

визначати найбільш чіткі та базові критерії для вибору суб'єкта висування, то тут кандидат мав звертати увагу на три базові показники: партійний бренд, регіон балотування, а також рівень ради, до якої проводилися вибори.

Таким чином, нова виборча система відзначилася типовими перевагами та недоліками, що характерні для мажоритарних і пропорційних виборчих систем, за відповідними компонентами. З одного боку, пропорційна складова дозволила якнайширше відбити електоральні вподобання електорату, з іншого – обрані ради відзначаються значним рівнем диференційованості, що здійснює негативний вплив на стабільність і ефективність як всієї політичної системи, так і конкретних обраних рад. Своєю чергою введення правила абсолютної більшості на виборах міських голів великих міст сприяло їх більшій відповідності електоральним перевагам населення та, відповідно, заслуговує позитивної оцінки. Перспективним наразі виглядає введення подібної

системи і на виборах голів менших населених пунктів.

#### ЛІТЕРАТУРА

Закон України про місцеві вибори. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015. № 37-38. Ст.366 URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/595-19> (дата звернення: 16.04.2018).

Центральна виборча комісія. URL: <http://www.cvk.gov.ua/> (дата звернення: 17.04.2018).

Кандидати на посаду міського голови. 25.10.2015. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM117?PT001F01=100> (дата звернення: 18.04.2018).

Відомості про обраних на посади міських, селищних, сільських голів. 25.10.2015 URL: [http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM003?PT001F01=100&pt00\\_t001f01=100](http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM003?PT001F01=100&pt00_t001f01=100) (дата звернення: 19.04.2018).

Результати виборів міського голови 25.10.2015. URL: <http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM048?PT001F01=100&PT005F01=0&PID102=5914&PF7691=5914&rej=0> (дата звернення 20.04.2018).

УДК 321.013:342.553 (438)

**Бровко О.В.**

Харківський національний  
університет імені В.Н. Каразіна

### РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ОЦІНКА ЕКСПЕРТІВ (ЧАСТИНА 3)

*Розглянуто успіхи та досягнення України в реформуванні місцевого самоврядування. Вказано на основні чинники, які перешкоджають проведенню АТР в Україні. Досліджено найбільш значимі досягнення Польщі при проведенні АТР та можливість їх імплементації в Україні. Розкрито та проаналізовано, окрім позитивного, негативний досвід реформування місцевого самоврядування Польщі, на який необхідно звернути увагу Україні, для того щоб врахувати його у процесі проведенні АТР в Україні. Дослідження проведено на основі глибинних інтерв'ю з провідними польськими експертами в сфері місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** *міське самоврядування, Україна, Польща, адміністративно-територіальна реформа, адміністративно-територіальний устрій.*

Бровко О.В.

### РЕФОРМИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ: ОЦЕНКА ЭКСПЕРТОВ (ЧАСТЬ 3)

*Рассмотрены успехи и достижения Украины в реформировании местного самоуправления. Указано на основные факторы, которые препятствуют проведению АТР. Исследованы наиболее значимые достижения Польши при проведении АТР и возможность их имплементации в Украине. Раскрыт и проанализирован кроме положительного негативный опыт реформирования местного самоуправления Польши, на который необходимо обратить внимание Украине, для того чтобы учесть его при проведении АТР в Украине. Исследование проведено на основе глубинных интервью с ведущими польскими экспертами в сфере местного самоуправления.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, Украина, Польша, административно-территориальная реформа, административно-территориальное устройство.*

Brovko O.

### REFORMING OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN UKRAINE: EXPERTS EVALUATION (PART 3)

*The article considers successes and achievements of the reformation of the local self-government in Ukraine. It is indicated the main factors hindering the conduct of the Administrative Territorial Reform. The most significant achievements of Poland during the implementation of Administrative Territorial Reform and the possibility of their implementation in Ukraine are investigated. The exploration of negative experience equally gives us a chance to understand which pitfalls Ukraine should avoid on its way to decentralization.*

*The research was conducted on the basis of deep interviews with the leading Polish experts in the field of the local self-government.*

**Keywords:** *local self-government, Ukraine, Poland, administrative-territorial reform, administrative-territorial structure.*

У процесі проведення реформи місцевого самоврядування Україна вивчає досвід (і позитивний, і негативний) адміністративно-територіальних реформ (АТР) зарубіжних країн. Особливе місце серед них традиційно відводиться Польщі – країні, що мала багато спільного з Україною як у далекому минулому, так і в епоху існування соціалістичного табору. З огляду на це надзвичайно важлива думка та поради експертів у сфері місцевого самоврядування Польщі стосовно демократичних змін у місцевому самоврядуванні України, що вже відбулися та тих, які ще необхідно провести. Тому дослідження оцінки реформування та сучасного стану місцевого самоврядування в Україні очима польських експертів уявляється нам актуальним і своєчасним завданням.

Проблемам сучасного стану та перспективам розвитку місцевого самоврядування в Україні у вітчизняній літературі було присвячено чимало робіт науковців. На особливу увагу заслуговують праці М. Баглай, Л. Воєводіна, А.Георгіци, Д.Златопольськи,

І. Ільїнського, А.Махненко, Б.Страшуна та інших, у яких піднімаються питання сучасного стану місцевого самоврядування, перспективи подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні та інші. Перелічені дослідження, як правило, проводились на основі аналізу наукової літератури, нормативно-правової бази та думки українських експертів у сфері місцевого самоврядування.

Ми ж вирішили дослідити перспективи подальшого реформування місцевого самоврядування в Україні на основі експертних суджень фахівців у галузі місцевого самоврядування Польщі – країни, яка швидко та вдало провела АТР та однією з перших східноєвропейських країн була прийнята до Ради Європи та Євросоюзу. 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 – представни-

ками Комісії місцевого самоврядування та регіональної політики, представниками місцевого самоврядування Польщі, а саме бурмістрами, старостою та секретарем ради гміни<sup>1</sup>. Ця стаття є третьою 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 статті представлений аналіз експертних оцінок реформування місцевого самоврядування в Україні, проаналізовано питання, що обговорювались під час глибинних інтерв'ю:

1) Як Ви вважаєте, які успіхи наразі має Україна у процесі реформування місцевого самоврядування і що найбільше їй заважає?

2) Що з досвіду Польщі під час проведення АТР, на Ваш погляд, Україна може запозичити?

3) Яких помилок Україні під час проведення АТР варто остерігатися?

#### **Перебіг та перспективи реформи місцевого самоврядування та АТУ в Україні**

За час незалежності України було багато спроб провести АТР та розбудувати місцеве самоврядування. Конституція України (1996 р.) у статті 7 закріпила принцип, згідно з яким в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування. У Конституції України воно визначається як «право територіальної громади – жителів села чи

добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи» (Конституція України).

На жаль, всі зміни проведені в місцевому самоврядуванні України не мали системного характеру. Зокрема було закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську Хартію місцевого самоврядування, ухвалено низку базових нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів місцевого самоврядування. Починаючи з 2014 р. відбувається найбільш комплексна спроба реформування місцевого самоврядування із залученням іноземних фахівців, зокрема 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету міністрів України була затверджена концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, що стало основою для прийняття в подальшому відповідних законів та проведення децентралізації у 2014-2016 рр. 7 грудня 2014 р. у Варшаві було підписано Меморандум про співпрацю між Україною та Польщею з підтримки реформи місцевого самоврядування, і в Україну прибули польські експерти та реформатори для допомоги у реалізації самоврядної реформи. Польща була однією з перших держав у 2014 р., яка почала допомагати Україні провести повномасштабні реформи у всіх сферах суспільного життя. Звернемося до думки польських експертів щодо української реформи

#### **Ефективність процесу реформування місцевого самоврядування в Україні з точки зору польських експертів**

Оцінюючи досягнення України в реформуванні місцевого самоврядування, польські фахівці вважають, що найважливішим успіхом є саме прагнення до змін і наявність перших кроків влади в цьому напрямку. Зокрема такої думки дотримується депутат Сейму РП А. Мацієвський. Він наголошує, що під час візиту до України бачив ці перші кроки та, на його думку, в останні двадцять років в Україні було мало зроблено щодо вдосконалення місцевого самоврядування, а в основному це був процес, який можна назвати спостереженням, тому наступні двадцять років необхідно докласти чимало

<sup>1</sup> Яцек Войницький-професор Варшавського Університету, докторнаук, експерт у сфері функціонування державного управління в Польщі та інших державах Європи

Лех Яньчук – професор Люблінського Католицького Університету Яна Павла II, доктор наук, експерт у сфері місцевого самоврядування  
Анджей Мацієвський – депутат Сейму РП, голова комісії місцевого самоврядування та регіональної політики

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

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

Стефан Шталковський – депутат Сейму РП  
Кшиштоф Ліс – староста Щецинського повіту  
Павел Міколаєвський – бурмістр гміни Білий Бір  
Рената Петкевич-Хмельовська – бурмістр гміни Борне-Суліново

Ярослав Черв – секретар гміни Госцерадув

зусиль для реформування місцевого самоврядування. «Тобто перед Україною стоїть важливе завдання. Вірю в те, що Україна успішно впорається з цим завданням, є тільки одне питання, чи вистачить терпіння громадянам України, а політикам – досвіду і ефективності» (Глибинні інтерв'ю).

Експерти вказують на те, що Україна намагається реформувати місцеве самоврядування, але на заваді стоїть відсутність досвіду державності та олігархічна система, яка не зацікавлена у незалежності органів місцевого самоврядування. Сила традицій місцевого самоврядування в Україні слабша, ніж в Польщі через брак досвіду державності протягом багатьох років, адже Україна була соціалістичною, централізованою державою, що управлялася навіть не з Києва, а з Москви, тобто, за словами експертів, була «суперцентралізація влади». І місцевому самоврядуванню, що зародилося в Україні в 90-х рр. було надзвичайно важко функціонувати згідно зі своїм призначенням, адже не було таких традицій, як у Польщі (Глибинні інтерв'ю).

Бурмістр Білого Бору П. Міколаєвський зазначив, що йому відомо, що в Україні у процесі реформування місцевого самоврядування намагаються застосувати польську модель. Експерт вважає, що найбільше реформуванню місцевого самоврядування Україні заважає сильна централізація держави та поділ її на олігархічні сфери впливу, що спричинює багато конфліктів інтересів. «Отже, Україні потрібно побороти олігархію, хабарництво, зробити владу прозорою, для того щоб громадяни побачили, що можуть на неї впливати» (Глибинні інтерв'ю).

Цікавою є думка професора Л. Янчука щодо причин довготривалості реформування місцевого самоврядування в Україні. Він вважає, що це пов'язано з відсутністю громадянського суспільства та з тим, що в Україні не було здійснено децентралізацію. «В Україні самі мешканці громади мають приймати рішення щодо місцевих справ, а не влада з Києва» (Глибинні інтерв'ю).

Отже, експерти, знайомі з процесами реформування в Україні, вважають, що за минулі роки було мало що зроблено, тому тепер потрібно дуже важко працювати, щоб досягти результату. Більшість з них вважає, що на заваді реформуванню місцевого самоврядування в Україні стоїть відсутність державності впродовж тривалого часу, суперцентралізація за радянських часів,

сьогоднішня політична ситуація в країні та олігархічна система.

### **Найбільш значимі досягнення Польщі при проведенні АТР, які можна було б імплементувати в Україні**

Унаслідок реформ, які провів польський уряд, зокрема адміністративно-територіальної, вдалося трансформувати Польщу в конкурентоспроможну державу, що може приймати економічні і політичні виклики та стати інтегрованою частиною Європи.

Успіх АТР в Польщі зумовлений тим, що вона була проведена на основі ефективного поєднання власних традицій та європейського досвіду і практики. Польські політики заклали в основу реформи такі базові принципи європейської цивілізації, як прозорість та відкритість, субсидіарність, побудова громадянського суспільства, гнучкість.

Ефективність АТР та успішний процес інтеграції Польщі до ЄС пояснюється значною мірою ефективним використанням спроможності та здібності локальних громад для власного розвитку (Шпортюк 2011).

Експерти підкреслюють, що у процесі реформування місцевого самоврядування Україна може запозичувати досвід країн Західної Європи, де місцеве самоврядування досить ефективно функціонує тривалий час, та країн ЦСЄ, які більш подібні та ближчі до України, але насамперед має впроваджувати цей досвід, спираючись на національні традиції і сучасні політичні реалії, тому що самоврядування буде українське – не польське, не французьке, не угорське. Зокрема професор Я. Войницький вказує: «якщо в Україні є тенденції до впровадження в життя прозорих правил, самоврядування буде мати фінанси і юридичну незалежність, то реформа буде успішною, але якщо фінанси самоврядування залежатимуть від олігархів, – не буде прозорих правил, натомість буде корупція, кліквівість, і тоді не буде жодної різниці між функціонуванням місцевого самоврядування в часи соціалізму і після реформування. Запозичення добрих інструментів не гарантує того, що буде зіграна добра мелодія, можна сфальшувати» (Глибинні інтерв'ю). Депутат Сейму Республіки Польща А. Мацієвський зазначає: «я не вірю в універсальну систему місцевого самоврядування і найгірше, що могла б зробити Україна – це повністю перейняти чийось систему: польську, скандинавську тощо та скопіювати її. Я вважаю, що то є найбільшою помилкою, це все одно якби ми в Польщі почали будувати штати або землі

за німецьким зразком. У польській традиції були і є воєводства, повіти, гміни» (Глибинні інтерв'ю). На його думку, сила самоврядування є в черпанні зі своїх коренів, самоврядних традицій. Політик зазначає, що багатство місцевого самоврядування полягає в тому, що в кожній державі воно має інший образ та устрій, який є в Польщі і не мусить бути в Україні (Глибинні інтерв'ю).

Опитувані вважають, що Україна могла б, спираючись на досвід Польщі, впроваджувати трирівневий АТУ, а також спосіб функціонування органів місцевого самоврядування. На думку депутата Сейму РП М. Голінської, Україна може запозичити досвід Польщі у сфері організації місцевого самоврядування і передачі гмінам певних форм прийняття рішень. Вона також зауважує, що «якщо вчитися на наших помилках, то тоді власне передача завдань згори має відбуватися з чітко визначеними повноваженнями для місцевого самоврядування з метою запобігання дублювання завдань» (Глибинні інтерв'ю). Бурмістр Борне-Суліново Р. Петькевич-Хмельовська вважає, що Україні необхідно активно інформувати громадян щодо суті АТР, доводити до відома суспільства важливість участі у місцевих виборах. Адже, на її думку, необхідно, щоб до ради йшли молодь, освічені фахівці, що знаються на реформуванні місцевого самоврядування інших країн. «Потрібно розуміти, чого Ви хочете і черпати досвід від близьких держав, як, наприклад, Польща, Естонія, адже в них реформа була проведена успішніше, ніж в Румунії, Болгарії, Словаччині чи Угорщині, де, на мою думку, було допущено багато помилок» (Глибинні інтерв'ю). На думку Бурмістра Білого Бору П. Міколаєвського, Україна повинна надавати можливість молодим українцям здобувати досвід в інших державах – стажуватися у певних одиницях місцевого самоврядування інших держав (Глибинні інтерв'ю).

Отже, основною думкою фахівців було те, що Україні потрібно вивчати та переймати досвід інших країн у реформуванні місцевого самоврядування, зокрема Польщі, але при цьому необхідно впроваджувати цей досвід, спираючись на національні традиції і сучасні політичні реалії. Також було зазначено, що для України важливо, щоб під час передачі завдань на місця були чітко визначені повноваження органів місцевого самоврядування, щоб завдання не дублювалися. Експерти підкреслили важливість активної

участі громадян України у виборах місцевих депутатів. На їхню думку, Україні добре було б, спираючись на досвід Польщі, також впроваджувати трирівневий поділ АТУ та не зупинятися тільки на проведенні АТР, а впроваджувати й інші реформи.

#### **Найбільш ймовірні помилки, при проведенні АТР в Україні, на основі досвіду Польщі**

Незважаючи на успішність реформи АТР Польщі, все ж таки були допущені деякі помилки. Недоліками реформи експерти вважають централізований розподіл публічних фінансів, що обмежує самостійність територіальних громад, залежність повітів і воєводств від коштів державного бюджету, велика різниця в обсязі ресурсів між сільськими і міськими гмінами й повітами, «партизація» виборів до органів місцевого самоврядування (Шпортюк 2011).

Експерти вважають, що Україні необхідно під час реформування уникати неоднозначних формулювань у нормативно-правових актах, щоб не припуститись помилок, що були допущені в Польщі, зокрема: певних записів, які можна по-різному тлумачити, компромісів, як, наприклад, створення занадто малих одиниць самоврядування, які не здатні себе утримувати. Також вони підкреслюють, що найголовнішим елементом реформи є фінансова автономія місцевого самоврядування, тобто якщо бюджет місцевого самоврядування в Польщі на 50% складається з власних коштів, то в Україні ця квота може бути ще меншою. На думку професора Я. Войницького, «фінансова автономія є ключовою в гаслі «стільки завдань, скільки грошей». Якщо місцевому самоврядуванню не вистачатиме фінансів, то делеговані йому завдання будуть фікційні, оскільки утримання шкіл, будівництва доріг потребує великих затрат. А субвенції і дотації – елемент додатковий і не може бути головним фінансовим джерелом для місцевого самоврядування» (Глибинні інтерв'ю). Науковець наголошує на тому, що не може існувати самоврядування, якщо його бюджет більше ніж на 50% складається з державних субвенцій та дотацій, у такому випадку відбувається централізація держави (Глибинні інтерв'ю).

Опитані вважають, що Україні в процесі проведення реформи потрібно мати достатньо терпіння, адже найбільшою проблемою у процесі реформування є брак терпеливості. Вони зазначають, що немає

успіху одного дня, всі політичні успіхи місцевого самоврядування пов'язані з тривалим підготовчим процесом. Депутат Сейму РП А. Мацієвський зазначає що це неправда, коли політик говорить, що певне досягнення тільки його заслуга. Наприклад, неможна говорити, що хтось самостійно інтегрував Польщу в ЄС, адже Польща входила в ЄС понад 10 років, і тому тодішній прем'єр Л. Міллер запросив на урочистість з приводу вступу Польщі до ЄС всіх колишніх прем'єрів, і власне тим він зазначив, що кожен з них на якомусь етапі вніс свій внесок у повноправне членство Польщі в ЄС. «Мудрість представника місцевого самоврядування полягає в тому, що новий бурмістр, вуйт повинен спілкуватися з тим, хто займав цю посаду раніше, щоб зрозуміти його плани, вислухати його думку» (Глибинні інтерв'ю).

На думку частини експертів, Україні необхідно чітко визначити джерела фінансування і обсяг завдань, потрібен також жорсткий контроль за видатками. Депутат Сейму РП А. Квечень вважає що, можливо, Україні, як і Польщі, було б достатньо дворівневого АТП: «Ми говоримо в Польщі про триступеневий поділ, але ми маємо ще воєводські адміністрації, тобто де-факто влада розподіляється по чотирьох рівнях, і я за те, щоб один із тих рівнів – повіти ліквідувати та зміцнити гміни» (Глибинні інтерв'ю).

Отже, експерти вказали на те, що реформування місцевого самоврядування – складний та тривалий процес, тому необхідно, насамперед, набратися терпіння та взяти до уваги те, що новообраній місцевій владі необхідно спілкуватися з тими, хто працював до неї, щоб осмислити їхні досягнення, невдачі та плани. Щоб не допустити помилок, яких припустилася Польща, – наголошують опитувані, дуже велику увагу потрібно приділити підготовці нормативно-правової документації, щоб всі закони були чітко сформульовані, і їх не можна було по-різному тлумачити. Також експерти підкреслили, що найголовнішим елементом реформи місцевого самоврядування є фінансова незалежність територіальних одиниць, тому необхідно,

щоб бюджет місцевого самоврядування в Україні як мінімум на 50% складала власні кошти та була відповідність між завданнями та фінансовими ресурсами для їх здійснення.

Таким чином, можна зробити висновок, що реформування місцевого самоврядування в Україні відбувається дуже повільними темпами і на заваді цьому стоїть відсутність тривалого історичного досвіду державності, суперцентралізація за радянських часів, сьогоднішня політична ситуація в країні та олігархічна система. У процесі проведення АТР Україні необхідно вивчати та переймати досвід інших країн, зокрема Польщі, але впроваджувати цей досвід потрібно спираючись на національні традиції і сучасні політичні реалії. На основі досвіду Польщі в проведенні АТР Україні під час реформування місцевого самоврядування, насамперед, потрібно передавати завдання на місця з чітко визначеними повноваженнями, заохочувати громадян до активної участі у місцевих виборах, впроваджувати трирівневий поділ АТУ та не зупинятися тільки на проведенні АТР, а впроваджувати й інші реформи. Враховуючи досвід Польщі, Україні варто остерігатися таких помилок, як можливість неоднозначного тлумачення нормативно-правових актів із реформування та функціонування місцевого самоврядування, відсутність фінансової автономії територіальних одиниць місцевого самоврядування.

#### ЛІТЕРАТУРА

Конституція України прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. (ред. від 02.03.2014 р.). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua> (дата хзвернення 1.03.2018)

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.

Шпортюк Н. Адміністративно-територіальна реформа в Польщі: досвід для України. 2011. URL: [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/-2011\\_02\(9\)/11snlpdu.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2011/-2011_02(9)/11snlpdu.pdf) (дата звернення 5.03.2018)