

МІСЦЕ ТА РОЛЬ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В РЕАЛІЗАЦІЇ ПОЛІТИКИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ: ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

THE PLACE AND ROLE OF THE TERRITORIAL COMMUNITY IN THE IMPLEMENTATION OF DECENTRALIZATION POLICY: THE POLISH EXPERIENCE AND UKRAINIAN REALITIES

Гулай В.В.,

*доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри міжнародної інформації
Національного університету «Львівська політехніка»*

Метою пропонованого дослідження є аналіз місця та ролі територіальної громади в реалізації політики децентралізації через компаративних підхід до польської та української практики. Відповідно до поставленої мети вирішені завдання, які знайшли своє узагальнення у висновках роботи. Основна увага зосереджена на аналізі реалізації засад децентралізації публічної влади під час проведення адміністративно-територіальної реформи у Польщі наприкінці 80-х – середині 90-х років ХХ ст. Окремо виділяються основні риси трансформації інституційно-процедурних засад формування та функціонування найнижчого рівня місцевого самоврядування в Польщі – гмін. Через впровадження у вітчизняний суспільно-політичний науковий дискурс публікацій сучасних польських дослідників розкрито тенденцію до використання на локальному рівні місцевого самоврядування нових форм громадської активності. Узагальнення основних засад трансформованої територіальної громади в адміністративно-територіальній системі публічної влади Польщі є підставою для вироблення пропозицій у процесі завершення децентралізації в Україні та формування дієздатних об'єднаних територіальних громад. Політико-правовий аналіз нових місцевих громад дозволяє вказати на позитивні наслідки формального завершення децентралізації в Україні через проведення 25 жовтня 2020 року виборів до голів й депутатів місцевих рад та депутатів районних та обласних рад, звернути увагу на ризиковий потенціал локального розвитку України на сучасному етапі. Для нейтралізації загроз на місцевому рівні публічної влади України доцільно, серед іншого, зосередитися на розвиткові залучення мешканців нових громад до завершення адміністративно-територіальної реформи України після місцевих виборів цього року, зокрема через включення їх активної частини до постійних та тимчасових інституційно-процедурних механізмів діяльності реформованої системи місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, адміністративно-територіальна реформа, Польща, Україна.

The purpose of the proposed study is to analyze the place and role of the territorial community in the implementation of decentralization policy through a comparative approach to Polish and Ukrainian practice. In accordance with the set goal were solved the tasks, which were summarized in the conclusions of the study. The main focus is on analysis of the implementation of the principles of decentralization of public power during the administrative-territorial reform in Poland in the late 80's-mid 90's of the twentieth century. The main features of the transformation of institutional and procedural principles of formation and functioning of the lowest level of local self-government in Poland – gmin are singled out. Through the introduction of publications of modern Polish researchers into the domestic socio-political scientific discourse is revealed the tendency to use new forms of public activity at the local level of local self-government. Generalization of the basic principles of the transformed territorial community in the administrative-territorial system of public power in Poland is the basis for the development of proposals in the process of completing decentralization in Ukraine and the formation of viable united territorial communities. Political and legal analysis of new local communities allows to indicate as positive consequences of the formal completion of decentralization in Ukraine through the elections of October 25, 2020 to chairmen and deputies of local councils and deputies of district and regional councils, and to pay attention to the risk potential of local development of Ukraine at the present stage. To neutralize threats at the local level of public authority in Ukraine, it is advisable to, among other things, to focus on developing the involvement of new residents of communities in the completion of the administrative-territorial reform of Ukraine after this year's local elections, in particular, through the inclusion of its active part in the permanent and temporary institutional and procedural mechanisms of the reformed system of local self-government.

Key words: decentralization, territorial community, administrative-territorial reform, Poland, Ukraine.

Постановка проблеми. В останні роки Україна здійснює активний перехід до нової моделі територіальної організації влади, що ґрунтується на децентралізації та формуванні дієздатних інститутів місцевого самоврядування, – об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Цілком очевидно, що досягнути нової якості місцевого самоврядування неможливо без докорінної зміни підходів до розуміння їхніх інституційно-процедурних засад

функціонування територіальних громад із урахуванням досвіду інших країн, які досягнули позитивних результатів у реалізації політики децентралізації в умовах завершення демократичного транзиту.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Теоретичні та прикладні аспекти трансформації місця та ролі територіальної громади в реалізації політики децентралізації знайшли своє

відображення насамперед у роботах вітчизняних політологів С. Байрака, А. Бортнікової, О. Бровка, А. Дашкович, Г. Зеленько, М. Лендзьель, Н. Ротар та ін.

Окремий пласт української наукової бібліографії даної теми становлять дослідження таких сучасних юристів О. Батанова, В. Гробою, А. Лукашенка та ін.

Поряд із політологічною та правничою літературою доцільно окремо вказати на наукові результати вітчизняними фахівцями з державного управління П. Вороною, Т. Кубай, О. Лазор, О. Мочкова та ін.

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Попри те, що окремі теоретичні та прикладні аспекти децентралізації політико-управлінських процесів на рівні органів місцевого самоврядування знайшли своє відображення в роботах вітчизняних політологів, юристів та фахівців із державного управління, але, по-перше, недостатнім можемо вважати включення до вітчизняного суспільно-політичного дискурсу актуальних публікацій польських колег з означеної тематики; по-друге, відсутні публікації, присвячені завершенню децентралізації через проведення виборів голів та депутатів новоутворених місцевих рад та депутатів районних та обласних рад 25 жовтня 2020 року; по-третє, не можна поза увагою вітчизняної науки залишити ризиковий потенціал політики децентралізації 2015–2020 рр., що несе виклики та загрози для національної безпеки України.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою пропонованого дослідження є аналіз місця та ролі територіальної громади в реалізації політики децентралізації через компаративних підхід до польської та української практики.

Для реалізації поставленої мети поставлено такі дослідницькі завдання:

- показати значення процесів децентралізації для становлення демократичних інститутів як польського, так і українського суспільств;
- узагальнити основні політико-правові підходи до визначення територіальної громади та її характерних рис в Республіці Польщі та Україні;
- вказати на інституційно-процедурні засади функціонування польської гміни;
- акцентувати на негативні прояви реалізації політики децентралізації та шляхи мінімізації їх ризикового потенціалу для подальшого функціонування новоутворених місцевих громад та національної безпеки Української держави в цілому.

Методологічну основу дослідження становлять загальнофілософські, загальнологічні та спеціально-наукові методи.

Дослідження механізмів творення дієздатних територіальних громад у процесі реалізації

політики децентралізації визначається потребою всебічного аналізу теми та базується на комплексному підході з використанням історичного, неонституційного, системного, структурно-функціонального та компаративного та інших підходів.

Виклад основного матеріалу. Польський дослідник Е. Лещинський зауважує, що ефективнішому функціонуванню державних структур слугує децентралізація держави та зростання ролі самоврядного сектору у вирішенні проблем громадян [1, с. 83].

У межах певної соціально-територіальної системи кожна територіальна спільнота здійснює свої функції: відтворення людини, участь у територіальному поділі праці і через нього в соціальному відтворенні в масштабах усього суспільства. Водночас територіальні спільноти відрізняються між собою за своєю внутрішньою соціальною структурою, рівнем її розвиненості, політико-юридичним статусом [2, с. 91].

Найбільш стійкі політичні зв'язки формуються на рівні територіальної громади (за місцем проживання в межах населеного пункту або його частини), значною мірою зумовлені локальними чинниками – історичними, соціально-культурними, економічними тощо – місцевого політичного середовища, досягнення яких можливе в рамках комплексного дослідження згаданих чинників [3, с. 83].

Можемо погодитися з вітчизняними колегами, що метою перетворень системи територіальної організації влади є побудова децентралізованої моделі організації влади, яка була б спроможна в умовах ринкової економіки результативно та ефективно впливати на процеси соціально-економічного і культурного розвитку територій, забезпечувала б якісний рівень надання управлінських послуг населенню на рівні європейських стандартів, була здатна до самовдосконалення і саморегуляції [4].

Відповідно, механізмом формування демократичного і ефективного місцевого самоврядування є децентралізація, яка забезпечує передачу частини владних повноважень самоврядним структурам. Об'єктом же самої децентралізації є територіальна громада як локальна соціальна система, яка спроможна реалізовувати управлінську функцію [5, с. 270].

Історичний досвід підтверджує, що польське суспільство надає перевагу, хоч в різних різновидах, демократичним формам здійснення влади, не спостерігається національних прагнень до конструювання структур, характерних структур для тоталітарних держав [6, с. 101].

Проте до 1989 р. в Польщі адміністративна система була централізованою і базувалася на принципі переваги відомчих структур, що унеможливило проведення соціальної та економічної політики в масштабах країни на регіональному

та локальному рівні. Необхідно було провести глибоку структурну реформу публічної адміністрації, яка була розпочата у формі територіальної організації країни і децентралізації [7, с. 78].

Політична сфера була поєднана із чисто адміністративними функціями, як і в інших країнах соціалістичного блоку. Була необхідна глибока структурна реформа публічної адміністрації, яка була розпочата у формі територіальної організації країни та децентралізації [8, с. 140].

Можемо погодитися із С. Байраком, що визначальний напрямок реформування полягав у трансформації основних організаційних принципів до демократичних стандартів: демократичний централізм замінювався принципом децентралізації управління; формальні вибори – принципом плюралізму; принцип ієрархії та супідрядності – принципом координації [9, с. 256].

Перший крок до цього Польща здійснила через чітке розмежування предметів відання у вирішенні місцевих справ між територіальними органами політичної влади й органами самоврядування. Для цього вона мала провести адміністративно-територіальну реформу і розмежувати самоврядні одиниці на трьох рівнях – воєводства, повіту та громади нижнього рівня (гміни) [10, с. 147–148].

Засадничими вартостями територіального самоврядування визнаються: автономія локальних спільнот, демократія та участь у процесах здійснення влади, ефективність у вирішенні збірних потреб [11, с. 86].

Польські автори вказували, що децентралізація, відокремлена від локальної демократії, може призвести до того, що влада опиниться в руках самоврядних груп, які не здатні ефективно виконувати адміністративні завдання [12].

Під час польської адміністративно-територіальної реформи особи, відповідальні за неї, додержувалися принципу, за яким кожна одиниця поділу виступала б ще й одиницею місцевого самоврядування з відповідним обсягом повноважень. Конституція Польщі, що є унітарною державою, як і Україна, містить принципи солідарності, субсидіарності, децентралізації та надання правосуб'єктності місцевим спільнотам [10, с. 148].

Польський уряд опікується питаннями зовнішньої політики, національної безпеки та оборони, розробкою стратегічних напрямів розвитку держави. У свою чергу, місцева влада розглядає такі питання, як: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення [13, с. 11].

Найнижчим рівнем місцевого самоврядування, базовою одиницею адміністративно-територіального устрою Республіки Польща є гміна:

а) наділена статусом юридичного і самостійного суб'єкта у виконанні власних завдань; б) для виконання своїх функцій володіє власними і додатковими доходами (у вигляді субвенцій); в) наділена правом власності на комунальне майно; г) для захисту її самостійності передбачено судовий порядок [14, с. 63].

Можна сказати, що фундаментальною зміною стало відновлення гмінного самоврядування як першого кроку до побудови громадянського суспільства [8, с. 140].

Поляки хочуть мати реальний вплив на владу та мати відчуття, що жодні рішення, які їх стосуються, не приймаються без їхньої участі, тобто без публічних дебатів [15, с. 201]. Новою формою безпосередньої демократії стають різні інститути суспільного та громадського діалогу [16, с. 62].

Я. Ковалік пише, що викликом стало впорядкування процедур суспільних консультацій, які – під суспільним тиском – з'являються щораз частіше у практиці локальних спільнот Польщі [11, с. 98].

Так, М. Калісяк-Мендельська акцентує на формуванні поля активної і творчої участі громадян у здійсненні публічної влади, спільному творенні напрямів суспільно-господарських дій на місцевому та регіональному рівнях Польщі [17, с. 8].

Зокрема, в останнє десятиліття в польському локальному самоврядуванні спостерігається інтерес до інноваційних підходів до управління під кутом зору суспільного діалогу через участь [18, с. 135]. Відповідно, вибір однієї з наявних форм участі громадян зумовлюється рівнем демократичності та професійності влади, активністю громадян та типом проблеми [19].

Проявами локальної участі виступають, поряд із участю у виборах, різні форми активності, що виявляються в ефекті ментальної ідентифікації членів локальної спільноти навколо справ, які належать до категорії «спільного добра» [11, с. 88]. Зокрема, польське законодавство визначає локальну ініціативу як нову форму реалізації публічних завдань через самоврядну адміністрацію у співробітництві з мешканцями [20, с. 134].

Виходячи з викладеного польського досвіду територіальної громади як основи місцевого самоврядування, далі слід зупинитися на актуальному стані даної проблеми в Україні.

Цілком очевидно, що демократична трансформація політичної системи України неможлива без докорінного реформування місцевого самоврядування на засадах децентралізації, субсидіарності й відповідальності влади перед місцевою територіальною громадою [21, с. 14].

Перехід від тоталітарно-централізованої моделі державного управління до демократично-децентралізованої потребує розуміння основних тенденцій, реалізація яких в окремих країнах світу призводить до різних моделей розподілу державної влади між

центром та регіонами, становлення і розвитку місцевого самоврядування як найбільш демократичного інституту публічної влади [22, с. 35–36].

Ступінь взаємодії органів місцевого самоврядування із членами територіальної громади суттєво впливає на демократизацію суспільства та його інституціоналізацію, дає змогу громадянам коригувати та контролювати рішення органів місцевого самоврядування відповідно до своїх потреб [23, с. 399].

Можемо наголосити на розвиткові інституційно-процедурних інструментів максимального залучення активної частини населення до завершення адміністративно-територіальної реформи України після місцевих виборів 25 жовтня 2020 року.

Важливим результатом становлення місцевого самоврядування в Україні стало усвідомлення ролі територіальної громади у системі української державності: сильна місцева громада – основа сильної держави [24, с. 355].

Цілком очевидно є необхідність розроблення інноваційних механізмів розвитку територіальної громади, зміцнення її дієздатності, винаходження та впровадження нових форм залучення громадян до управління місцевими справами, налагодження двостороннього зв'язку між населенням та органами місцевого самоврядування [25, с. 100].

Одночасно не можна не вказати на очевидні загрози від маніпулювання громадською активністю у процесі творення нових місцевих громад. Так, у 2014–2016 рр. в Україні з'явилися групи людей, що проголошували себе «територіальними громадами» різних сіл, селищ, міст, не визнаючи легітимності органів місцевого самоврядування та державної влади України [26].

На звершення змушені констатувати, що подібні дії спостерігаються навіть після проведення

25 жовтня ц.р. місцевих виборів. Так, 7 грудня, у селі Верхня Рожанка, що на Соколівщині, кілька місцевих жителів провели збори, на яких оголосили про створення сільської ради, а також ухвалили рішення про те, що державним прапором у селі буде жовто-блакитний стяг, а не блакитно-жовтий, як встановлено Конституцією України. Якщо вірити ініціатору цього заходу мешканцеві м. Дніпра, А. Балахніну, то вже утворений 42 аналогічний «орган самоврядування» [27].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Отже, механізмом формування демократичного та ефективного місцевого самоврядування є децентралізація, яка забезпечує передачу частини владних повноважень самоврядним структурам на місцях. Децентралізація стала важливою передумовою інституціоналізації демократії у Польщі, та аналогічні процеси прогнозовано повинні завершитися в Україні після місцевих виборів 25 жовтня 2020 року. Головною метою перетворень системи територіальної організації влади в Україні розглядається побудова децентралізованої моделі організації влади, що спирається на дієздатні місцеві громади. Очікуваними результатами реформування місцевого самоврядування й завершення децентралізації влади в Україні має стати створення сприятливих правових умов для максимально широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень на рівні інститутів місцевого самоврядування. Поряд із позитивними здобутками процесу децентралізації на сьогоднішньому етапі трансформації територіальної організації публічної влади в Україні необхідно вказувати на окремі негативні прояви, що вимагають адекватного реагування з метою мінімізації ризиків для Української держави, що може стати предметом наступного дослідження.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Leszczyński M. Decentralizacja funkcji społecznych państwa. *Colloquium Wydziału Nauk Humanistycznych i Społecznych Akademii Marynarki Wojennej*. 2013. № 3. S. 71–84.
2. Татаренко Т.М. Організація життєдіяльності територіального простору в контексті системної модернізації українського суспільства. *Держава і право. Серія: Політичні науки*. 2016. Вип. 71. С. 89–104.
3. Цумарев М.І. Культура локальної демократії: структура й функції. *Політикус*. 2018. Вип. 1. С. 83–87.
4. Січкара О., Баштанник В. Становлення і розвиток механізмів місцевої демократії в контексті європеїзації територіальної організації влади. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2009. Вип. 3. URL: [http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03\(3\)/09soktov.pdf](http://www.dbuara.dp.ua/vidavnictvo/2009/2009-03(3)/09soktov.pdf).
5. Кубай Т.Є. Місцеве самоврядування як інститут демократичного суспільства: управлінсько-правовий аспект. *Ефективність державного управління*. 2015. Вип. 42. С. 266–273.
6. Magiera M. Społeczeństwo obywatelskie jako niezbędny komponent współczesnej demokracji. *Uwarunkowania i mechanizmy partycypacji politycznej* / pod red. naukową M. Rachwała. Poznań: Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, 2017. S. 101–110.
7. Бровко О.В. Історія формування місцевого самоврядування в Польщі. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін*. 2017. Вип. 21. С. 74–79.
8. Бровко О.В. Особливості адміністративно-територіальної реформи Польщі. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія: Питання політології*. 2013. № 1073. Вип. 24. С. 136–141.

9. Байрак С. Місцеве самоврядування Республіки Польща: особливості становлення та засади функціонування. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2013. Вип. 3. С. 255–262.
10. Шпортюк Н.Л. Особливості утворення територіальної організації самоврядування посткомуністичних держав (на прикладі Польщі). *Держава та регіони*. Серія: Державне управління. 2011 р. № 4. С. 147–151.
11. Kowalik J. Aktywność obywateli w samorządzie gminnym z perspektywy władz lokalnych. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*. 2010. Vol. XXII, 1 Sectio K. S. 85–106.
12. Grotkowski M. *Decentralizacja i dekoncentracja podmiotów administracji publicznej w Polsce*. URL: http://www.fsap.pl/documents/publications/Decentralizacja_i_dekoncentracja_administracji_publicznej_w_Polsce.pdf.
13. Архипенко І. Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України. *Державне управління та місцеве самоврядування* : збірник наукових праць. 2018. Вип. 4. С. 7–15.
14. Долецький З., Матій П. Гміни та повіти в системі місцевого самоврядування Польщі. *Вісник Української академії державного управління при Президентові України*. 2001. № 2. С. 62–64.
15. Du Vall M. Nieposłuszeństwo obywatelskie w XXI wieku. *Dylematy polskiej demokracji* / red. nauk. Łukasz Danel i Jerzy Kornaś. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, 2012. S. 189–203.
16. Gilejko L. K. Trzy wymiary demokracji: polskie problemy. *Dylematy polskiej demokracji* / red. nauk. Łukasz Danel i Jerzy Kornaś. Kraków: Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej, 2012. S. 59–73.
17. Kalisiak-Mędelska M. Partycypacja społeczna na poziomie lokalnym jako wymiar decentralizacji administracji publicznej w Polsce. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2015. 337 s.
18. Hajduk S. E-partycypacja jako nowoczesna forma komunikacji w zarządzaniu przestrzennym miast. *Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów / Szkoła Główna Handlowa*. 2018. № 170. S. 135–140.
19. Драшкович А. Політична участь громадян в процесі прийняття владних рішень. *Політологічні записки*. 2013. № 7. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Polzap_2013_7_28.
20. Olender A. Inicjatywa lokalna. *Partycypacja obywatelska – decyzje bliższe ludziom* / pod red. A. Maszkowskiej i K. Sztop-Rutkowskiej. Białystok, 2013. S. 133–140.
21. Бортнікова А.В. Структурні зміни Луцької міської ради в умовах демократичної трансформації України. *Політичне життя*. 2018. № 1. С. 14–19.
22. Громадівська модель самоврядування в Україні: колективна монографія / за редакцією: Ю.М. Бардачова, І.П. Лопушинського, Р.М. Плюща. Херсон: В.С. Вишемирський, 2019. 707 с.
23. Гладій В.І. Діяльність громадського сектору як чинник впливу на ефективність органів місцевого самоврядування. *Гілея: науковий вісник*. 2015. Вип. 102. С. 398–402.
24. Жовнірчик Я.Ф. Територіальна громада в системі місцевого самоврядування. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права*. 2004. № 4. С. 353–355.
25. Васильєва Н.В., Бойко О.П. Роль партисипативної демократії в побудові громадянського суспільства в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. 2015. № 2. С. 98–105.
26. Фейкові громади: загроза національній безпеці. URL: <http://decentralization.uacrisis.org/fake>.
27. Дудар О. Карпатський сепаратизм: у Верхній Рожанці створили «сільраду» і перевернули державний прапор. *Дивись інфо*. 2020. 8 грудня. URL: https://dyvys.info/2020/12/08/karpatskyj-separatyzm-u-verhnij-rozhantsi-stvoryly-silradu-i-perevernuly-derzhavnyj-prapor/?fbclid=IwAR0T0u3-d5WV3qIBzumSc57J5EpKW256GWL0DXpc9E_gXw_tVWzGuPX5o.