

Сергій Байрак

Волинський національний університет імені Лесі Українки

ШЛЯХИ ОПТИМІЗАЦІЇ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ДОСВІДУ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Аналізується реформа системи місцевого самоврядування Республіки Польща. Визначаються характерні риси процесу реформування, а також можливості адаптації польського досвіду до українських реалій.

Ключові слова: місьцеве самоврядування, реформа, оптимізація, адаптація, демократія.

Bajrak Sergiusz. Sposoby optymalizacji funkcjonowania organów samorządu terytorialnego na Ukrainie w kontekście doświadczeń Polski.

Autor analizuje reformy samorządu terytorialnego Rzeczpospolitej Polskiej. Wskazał charakterystyczne cechy procesu reform, a także możliwości adaptacji polskich doświadczeń do ukraińskich realiów.

Słowa kluczowe: samorząd terytorialny, reformy, optymalizacja, adaptacja, demokracja.

Байрак Сергей. Пути оптимизации функционирования органов местного самоуправления Украины в контексте опыта Республики Польша.

Анализируется реформа системы местного самоуправления Республики Польша. Определяются характерные черты процесса реформирования, а также возможности адаптации польского опыта к украинским реалиям.

Ключевые слова: местное самоуправление, реформа, оптимизация, адаптация, демократия.

Bajrak Serhij. Ways to optimize the functioning of local self-government of Ukraine in the context of the experience of Poland.

The reform of local government of the Republic of Poland is analyzed. The characteristics of the reform process and the possibility of adaptation of Polish experience in the Ukrainian context are defined.

Key words: local government, reform, optimization, adaptation, democracy.

На сучасному етапі демократичної розбудови України особливого значення набувають питання вироблення нових підходів у регулюванні суспільних процесів, де виняткова роль належить місцевому самоврядуванню. Цілком очевидним є той факт, що рівень його розвитку є важливим елементом політичних змін, одним із основних критеріїв демократичності політичного режиму, а також умовою економічного і соціального розвитку суспільства.

Свідченням цього виступає досвід країн розвинутих демократій, у яких демократичні перетворення в напрямку побудови правової, соціальної та економічно розвинутої держави здійснювалися за відсутності командно-адміністративної системи з централізованими методами керівництва. Тому процеси загальних демократичних трансформацій закономірним чином повинні супроводжуватися розвитком місцевого самоврядування. Його успішне реформування можливе лише за умови системного підходу, заснованого на розумінні місця і ролі цього інституту в політичній системі, урахування всього комплексу політичних, економічних, правових, соціальних, організаційних та інших факторів, що впливають на його розбудову, а відтак і на добробут держави та її громадян.

Визначальним для України в зазначеному контексті виступає досвід Республіки Польща (РП), країни, що успішно та динамічно здійснила реформу місцевого самоврядування, і яка, за експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, є взірцем таких перетворень у Центрально-Східній Європі. Запроваджений у цій державі устрій демонструє раціональність розподілу владних повноважень та компетенції між трьома рівнями місцевого самоврядування – гміною, повітом та воєводством. Результатом такої трансформації стало створення держави нового типу, яка служить своїм громадянам і, спираючись на самоврядні інститути та громадянське суспільство, дає можливість формувати і контролювати органи публічної влади [1, с. 16].

Серед науковців, які займалися зазначеною проблематикою і у працях яких частково висвітлюються ці питання, варто виділити Б. Андрєсюка, В. Антоненка, О. Бабінову,

М. Баймуратова, О. Батанова, Р. Безсмертного, Я. Гонцяжа, Є. Горжелака, М. Камінські, В. Кампо, Ю. Ключковського, Є. Корчака, М. Кулешу, П. Свяневича тощо.

Мета статті – комплексний аналіз реформи місцевого самоврядування Республіки Польща, визначення її характерних рис і шляхів адаптації польського досвіду з проведення реформи до українських реалій.

Основними аргументами, які актуалізують аналіз місцевого самоврядування в Україні та визначення принципів, напрямків і методів його реформування з урахуванням польського досвіду, є вихідна схожість стартових умов процесу реформування зазначених країн. Це спільне історичне минуле України та РП, де публічна влада виступала, в основному, як централізована система управління, а основною її характеристикою був розподіл процесу прийняття рішень із їх виконанням. Процес децентралізації влади і системних реформ у зазначених державах супроводжувався також процесами трансформацій від «планово-соціалістичної» економіки до ринкової, від тоталітарного і заідеологізованого суспільства до громадянського і демократичного.

На сучасному етапі державотворення спільною характеристикою обох держав є унітарний державний устрій, який визначає поділ їх територій на адміністративно-територіальні одиниці (області – воєводства, райони – повіти), що не мають статусу державних утворень і не володіють суверенітетом. Схожість проявляється також і у розмірах територій цих утворень, які практично не відрізняються (Табл. 1).

Таблиця 1.

Територіальна організація РП та України

	Регіональний рівень		Субрегіональний рівень		Місцевий рівень	
	Україна	Польща	Україна	Польща	Україна	Польща
Кількість одиниць	24 області	16 воєводств	490 районів + 139 міст обласного значення	308 повітів + 65 міст зі статусом повітів	більше 12000 одиниць місцевого самоврядування	Приблизно 2500 гмін
Середня площа (кв. км)	22 360	19 500	975	836	55	125

Джерело: [2].

Реформа публічної адміністрації в РП визначалася стратегічними цілями держави, які полягали у розбудові демократичного суспільства і забезпеченні політичного курсу на євроінтеграцію. Цим були обумовлені й фундаментальні засади процесу реформування, які в загальному плані можна розділити на: а) внутрішні (децентралізація державної влади, муніципальний контроль над державною адміністрацією, розбудова громадянського суспільства, забезпечення участі громадян у публічному управлінні, обмеження державного втручання у місцеві справи, створення стабільної та підконтрольної системи асигнування загальнодержавних коштів місцевим бюджетам тощо) і б) зовнішні (створення нової моделі регіонального управління відповідно до вимог ЄС).

Аналізуючи досвід Республіки Польща в проведенні реформи місцевої влади, варто зазначити, що її результатом стало формування багаторівневого управління, властивого країнам ЄС, яке, за Р. Родесом, передбачає перехід від концепції надання управлінських послуг державою, до концепції держави-регулятора, до соціальної справедливості та сталого розвитку [3].

Елементами структури місцевого самоврядування у Польщі є гміна, повіт і воєводство. Така система місцевої влади будувалася 14 років – з 1990 р. до 2004 р., – у три етапи. На першому із них (1990–1999 рр.) було відновлено самоврядування на рівні гміни. 1 січня 1999 р., тобто після дев'яти років функціонування гмін, стартувала адміністративна реформа, яка запровадила триступеневу структуру адміністративного поділу Польщі: поруч із гмінним самоврядуванням, органи самоуправління почали функціонувати й на рівні повітів і

воєводства. Третій етап завершився у 2004 р., коли процес реформ було закінчено прийняттям законів про фінансування воєводських і регіональних структур.

Що стосується організаційної складової процесу реформування, то одним із його творців Є. Регульським визначено таку послідовність кроків у його проведенні: а) законодавчий: прийняття законодавчих актів для формування основи як процесу реформування, так і діяльності реформованих інституцій; б) інституційний: реалізація законодавчих актів шляхом запровадження відповідних інституцій і забезпечення їх належного функціонування; в) забезпечення соціально-психологічного сприйняття суспільством запроваджених змін шляхом просвітницької і роз'яснювальної роботи; г) моніторинг запровадження реформи і наявність механізмів для усунення проблем у процесі реформування [4, с. 90].

Результатом проведення реформи місцевого самоврядування стала зміна розподілу повноважень між центральними та самоврядними органами влади на місцях. До компетенції центральних органів, які функціонують лише на рівні воєводства, віднесено фактично усі контролюючі функції щодо територіальних органів самоврядування. Самоврядні ж структури забезпечили наближення системи надання послуг до населення, зокрема:

а) запровадження гмінного рівня самоврядування мало два дуже важливі наслідки:

- відбулася значна активізація місцевих громад (напр. за допомогою місцевих ініціатив, які сприяють об'єднанню громадян у самостійні комітети задля вирішення питань локального характеру);

- покращилась ефективність використання громадських коштів за рахунок як контролю їх обігу громадою, так і усвідомлення муніципальними чиновниками гміни реальних громадських потреб;

б) повіти забезпечують ефективне управління на відведеній їм території і несуть відповідальність за надання громадських послуг, які не в змозі самостійно забезпечити гміни;

в) воєводський рівень, на відміну від двох перших, носить дуалістичний характер. Завдання його самоврядних структур мають в основному регіональний характер і полягають у створенні сприятливих умов для розвитку регіону та надання громадських послуг у його межах. Урядові ж структури покликанні зміцнювати структуру місцевого самоврядування і забезпечувати цілісність держави.

Серед факторів, які забезпечили ефективність здійснення реформи місцевого самоврядування, Є. Регульський визначив такі:

- політична воля лідерів, тобто рішуче бажання провести зміни;

- знання експертів, необхідні для визначення цілей і способів їх досягнення;

- громадська підтримка, принаймні дозвіл на проведення змін;

- кадри, підготовлені до практичного запровадження реформ у життя [5, с. 218–227].

Глобальними завданнями реформи, що проводилася в Польщі, було намагання наблизити владу до людей, забезпечити максимально прозорий механізм адміністрування, у тому числі й прийняття рішень, таким чином, щоб вона була доступною і відкритою громаді.

Специфіка всієї системи місцевого самоврядування в Польщі полягає в тому, що її рівні існують за принципом доповнення, а не поглинання: кожен наступний виконує лише ті функції, які не здатен здійснювати попередній. Також в основу їх формування закладено чіткі і зрозумілі критерії розподілу територій, функцій і відповідальності. Взятися за основу реформування принцип альмагації (злиття) територій, польськими науковцями було визначено раціональні критерії формування територіальних рівнів самоврядування. Зокрема, повіти утворювались лише за наявності 50 тис. жителів і об'єднували щонайменше п'ять гмін, а місто, що визначалося повітовим центром, мало нараховувати понад 10 тис. осіб [6, с. 67]. Цей аспект є особливо актуальним для сучасної України, яка посідає третє місце у Європі за кількістю рад базового рівня – 11518, це при тому, що її населення, за неофіційними даними, скоротилося приблизно на 8–10 млн. Не важко прослідкувати й істотне зростання витрат на утримання адміністративного апарату місцевих самоврядних органів за відсутності

суттєвого поліпшення їхньої діяльності [1, с. 17]. До того укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, територіальних громад сьогодні визнається фахівцями одним із найбільш ефективних шляхів реформування територіального устрою України. Так, одним із реформаторів Польщі М. Кулешею була висунута теза про неприйнятність ліквідації невеликих громад в Україні за наявності варіанту їх об'єднання на засадах співпраці, шляхом делегації певних повноважень найближчій більшій громаді, без втрати свого статусу [7, с. 4]. Зазначений підхід пропонує, на противагу адміністративних, застосування стимулюючих механізмів, що базуються на спільному господарсько-економічному інтересі (вдосконалення управління комунальним майном та фінансами, оптимізація муніципального управління тощо) – основі будь-якого об'єднання.

Важливим інституційним механізмом, спрямованим на формування місцевого самоврядування на рівнях муніципалітетів, було також запровадження у воєводствах РП мережі представників уповноваженого уряду з питань реформування територіального управління. Така структурна одиниця польської влади була створена з метою адаптації реформаторських кроків на місцях. Особливість цього інституту полягала в тому, що до їх складу повинні були входити лише ті особи, котрі жодним чином не були пов'язані з органами влади воєводств, чисельний склад яких в той час складали представники старого комуністичного режиму. Таким чином, з одного боку, було здійснено люстрацію владних кадрів, а з іншого – усунуто небезпеку демаршу «старої» еліти щодо політики реформ. На думку М. Кулеші, офіси представників Уповноваженого уряду стали першими елементами некомуністичної системи управління територіями Польщі [8, с. 195].

До їх основних завдань належали підготовка населення гмін у період перед першими демократичними місцевими виборами до реального самоврядування; формування статутів муніципалітетів; розпорядження ресурсами, що переходили у власність громади після 1990 р.; реорганізація місцевої адміністрації, роз'яснення сутності та форм самоуправління і місцевої демократії. Загалом польський досвід «мереж представників уповноважених» зарекомендував себе як ефективний механізм впровадження і наступних кроків галузевих й територіальних реформ, оскільки функціонував за принципом політичної та адміністративної незалежності і незаангажованості реформаторів, котрі підпорядковувалися безпосередньо прем'єр-міністру.

Серед позитивних наслідків реформи місцевої влади РП можна виділити наступні. По-перше, було сформовано органи влади, які здатні забезпечити виконання довгострокового стратегічного плану розвитку регіону. По-друге, створено масштабну владну структуру, яка формує ділове середовище, а відтак – привертає інноваційний капітал. По-третє, регіональній владі надано можливість включитися до міжнародної співпраці. По-четверте, повіти надають лише ті послуги, які перевищують можливості муніципалітетів і які раніше погано надавалися малими воєводствами. І останнє – реформування зміцнило та підняло на вищий щабель розвиток демократії в країні.

Попри той факт, що реформа була запроваджена із запізненням, Польща стала першою центральноєвропейською державою, яка створила міцні регіони з відносно великою автономією та провела всеохоплюючу реформу адміністративно-територіальної структури.

Одним з уроків польської реформи є те, що підготовка нової територіальної системи має базуватися на чітких функціональних принципах, які не варто обговорювати всенародно, щоб уникнути зайвих проблем у процесі їх демократичної репрезентації, та не піддаватись тиску груп з різних регіонів та міст, які представляють та лобіюють свої інтереси.

Вище наведену аргументацію можна також підкріпити фактом, що особиста або групова ідентифікація себе із територією проживання присутня в Польщі лише на місцевому рівні, де поняття місцевої спільноти є зрозумілим. На більших територіях – таких, як польський повіт або воєводство, ця ідентифікація є значно слабшою, або її взагалі не існує.

Реформа виконала також одне із своїх головних завдань – польські регіони стали помітними на карті Європи і засвідчили готовність бути активними гравцями на європейській арені. Цей

аргумент був одним з основних при проведенні перетворень, оскільки регіони стають одними з найважливіших акторів у глобальній конкурентній економіці, що базується на інноваціях [9].

Крім глибокого експертного опрацювання моделі реформ, звертає на себе увагу також і широка просвітницька кампанія. Зокрема, поширенням інформації щодо реформи займалася Комісія місцевого самоврядування при Громадянському комітеті та неурядова організація «Фонд розвитку місцевої демократії». Були створені консультаційні та тренінгові центри; вже до 1998 р. тренінг-курси пройшли близько 50 тис. осіб.

Реформа відповідала одному з основних європейських принципів – децентралізації центральної влади шляхом її зміцнення на місцевому рівні. Наступним важливим здобутком реформи було зменшення кількості воєводств та запровадження регіонального рівня самоврядування. Децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності на новостворені рівні місцевого самоврядування дозволила звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків локального адміністрування, надаючи їй більше можливостей для відповідального управління країною в цілому [10].

Польський досвід є важливим для України у вирішенні проблеми зі статусом міст обласного значення. Як показали результати, після проведення реформи кількість міст зі статусом повітів у Польщі вважається зavelикою, а їх відокремлення від повітів є помилковим. Це зменшує економічну та фінансову спроможність як міста, так і решти самоврядних одиниць, що його оточують. Крім цього, в більшості випадків оточуючий повіт користується інфраструктурою міста, і тому відділення адміністративного статусу вбачається штучним, така ситуація призводить до додаткових проблем у сфері надання послуг. В Україні є 48 міст з населенням більше 100 тис. жителів та 104 міста з населенням більше 50 тис. жителів. Площа надання послуг часто включає і місто, і район, що його оточує. Тому зменшення кількості міст обласного значення може бути правильним кроком за наступних умов: а) уряду району надається чіткий статус самоврядного органу (як альтернатива місцевому представнику центрального уряду); б) нижчий рівень місцевого врядування буде амальгамованим та відповідатиме за більшу кількість функцій, ніж сьогодні [2].

Особливу увагу необхідно звернути і на виборче законодавство, що стосується органів місцевого самоврядування, оскільки після 2010 р. право висувати своїх кандидатів у органи місцевої влади мають не лише партії та блоки, а й виборчі комітети окремих виборців та організацій (процедуру ініціюють щонайменше 15 осіб, при цьому вони мають зібрати одну тисячу підписів). Цікаво, що, згідно з нормами ЄС, у виборах польських органів самоврядування можуть брати участь громадяни інших країн Євросоюзу, які проживають у Республіці Польща.

Польський досвід з реформування місцевої влади можна використати і у сфері регіонального розвитку України, яка, на думку науковців, стоїть зараз перед такими основними викликами. По-перше, це небезпека загострення міжрегіонального відчуження внаслідок політичної регіоналізації та відмінностей геополітичної орієнтації населення. По-друге, порушення ефективної взаємодії по лініях «центр – регіон» та «регіон – регіон». По-третє – намагання штучної економічної та політичної автономізації окремих регіонів. По-четверте – значна диференціація регіонів за рівнем економічного розвитку та якістю життя людей. По-п'яте – наявність регіональної асиметрії у системі міжбюджетних відносин. І останній, не менш важливий, – недосконалість менеджменту на регіональному та місцевому рівнях [11, с. 63].

Необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні за польським взірцем у значній мірі зменшить гостроту прояву міжрегіональних відмінностей в нашій державі, призведе до встановлення так званого відповідального регіоналізму, який передбачає ефективний розвиток як кожного регіону, так і держави в цілому. У цьому плані заслуговує на увагу й польська система адміністративного контролю з боку представників держави за діяльністю муніципальних органів, відсутність якого в Україні призводить до ігнорування окремими органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами національного законодавства та порушення прав і свобод громадян. Як уже зазначалось, наглядові функції в

Польщі за діяльністю органів місцевого самоврядування та їх посадовими особами здійснює прем'єр-міністр та воєвода, а з питань бюджету – регіональна рахункова палата. Наприклад, у випадках неодноразового порушення радами гміни Конституції чи законів, за поданням прем'єр-міністра Сейм може прийняти рішення про розпуск ради гміни, крім того, прем'єр наділений правом запровадження «комісарського правління» терміном до двох років [1, с. 17].

Запорукою позитивного результату від проведення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні має бути і перейнята у Польщі практика «гнучкості» у впровадженні цієї реформи. Її суть полягає в тому, що польські аналітики передбачили можливість отримання негативних наслідків від реформування і заклали механізм для їх корегування у Законі «Про впровадження адміністративної реформи». Так у ст. 107 зазначалося, що до 30 червня 2000 р. Рада Міністрів мала подати сеймові інформацію про зміни, внесені законами, які входять у пакет реформи громадської адміністрації. Утім, як показала практика, виправлення виявлених помилок розпочалося ще до вказаного терміну. Зокрема, вони стосувалися питань компетенції, несуголосності і нерезультативності деяких положень та інструкцій, уточнення процедури створення воєводських і повітових відділів праці тощо. Результатом цієї регуляційної діяльності став новий так званий очищувальний Закон «Про зміну деяких законів дотичних до функціонування громадської адміністрації», яким було змінено 57 законів і 65 нормативних актів [12, с. 16].

У контексті досвіду Республіки Польщі можливо вирішити ще одне дуже важливе для України питання, яке є наріжним каменем для багатьох аналітиків у цій сфері – наявність районів. Конституція України вказує, що на рівні району й області реалізуються спільні інтереси громад. Але виникає наступне питання: чи ці спільні інтереси можна реалізувати лише в таких межах? А якщо кілька громад в іншому територіальному складі домовляться реалізувати спільні інтереси? Чи буде це суперечити закону, чи ні? У зв'язку з цим варто згадати про формування районного бюджету за рахунок відрахувань із місцевих бюджетів, але сьогодні районний бюджет ділиться з місцевим залишками для того, щоб підтримати їх існування. Тому варто підкреслити, якщо запровадити самоврядування на рівні району без рішучого і чіткого розмежування його повноважень від повноважень громади, існуюча домінація району збережеться, і місцеві самоврядні громади залишаться у «жебрацькому» становищі.

З іншої точки зору, такі адміністративно-територіальні одиниці як райони існують для того, щоб деконцентрувати виконавчу владу держави та роззосередити її повноваження із столиці на місця. З досвіду функціонування місцевого самоврядування РП впливає висновок і про те, що: а) не всі функції із забезпечення добробуту громадян можна здійснити на рівні громади; б) виконання суміжних функцій кількох громад на рівні району забезпечує їх більшу ефективність, економічність, а головне оперативність дій; в) повіт в РП заповнює вакуум між громадами і воєводствами; г) запорука економічного розвитку території – сильні регіони.

Позитивна оцінка процесів реформування у Польщі міжнародними експертами, а також певна схожість вихідних умов Польщі та України викликають спокусу якомога повніше використати даний досвід в українських умовах. Водночас, певна міфологізація реформи в польській державі – акцент лише на її позитивних рисах, містить небезпеку повторення помилок, зроблених польським урядом, а також недбалості у роботі з адаптації польських рецептів до українських реалій. Для адекватного і ефективного використання досвіду Республіки Польща у проведенні реформи місцевого самоврядування потрібно розвинути цей досвід, зрозумівши, на які питання польська реформа дала відповіді, а на які не змогла, і які кроки є у певній мірі унікальними для України. Тому для об'єктивності її сприйняття необхідно виділити й основні прорахунки польських реформаторів.

Насамперед, варто вказати на низьку явку населення на вибори до органів місцевого самоврядування у Польщі. Це свідчить про невисоку громадянську активність на найнижчому рівні влади, тоді як у Європі виборча активність на цьому рівні є значною. Протягом

останніх 20 років були спроби змінити ситуацію, а у 2010 р. рушили різноманітні ініціативи громадських організацій, які разом із відомими польськими діячами не лише закликали активно голосувати, а й переконували місцевих мешканців, які мають авторитет у локальних спільнотах, балотуватися на виборах.

Проведена реформа не покращила ситуації з розподілом публічних фінансів, які і надалі залишаються централізованими, а нові одиниці місцевого самоврядування фінансуються прямими трансферами з державного бюджету (загальні субвенції та цільові дотації). Більша частина майна, що було передано державою у комунальну власність, належить тепер гміні, тоді як повіти та воєводства майже повністю залежать від коштів, що надходять із центрального бюджету. Ні повіт, ні воєводство не отримують доходів з податків.

Ще одним пунктом критики стало неврахування різниці між сільськими та міськими гмінами і різними повітами, адже різні самоврядні одиниці мають у розпорядженні різні ресурси. Тому потребують вирішення питання оптимізації розміру повітів і воєводств, адже деякі регіони неспроможні виконувати поставлені перед ними завдання через економічну слабкість, і це викликає побоювання щодо їх перспектив існування у майбутньому.

Залишилось чимало проблем із функціонуванням воєводств внаслідок їх дуалістичного характеру. Перш за все, не завжди воєводам вдається домовлятися з воєводським самоуправлінням. Адже часто ці суб'єкти представлені різними політичними силами. Тому вдосконалення потребує і законодавче забезпечення врегулювання відносин між державною регіональною адміністрацією (воєводою) і регіональним самоврядуванням. Подвійне підпорядкування керівників деяких служб (наприклад поліції) адміністрації повіту і вищому рівню керівництва відповідної служби, створює певні проблеми з точки зору їх ефективного і повноцінного функціонування [9]. Значним недоліком польських реформ, на думку польського дослідника В. Борковського, є факт, що «місцева влада – це влада позбавлена будь-якого контролю» [6, с. 68]. Іще однією важливою проблемою, на думку польських науковців, є відсутність єдиного закону про місцеве самоврядування.

Політичні та соціальні наслідки реформування системи воєводств були настільки великими, що через побоювання збільшення напруги автори реформи відмовилися від централізованого встановлення кордонів повітів. Тому останні були створені майже всюди, де існували хоч якісь для цього підстави. Це призвело до виникнення 308 сільських і 65 міських повітів. З іншого боку, відносно великі міста (понад 100 тис. мешканців) або міста, які були столицями колишніх воєводств, взяли на себе функції повітів. Як наслідок, міська рада була одночасно і радою повіту, а мер міста був одночасно головою адміністрації повіту [13].

Таким чином, визначивши характерні риси реформи публічної влади в РП, співставивши їх з українськими реаліями, доходимо висновку, що Польща показала нам реальний приклад удосконалення адміністративно-територіального устрою, оптимізації управління державою, розвитку системи місцевого самоврядування. Здійснивши ці кроки, Польща довела, що вона є правовою, соціальною і демократичною країною, яка працює на людей й існує заради їх блага. В Україні, як державі, що обрала вектором руху Європу, варто звернути увагу на необхідність докорінного реформування системи влади соціалістичного типу. Польський досвід, разом з іншими розвиненими європейськими країнами, засвідчує, що зробити управління державою ефективним без її децентралізації – нереально. А тому загальні принципи ефективної реформи у будь-якій країні регіону, що рухається в демократичному напрямку, будуть схожі.

Проте це не означає, що Україна може механічно послуговуватися польським досвідом у цій сфері. Адже, не зважаючи на близьку схожість між двома країнами, існують і певні відмінності, які необхідно враховувати, оскільки обсяг завдань, що колись стояв перед Польщею, дещо відрізняється від того, який стоїть перед Україною. Зокрема, наша країна відрізняється рівнем економічного росту, нездатністю політичної еліти виробити єдиний шлях розвитку для нашої держави. Україна характеризується історико-культурними відмінностями населення, що відповідно викликає різні бачення майбутнього України. Це ускладнює завдання, що стоять перед українськими реформаторами. Крім того, не варто

ідеалізувати реформу, яка відбулася у наших західних сусідів. Такі питання, як створення фінансової основи для функціонування органів місцевого самоврядування, їх територіальні характеристики, деякі правові засади їх діяльності тощо, потребують поглиблено аналізу.

1. *Малиновський В.* Уроки польської адміністративно-територіальної реформи для України / В. Малиновський // Державне та муніципальне управління в умовах політико-адміністративної реформи : матеріали наук. - практ. конф. Тези доп. (17–18 травня 2007 р.) / Відпов. ред. В. Малиновський. – Луцьк : Волинська обласна друкарня, 2007. – С. 15–18.

2. *Свянєвич П.* Територіально-адміністративна реформа – досвід Центральної та Східної Європи / П. Свянєвич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm>

3. *Rhodes R.* Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability / R. Rhodes. – Buckingham and Philadelphia : Open University Press, 1997. – 235 p.

4. *Ключковський Ю.* Проблеми реформування місцевого самоврядування в Україні / Ю. Ключковський // Вибори та демократія. – 2005. – № 2. – С. 89–97.

5. *Regulski J.* Local government reform in Poland : an insider's story / J. Regulski. – Budapest : OSI/LGI, 2003. – 263 p.

6. *Голось М.* Республіка Польща у пошуках європейських принципів самоуправління / М. Голось // Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування в контексті європейської практики : матеріали наук. - практ. конф. Тези доп. (2-3 жовтня 2008 р.) / Відпов. ред. В. Малиновський. – Луцьк : СПД Гадяк Ж. В., 2008. – С. 67–68.

7. *Кулеша М.* Реформа: страхи в Україні і погляд з Польщі / М. Кулеша // Партнери : муніцип. бюл. – 2005. – Черв. – С. 4.

8. *Kulesza M.* Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in the CEE Countries : The Polish Experience / M. Kulesza // Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe / Peteri G. – Budapest : OSI/LGI, 2002. – pp. 189–214.

9. *Горжелак Є.* Децентралізація територіальної організації в Польщі / Є. Горжелак [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm>

10. Шаповал Н. Пресняков І. Адміністративна реформа у Польщі : напрямки змін та реальні результати / Н. Шаповал, І. Пресняков [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.dialogs.org.ua

11. *Карлін М.* Необхідність пошуку нових підходів до проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні / М. Карлін // Децентралізація державного управління та розвиток місцевого самоврядування в контексті європейської практики : матеріали наук. - практ. конф. Тези доп. (2–3 жовтня 2008 р.) / Відпов. ред. В. Малиновський. – Луцьк : СПД Гадяк Ж. В., 2008. – С. 62–64.

12. *Корчак Є.* Адміністративна реформа в Польщі : спроба оцінки / Є. Корчак // Економічний часопис. – 2001. – № 1. – С. 13–18.

13. *Свянєвич П.* Місцеве самоврядування в Польщі / П. Свянєвич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.largis.ldp.lviv.ua/ukraine/documu.htm