

СХІДНОЄВРОПЕЙСЬКЕ ПАРТНЕРСТВО ПОЛЬЩІ ТА УКРАЇНИ В ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ Й РОЗБУДОВІ ПУБЛІЧНОГО ПРОСТОРУ

Анотація. Світові тенденції з демократизації та децентралізації публічної влади країн поетапно реалізуються на теренах східної Європи. Для сучасного процесу української реформи – демократизації, децентралізації, перерозподілу повноважень й відповідальності, самодостатності громад, долучення до процедур суспільного значення громадян, набуває особливої ваги практичний досвід Польщі. Нова Конституція Польщі визначила демократичну модель самоврядування, яка була сформована на загальноєвропейських принципах – демократичних чинниках, децентралізації та корпоративізму. Відповідно, нові нормативні акти Польщі окреслювали введення основного трьохрівневого територіального поділу країни та визначали: створення самоврядування на трьох рівнях – гміна (gmina), повіт (powiat) та воєводство (województwo). Така загальна реформа проходила на декількох рівнях та різних в напрямках (нормативні зміни, реформа територіального устрою, перерозподіл повноважень, наближення дієвості місцевої влади тощо).

Східне партнерство Польщі та України в реформі з демократизації й децентралізації влади є свідченням високого рівня культури добросусідства та прагнення демократичного розвитку постсоціалістичних країн.

Ключові слова: демократизація, децентралізація, адміністративна реформа, публічна влада, місцеве самоврядування.

EASTERN EUROPEAN PARTNERSHIP OF POLAND AND UKRAINE IN DECENTRALIZATION AND DEVELOPMENT OF PUBLIC SPACE

Summary. Global trends in the democratization and decentralization of public power in countries are gradually taking place

¹ **Безена Іван**, кандидат філософських наук, доцент, завідувач кафедри соціально-гуманітарної освіти КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» Дніпропетровської обласної ради; ivanbezena@ukr.net.

The formation and peculiarities of the implementation of the European Union's Eastern policy

in Eastern Europe. The practical experience of Poland for the modern process of Ukrainian reform that is democratization, decentralization, redistribution of powers and responsibilities, self-sufficiency of communities, involvement in the procedures of public importance of citizens is gaining special importance.

The new Constitution of Poland defined a democratic model of self-government which was formed on the basis of European principles: democratic factors, decentralization and corporatism. Accordingly, the new regulations of Poland outlined the introduction of the main three-level territorial division of the country and defined the creation of self-government at three levels – gmina (gmina), county (powiat) and voivodship (województwo). Such a general reform took place at several levels and in different directions that are regulatory changes, reform of the territorial structure, redistribution of powers, approximation of the effectiveness of local government, and so on.

The Eastern Partnership of Poland and Ukraine in the reform of democratization and decentralization of power is evidence of a high level of good neighborliness and the desire for democratic development of post-socialist countries.

Key words: *Democratization, decentralization, administrative reform, public authority, local self-government.*

Падіння соціалістичної системи і криза публічного простору в Європі пришвидшили реформаційні процеси в країнах Східної Європи. Постсоціалістичні країни прийшли до розуміння актуальності реформи вже в часи трансформацій політичних систем кінця 80-х років ХХ століття та відходу держав від комуністичної моделі організації системи владних інститутів, розгорнули вузьконаціональні процеси реформи та перезавантаження влади з центру до місцевого рівня: повноваження, відповідальність та спроба наближення до запитів громадян. Тому починаючи вже з 90-х років країни Східної Європи розпочали підготовчі процедури до проведення публічної реформи влади через механізми перезавантаження повноважень-відповідальності між центром та регіонами.

Адже затягування процесів реформи і старі комуністичні традиції відмежування місцевої влади від впливу на стратегію розвитку громади, закритість процедури формування перспективи розбудови території, обмежувальні механізми залучення членів громади у процеси управління територією в подальшому можуть призвести до суспільної кризи

й поглиблення зневіри громадян у можливості регіональних самоврядних структур та погіршення соціально-економічних передумов для сталого розвитку інфраструктури громади. Особливо чуттєво до даних проблем віднеслись в Польщі, розпочавши об'єднання суспільства, церкви та політиків навколо розбудови стратегічних планів реформи в державі. Для України це є прикладом суспільної єдності у прагненнях змінити життя. Успішні приклади стратегій місцевого владного розвитку в сусідніх із Україною державах свідчить про чітку траєкторію стратегічної реформи та проведення демократичних процедур, які здійснили ефективний вплив на структурні зрушення у діяльності місцевих органів влади й самоврядування, успішність стратегій розвитку територіальних громад та повернення довіри громадян до ефективної місцевої влади (подолання абсентизму). Підсумковим мотиватором суспільних і державних змін стали й процедури євроінтеграції Польщі до вимог ЄС та наступне членство.

Україна і її публічний менеджмент після довгих років пошуків, відсутності єдності, світоглядного роздвоєння між європейським та пострадянським вектором перспектив розвитку з кожним роком погіршував загальну ситуацію, призводив до перманентної стагнації публічного простору, зниження довіри до влади й періодично глибоких суспільних криз. Тільки події грудня 2013 року та наступних місяців, зміна політичного лідерства в державі та суспільна думка про своє майбутнє чітко вказали стратегічний вектор розвитку, на який очікує українське суспільство – це членство в Європейському Союзі. Процедура євроінтеграції розпочалася в декілька етапів: *перший*, політична частина Угоди від 21 березня 2014 року, яка містила визначення політичного діалогу і реформи, політична асоціація, співробітництво й конференція у сфері зовнішньої та політики безпеки; *другий*, вже 27 червня 2014 року було підписано економічну частину Угоди, до якої ввійшли розділи: «Юстиція, свобода та безпека»; «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею»; «Економічне та галузеве співробітництво» та «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством». Головним партнером й консультантом України в процесах демократизації і децентралізації публічного простору стала Польща.

Кінець 80-их років ХХ століття став найтяжчим періодом за післявоєнні часи розвитку країн Східної Європи, адже загальна криза – політична і владної системи, розрив політичних, соціальних й економічних зв'язків із країнами-партнерами соціалістичної системи, спроби самостійно розпочати розбудову нової моделі та системи організації суспільства і публічного простору країни спричинили загострення окремих проблем суспільного середовища. Позитивним для Польщі й даного політичного етапу є приклад національного, єдиного, центристського досвіду й конструктивного підходу між старою владою і новими політичними силами країни, який було направлено на стратегічно виважені й послідовні науково-практичні кроки у новій стратегії вибудовування сучасної моделі державного управління, розбудови відповідної системи самодостатніх органів місцевого самоврядування та поглиблення основ демократії в загальнонаціональному плані.

Оцінюючи окреслені процеси, польський дослідник Зелінські Яцек (Zieliński Jacek), оцінюючи перебіг подій, слушно відмічає, що саме у 1990-х роках місцеве самоврядування почало розглядатися в якості самостійної підсистеми громадянського суспільства, яке було загальнопоширеною моделлю народного і демократичного середовища в Європі та виступає «практичною справою, яка потребує ефективності, оперативних дій», «індивідуальної свободи», які «в ході децентралізації постали наслідком, а не причиною виникнення самоврядування»².

На наш погляд, прикладом конструктиву в національному просторі Польщі постали стратегічно сталі, системні й відповідальні кроки політичного керівництва народної держави, які було направлено на пошуки конструктивної співпраці з уже сформованими альтернативними громадсько-політичними силами вже фактично нової за суттю й змістом країни. У польському суспільстві, політичних колах та церковному середовищі проходила надзвичайно широка/грунтовна дискусія щодо нового бачення стратегічних перспектив організації нової публічної влади та

² Зелінські Я. Местная участвующая (Participatory) демократия в Польше. *Юридическая наука. Научный журнал*. 2013 № 4. С. 115–121.

формату адміністративно-територіального поділу держави, нового центрального й відповідального місця органів самоврядування у відновленому демократичному форматі.

Дослідник Регульський Єжи (Regulski Jerzy) відмічає, що у Польщі сформувалося конструктивне поєднання ключових компонентів змін: підготовлені кваліфіковані фахівці та сприятливі політичні умови для здійснення демократичних реформ, які було направлено на інституціалізацію місцевого самоврядування в новій польській державі³. На думку окремих дослідників проблеми, в організаційних складових частинах процедур й процесу реформування можна виокремити етапи: 1) законодавчий; 2) інституційний; 3) соціально-психологічного сприйняття/розуміння суспільством; 4) моніторинг, діяльнісна корекція та контроль⁴. Виходячи з окресленого, можна відзначити, що загальнонаціональна стратегія та поступ публічної реформи сприяв ефективним конструктам розбудови демократичних основ держави та забезпечив поступальні передумови для політично сталою курсу на повну євроінтеграцію країни.

Звичайно, зважаючи на окреслені контексти, найбільш прийнятним та найвагомим для нашої країни стає практично зорієнтований досвід реформи з демократизації та децентралізації, який пройшла саме Польща. Країна-сусід-партнер, яка досить близька в політичних, економічних, історичних та культурних традиціях до України, в конструкті тісного партнерства з євроінтеграційної реформи публічних інститутів влади й суспільства з врахуванням його соціокультурних, історичних та ментальних аспектів. Адже стратегічно зорієнтована мета з відновлення значення демократичного місцевого самоврядування вже потребує оцінювання як ключового кроку, на довгий в часі реалізації шлях розбудови загальноєвропейської з національним колоритом моделі громадянського суспільства та розбудови дієвого багаторівневого врядування в громадах.

³ Regulski J. Building Democracy in Poland: The State Reform of 1998 / J. Regulski; Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest: Open Society Institute, 1999. 55 p.

⁴ Regulski J. Local government reform in Poland: an insider's story / J. Regulski; Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest: OSI/LGI, 2003. 263 p.

Певна річ, що актуальним є розгляд процесів в хронологічній послідовності та процедури вибудовування правової традиції. Першим нормативним й діяльнісним кроком постав закон Польської Народної Республіки «Про систему народних рад і місцевого самоуправління» (20.07.1983 р.), другим – внесення відповідних змін до Конституції країни (29.12.1989 р.); третім – прийняття нового закону про місцеве самоврядування (08.03.1990 р.)⁵. Вказані нормативні акти визначали стратегічну перспективу й право на існування в період соціалізму місцевого самоврядування як форми регіональної державної влади, наповнювали її конкретним змістом повноваженнями/відповідальністю, самодостатнім ресурсним/бюджетним контентом, виборними органами й місцевими завданнями щодо створення комфортних умов для сталого розвитку громадян.

У такий же спосіб окремі дослідники відмічають, що: *по-перше*, самоврядування постає самостійним вирішенням місцевих задач безпосередньо зацікавленими особами, об'єднаними державою в корпоративну співдружність; завдання самозбереження, пов'язане із економічним і культурним положенням співдружності, його здоров'ям, розвитком тощо; *по-друге*, самоврядування не перебуває в конструктивній опозиції до держави і не є безпосереднім ланцюгом між громадянами й державою, але яке доповнює виконавчу функцію держави, об'єднує жителів території, виконує отримані від держави адміністративні повноваження під свою відповідальність⁶. Адже повністю підтримуючи цю думку дослідника, в контекстах дефініціювання самоврядування радянського зразка, яке відчувало його від місцевих проблем, тепер нове за змістом/суттю місцеве самоврядування виступає вже в якості представницького органу громади перед державою, яке розуміє суспільні інтереси, які можуть

⁵ Чиркін А.С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». *Юридичні науки. Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого*. Харків, 2017.

⁶ Зелінськи Я. Местная участвующая (Participatory) демократия в Польше. *Юридическая наука. Научный журнал*. 2013 № 4. С. 115–121.

не завжди співпадати з інтересами/баченнями центральної влади та відповідно реагувати⁷.

Із часом публічна влада Польщі прийшла до думки, що потрібна нова структура і зміст нової Польщі, яка й була підготовлена. Конституція Республіки Польща, яка на сьогодні є чинною, була прийнята 02 квітня 1997 року Національними зборами, пройшла наступне схвалення на всенародному референдумі (25.05.1997 р.) та вступила в правову силу з 17.10.1997 р.

Необхідно вказати, що нова Конституція Польщі визначила демократичну модель самоврядування, яка була сформована на принципах децентралізації та корпоративізму. На її основі нові нормативні акти Польщі вже окреслювали введення основного трирівневого територіального поділу країни та визначали створення місцевого самоврядування на трьох рівнях – гміна (пол. gmina), повіт (пол. powiat) та воєводство (пол. wojewodztwo)⁸. Таким чином, новий адміністративно-територіальний поділ Польщі було практично сформовано в натурі та вже у січні 1999 року, як наслідок цілого ряду реформаторських кроків з впровадження структури територіального поділу та чіткого розмежування повноважень/відповідальності, які не перетинаються, а лише доповнюють одне одного. Ключовим бюджетоутворюючим чинником європейської моделі місцевого самоврядування є основні принципи: субсидіарність, гарантовані місцеві доходи та незалежність/самостійність в організаційно-управлінській діяльності від суб'єктів державної влади. Останні статистичні відомості головної служби Польщі (пол. Główny Urząd Statystyczny) мають таку змістову інформацію щодо територіальної організації: 16 воєводств, 314 повітів та 66 міст на правах повітів, 2477 гмін⁹.

Розглянувши нормативні й структурно-змістові трансформації в органах місцевого самоврядування, тепер ми спробуємо зупинитися

⁷ Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 20.07.1983 r. DzU. 1983. URL: www.isap.sejm.gov (дата звернення: 25.04.2022).

⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnian 2 kwietnia 1997 r. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1997. Nr 78. Poz. 483.

⁹ Podział administracyjny Polski. URL: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/> (дата звернення: 25.04.2022).

на окремих правових й практичних чинниках практики діяльності. Так, у результаті адміністративно-територіальної реформи було визначено базовий рівень самоврядування – *гміна* (*gmina*) (назва походить від нім. *Gemeinde* – спільнота, громада), яка має виконувати коло місцевих завдань, несе відповідальність за сталий розвиток: комунального господарства, місцевої економіки, громадських послуг, землекористування, дошкільної та базової освіти (гімназія), закладів охорони здоров'я, культури, бібліотек та місцевих доріг, транспорту.

Ключовим регуляторним актом Польщі є Закон «Про гмінне самоврядування» (*USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*), яким стали керуватися всі органи управління гміни⁸. Законодавець передбачив, що самоврядна територіальна громада – гміна – може бути за формою та змістом, сільською (до її складу не входить жодне місто) або міською (коли до міста входять інші території та поселення).

Гміна наділена власними повноваженнями та виконує громадські завдання від свого імені й під власну відповідальність, наділена правосуб'єктністю, а її самостійність захищається в судовому порядку. Нормативно передбачено, що в середньому кожна гміна включає в своєму числі жителів в кількості 5 тис. осіб та об'єднує певну кількість населених пунктів. Відповідно до вищевказаного закону визначено наявність в складі гміни таких допоміжних самоврядчих одиниць: *солтства* (*sołectwo*) переважно в селах та райони (*dzielnica*) й мікрорайони (*osiedla*) – у містах. До складу ради мають входити депутати в кількості – 15 осіб, а в гмінах до 20 тис. жителів – 21; до 50 тис. жителів – 23; до 100 тис. жителів – 25; до 200 тис. жителів та по трьох на кожних наступних 100 тис. жителів, але не більше як 45 депутатів¹⁰.

Основою роботи депутатського корпусу та органів управління гміни є тісна співпраця із громадою та окремими її представниками, адже польська традиція сформована на суспільній думці: локальні проблеми – то наша проблема, 90% проблем вирішується на місцевому

¹⁰ *USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/O/D19900095.pdf> (дата звернення: 25.04.2022).

рівні, активний громадський контроль за діяльністю місцевої влади, відповідальність за власний розсуд, власні надходження/кошти, тісною ефективною співпрацею з активом, прозорі й активні громадські слухання, реальна оцінка громадою результатів діяльності посадовців, довіра або втрата довіри, яка призводить до позачергової зміни вибору місцевої влади та проявам небайдужості до спільних справ громади.

Як відзначають окремі посадовці сучасної громади, «треба пам'ятати, що органи гміни покликані реалізувати визначені завдання, а гміна – це насамперед люди, це спільнота й усе, що належить мешканцям. Саме мешканці громади виносять рішення на загальному голосуванні, через вибори й референдум, або через посередництво органів гміни. А вїйт (пол. wójt) (у невеличких містечках – бурмістр (пол. burmistrz), у великих містах – президент (пол. prezydent)) чи депутати ради гміни – це представники мешканців»¹¹. Таким чином, можна окреслити основну суть роботи гміни і її управлінських й представницьких органів, яка направлена на створення комфортного і розвиваючого середовища в громаді.

На другому (середньому) рівні є місцевого самоврядування – *повіти* (powiat), які відповідно до польського Закону «Про повітове самоврядування» (USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym) й утворюються з певного числа гмін та функціонально відповідають за адміністративні і громадські послуги, публічну безпеку, спеціальні школи, повітові заклади: лікарні, установи культури та музеї, місцеві дороги¹².

На сучасному етапі розвитку публічного простору в Польщі діє 314 сільських та 66 міських повітів (в яких мешкає понад 100 тис. осіб). Повіти як самоврядування другого рівня виконують визначені законодавством громадські завдання від свого імені та під власну відповідальність, наділені державою правосуб'єктністю, а самостійність й незалежність повіту захищається в судовому

¹¹ Життя європейців: місцеве самоврядування в Польщі. 26.09.2014. URL: https://www.irf.ua/mistseve_samovryaduvan_polsha/ (дата звернення 25.04.2022).

¹² USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000528/U/D20220528Lj.pdf> (дата звернення 25.04.2022).

порядку, повітовий статут визначає його правовстановлюючий адміністративний устрій.

Відповідно до національного законодавства повіт функціонально виконує окреслені повноваження й громадські завдання, які мають над-гмінний характер, щодо: народної освіти; підтримки та охорони здоров'я; соціальної допомоги; політики в сфері розвитку сім'ї; підтримки недієздатних осіб; транспорту і громадських доріг; культури та охорони культурних цінностей; фізичної культури та туризму; геодезії, картографії і кадастру; управління нерухомістю; благоустрою територій і нагляду за будівництвом; водного господарства; охорони навколишнього середовища і природи; використання земель сільськогосподарського призначення, лісництва, рибальства у внутрішніх водах; громадського порядку та безпеки; протипаводкової, протипожежної охорони і запобігання іншим надзвичайним ситуаціям, які ставлять під загрозу життя та здоров'я людей, а також навколишнє середовище; протидії безробіттю, а також активізації місцевого ринку праці; охорони прав споживачів; утримання повітових об'єктів та установ громадського призначення, а також адміністративних об'єктів; оборони; розвитку повіту; співпраці з неурядовими організаціями. Повіт може на основі домовленості з органами урядової адміністрації виконувати делеговані завдання, які належать до сфери діяльності урядової адміністрації¹³.

Нормативно визначено, що органами повіту є: *рада* повіту (*rada powiatu*); *правління* повіту (*zarząd powiatu*). Рада повіту є органом, який приймає рішення і здійснює контроль на території повіту, з урахуванням положень про повітові референдуми. Рада обирається строком на чотири роки, рахуючи з дня проведення виборів. Депутати обираються на прямих виборах. Принципи та порядок проведення виборів до ради повіту, а також її чисельність визначаються окремим законом.

Правління повіту є виконавчим органом врядування громади, а до його складу входять за посадою – староста як його керівник і голова,

¹³ USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000528/U/D20220528Lj.pdf> (дата звернення: 25.04.2022).

заступник старости та члени громади. Суттєвою є норма про певні законодавчі обмеження щодо суміщення посад: членство в правлінні повіту не можна одночасно поєднувати з виборною посадою в органах самоврядування гміни чи воєводства, або з роботою в урядовій адміністрації, а також з мандатом депутата або сенатора Сейму.

Законом передбачена норма про рішення ради повіту з питання незатвердження звіту правління, яке за змістом рівнозначне внесенню подання про відкликання складу правління. Правління виконує завдання повіту з допомогою повітового староства, керівників повітових служб, інспекцій та охорони, а також керівників організаційних одиниць повіту, які разом утворюють спільну повітову адміністрацію. Ключовим є питання, що правління повіту виконує рішення ради повіту і завдання повіту, передбачені законодавством, зокрема: підготовка проектів рішень ради; виконання рішень ради; управління майном повіту; виконання бюджету повіту; прийняття на роботу і звільнення керівників організаційних одиниць повіту¹⁴.

На третьому рівні й має статус регіональної територіальної організації є *воєводство* (пол. *województwo*), яке займає найвищу ланку місцевого самоврядування у Польщі та виступає адміністративною одиницею в державі. Воєводське самоврядування є регулятором регіональної політики та виконує повноваження із формування стратегії розвитку регіону, бере участь у загальнодержавних відносинах, які направлено на сталий розвиток територій та забезпечення дотримання державних інтересів у розвитку певних сфер суспільства. Організацію діяльності регіональних органів влади визначає Закон «Про самоврядування воєводства» (*USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa*)¹⁵. У даному контексті необхідно відзначити, що в Польщі загальна кількість воєводств значно скоротилися за загальним числом: до початку публічної реформи їх було 36 одиниць, після трансформації – їх число встановлено на рівні 16 одиниць.

¹⁴ USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000528/U/D20220528Lj.pdf> (дата звернення: 25.04.2022).

¹⁵ USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000547/U/D20220547Lj.pdf> (дата звернення: 25.04.2022).

Відповідно до законодавства воєводство означає: 1) адміністративно-територіальну одиницю – регіональну самоврядну громаду; 2) найбільшу адміністративну одиницю принципово нового територіального поділу держави з метою здійснення громадської адміністрації. Нормативно визначено, що органи адміністрації воєводства (пол. *samorząd województwa*) діють на підставі і в межах, визначених законами Польщі. До сфери відповідальності і діяльності адміністрації воєводства належить виконання громадських завдань на рівні воєводства, виконання яких не належить органам урядової адміністрації. Законодавчо окреслено, що адміністрація воєводства: виконує передбачені законодавчими актами громадські завдання від свого імені та на свою відповідальність; володіє власністю воєводства; провадить самостійну фінансову діяльність на основі регіонального бюджету; володіє правосуб'єктністю; самостійність воєводства підлягає судовому захисту. Крім того, адміністрація воєводства визначає стратегію розвитку воєводства, яка враховує, зокрема, такі цілі: збереження польських традицій, а також розвиток і формування національної, громадянської та культурної свідомості жителів; веде політику розвитку воєводства; реалізує програми воєводства; стимулювання сталого економічного розвитку; підвищення рівня конкуренції та інновацій в економіці воєводства; збереження цінностей культурного та навколишнього середовища з врахуванням потреб майбутніх поколінь; формування та збереження територіальної цілісності^{16, 17}.

Адміністрація воєводства виконує завдання, які мають воєводське значення, визначені законами, зокрема, у регіональних сферах: народна освіта, вища освіта; охорона здоров'я; культура та її охорона; соціальна допомога; політика у сфері розвитку сім'ї; модернізація сільських районів; збільшення угідь; охорона навколишнього середовища; водне господарство; громадські дороги та транспорт; фізична культура

¹⁶ USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000547/U/D20220547Lj.pdf> (дата зв. 25.04.2022).

¹⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnian 2 kwietnia 1997 r. Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1997. Nr 78. Poz. 483.

і туризм; охорона прав споживачів; оборона; громадська безпека; протидія безробіттю та активізація місцевого ринку праці¹¹.

Відповідно до вищевказаного закону органами адміністрації воєводства постають: колегіальні органи – сеймик (пол. *sejmik*) воєводства та правління (пол. *zarząd*) воєводства. До складу сеймику воєводства входять депутати, які обрані на прямих виборах, загальною кількістю 30 депутатів у воєводствах, що нараховують до 2 млн. жителів та по 3 депутати на кожних наступних 500 тис. жителів¹⁸.

Наші дослідження підтверджують думку, що польське місцеве самоврядування за роки публічної реформи стало відігравати ключову власну й особливу роль, як органи заснування закладів освіти та контролю за рівнем задоволення жителів громади якісною освітою. Але за певними підсумками реформи вже можна стверджувати, що виконання завдань, які пов'язано із забезпеченням повноцінної освітньої діяльності, здійснило вплив на вибудовування процедур перетворення/трансформації місцевого самоврядування як ефективного суб'єкта управління комунальною власністю та розбудовника ефективного державного управління в країні. Освітня галузь має специфічну й особливу соціальну вагу в державі, є бюджетно запитуваною галуззю місцевої громади, яка впливає на рівень розвитку всіх інших сфер діяльності території¹⁹.

У Польщі децентралізація освіти здійснювалася в контексті загальної реформи в державі, адже основним гуманітарним напрямком стратегії розвитку постали загальні для місцевих галузей субсидіарні та самоврядні принципи, розбудова раціональної й демократичної адміністративної системи із глибоко ефективним/самодостатнім місцевим самоврядуванням і активними громадянами.

Загальні та ключові освітні завдання передавалися новим органам

¹⁸ USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000547/U/D20220547Lj.pdf> (дата звернення: 25.04.2022)

¹⁹ Безена І.М. Державне управління освітньою сферою в контекстах європейської інтеграції: регіональні аспекти. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського*. Серія: Державне управління. Том 32(71) № 1, 2021. С. 5–64.

місцевого самоврядування поступово протягом майже 10 років в період 1990–1999 роки, результатом стало досягнення ефективного рівня де-юре й де-факто. Але політики та практики-учасники реформи відмічають відносну незавершеність процедур реформи й реального прагнення, щоб самоврядні одиниці повноцінно відповідали, управляли і фінансували від власного імені й за власні кошти (а не за рахунок центральних фінансових субвенцій/трансферів) за передані заклади освіти.

Експерти з реформи польської освіти Гербст Миколай (Herbst Mikolay,) та Герчинський Ян (Herczynski Jan) стратегічно вкладали до її змісту значне число нових ідей з децентралізації публічної влади та освітньої сфери взагалі, яка у період 1990–1999 років почала послідовно реалізовуватися. В окреслений період реформи було розпочато поетапну передачу громадам функцій з управління дошкільними закладами та передавати ресурси для повноцінного фінансування, надалі було розпочато передачу повітовим органам місцевого самоврядування закладів освіти – від початкової школи до гімназійної освіти, позашкільних закладів²⁰.

Окрім того, органи місцевого самоврядування воєводського рівня відповідно до нормативного законодавства взяло на себе певні освітні зобов'язання регіонального рівня – управління публічними бібліотеками, педагогічними коледжами, закладами післядипломної педагогічної освіти, школи регіонального значення. Ідеологи польської реформи відмічають, що, крім процесів децентралізації влади як її ключового знаряддя демократизації країни, виконуються задачі із розвитку ключових важелів демократизації в освіті, формування загальної культури бюджетування закладів освіти громади та забезпечення змісту і якості освітніх послуг. Окремої уваги потребують практики надання адміністративних послуг, відкритості влади, прозорості діяльності, захисту самоврядування від тиску органів державної влади тощо.

²⁰ Правосуб'єктність на місцевому рівні: Польща. Звіт. U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку. Польща. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/videoconference-legal-personality-at-local-level-presentation-of-the-selected-european-country-cases> (дата звернення 25.04.2022).

Після початку війни на сході України у 2014 році, досвіду української сторони в контекстах особливої і територіально-значимої місії добровольчих батальйонів в ході боїв, в Польщі було ініційовано прийняття законодавчих актів про війська територіальної оборони (далі – ВТО) (пол. Wojska Obrony Terytorialnej – WOT), як одного із п'яти видів збройних сил країни. Починаючи з 2015 року проходять заходи із формування ВТО, як резервного компоненту армії²¹.

Починаючи з 30.12.2015 року розпочалося створення сучасної системи WOT у Польщі, що припало з призначенням повноважного зі створення територіальної оборони Міністром національної оборони, підписання Концепції створення WOT (25.04.2016 р.). Далі з 01.01.2017 року WOT розпочали свою діяльність на підставі закону «Про внесення змін до закону про загальний військовий обов'язок та деякі інші закони» (16.11.2016 р.), а з 29.03.2017 року структури набули спроможностей, розпочали офіційну діяльність, прийнявши під команду три перші бригади, військової присяги, повноцінне бюджетне фінансування, забезпечення високого та уніфікованого стандарту підготовки всіх солдатів шляхом створення мобільних навчальних команд.

Закон України «Про основи національного спротиву» (підписано 16.07.2021 р.) визначає, що добровольче формування – це воєнізований підрозділ, сформований на добровільній основі з громадян України, які проживають у межах території відповідної територіальної громади, який призначений для участі у підготовці та виконанні завдань територіальної оборони в межах території відповідної територіальної громади, охорони та захисту державного кордону; забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади, органів військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ (сил); охорони та оборони важливих об'єктів та комунікацій; боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; підтриманням правового режиму воєнного стану²².

²¹ Wojska Obrony Terytorialnej. URL: <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wojska-obrony-terytorialnej> (дата звернення: 25.04.2022).

²² Закон України «Про основи національного спротиву» (підписано 16.07.2021 р.) URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text> (дата звернення 25.04.2022).

Процеси демократизації та децентралізації в Україні окреслили найбільше вагомі проблеми, які виникають в ході реформи: кадрова проблема – ментальність та готовність до роботи в нових умовах та підходами; суспільне сприйняття актуальності процесів реформи і посилення впливу громадян на їх перебіг; тенденції суспільно-психологічних чинників та міжособистісних взаємовідносин; різнорівневість територіальних проблем та шляхи їх подолання; різне розуміння підходів й механізмів поступальності реалізації стратегій; економічна слабкість окремих територій (сільських, з моно-економічним розвитком, віддаленістю до міста тощо); проблеми корупції і її різновидів тощо.

Таким чином, досвід з демократизації й децентралізації влади Польщі є досить актуальним у процесі реформи публічного простору України. Для сучасних активних і ефективних процесів реформи в Україні постають питання: нормативного забезпечення демократичної розбудови органів місцевої самоорганізації на трьох рівнях «територіальна громада-район-область» в контексті польського досвіду – гміна-повіт-воєводство та чіткому розмежуванні їх сфер повноважень/відповідальності; завершення адміністративної реформи на рівні регіонів – області, та створення умов для обмеження втручання державних органів влади в питання самоврядування; формування самодостатніх громад, які ефективні, ведуть стратегії сталого розвитку території та мають ефективні комунікації з громадянами; визначення чітких обмежень в роботі органів самоорганізації та попередження корупції й діяльності в інтересах третіх осіб; стимулювання розбудові інструментів високого рівня відповідальності посадових осіб за ефективність діяльності для громади та процедури втрати довіри; орієнтування органів місцевої влади на дотримання стратегії розвитку направленої на комфортні умови життя громадян та дотримання прав людини; окреслення індикаторів особливої уваги до питання освіти і науки, що впливає на якісні зміни в середовищі територій; активна робота з реалізації міжрегіональної співпраці, партнерства, змагальності в середині між громадами Польщі та із відповідними територіями України; чіткість і динамізм діяльності направленої на підвищення рівня життя в громадах; розбудова системи територіальної оборони в контекстах сучасних викликів; тощо.

Список літератури

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnian 2 kwietnia 1997 r. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. 1997. Nr 78. Poz. 483.
- Podział administracyjny Polski. Główny Urząd Statystyczny. URL: <https://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/podzial-administracyjny-polski/>.
- Regulski J. Building Democracy in Poland: The State Reform of 1998 / J. Regulski; Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest : Open Society Institute, 1999. 55 p.
- Regulski J. Local government reform in Poland: an insider's story / J. Regulski; Local Government and Public Service Reform Initiative. Budapest: OSI/LGI, 2003. 263 p.
- Ustawa o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego z 20.07.1983 r. DzU. 1983. URL: www.isap.sejm.gov.
- USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900160095/O/D19900095.pdf>.
- USTAWA z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20220000547/U/D20220547Lj.pdf>.
- Wojska Obrony Terytorialnej. URL: <https://www.gov.pl/web/obrona-narodowa/wojska-obrony-terytorialnej>.
- Життя європейців: місцеве самоврядування в Польщі. 26.09.2014. URL: https://www.irf.ua/mistseve_samovryaduvan_polsha/.
- Закон України «Про основи національного спротиву». Підписано 16.07.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20#Text>.
- Зелиньські Я. Местная участвующая (Participatory) демократия в Польше. *Юридическая наука. Научный журнал*. 2013. № 4. С. 115–121.
- Правосуб'єктність на місцевому рівні: Польща. Звіт. U-LEAD з Європою: Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку. Польща. URL: <https://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/videoconference-legal-personality-at-local-level-presentation-of-the-selected-european-country-cases>.
- Чиркін А.С. Конституційні засади організації місцевого самоврядування в Польщі, Угорщині, Чехії : дис. канд. юр. наук : 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право». Юридичні науки ; Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого. Харків, 2017.