими господарчими, політичними і культурними осередками. Таке рішення отримало великий спротив під час обговорення у Сеймі, не тільки опозиції, але й частини депутатів з тих регіонів, міста яких перестали бути центрами воєводств, і вони вважали, що у разі прийняття цього рішення існує велика ймовірність, що вони

програють наступні вибори. Модель 49 воєводств ніхто не обстоював, а 17 воєводств – це автоматичне копіювання ситуації до 1975 року. Врешті решт шляхом компромісу вдалося прийняти варіант з 16 воєводствами.

Депутат Анна Квечень також вважає, що саме впровадження воєводств було найскладнішим етапом, зважаючи на велику кількість політичних суперечностей навколо цього питання. Натомість рівень гмін і повітів ідеально вбудовувався у систему адміністративно-територіального устрою, з точки зору історії та традицій, хоча тут також були певні дискусії, але це було набагато простіше порівняно з воєводством.

На думку Ярослава Черва, найскладнішим етапом реформування було впровадження місцевого самоврядування повітів, тому що то були нові одиниці і їх слід було будувати з самого початку, починаючи від створення адміністрації місцевого самоврядування та організації відповідних структур тощо.

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

### **Вступ до ЄС та розвиток місцевого самоврядування в Польщі**

Вступ до ЄС має дуже велике значення в історії Польщі. Ця подія започаткувала трансформаційні процеси та появу нового організаційного та інституційного виміру. Польща стала простором глибоких суспільних, економічних, політичних і культурних змін. Завдяки вступу до ЄС Польща отримала додаткові можливості розвитку й модернізації місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування могло розраховувати на фінансову підтримку з боку ЄС, беручи участь в операційних програмах. Так, кошти ЄС в Польщі розподіляються на двох рівнях: 1) Міністерство розвитку, де частина коштів залишається на державному рівні, 2) воєводства отримують фінанси на операційні програми. Фінансову допомогу Польщі ЄС надає в декілька етапів, а саме період з 2004 по 2006 р. був підготовчим і пізніше наступне бюджетування було у 2007-2013 рр. та

2014-2020 рр. За цей період, звичайно, необхідно зуміти вдало та ефективно розпорядитися фінансами від Євросоюзу [4, s.18].

Всі експерти позитивно оцінили вступ Польщі до ЄС, проте більшість з них наголосили на тому, що євроінтеграція відіграла важливу роль для розвитку місцевого самоврядування, але структурно та організаційно місцеве самоврядування сформувалося до вступу в ЄС. Зокрема професор Яцек Войницький вважає, що це дане питання можна розглядати в двох аспектах: юридичному і практичному. «Якщо говорити про юридичний аспект, то таких безпосередніх зрушень не було, бо саме етап реформування місцевого самоврядування був найголовнішим – це був процес демократизації польського устрою та руйнації комуністичної влади, а етап європеїзації, вступ до ЄС пов'язаний з процесом поділу коштів ЄС. Стосовно практичного аспекту, то власне, завдяки тим великим коштам ЄС, масово будувалися тротуари, доми культури, басейни і т.д., навіть їх було забагато побудовано, так що наразі вони не мають раціональної логіки утримання. Також реалізація коштів ЄС була не до кінця продуманою. Наприклад, кожне велике місто (Люблін, Радом та ін.) прагнуло мати велике летовище, їх будували, а потім виявлялося, що ті летовища не мають потрібної кількості польотів. Але все ж таки кошти ЄС сприяли модернізації сільських та міських гмін, і це власне вплинуло на те, що ці села та міста стали більш чисті, яскраві, сучасні і, абстрагуючись від тих невдалих інвестицій, видно вплив ЄС на розвиток місцевого самоврядування» [2].

Схоже судження висловив депутат Сейму РП Анджей Мацієвський. На його думку, важливо, що Польща спочатку реформувала місцеве самоврядування, а потім вступила до ЄС. Він зазначає, що тільки після зміцнення місцевого самоврядування, і громадяни Польщі і ЄС, вирішили, що Польща має стати повноправним членом ЄС. «Самоврядування є таким фундаментом, базисом держави. Хочу підкреслити що спочатку було місцеве самоврядування, а потім вступ до ЄС. Спочатку була важка праця, а потім десерт і кава» [2].

Бурмістр гміни Білий Бір Павел Міколаєвський вважає, що вступ до ЄС був переломним моментом, тому що, завдяки коштам ЄС вдалося вдосконалити інфраструктуру Польщі, зробити більш доступними і якіснішими послуги, що надаються жителям місцевим самоврядуванням. Також

він вказує на те, що збільшилась транспарентність діяльності самоврядування в результаті появи багатьох зовнішніх інституцій ЄС, котрі контролюють використання коштів, отриманих в рамках тієї структурної допомоги.

На думку бурмістра Борне-Суліново Ренати Петкевич-Хмельовської, місцеве самоврядування, а найважливіше – малі одиниці місцевого самоврядування, отримали великий зиск зі вступу в ЄС, бо в їхній інфраструктурі та функціонуванні сталися значні зміни на краще, які не мали би шансу, якби вони не стали членами ЄС, передусім це стосується фінансування, певних інвестицій, проектів, які ніколи не дочекалися би реалізації.

Секретар ради гміни Госцерадув Ярослав Черв відзначає, що зі вступом до ЄС було відкрито нові джерела фінансування і завдяки ним Польща змінилася. Він наголошує, що зміни в Польщі відбулися не тільки завдяки старанню поляків, роботи уряду, але більшою мірою через те, що Польща, а найголовніше місцеве самоврядування Польщі отримали доступ до коштів ЄС.

На думку старости Щецинецького повіту Кшиштофа Ліса, на кошти ЄС будувались сучасні автостради, театри, багато інвестувалося в будівлі, басейни, тільки не інвестували або слабо інвестували в людський капітал. «Ми не думали, що побудовані філармонії, театри, басейни і т. д., потрібно утримувати і, на жаль, не достатньо інвестували в робочі місця, а саме вони створюють подальший розвиток» [2].

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

### **Значимі зміни у місцевому самоврядуванні в Польщі**

Трансформаційні зміни, які відбулись у Польщі впродовж останніх 15 років, від Круглого столу та виборів у червні 1989 р. та вступу до ЄС, створили міцний фундамент наступних перетворень у системах економічної, політичної, публічної влади і в культурній сфері, в тому числі й політичної культури і взірців громадської поведінки, що значною мірою полегшило прийняття демократичних стандартів у сфері економіки, політики й суспільного життя [5, s.387].

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

Депутат Сейму РП Анджей Мацієвський відзначив важливість зміни системи. Зокрема він сказав: «Ніколи не було б самоврядування без повалення системи. Потрібно було зламати ментальний хребет попередньої системи, тому що громадяни не можуть бути щасливим у недемократичній державі. Громадяни повинні були відчутися себе вільними і те, що вони можуть приймати рішення і ці рішення будуть серйозно сприйматися владою. Але щоб все це сталося, був Круглий стіл, були вибори 4 червня 1989 року і багато, багато чинників. Говорячи інакше, немає коротких доріг, немає чудової пігулки, яка оздоровить ситуацію в державі, то все повинно бути переосмислено, методично впроваджено, крок за кроком в дуже мудрий і ефективний спосіб» [2].

На думку депутата Сейму РП Анни Квечень, найважливішими були зміни в законодавстві, які стосувалися прямих виборів вуйтів, президентів міст. Це мало величезне значення для самоврядності і зміцнило значення цих виборів, і зараз при прямих виборах – дуже високий рівень участі громадян, таким чином створюється громадська основа і це має велику цінність [2].

Професор Яцек Войніцький також вважає, що важливим чинником була зміна виборчої системи на виборах вуйта, бурмістра і президента міста, тобто виконавчого органу гміни. В 2002 р. був прийнятий закон, у якому зазначалося, що то орган одноособовий, формується через прямі вибори, тобто самі мешканці вибирають вуйта, бурмістра, президента. Але це, на думку Яцека Войніцького, має як позитивні, так і негативні сторони: «До позитивного

можна віднести посилення виконавчого органу, він вже може не боятися, що його відкличуть депутати, але, з іншого боку, окремі вибори ради і мер спричинили таке явище, коли різні більшості, наприклад, обраний вуйт може бути правих поглядів, а рада – лівих. І часто відбувалося так, що рада блокувала вуйта. Тут, з одного боку, позитивна зміна, яка мала заохотити виборців до участі у виборах, але з іншого – певні правила виявили брак співпраці між радою і вуйтом» [2].

Бурмістр Білого Бору Павел Міколаєвський та бурмістр Борне-Суліново Рената Петкевич-Хмельовська, вважають, що найбільш значимими були зміни у питанні бюджетування і незалежності фінансових рішень.

Також депутат Сейму РП Стефан Стшалковський акцентував увагу на фінансовому аспекті, передусім – на фінансовій автономії як найважливішій зміні для місцевого самоврядування.

На думку старости Щецинецького повіту Кшиштофа Ліса найголовнішими змінами АТР були демократичні перетворення в державі. Вплив суспільства на те, що відбувається в його регіоні, в його гміні, дільниці. Вибираючи представника до ради дільниці, суспільство саме приймає рішення.

Отже, більшість експертів вважає, що найголовнішими змінами було впровадження демократії на локальному рівні, завдяки чому громадяни отримали реальні інструменти впливу на владу, можливість обирати і бути обраними. Також експерти відзначили важливість фінансової децентралізації, що означало високий рівень самостійності та незалежності органів місцевого самоврядування.

### **Проблеми, які реформа не змогла подолати та що виникли після проведення реформи.**

Незважаючи на очевидну успішність адміністративно-територіальної реформи, в результаті якої одиниці місцевого самоврядування отримали повноваження, фінансову та функціональну незалежність, деякі питання не вдалося вирішити, а також вже після самої реформи постали нові проблеми, які в майбутньому необхідно буде вирішити. Так, професор Яцек Войніцький наголосив на проблемі гарантії робочого місця працівників адміністрацій місцевого самоврядування та функціонування публічно-приватного партнерства: «Найперше невирішеним залишається питання чиновників

місцевого самоврядування, тому що якщо на рівні урядової адміністрації існує таке поняття, як цивільний корпус, тобто чиновники працюють незалежно від зміни урядів, то на рівні місцевого самоврядування немає подібного. Наприклад, при обранні нового вуйта, він має право всіх чиновників звільнити, бо саме він є роботодавцем, в результаті ніхто не має гарантованого робочого місця. І часто так і було, наприклад, в Варшаві в 2003 р. новообраний президент міста замінив усіх підлеглих, незалежно від ступеня їхньої компетентності. Другим важливим питанням, яке не вирішила реформа, є співпраця місцевого самоврядування з приватним сектором (публічно-приватне партнерство). На реалізацію певного проекту частину коштів надає приватний сектор, а частину становлять публічні фінанси, і створюється певна інвестиція. Якби така співпраця мала місце в Польщі, то місцевому самоврядуванню було набагато легше виконувати свої функції, бо на виконання певного завдання не потрібно було б виділяти 100% фінансів з місцевого бюджету, а тільки 50%, а інші 50% – від приватного сектора. Така модель була започаткована в Англії і успішно функціонує в країнах Західної Європи. В Польщі в 2005 р. був прийнятий закон щодо приватно-публічного партнерства, але за три роки після появи цього закону жоден проект не був реалізований. Чиновники побоювалися, що контакти з бізнесом – це корупція, але йшлося про законні інтереси. Те, що працювало в Англії, не запрацювало в Польщі. В 2008 р. цей закон був змінений, його положення були послаблені, але все одно мали місце тільки одиничні інвестиції» [2].

Секретар ради гміни Госцерадув Ярослав Черв вважає, що однією з найважливіших проблем є недостатній рівень фінансування повітів. Повіти мають багато завдань, але не мають грошей на реалізацію тих завдань а також проблемою є велика кількість повітів» [2].

На думку депутата Сейму РП Анни Квечень, завданням реформи була децентралізація влади, і це у певний спосіб вдалося зробити, оскільки багато завдань було передано самоврядуванню, але однією з проблем є те, що ті завдання досить часто передавалися без фінансів. Брак тих фінансових надходжень і є тим недоліком, який реформа не подолала. Не має відповідності між переданими завданнями на місцевому рівні і фінансовими джерелами, а

особливо слабкі, з тої точки зору, повіти. Результатом того є досить відчутна різниця в заможності на трьох рівнях самоврядування.

Депутат Сейму РП Малгожа та Голінська також вказує на проблему розподілу завдань і фінансових коштів: «Я думаю, що найбільшою проблемою є те, що часто місцеве самоврядування отримує певні завдання від держави, але на їхнє виконання не виділяються фінанси в такій квоті, в якій повинні, і тут потрібно коректувати, або в питанні розподілу коштів, або в питанні розподілу завдань» [2].

Староста Щецинецького повіту Кшиштоф Ліс вважає, що суттєвою проблемою є те, що місцеве самоврядування майже не використовує міжгмінні об'єднання: «Можна, насправді, було б багато завдань реалізовувати через міжгмінні об'єднання, бо одна гміна слабка, а об'єднання з 2-3 гмін можуть реалізовувати завдання у сфері, наприклад, освіти, утримання доріг, комунального господарства, але цей проект в Польщі не запрацював, після проведення реформи» [2].

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

Отже, за результатами дослідження можна сказати, що гмінна та адміністративно-територіальна реформа відіграли важливу роль у демократизації Польщі та формуванні громадянського суспільства. Реформа самоврядування проходила в два етапи: в 1990 році було надано самоврядування на базовому гмінному рівні, а в 1998 році з'явилися наступні рівні самоврядування – повіт і воєводство. Кожен з етапів був надзвичайно важливим і мав певні труднощі, адже все доводилося робити вперше. Вступ Польщі до Європейського Союзу мав велике значення для розвитку самоврядування, передусім в плані отримання нових джерел фінансування, завдяки яким Польщі вдалося оновити свою інфраструктуру. Але саме становлення місцевого самоврядування відбулося завдяки процесу демократизації, а не євроінтеграції. У результаті самоврядного реформування в

Польщі відбулися значні зміни, серед яких найбільш значимими є: поява громадської свідомості, підвищення участі громадян на локальному рівні, надання права обирати і бути обраними, впровадження фінансової незалежності самоврядних одиниць. Попри успішність реформи, мали місце і певні недоліки, яких реформа не змогла подолати або які виникли, внаслідок реформи, серед них нерівномірний розподіл завдань і коштів, фінансова слабкість повітів, слабкий рівень взаємодії гмін на рівні міжгмінних об'єднань, відсутність гарантії робочих місць у місцевому самоврядуванні, слабка взаємодія органів місцевого самоврядування з приватним сектором у рамках публічно-приватного партнерства.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Dziobek-Romański J. Samorząd terytorialny w Polsce. Kształtowanie się i ustrój obecny / Jacek Dziobek-Romański. – Sandomierz: Amoryka, 2012. – 264 s.
2. Глибинні інтерв'ю проведені у період квітень-червень 2016 року з провідними польськими експертами у сфері місцевого самоврядування – польськими вченими, депутатами Сейму – представниками Комісії місцевого самоврядування та регіональної політики, представниками місцевого самоврядування Польщі, а саме бурмістрами, старостою та секретарем ради гміни
3. Czyż A. Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej / Anna Czyż. – Dąbrowa Górnicza, 2010. – 295 s.
4. Lutrzykowski A. Polski samorząd terytorialny. Europejskie standardy i krajowa specyfika / Alfred Lutrzykowski. – Toruń, 2014. – 381 s.
5. Wojnicki J. Europejskie modele samorządu terytorialnego Stan obecny i perspektywy / Jacek Wojnicki. – Warszawa, 2014. – 409 s.