

УДК 352.075.26

DOI: <https://doi.org/10.32782/2415-8801/2019-6.3>**Лайкова К.М.***аспірантка кафедри «Менеджмент»,  
Національний університет «Запорізька політехніка»***Гудзь П.В.***доктор економічних наук,  
професор кафедри «Менеджмент»,  
Національний університет «Запорізька політехніка»*

## ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ПРОЦЕСУ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА У ПОЛЬЩІ

*У статті проаналізовано трансформацію процесу децентралізації місцевого самоврядування на прикладі України та Польщі, враховуючи три критерії для порівняльного аналізу, а саме: правовий, організаційний та фінансовий, опираючись на загальнонаукові методи (теоретичне узагальнення, порівняльний аналіз, графічний, аналітичний). Досліджено структуру, особливості місцевого самоврядування, а також визначено обсяг повноважень органів місцевого самоврядування в цих країнах, розроблена порівняльна характеристика систем адміністративно – територіального поділу в Україні та Польщі на основі організаційного критерію, висновок такий, що системи майже ідентичні. Аналізуючи досвід Польщі можна стверджувати, що процес реформування забезпечив створення ефективної системи публічного врядування на регіональному рівні. Запропоновано в рамках реформування децентралізації місцевого самоврядування використання досвіду Польщі в цій сфері, як засобу формування компетенцій місцевого самоврядування в Україні, який в подальшому можна застосовувати для проведення ефективних реформ.*

*Ключові слова:* децентралізація, місцеве самоврядування, гміна, територіальна громада, адміністративно-територіальна одиниця, реформування, місцевий бюджет.

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРОЦЕССА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ В УКРАИНЕ И В ПОЛЬШЕ

Лайкова К.М., Гудзь П.В.

*В статье проанализировано трансформацию процесса децентрализации местного самоуправления на примере Украины и Польши, учитывая три критерия для сравнительного анализа, а именно: правовой, организационный и финансовый, опираясь на общенаучные методы (теоретическое обобщение, сравнительный анализ, графический, аналитический). Исследована структура, особенности местного самоуправления, а также определен объем полномочий органов местного самоуправления в этих странах, разработана сравнительная характеристика систем административно – территориального деления в Украине и Польше на основе организационного критерия, вывод таков, что системы почти идентичны. Анализируя опыт Польши можно утверждать, что процесс реформирования обеспечил создание эффективной системы публичного управления на региональном уровне. Предложено в рамках реформирования децентрализации местного самоуправления применять опыт Польши в этой сфере, как средства формирования компетенции местного самоуправления в Украине, который в дальнейшем можно применять для проведения эффективных реформ.*

*Ключевые слова:* децентрализация, местное самоуправление, гмина, территориальная община, административно-территориальная единица, реформирования, местный бюджет.

## COMPARATIVE ANALYSIS OF THE DECENTRALIZATION PROCESS IN UKRAINE AND POLAND

Laikova Kateryna, Gudz Petro

*The article analyzes the transformation of the decentralization process of local self-government on the example of Ukraine and Poland, taking into account three criteria for comparative analysis, namely: legal, organizational and financial, based on general scientific methods (theoretical generalization, comparative analysis, graphical, analytical). The analysis of the structure and features of the system of state administration of district and regional levels in Ukraine, identified weaknesses of the systems and stated the importance of reforms. Emphasis is placed on the importance of the implementation of democratic reforms in Ukraine, as the process of decentralization greatly affects the economic development of the country, which is especially important for Ukraine and for the reform of society as a whole. The structure and scope of powers of local governments in the Republic of Poland are determined. It was established that the principle of decentralization was based on the administrative-territorial reform in the Republic of Poland. A comparative characterization of the systems of administrative-territorial division in Ukraine and Poland based on the organizational criterion is developed, the conclusion is that the systems are almost identical. The clear experience of decentralization in Poland has shown that Ukraine needs to develop a concept of implementing of state power decentralization, which will further become the basis for the implementation and preparation of relevant laws. The main direction of introduction of international experience in Ukraine is defined-further enlargement of territories with increase of the level of their financial capacity, which requires improvement of organizational and legal and financial mechanisms of realization of this process. It is proposed in the framework of reforming the decentralization of local self-government the use of the experience of Poland in this field as means of forming the competence of local self-government in Ukraine. The necessity of voluntary consolidation of territories in the united communities is formulated in the presence of the state control within the framework of the fulfillment of the functions assigned to it, which can be further used for carrying out effective reforms.*

*Keywords:* decentralization, local government, gmina, territorial community, administrative-territorial unit, reforms, local budget.

**Постановка проблеми.** Еволюція територіальної структури влади – її децентралізація, а саме запровадження територіального самоврядування, було одним із найважливіших завдань у ході становлення політичних та адміністративних систем у Центральній та Східній Європі після 1989 року. Після краху комуністичного режиму у 1990 році відбулися реформи територіального уряду, при яких були значні перетворення. Так як наша країна знаходиться на базовому етапі децентралізації, який почався ще у 2014 році, досвід інших країн особливо важливий та актуальний на сьогоднішній день.

Одним із найважливіших чинників більш динамічного розвитку нашої країни є необхідність у кваліфікованому державному управлінні, яке повинно відбуватися на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою країни.

Ставлячи питання про ефективне управління, польський науковець Т. Фрей зазначав, якщо казати коротко – це забезпечення добробуту громадян. Отже, це принципово відмінна точка зору від тієї, яка була

поширена в нас кількадесят років тому, коли говорилося про потенціал держави (в тому числі й адміністративного апарату) і про всюдисущі суспільні потреби, яким усе підпорядковувалося. При цьому суспільні потреби розумілись не як потреби всього суспільства загалом, а як щось невизначене, що ототожнювалось із державою та її бюрократією. Цей стиль управління, на жаль, до нинішнього дня залишається в посткомуністичних країнах [1, с. 17].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Питанню децентралізації влади та реформуванню місцевого самоврядування приділяли велику увагу вітчизняні вчені, серед яких: М.О. Баймуратов, який дослідив проблеми, що заважають побудові місцевого самоврядування європейського зразка [2], О.В. Батанов – провів дослідження муніципально-правових проблем підвищення ефективності функціонування громадянського суспільства в Україні [3], Я.А. Жаліло здійснив дослідження процесів децентралізації в Україні як фундаментальної інституційної зміни [4].

Але, не дивлячись на наявність нормативної бази, фахових розробок українських провідних вчених, процеси децентралізації та їх організаційне забезпечення залишаються недостатньо дослідженими. Тому задля досягнення позитивних результатів в процесі децентралізації необхідно спиратися на досвід європейських країн у проведенні реформи децентралізації для його подальшого використання в українських реаліях.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Метою статті є дослідження процесу децентралізації в Україні та у Польщі та визначення ефективності проведення даної реформи в порівняльному аспекті з досвідом сусідньої держави – Польщі.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На початку нашого дослідження необхідно звернути увагу на саме поняття децентралізація. Згідно J. Litvack поняття децентралізація означає передачу повноважень і відповідальності за публічні функції від центрального уряду підлеглим або майже незалежним державним організаціям і / або приватному сектору – являє собою складну багатогранну концепцію [5]. На думку А. Умланда, саме децентралізацію слід розглядати як процес, що зміцнює країну, протидіє федералізації та сепаратистським тенденціям. Як показав світовий досвід, значний ефект для розвитку економіки регіону та згуртованості країни загалом має успішна реалізація проектів територіального розвитку, які здійснюють і втілюють територіальні громади. Посилення спроможності громади дієво впливати на суттєві характеристики якості свого життя – основа її сталого розвитку на засадах інклюзивності [6].

Практика функціонування інституту місцевого самоврядування в Україні, починаючи з його конституційної легалізації в 1996 році, засвідчила, що більшість політиків та й простих людей починають розуміти, що це «зачароване коло» можна розірвати аж ніяк не через централізацію або псевдодецентралізацію, а лише через реальну й ефективну децентралізацію влади, передачу повноважень та ресурсів на нижчі рівні публічного управління – саме туди, де мешкають і куди спрямовують свої життєві устремління люди. До того ж слід мати на увазі: щойно виникає запитання, на які

рівні управління мають бути передані ці повноваження та ресурси, аби вони були використані максимально ефективно, одразу постає питання філософії, ідеології і змісту реформи децентралізації влади [2].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні було проведено в два етапи: підготовчий етап (2014 рік) та другий етап (2015-2017 рр.). Протягом 5 років інтегративного впровадження реформи децентралізації, її вірно вважають однією з найважливіших реформ в Україні за етап з 2014 року.

Етапи децентралізації мають різний характер і складність проведення, тому немає універсальної формули його реалізації. Сучасні дослідження свідчать, що в ході формування громадянського суспільства дійсно існує проблема досягнення необхідного балансу між державою та механізмами її впливу на нього, з одного боку, та громадянським суспільством і його механізмами саморозвитку і соціального контролю – з другого. Такий баланс є необхідним для побудови демократичної, правової, соціально орієнтованої держави [3].

Так, наприклад, у Польщі процес децентралізації зайняв приблизно десять років, Угорщині знадобилося десять місяців, Східній Німеччині близько десяти тижнів, а Чехословаччині – десять днів «оксамитової революції».

Необхідним кроком у реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, в першу чергу було привнести відповідні зміни до Конституції України, а також підготувати пакет нового законодавства, де основним питанням було б утворення виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізація місцевих державних адміністрацій в органи контролю-наглядового типу, а також надати точне визначення громади. На жаль, політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації, тому Уряд з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції.

В ході дослідження процесу децентралізації в Україні та у Польщі мною було виділено 3 найбільш системних критеріїв, для порівняльного аналізу, а саме: правовий, організаційний та фінансовий. Прикладом того є таблиця 1 в якій виділено правовий критерій у формі послідовних

Таблиця 1. Порядок проведення законодавчих реформ в Україні і Польщі

Етапи	Україна	Польща
Перший	2014-2016 роки проведення структурної реформи децентралізації, яка була сформована з двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування (децентралізації).	1970 рік проведення адміністративно-територіальної реформи на рівні гмін – із 4 313 громад були створені 2 394 значно більші одиниці, включаючи 247 міст, 26 міських районів, 1 546 сільських гмін і 575 утворень змішаного характеру. 1990 рік було прийнято Закон «Про територіальне самоврядування» (який з 1999-го отримав назву «Про самоврядування в гміні»), що став початком трансформації місцевих органів влади. Упродовж 1993-1997 років була підготовлена теоретична, правова та практична база для впровадження самоврядування на рівні повітів та воєводств.
Другий	31 серпня 2015 року Верховна Рада прийняла у першому читанні проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Цей законопроект, окрім положень щодо децентралізації влади містить політичні нашарування (особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих територіях Донецької та Луганської областей) і, на думку вищого керівництва, його неприйняття фактично призупинило реформу децентралізації влади.	У 1997 році нова Конституція закріпила децентралізацію місцевої влади. 1 січня 1999 року остаточно було запроваджено трирівневий територіальний поділ. Було проведено децентралізацію і демократизацію місцевого урядування – шляхом обмеження на рівні воєводств функцій державної адміністрації та запровадження адміністрації самоврядування на всіх трьох рівнях територіального поділу – гміни, повіту й воєводства. Для цього були прийняті ще 149 нових законів

Джерело: побудовано автором на основі [14; 15]

етапів законодавчих умов на основі яких здійснювалась реформа децентралізації в Україні та у Польщі.

На основі представленої інформації у таблиці 1 можна прийти до висновку, що перший етап реформування для Польщі і України проходив у складних економічних та політичних умовах, як наслідок це призвело до того, що у Польщі реформа була зміщена на чотири роки, а в Україні – до гальмування реформи місцевого врядування. Уже другий етап реформи децентралізації був впроваджений в період економічного зростання Польщі.

У 2018 році об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн. га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів. Закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. На кінець 2018 року реалізується вже 325 договорів про співробітництво. Цим механізмом скористалися 975 громад. Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 39 разів: з 0,5 млрд. в 2014 до 19,37 млрд. грн. у 2018 році. За рахунок цієї підтримки в регіонах та громадах реалізовано у 2015-2018 роках більше 10 тисяч проєктів. Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг дозволив делегувати органам місцевого самоврядування відповідної рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо [7].

Таким чином, важливими факторами, позитивного результату стали чіткість рішень, прийнятих владою, та бажання з боку територіальних громад мати більше повноважень, ресурсів і можливість здійснювати ініціативи місцевого самоврядування. Впровадження реформ з питань децентралізації, сприяли формуванню нового лідерства, а також більшій відповідальності та причетності громадян на місцевому рівні з метою ефективнішого і якісного управління громадами.

Органи місцевого самоврядування мають право в межах закону проводити регулювання і управління більшою часткою загальних справ, які входять до їх компетенції, виконуючи інтереси місцевого населення. Децентралізація сприяє повнішому розкриттю локального потенціалу, що, поряд з іншим, призводить до створення нових робочих місць, підвищення продуктивності праці, посилення капіталізації локальних ресурсів. На основі забезпечення змістовної та дієвої взаємодії членів громад формується мотивація до встановлення усталених мережевих взаємозв'язків, розширюються можливості відтворення людського капіталу на місцевому рівні. Різко прискорюється формування ідентичності членів громад, як у рамках їхньої активності в органах самоорганізації (локальна ідентичність), так і як власників людського капіталу, який реалізується на території громади (функціональна ідентичність). Поліпшуючи якість середовища життєдіяльності, місцеві громади формують матеріальні передумови для розвитку соціального капіталу [4].

З 2018 року розпочинається також реорганізація районів та формування адміністративних округів як тимчасової територіальної основи для організаційної побудови територіальних одиниць центральних органів виконавчої влади з урахуванням конфігурації госпiтальних округів, а також переформатування самої мережі територіальних органів центральних органів виконавчої влади, райдержадміністрацій та їх структур [8]. Зміни доходів у місцевих бюджетах протягом 2014-2019 років в процесі децентралізації представлені на рис. 1 та 2.

Процес децентралізації позитивно впливає на місцеві бюджети, так протягом 4 років – з 2014 по 2018 частка власних доходів місцевих бюджетів зросла на 1,5%, а за прогнозами в 2019 році частка складатиме 6,8%. Щодо власних доходів загального фонду місцевих бюджетів, то протягом чотирьох років вони зросли на 165,5 млрд. грн., а в 2019 році власні доходи складатимуть 267 млрд. грн. Уряд разом з Парламентом та Президентом змогли реалізувати перший етап реформи, при якому в Україні було сформовано 876 спроможних громад.

У власність громад передано 1,5 млн. га земель сільськогосподарського призначення. Зараз є необхідність закріпити те, що маємо, і почати новий етап – на нових рішеннях, забезпечити незворотність реформи. Серед нових завдань – затвердити нову територіальну основу країни – 100 спроможних районів і 1600-1800 спроможних громад, закріпити фінансову самодостатність місцевого самоврядування, сформувати ефективну систему управління, упорядкувати систему державного контролю, а також уникнути дублювання функцій [9].

Стовідсоткове покриття території об'єднаними громадами має завершитися навесні 2020 року. Беручи до уваги, що протягом 2015-2019 року відбулося об'єднання 3,9 тис. із загальних 10,9 тис. громад, а 64 % громад ще не об'єднано, отже, необхідне скоріше впровадження реформи децентралізації при чому, принцип добровільності, при цьому, залишиться базовим.

Організація децентралізації влади у кожній країні відбувається по-різному, згідно розвитку її історії, політичної й управлінської культури, економіки т.д., через це значні відмінності унеможливають розробку та впровадження загальної (універсальної) моделі ЄС. Незважаючи на це є деяка подібність в уміннях до вирішення низки проблем. Насамперед це відноситься до адміністративної ролі регіонального рівня, де федеральні (високо регіоналізовані країни) територіальні суб'єкти федерації протягом певного часу займалися вирішенням питань внутрішнього устрою.

Слід зазначити, що проведена реформа місцевого самоврядування вважається однією з найбільш успішних у Польщі. За її результатами оформилася нова система управління, побудована на децентралізації влади. Насамперед слід зауважити, що в Польщі 01.01.99 р. набув чинності новий триступеневий адміністративно-територіальний поділ, за яким держава стала поділятися на воєводства, повіти і гміни. На чолі держави – президент, воєводства – воєвода, повіту – староста, а гміни – вуйт, бурмістр чи президент міста [10]. На основі представленої інформації було сформовано табл. 2 в якій систему АТУ було розділено за організаційними критеріями.

Можна зробити висновок, що системи адміністративно-територіального устрою України та Польщі



**Рис. 1. Результати проведення фінансової децентралізації 2014-2019 рр. (частка власних доходів місцевих бюджетів)**



**Рис. 2. Результати проведення фінансової децентралізації 2014-2019 рр. (власні доходи загального фонду місцевих бюджетів)**

*Джерело: побудовано автором на основі [7]*

майже ідентичні і ґрунтуються на тривірневій системі, а саме: область/воєводство, район/повіт, громада/гміна – яка є базовою одиницею, до складу якої входить один або декілька населених пунктів і є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, які знаходяться на території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. Беручи до уваги адміністративно – територіальний поділ України та Польщі, то ми можемо побачити, що найнижчим рівнем АТП в Україні буде об'єднана територіальна громада, а в Польщі – гміна, яка вважається початковою, а також однією з найважливіших одиниць адміністративної влади у Польщі.

Також слід зауважити, що при реформуванні в Польщі найбільших змін зазнали саме на найнижчому рівні – рівні гмін. Згідно закону гміна, наділена статусом юридичної особи, а тому виконує функції від свого імені та під власну відповідальність. Рада гміни (керівництво гміни) обирається на загальних виборах місцевого самоврядування, а також правління, яке обирається радою гміни і здійснює виконавчу владу в ній. Але не дивлячись на це, виконавчу владу у гміні здійснює вуйт (у сільських гмінах), бурмістр (у місько-сільських гмінах) або президент (у великих міських гмінах), які обираються на виборах. В середньому кожна гміна налічує близько 5 тис. осіб. Процес функціонування гмін врегульоване законом «Про гмінне самоврядування».

Гміна не підкоряється повіту та воєводствам, і має власний бюджет. Окрім власної компетенції гміна може виконувати повноваження, віднесені до компетенції державної адміністрації (делеговані повноваження).

Органи місцевого самоврядування отримують фінансування в обсязі, необхідному для виконання поставлених завдань. Міста на правах повіту є одночасно гмінами – у таких випадках кордони повіту чітко відповідають кордонам гміни. З існуючих 2477 гмін – 1537 є сільськими, 638 – місько-сільськими та 302 міськими (65 гмін є одночасно міськими повітами) [11].

Модель влади змінилася на користь громад та реалізації їх прав на автономію. Знаходячись ще на перших етапах реформування, місцеве самоврядування зуміло забезпечити нормальну життєдіяльність громад, а також впоралось з більшою кількістю функцій, пов'язаних з управлінням коштами місцевого бюджету, завдяки своїй фінансовій незалежності. Це стало значним кроком у соціально – економічному розвитку сільських сіл та громад. Гміна може створювати у своєму складі менші територіальні відділи з власними владами, наприклад, солецтво, на чолі з обраним мешканцями села солтисом. В Україні це відповідно село на чолі з обраним мешканцями старостою. Отже, місцева влада отримала можливість займатися управлінням та розподіленням своїх власних ресурсів, а також додаткові повноваження і більшу відповідальність.

Представницьким органом мікрорайону є рада мікрорайону. Кількість членів ради залежить від кількості мешканців – якщо населення до 20 000 мешканців – 15 членів, якщо ж більше 20 000 – 21 делегат. Термін повноважень ради становить 5 років.

Вибори до рад мікрорайону відбуваються на принципах рівності, вільності шляхом таємного голосування. Подавати кандидатуру на членство до ради мікрорайону може будь – яка особа, наділена виборчим правом та зареєстрована на постійне проживання

Таблиця 2. Порівняльна характеристика системи адміністративно-територіального устрою України та Польщі

Організаційні критерії	Україна	Польща
Регіональний рівень	Область складається з районів і є територіальною основою організації і діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – обласної ради, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до області. В Україні нараховується 24 області.	Воєводство є адміністративною одиницею найвищого рівня в Польщі і займається реалізацією регіональних інтересів держави. На сьогоднішній день у Польщі нараховується 16 воєводств. Закон затверджує їх самостійність і власну юрисдикцію, як одиниці самоврядування. Загальна сфера діяльності воєводства полягає у економічному розвитку, міжнародній економічній співпраці, створенню стратегії розвитку регіону та проведення регіональної політики, розбудові соціальної і технічної інфраструктури, пошуку і поєднання публічних та приватних коштів, підтримки освіти й науки, забезпечення співпраці між наукою й промисловістю, охорони природи й культурної спадщини
Середній рівень	Район складається з громад. 20 районів в Україні вже повністю покриті ОТГ там районні органи втратили майже усі свої функції. Ще 154 райони покриті ОТГ більш ніж на половину. Кожна земельна ділянка у межах району належить до території однієї з громад цього району. Район є територіальною основою організації та діяльності органів виконавчої влади та органу місцевого самоврядування – ради району, яка представляє спільні інтереси громад, що належать до району.	Повіти – середня адміністративно-територіальна одиниця. Кількість повітів у Польщі складає – 380 сільських та 66 міських (міста на правах повіту). У Польщі до сфери обов'язків керівництва повітів включені всі локальні питання, що виходять за межі гміни, зокрема, охорона громадського порядку і загальна безпека, протипожежна безпека і захист від повеней, запобігання стихійним лихам і усунення їх наслідків, утримання загальних лікарень, боротьба з безробіттям, будівництво і утримання міжгмінних доріг
Первинний рівень	Громада, включає один або декілька населених пунктів, є територіальною основою здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що розташовані на території громади, формування і діяльності органів місцевого самоврядування. ОТГ може здійснювати місцеве самоврядування, безпосередньо, а також через органи місцевого самоврядування, шляхом самостійного регулювання суспільних справ місцевого значення та управління ними в межах Конституції і законів України. На 2019 рік нараховується 941 об'єднана територіальна громада	Гміна є найменшою самоврядною територіальною одиницею. До компетенцій гмін (gmina) відносяться усі публічні завдання, які не передбачені для інших суб'єктів, а саме: задоволення колективних потреб спільноти, виконання завдань делегованих центральним урядом, початкові школи, дитсадки, бібліотеки, будинки культури, місцевий транспорт. На 2019 рік на території Польщі функціонує 2 477 гмін: 1 537 сільських, 638 сільсько-міських та 302 міських (при загальній кількості міст 940, з них 66 – міст на правах повіту). Гміни можуть поділятися на дрібніші одиниці: поселення (osiedle) або ділянки (dzielnica) у містах та соліства (sołectwa) у сільській місцевості. Ці адміністративні одиниці підпорядковані гміні.

Джерело: побудовано автором на основі [12; 13]

на території мікрорайону. Разом із заявою кандидата подається список мешканців, що проживають на території мікрорайону, та делегують його (у Польщі вимагається переважно 15 або 20 підписантів) [11].

У польських законах немає уніфікованих норм для складання бюджету мікрорайонів (районів) у містах, внаслідок чого він формується по-різному в залежності від населеного пункту. Згідно ухвали міської ради № IX/126/VIII/2019 від 2 квітня 2019 року «Про детальні правила розрахунку бюджетних ресурсів для виконання завдань мікрорайонами та детальні повноваження щодо ведення фінансового управління через мікрорайони», мікрорайон має право управляти цільовими фондами, вільними ресурсами, коштами, призначеними для будівництва місцевих доріг, коштами, отриманими шляхом конкурсу на інвестиційні завдання («гранти») і т.д. Завдання, прийняті в плані, виконуються відповідними відділами або організаційними підрозділами міста.

Так містом у якому мікрорайони не мають власного бюджету є місто Краків. Ці райони до 31 жовтня року, що передує року формуванню бюджету складають проекти планів бюджету району та подають їх разом з інформацією щодо наявного комунального майна та

поясненнями правління міста. Управління фінансами мікрорайонів здійснюється в рамках міського бюджету щодо доходів та видатків. Розмір фінансових ресурсів для здійснення завдань округу регулюється міською радою Кракова щорічно в бюджеті (рис 3).

Допомогу в діяльності мікрорайонів та їх органів надають окремі структурні підрозділи міських рад. Наприклад, в м. Познані ухвалою президента міста № 26/2011 від 9 червня 2011 року «Про співробітництво між підрозділами Правління міста Познань та керівниками організаційних підрозділів міста з допоміжними підрозділами міста – мікрорайонами» визначено обов'язок організаційних підрозділів вживати заходів і сприяти виконання мікрорайонами завдань. У Кракові адміністративні, фінансові та бухгалтерські, а також правові та технічні та організаційні умови роботи Ради та Правління забезпечуються міським президентом; адміністративно-офісне обслуговування Рад та правління мікрорайонів здійснюється Управлінням мікрорайонів міста Кракова [11].

Підводячи підсумки щодо питання проведення децентралізації в Польщі, то хочеться додати, що завдяки проведенню цієї реформи було змінено багато речей, а саме: система освіти, охорони здоров'я, сис-

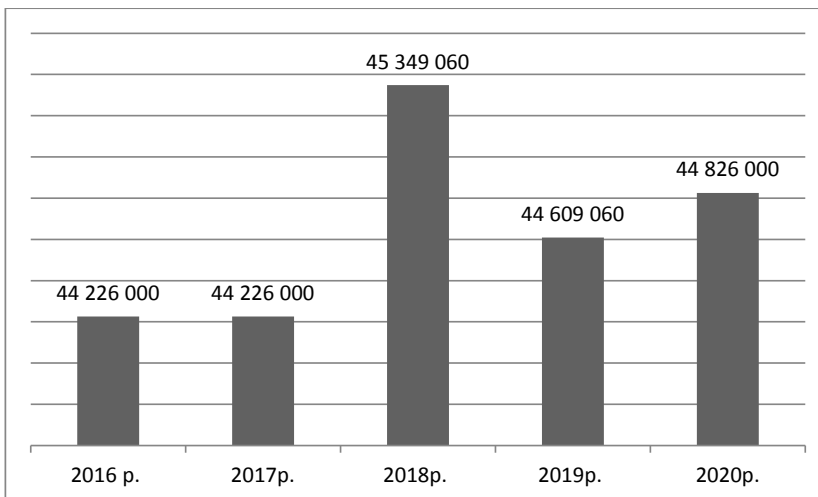


Рис. 3. Суми, які виділяють місту Кракову для проведення заходів і проєктів у 18 мікрорайонах протягом 2016-2020 рр.

Джерело: побудовано автором на основі [11]

тема перерозподілу коштів через бюджет тощо. Порівнюючи досвід України з Польщею, то можна зробити висновок, що кожна реформа, яка проводиться в нашій країні здійснюється відокремлено одна від одної, а тому відсутність такого системного підходу як у Польщі, коли до змін в територіально-адміністративному поділі додавалися інші не менш важливі реформи, поки не дає рушійних змін у цьому питанні.

**Висновки з проведеного дослідження.** В ході роботи було проведено аналіз процесу децентралізації місцевого самоврядування України та Польщі при якому було використано такі критерії для порівняльного аналізу, як: правовий, організаційний та фінансовий. Труднощі у процесі проведення реформи децентралізації пов'язані не тільки із необхідністю трансформації системи в загалом, але й можливі ризики на локальному та загальнодержавному рівні, коли для закріплення основ

децентралізації необхідно розробити план її використання на практиці, при цьому враховувати різні рівні та види цього поняття (горизонтальну та вертикальну, політичну, соціально-економічну, екологічну децентралізацію тощо). Як висновок повноцінне самоврядування, можливе лише за умов забезпечення його на всіх рівнях.

Таким чином, беручи до уваги досвід інших країн щодо питання децентралізації, то можна зробити висновок, що це поняття й досі залишається незрозумілим для більшості українців. При цьому впровадження такої системи в Польщі було зумовлено історичним досвідом, яке пов'язане із становленням та розвитком держави. Вивчення польського досвіду децентралізації показало, що Україні необхідно розробити концепцію впровадження децентралізації державної

влади, яка буде підґрунтям для впровадження і підготовки відповідних законів. Тому можна зробити висновок, що польська модель децентралізації є найбільш наближеною до українських реалій і досвід польських реформ може бути найбільш корисним при проведенні ефективних реформ місцевого самоврядування в Україні, а саме:

- подальше укрупнення територій із збільшенням рівня їх фінансової спроможності, а також необхідність вдосконалення організаційно-правового та фінансового механізмів реалізації даного процесу;
- надання більшої самостійності у прийнятті рішень щодо місцевих питань на користь населення;
- реформа децентралізації повинна базуватись на добровільному укрупненні територій в об'єднані громади при наявності контролю з боку держави в рамках виконання покладених на неї функцій.

1. Frey T. *Relacja urz d-obywatel a standardy dobrej administracji*. Biuletyn RPO.Materia y. 2007. URL: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12075630130.pdf> (дата звернення: 20.12.2019).

2. Баймуратов М. Децентралізація та компетенція місцевого самоврядування в Україні. Віче. 2015. № 12. С. 14–17.

3. Батанов О.В. Муніципально-правовий вимір ефективності функціонування громадянського суспільства в Україні. URL: [http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Batanov\\_O\\_V.pdf](http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Batanov_O_V.pdf) (дата звернення: 25.12.2019).

4. Жаліло Я.А. Децентралізація влади як інституційний чинник системної трансформації економіки. Вісник соціально-економічних досліджень. 2019. № 1(69). С. 69–82. URL: <http://oaji.net/articles/2019/2849-1572618229.pdf> (дата звернення: 25.12.2019).

5. Jannie Litvack *What is decentralization*. URL: [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html) (дата звернення: 21.12.2019).

6. Умланд А. Чотири геополітичні виміри децентралізації України. Дзеркало тижня. – 11.01.2019. URL: <https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352.html> (дата звернення: 12.12.2019).

7. Результати першого етапу децентралізації в Україні 2014–2018 роки. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 12.12.2019).

8. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон України № 71-19 від 28.12.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (дата звернення: 16.12.2019).

9. Уряд оновлює план дії по децентралізації та ініціює новий етап реформи. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10522> (дата звернення: 16.12.2019).

10. Досвід Польщі в рамках реформи децентралізації. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32049.html> (дата звернення: 16.12.2019).

11. Організація місцевого самоврядування Республіки Польща. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/orhanizatsiia-mistsevoho-samovriadiuvannia-respubliki-polshcha/> (дата звернення: 20.12.2019).

12. Конституція Польської Республіки. URL: [http://pravo.org.ua/img/books/files/1525439592pol\\_const\\_new\\_a5\\_web.pdf](http://pravo.org.ua/img/books/files/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf) (дата звернення: 27.12.2019).
  13. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (дата звернення: 27.12.2019).
  14. Адміністративний поділ Польщі. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративний\\_поділ\\_Польщі#Повіти](https://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративний_поділ_Польщі#Повіти) (дата звернення: 15.12.2019).
  15. Проект закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) від 01.07.2015. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55812](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812) (дата звернення: 27.12.2019).
1. Frey T. *Relacja urz d-obywatel a standardy dobrej administracji*. Biuletyn RPO. Materia y. 2007. URL: <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12075630130.pdf> (accessed 20 December 2019).
  2. Baimuratov M. *Detsentralizatsiia ta kompetentsiia mistsevoho samovriaduvannia v Ukraini*. Viche. 2015. № 12, pp. 14–17.
  3. Batanov O.V. *Munitsypalno-pravovyi vymir efektyvnosti funktsionuvannia hromadianskoho suspilstva v Ukraini*. URL: [http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Batanov\\_O\\_V.pdf](http://univer.km.ua/doc/tezy2018/Batanov_O_V.pdf) (accessed 25 December 2019).
  4. Zhalilo Ya.A. *Detsentralizatsiia vlady yak instytutsiinyi chynnyk systemnoi transformatsii ekonomiky*. Visnyk sotsialno-ekonomichnykh doslidzhen. 2019. № 1(69), pp. 69–82. URL: <http://oaji.net/articles/2019/2849-1572618229.pdf> (accessed 25 December 2019).
  5. Jannie Litvack *What is decentralization*. URL: [http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different\\_forms.html](http://www.ciesin.org/decentralization/English/General/Different_forms.html) (accessed 21 December 2019).
  6. Umland A.(2019) *Chotyry heopolitychni vymiry detsentralizatsii Ukrainy [Four geopolitical dimensions of decentralization of Ukraine]*. Available at: [https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352\\_.html](https://dt.ua/internal/chotiri-geopolitichni-vimiri-decentralizaciyi-ukrayini-299352_.html) (accessed 12 December 2019).
  7. *Rezultaty pershoho etapu detsentralizatsii v Ukraini 2014-2018 roky [Results of the first stage of decentralization in Ukraine 2014-2018]*. Available at: <https://decentralization.gov.ua/about> (accessed 12 December 2019).
  8. *Pro vnesennia zmin do Podatkovoho kodeksu Ukrainy ta deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo podatkovoi reformy: Zakon Ukrainy № 71-19 vid 28.12.2014 [On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Tax Reform: Law of Ukraine № 71-19 vid 28.12.2014]*. Available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/71-19> (accessed 16 December 2019).
  9. *Uriad onovliuie plan dii po detsentralizatsii ta initsiuie novyi etap reformy [The Government is updating the decentralization action plan and initiating a new phase of reform]*. Available at: <https://decentralization.gov.ua/news/10522> (accessed 16 December 2019).
  10. *Dosvid Polshchi v ramkakh reformy detsentralizatsii [Poland's experience in decentralization reform]*. Available at: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32049.html> (accessed 16 December 2019).
  11. *Orhanizatsiia mistsevoho samovriaduvannia respubliky Polshcha: web sait*. URL: <https://uplan.org.ua/analytics/orhanizatsiia-mistsevoho-samovriaduvannia-respubliki-polshcha/> (accessed 15 December 2019).
  12. *Konstytutsiia Polskoi Respubliki*. URL: [http://pravo.org.ua/img/books/files/1525439592pol\\_const\\_new\\_a5\\_web.pdf](http://pravo.org.ua/img/books/files/1525439592pol_const_new_a5_web.pdf) (accessed 27 December 2019).
  13. *Konstytutsiia Ukrainy: Zakon Ukrainy vid 28 chervnia 1996 r. № 254k/96-VR*. Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-вр> (accessed 27 December 2019).
  14. *Administrativnyi podil Polshchi*. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративний\\_поділ\\_Польщі#Повіти](https://uk.wikipedia.org/wiki/Адміністративний_поділ_Польщі#Повіти) (accessed 15 December 2019).
  15. *Proekt zakonu pro vnesennia zmin do Konstytutsii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady) vid 01.07.2015* (accessed 27 December 2019).

E-mail: laikova.93@gmail.com