

unnecessary and non-relevant. Advocacy campaigns are implemented at the local level and mainly concern narrow local issues. Within interviews, experts did not report any cases of international advocacy which shows that the majority of advocacy targets are domestic, and not international.

#### BIBLIOGRAPHY

1. Бацюкова С. Характеристика адвокації в умовах сучасної Білорусі. Результати експертних інтерв'ю /Світлана Бацюкова // Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії. – 2017. – Вип.11. – С.111-116.
2. Report by Freedom House. Freedom in the World 2017. Lithuania profile [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/lithuanian>
3. Report by Freedom House. Nations in Transit 2016. Lithuania [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/lithuania](http://freedomhouse.org/report/nations-transit/2016/lithuania)
4. Description of the project «Let's Do It» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.letsdoitworld.org/country/lithuania/>
5. Протест у правительств Литвы. Что будет со школами Вильнюсского края? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ru.delfi.lt/news/live/protest-u-pravitelstva-litvy-cto-budet-so-shkolami-vilnyusskogo-kraya.d?id=68125716>
6. Description of the project «Baltosios pirštines» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ismus.nl/wp-content/uploads/2012/04/White-Gloves-Proposal.pdf>.
7. Jenkins-Smith, Hank. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. Theories of the Policy Process / Hank Jenkins-Smith. – Boulder, CO: Westview Press, 1999. – P.117-68.

УДК 321.013:342.553 (438)

**Бровко О.В.**

Харківський національний  
університет імені В.Н. Каразіна

#### СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ПОЛЬЩІ: ОЦІНКА ЕКСПЕРТІВ (Частина 2)

*Розглянуто сучасний стан місцевого самоврядування Польщі через 25 років після проведення гмінної реформи. Проаналізовано рівень автономності та самостійності місцевого самоврядування Польщі. Встановлено, як і в якій мірі відбувається фінансування адміністративно-територіальних одиниць місцевого самоврядування Польщі. Визначені основні форми громадської участі на локальному рівні в Польщі. Дано відповідь на питання, чи потребує місцеве самоврядування Польщі подальших змін? Дослідження проведено на основі глибинних інтерв'ю з провідними польськими експертами у сфері місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, Польща, адміністративно- територіальний устрій, гміна, повіт, воєводство, незалежність територіальних одиниць, громадська участь, фінансування місцевого самоврядування, зміни в місцевому самоврядуванні.*

Бровко О.В

## СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОЛЬШЕ: ОЦЕНКА ЭКСПЕРТОВ (Часть 2)

*Рассмотрено современное состояние местного самоуправления Польши через 25 лет после проведения гминой реформы. Проанализирован уровень автономности и самостоятельности местного самоуправления Польши. Установлено, как и в какой мере осуществляется финансирование административно-территориальных единиц местного самоуправления Польши. Определены основные формы общественного участия на локальном уровне в Польше. Дан ответ на вопрос, нуждается ли местное самоуправление Польши в дальнейших изменениях? Исследование проведено на основе глубинных интервью с ведущими польскими экспертами в сфере местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, Польша, административно – территориальное устройство, гмина, повит, воеводство, независимость территориальных единиц, общественное участие, финансирование местного самоуправления, изменения в местном самоуправлении.*

Brovko O.

## THE MODERN TENDENCIES AND PROSPECTS OF THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN POLAND: ESTIMATION OF EXPERTS (PART 2)

*The article reviewed the current state of local self-government in Poland after 25 years of gmina reform. The level of autonomy and independence of local self-government in Poland was analysed. It was established how and in what measure funding of administrative - territorial units of local government in Poland is done. The main forms of public participation in the local level in Poland were determined. The answer to the question, if the local self-government needs the further changes in Poland was given. The study was carried out through in-depth interviews with leading Polish experts in local self-government.*

**Keywords:** *local self-government, Poland, administrative-territorial system, gmina, povit, voivodeship, independence of territorial units, public participation, funding of local self-government, changes in local self-government.*

Польща після повалення комуністичної системи обрала модель Західної демократії і старалася перенести на свій ґрунт такі перевірені зразки демократичних інститутів, як права людини і громадянина, політичний плюралізм, вільні вибори та місцеве самоврядування. Саме відродження місцевого самоврядування справедливо вважається одним із найбільших здобутків демократичної трансформації. За умов, коли зовнішня політика України спрямована на євроінтеграцію, існує нагальна потреба вивчення сучасного стану та перспектив розвитку місцевого самоврядування демократичних країн, зокрема Польщі, з метою конструктивного впровадження цього досвіду в сфері оптимізації адміністративно-територіального устрою і розбудови системи місцевого самоврядування в Україні.

Проблемам сучасного стану та перспективам розвитку місцевого самоврядування в Польщі у вітчизняній літературі було присвячено чимало робіт науковців. На особливу увагу заслуговують праці М.В. Баглай,

Л.Д. Воеводіна, А.З. Георгіци, Д.Л. Златопольськи, І.П. Ільїнський, А.Х. Махненко, Б.А. Страшун та інші, у яких піднімаються питання сучасного стану місцевого самоврядування, фінансування адміністративно-територіальних одиниць, громадської участі в місцевому самоврядуванні в Польщі тощо. Перелічені дослідження, як правило, проводились на основі аналізу наукової літератури вітчизняних і зарубіжних науковців та нормативно-правової бази, але без урахування експертної точки зору. Щоб заповнити цю прогалину та зібрати експертні судження з приводу окремих аспектів розвитку місцевого самоврядування в Польщі та перспектив впровадження 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>1</sup>. Ця стаття є другою в серії публікацій за результатами проведеного дослідження, присвячених адміністративно-територіальній реформі, сучасним тенденціям розвитку місцевого самоврядування в Польщі та можливостям впровадження досвіду Польщі в Україні.

У цій роботі представлений аналіз експертних оцінок сучасних тенденцій і перспектив розвитку місцевого самоврядування в Польщі. Стаття побудована на основі аналізу таких наступних питань, що обговорювались під час глибинних інтерв'ю:

1. Сучасний стан розвитку місцевого самоврядування в Польщі та ефективність функціонування його трирівневої структури.
2. Рівень автономності та самостійності місцевого самоврядування в Польщі.
3. Чи мають адміністративно-територіальні одиниці Польщі достатньо ресурсів для виконання своїх повноважень? Якщо ні, то як це можна змінити?
4. Які форми участі громадян в прийнятті рішень на місцевому рівні є розповсюдженими? Чи на достатньому рівні забезпечена участь громадян в прийнятті рішень на місцевому рівні?
5. Чи потребує місцеве самоврядування Польщі подальших змін?

Ці питання важливо дослідити для того, щоб оцінити ефективність функціонування місцевого самоврядування Польщі

<sup>1</sup>Яцек Войніцький – 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 Голінська – депутат Сейму РП, член комісії місцевого самоврядування та регіональної політики

Стефан Стшалковський – депутат Сейму РП.

Кшиштоф Ліс – староста Щецинського повіту.

Павел Міколасєвський – бурмістр гміни Білий Бір.

Рената Петкевич – Хмельовська – бурмістр гміни Борне-Суліново.

Ярослав Черв – секретар гміни Госцерадув.

та можливість впровадження польського досвіду в Україні.

### Структура місцевого самоврядування в Польщі та її ефективність

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

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

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

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

Повіт виконує публічні завдання понадгмінного характеру, а саме:

- соціальної інфраструктури (наприклад, державна освіта, охорона здоров'я);
- технічна інфраструктура (наприклад, транспорт і дороги загального користування);
- порядок і громадської безпеки (наприклад, захист від повеней)
- екологічні (наприклад, геодезія, картографія) [1].

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

Воєводське самоврядування виконує завдання регіонального масштабу. Воєводство виконує громадські завдання від свого імені і самостійно під свою відповідальність, має власність та статус юридичної особи.

Експерти оцінили сучасний стан місцевого самоврядування Польщі та вказали на його сильні та слабкі сторони. Так, професор Яцек Войніцький зазначає, що після 25 років проведення гмінної реформи можна дати оцінку змінам, що відбулися в місцевому самоврядуванні Польщі. І тут можна побачити, як позитив (зростання рівня активності громадян, модернізації гмін тощо), так і негатив (довготривала влада певних еліт в гмінах і повітах, багатокандидійність тощо). Трирівневий поділ місцевого самоврядування Польщі є природним,

враховуючи той факт, що самоврядною реформою було повернуто ті рівні, що існували до 1975 року, й держави з подібними кількістю населення та площею, такі як Іспанія, Італія, Франція, Англія чи Німеччина мають три рівні місцевого самоврядування. Але в наш час, в добу технічного прогресу багато справ стає можливим вирішити online або через електронну пошту і не потрібно особисто відвідувати адміністрації. В результаті територіальні одиниці можуть ставати більшими, і в подальшому, можливо було б добре замінити трирівневий поділ на дворівневий, але неможна однозначно стверджувати, що саме повіт потрібно ліквідувати [2].

Депутат Сейму РП Анджей Мацієвський, вважає, що самоврядуванню Польщі бракує впевненості в тому, що найближчі 25 років, а краще найближчі 100 років, його структура залишиться незмінною, не буде нової виборчої системи. На його думку, має бути утворений такий катехізис, Біблія місцевого самоврядування, де був би список у рамках суспільного договору, список залізних засад, на що повинно спиратися місцеве самоврядування, для того щоб не було такої ситуації, що через чотири роки прийде нова влада і скаже, що потрібно скасувати повіти або збільшити кількість воєводств. «Потрібно домовитись, щоб даний територіальний поділ залишився незмінним на найближчі сто років, як, наприклад, у США, де тривалий час територіальний поділ є незмінним. Сьогодні в Польщі тривають багато дискусій, чи є потреба в такій територіальній одиниці, як повіт? Я відповідаю, що трирівневий поділ Польщі вдалий і повіт має функціонувати. Просто треба правильно розділити завдання та фінанси між територіальними одиницями. Самоврядування мусить мати впевненість і стабільність та бути передбачуваним і то є найважливіше» [2].

Секретар ради гміни Госцерадув Ярослав Черв відзначив ефективність функціонування місцевого самоврядування Польщі, але разом із тим вказав на певні помилки та проблеми, зокрема експерт звернув увагу на те, що до кандидатів на виконавчі посади в місцевому самоврядуванні немає вимог відносно їх кваліфікації і теоретично може бути обрана особа, яка немає ніякого поняття про управління [2].

На думку професора Леха Яньчука, в Польщі найслабшою ланкою в структурі місцевого самоврядування є повіти, тому що вони не мають фінансової незалежності [2].

Також бурмістр Борне-Суліново Рената Петкевич-Хмельовська вказує на проблему функціонування повітів, вказуючи, що бувають випадки, коли пересікаються компетенції гміни і повіту [2].

Отже, всі експерти відзначили високий рівень розвитку місцевого самоврядування Польщі. Ними були також вказані деякі недоліки в його функціонуванні: багатокаденційність, довготривала влада певних еліт в гмінах і повітах, відсутність вимог, щодо кваліфікації вуйта, бурмістра, президента міста, старости тощо. Щодо структури місцевого самоврядування, то можна стверджували, що трирівневий поділ, який є природним для Польщі, виходячи з того, що в результаті реформи були повернуті рівні, які існували до 1975р., є ефективним, але також існує думка, що в подальшому з розвитком технічного прогресу, можливо, було б достатньо і двох рівнів місцевого самоврядування. Частина експертів вказали на деякі недоліки у функціонуванні повітів.

#### **Рівень автономності та самостійності місцевого самоврядування в Польщі**

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

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

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

Незалежність місцевого самоврядування гарантується Конституцією та іншими законами. Місцеве самоврядування підлягає судовому захисту (ст. 2 закону про місцеве самоврядування гміни, ст. 2 про місцеве

самоврядування повіту і стаття 6 про місцеве самоврядування воєводства). Орган місцевого самоврядування має право оскаржувати в судовому порядку всі дії, які порушують його незалежність [3].

Всі респонденти у своїх відповідях підкреслили велику ступінь незалежності місцевого самоврядування Польщі:

Депутат Анджей Мацієвський стверджує, що незалежність не означає автономність, не означає відірваність, а означає відповідальність. «Кожна гміна, воєводство і повіт є інтегральною частиною держави, якою керує відповідальна влада в інтересах громадян. Для виконання керівництва потрібні свідомі громадяни і лідери місцевого самоврядування» [2].

Бурмістр Білого Бору Павел Миколаєвський, підкреслює високий рівень самостійності органів місцевого самоврядування: «Я вважаю, що незалежність дуже велика, особливо завдяки тому, що вуйти, бурмістри і президенти міст обираються одноособово і беруть на себе всю відповідальність на час каденції, на яку їм надається мандат, і та незалежність обмежується тільки виключно завданнями від держави» [2].

Депутат Сейму РП Малгожата Голінська вважає самостійність органів місцевого самоврядування Польщі достатньою «На мою думку, більшої незалежності і не потрібно надавати, тим більше після зміни закону про пряме обрання вуйта, президента і бурмістра, котрий дав абсолютну владу в руки, конкретно, виконавчій владі, в результаті багато повноважень отримала одна особа, знизилася роль ради» [2].

На думку професора Яцека Войніцького, автономія місцевого самоврядування в польському праві окреслена в декількох аспектах. Автономія правнича, в рамках якої можна сказати, що рівень автономності забезпечений конституційно і законно. Автономія функціональна, тобто поділ на завдання і доручення. Завдання для місцевого самоврядування Польщі випливають із законів, а доручення дає держава.

Він вважає, що найбільше питань викликає фінансова автономія, адже в законі зазначається, що поділ завдань повинен бути пропорційний до бюджетних доходів, але представники місцевого самоврядування часто скаржаться, що передусім за останні роки було багато нових завдань пов'язаних з освітою, соціальних завдань, на які вони не отримували кошти. Науковець зазначає, що дохід місцевого самоврядування включає в себе власний дохід, який складає близько

50%, а решта коштів повинна надійти з різних трансферів з бюджету держави – дотацій, субвенцій. «Якщо подивитися на бюджет гміни та повіту, то найбільше йде коштів на освіту, охорону здоров'я, вони є найбільш дорогими завданнями, і частина коштів покривається з державної субвенції, але та субвенція надходить в недостатньому розмірі. Отже, фінансова автономія є найбільш недосконалою» [2].

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

#### **Фінансове забезпечення адміністративно-територіальних одиниць**

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

Відбулась децентралізація публічних фінансів Польщі, що полягала передусім в :

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

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

3) забезпеченні відповідного рівня власних податків з одночасним обмеженням зовнішніх фінансових коштів таких дотації з державного бюджету [4, s.35].

Всі опитувані вказали на важливість питання фінансового забезпечення локальних одиниць:

Бурмістр Білого Бору Павел Николаєвський стверджує, що завдяки реформі органи місцевого самоврядування здобули можливість самі вирішувати свої фінансові питання. Саме через прямі вибори вони беруть на себе відповідальність і мають можливість господарювати, творити політику в самоврядуванні та створювати стратегію розвитку своїх територіальних одиниць місцевого самоврядування, спираючись на наявні кошти. На його думку, дуже важливою є передача різного роду субвенцій, частини податків до самоврядувань, що за відповідного управління насправді працює. Також він вважає, що великою мірою фінансовий стан місцевого самоврядування залежить від локальної активності суспільства і тому потрібно переконувати людей, щоб співпрацювали з місцевим самоврядуванням і брали на себе відповідальність [2].

Депутат Анджей Мацієвський звертає увагу на те, що місцевому самоврядуванню не вистачає коштів і потрібно розуміти, що недостатня забезпеченість ресурсами одиниць місцевого самоврядування є проблемою політичних реалій держави. Він наголошує, що все залежить від стану бюджету країни. Сьогодні Польщі важко зібрати достатньо коштів і для бюджету держави і для місцевого самоврядування [2].

Професор Яцек Войніцький вказує, що власні кошти гмін складають 45-50%. Разом із тим, стверджує експерт, «є деякі багаті гміни, як, наприклад, гміна коло Бельхатова, де є найбільша електростанція, і гміни біля моря, які мають вигідне розташування для туристичного бізнесу, але є багато гмін, які ледве зводять кінці з кінцями, оскільки завдань потрібно виконувати багато, а коштів не вистачає». Також науковець підкреслює, що «власні кошти місцевого самоврядування, то половина доходів, а іншу половину треба десь шукати і найголовніше тут – це збільшення доходів з загальнодержавних податків, господарча діяльність, але з іншого боку, місцеве самоврядування не є фірмою та має надавати послуги, а не заробляти, і той дефіцит в фінансуванні місцевого самоврядування заповнювали кошти ЄС, але з 2020 року Польща вже не буде їх отримувати, тобто кошти з ЄС були лише тимчасовою пільгою. А для вирішення проблем з фінансуванням потрібний більш системний підхід» [2].

Депутат Сейму РП Анна Квечень також вказує на недостатнє фінансування одиниць місцевого самоврядування та на їхнє значне

розшарування. Вона констатує, що багаті міста мають значно вищі доходи, ніж бідні міста, та кошти з ЄС вплинули ще більше на розшарування одиниць місцевого самоврядування. «Щоб отримати фінанси ЄС, має бути власний внесок від самої самоврядної одиниці. В результаті, багатим гмінам легше знайти гроші на власний внесок, і вони можуть отримати гроші ЄС на декілька проектів, а бідній гміні важко знайти гроші, хоча би на один проект, і ті бідні стають щораз бідніші, а ті багаті – щораз багатші» [2].

На думку бурмістра Борно Суліново Ренати Петкевич Хмельвської: фінансування місцевого самоврядування залежить від законів, від тих, хто приймає рішення, від тих, кого вибирають до Сейму. «До самоврядування делегуються завдання, які виконуємо іменем скарбу держави, на які нам не вистачає коштів, а ще ми маємо свої власні завдання, на які також потрібні фінанси. Я думаю, що ця проблема має бути вирішена і логічно прорахована» [2].

Отже, завдяки децентралізації публічних фінансів територіальні одиниці місцевого самоврядування Польщі отримали можливість, спираючись на власні фінанси, господарювати та створювати стратегію розвитку свого регіону. Всі експерти вважають, що органам місцевого самоврядування недостатньо коштів для виконання своїх повноважень, і потрібні якісь зміни в питанні фінансової політики. Одні вважають, що це пов'язано з політичною дійсністю держави, а на думку інших, фінансування та фінансова система залежить від обраної влади. Респондентами було зазначено, що брак коштів у місцевому самоврядуванні заповнювали та заповнюють гроші ЄС, але з 2020 р. Польща вже не буде їх отримувати і потрібний більш системний підхід у вирішенні цього питання. Також було зазначено, що кошти ЄС певною мірою вплинули на збільшення розшарування у фінансуванні одиниць місцевого самоврядування.

#### **Участь громадян у прийнятті рішень на місцевому рівні**

Право участі в керуванні публічними справами є істотним елементом системи прав людини. Належить воно до категорії політичних прав і свобод і було затверджено в багатьох міжнародних нормативно-правових актах, а також прийнято в Польщі відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування. Модель місцевої демократії у Польщі з самого початку надала

далекосяжні розширення прав і можливостей місцевих громад. Введені широкі можливості прийняття рішень місцевими жителями безпосередньо на референдумі, а також відкликання представницького органу місцевого самоврядування. У результаті чого жителі виступають у ролі кінцевої інстанції на локальному рівні [5].

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

Бурмістр Білого Бору Павел Міколаєвський вважає, що повноваження громадян Польщі дуже широкі, адже фактично в кожній стратегічний документ мешканці можуть ввести свої поправки, а вже адміністрація може прийняти ті поправки чи ні. Також мешканці можуть подати позов до відізвавчого колегіуму та звернутися до воєводського адміністративного суду. На його думку, громадська участь у прийнятті рішень є дуже високою. «Немає зараз рішень, які б не були оприлюднені чи оголошені, які б не були розміщені в інтернеті. Кожен мешканець має право прийти до своєї адміністрації і отримати відповідь на кожне запитання. Якщо мешканець хоче знати, куди та скільки разів бурмістр поїхав у відрядження, і скільки це коштувало, то він отримає таку відповідь. Абсолютно змінився підхід мешканців до чиновників, раніше чиновник був по інший бік барикад, натомість зараз громадянин має право брати участь у кожній процедурі місцевого самоврядування. Наприклад, всі засідання ради гміни відкриті, кожен має право брати в них участь, також у нас є громадська трибуна, і громадяни можуть виступити там у справі, що їх турбує. Є багато можливостей такої участі» [2].

Професор Яцек Войніцький, відзначає, що основними формами участі громадян є вибори та референдум. Польське право передбачає місцевий референдум у гмінах, повітах і воєводствах і від 1992 р. відбулося понад 300 таких референдумів. Референдуми з різних причин: відкликання ради, якщо мешканці вважали, що рада неефективна і шкодить їм, відкликання вуйта, будівництва автостради через гміну, побудова сміттєпереробного заводу; також через референдум існує можливість введення додаткового податку, тобто можливість самооподаткування на публічні цілі, і були такі референдуми. Він зазначає, що тільки

частина їх були ефективною, оскільки референдум визнаний таким, що відбувся за умови явки виборців у 30%, і багато референдумів не відбулися через низьку явку. «Були референдуми, в яких брали участь 48-50% виборців, а були й такі, де брали участь лише 1-2% виборців» [2].

Найважливішими змінами в участі громадян науковець вважає впровадження на локальному рівні партисипаторних бюджетів, тобто виділяється певна квота бюджету 1-2% на реалізацію проектів мешканців. Заяви на проекти надсилаються до адміністрації, і комісія оцінює і вибирає ті заяви. «Вже кілька років партисипаторні бюджети в Польщі дуже популярні, та наша країна тільки цьому вчиться, частина проектів є непотрібною, частина відхиляється адміністрацією місцевого самоврядування. Але саме партисипаторні бюджети є шансом збільшити участь мешканців у прийнятті рішень на місцевому рівні» [2].

На думку депутата Сейму РП Анджея Мацієвського, найбільш поширеною формою громадської участі в Польщі є вибори. Тому що насправді кожен повнолітній громадянин може бути місцевим депутатом і взяти участь у виборах. Також він підкреслює важливість розширення участі громадян через впровадження партисипаторних (громадських) бюджетів. «Дуже важливо, що безпосередньо від рішення громадян залежить чи підуть гроші на тротуар, чи на нову дорогу, чи на стадіон, чи на якісь нові інвестиції. Говорячи інакше, партисипаторний (громадський) бюджет є важливим елементом прямої демократії [2].

Бурмістр Борно-Суліново Рената Петкевич-Хмельвська вказує, що в Польщі найбільш поширеними формами прямої участі є суспільні консультації та анкетування. Найбільш значимим вона вважає локальні референдуми, але потрібно допрацювати закони щодо нього, оскільки дуже часто вони є неефективними. «Ми загалом підтримуємо суспільні консультації, сільські зібрання, зустрічі з мешканцями і анкетування. Існує також такий інструмент, як рада сеньйорів – допоміжний орган, але він виникає з суспільних потреб, із бажання співпраці з місцевим самоврядуванням. Існують такі неурядові організації, з позицією яких повинна рахуватися влада, туристичні організації [2].

На думку депутата Сейму РП Анни Квечень, зараз є дуже високою участь громадян через третій сектор, тобто товариства, неурядові організації. Вони

великою мірою теж беруть участь у творенні локальної політики. Польське суспільство стає щораз більше громадянським [2].

Таким чином, експерти відзначили високий рівень участі громадян на локальному рівні. На думку опитуваних, найбільш поширеними формами участі на місцевому рівні є вибори, референдум, суспільні консультації та анкетування. Майже всі опитані зазначили неефективність місцевих референдумів через низьку участь громадян та вказали на необхідність доопрацювання закону щодо його проведення. Також звернули увагу на високу участь громадян у локальній політиці через третій сектор, тобто товариства, неурядові організації. Було підкреслено велике значення впровадження в Польщі партисипаторних бюджетів, завдяки яким є можливість розширення участі громадян у прийнятті рішень щодо розподілу коштів бюджету своєї адміністративно-територіальної одиниці.

#### **Подальші зміни у місцевому самоврядуванні Польщі**

У цьому році минає 26 років з відродження місцевого самоврядування в Польщі. Воно стало значним елементом демократичних змін, ініційованих в 80 і 90 роках ХХ століття. Після цього періоду наступило їх укорінення в суспільно-правовому ладі Польщі. З великої кількості спостережень виникає потреба модернізації структури й функціонування самоврядних інституцій [6].

Опитані вказали на необхідність подальшого вдосконалення системи місцевого самоврядування Польщі. Депутат Сейму РП Анджей Мацієвський вважає, що місцеве самоврядування Польщі весь час змінюється, еволюціонує, оскільки не може діяти у відриві від загальнодержавної і загальноєвропейської реальності. «Думай локально, але роби глобально. Громадянам необхідно усвідомити, що те, що відбувається на їх малій батьківщині, якою є гміна, не відірване від воеводської повітової, державної, європейської, світової реальності» [2].

На думку бурмістра Білого Бору Павела Миколаєвського, місцеве самоврядування Польщі потребує подальших змін, адже минуло 25 років після проведення гмінної реформи, і Польща є молодого демократією порівняно з країнами Західної Європи. «Фактично ці 25 років Польща набувала зовсім новий досвід. В наш час дуже змінюється ситуація регіонів на рівні макроевропейському, ну, і власне світовому.

Я вважаю, що через певний час мусимо робити якісь корективи тієї системи, в якій ми живемо» [2].

Секретар ради гміни Госцерадув Ярослав Черв наголошує на необхідності змін фінансування, передусім повітів та зміни концепції органів місцевого самоврядування [2].

Професор Яцек Войніцький вважає, що необхідно ввести певні зміни у функціонування місцевого самоврядування Польщі, зокрема найважливішими є підвищення участі в приватно-публічному партнерстві та обмеження каденційності представників місцевого самоврядування [2].

У всіх відповідях на це питання пролунала впевненість, що місцеве самоврядування Польщі вже сформоване і радикальних змін не потребує, воно тільки еволюціонує в зв'язку зі змінами в державі, Європі, світі. На думку опитаних, реформа місцевого самоврядування Польщі була однією з найкращих, проте з плином часу постали нові проблеми, які потребують вирішення. Експерти вказали на необхідність вирішення таких питань, як збільшення фінансування органів місцевого самоврядування, обмеження каденційності, представників місцевого самоврядування розвиток публічно-приватного партнерства, сприяння збільшенню участі громадян, зокрема за допомогою впровадження партисипаторних бюджетів.

**Висновки.** Отже, за результатами дослідження було виявлено, що місцеве самоврядування в Польщі загалом сформоване, ефективно функціонує, хоча існують і певні недоліки, зокрема: багатокандидійність, довготривала влада певних еліт в гмінах і повітах, відсутність вимог, щодо кваліфікації вуйта, бурмістра, президента старости, тощо. Адміністративно-територіальна структура місцевого самоврядування Польщі є природною та в основному вдало функціонує на всіх рівнях, хоча існують деякі зауваження щодо функціонування повітів. Але з розвитком технічного прогресу в подальшому, можливо, достатньо буде і двох рівнів місцевого самоврядування, Місцеве самоврядування Польщі має високий ступінь незалежності та самостійності для виконання своїх завдань і доручень від держави. Якщо розглядати структуровано автономію одиниць місцевого самоврядування Польщі, то правнича та функціональна автономії знаходяться на високому рівні, а фінансова автономія є недосконалою. Самоврядні одиниці Польщі, завдяки децентралізації фінансів, отримали



можливість одноосібно приймати рішення щодо фінансових ресурсів та розвитку своєї інфраструктури. Суттєвою проблемою, яка потребує вирішення, є недостатнє фінансування територіальних одиниць місцевого самоврядування. Існує думка, що такий брак коштів виник через неправильний розподіл фінансів обраної влади, на противагу їй є також думка, що фінансування залежить від стану поточних справ в державі і наразі неможливо виділити необхідне фінансування адміністративно-територіальним одиницям. Прогалину в фінансуванні місцевого самоврядування Польщі заповнювали та заповнюють гроші ЄС, але з 2020р. Польща їх більше отримувати не буде і потрібно буде знаходити нові джерела фінансування, зокрема сприяти розвитку публічно-приватного партнерства. На місцевому рівні Польщі є достатньо можливостей для політичної участі громадян. Серед найбільш поширених є вибори, референдуми, суспільні консультації та анкетування. Суттєвим недоліком є неефективність референдумів через низький рівень участі. Потрібно зрозуміти, чому громадянам не цікаві питання, що виносяться на референдум, чи тому що вони не вірять в те, що можна щось змінити, чи вони всім задоволені і нічого змінювати не потрібно. Дуже велике значення має впровадження в Польщі партисипаторних бюджетів у контексті розширення участі громадян у роботі місцевого самоврядування. Місцеве самоврядування Польщі постійно розвивається і вдосконалюється, оскільки змінюється ситуація в Європі, в світі, також з часом виявляються деякі помилки, недоліки, які потрібно виправляти.

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

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

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Czyż A. Samorząd terytorialny w państwach Grupy Wyszehradzkiej / Anna Czyż. – Dąbrowa Górnicza, 2010. – 295 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. Dziobek-Romański J. Samorząd terytorialny w Polsce. Kształtowanie się i ustrój obecny / Jacek Dziobek-Romański. – Sandomierz: Amoryka, 2012. – 264 s.
4. Dolnicki B. Władza i finanse lokalne w Polsce i krajach ościennych. / B. Dolnicki, E. Ruśkowski. – Bydgoszcz-Białystok-Warszawa, 2007. – 370 s.
5. Kowalik J. Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych [Електронний ресурс] / Janina Kowalik. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: [http://annales.umcs.lublin.pl/tt\\_p.php?rok=2010&tom=17&sectio=K&numer\\_artykulu=06&zeszyt=1](http://annales.umcs.lublin.pl/tt_p.php?rok=2010&tom=17&sectio=K&numer_artykulu=06&zeszyt=1)
6. Itrich-Drabarek J. Samorząd terytorialny w Polsce – reforma czy kontynuacja? / Jolanta Itrich-Drabarek. – Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA, 2015. – 254 s.