

ЛЬВІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ІМЕНІ ІВАНА ФРАНКА  
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**ВОЛЬСЬКИЙ Олег Іванович**

УДК 321.01+323.17+352.07

**ДИСЕРТАЦІЯ**

**МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ  
ВЛАДИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ НА ПРИКЛАДІ РЕСПУБЛІКИ  
ПОЛЬЩА ТА УКРАЇНИ**

Спеціальність 052 «Політологія»

Галузь знань 05 «Соціальні та поведінкові науки»

Подається на здобуття наукового ступеня доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

\_\_\_\_\_ О. І. Вольський

Науковий керівник:  
ЛИТВИН Віталій Сергійович  
доктор політичних наук, професор

Львів – 2022

## АНОТАЦІЯ

*Вольський О.І.* Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади: порівняльний аналіз на прикладі Республіки Польща та України. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора філософії в галузі знань 05 «Соціальні та поведінкові науки» за спеціальністю 052 «Політологія». – Львівський національний університет імені Івана Франка. – Львівський національний університет імені Івана Франка, Львів, 2022.

У дисертації з'ясовано історіографічні, теоретико-методологічні та практично-емпіричні атрибути охоплення, структурування, систематизації і порівняння еволюції, чинників, параметрів, процедур, регламентацій, складових і наслідків історичних й чинних етапів становлення та розвитку систем й органів місцевого самоврядування, локального суспільно-політичного процесу і адміністративно-територіального устрою в умовах спершу централізації, а згодом децентралізації влади у Республіці Польща й Україні. Це реалізовано внаслідок розв'язання ключових дослідницьких завдань, зокрема: оцінювання історіографії тематики місцевого самоврядування і місцевого розвитку в умовах децентралізації влади у Польщі та Україні, в тому числі на тлі особливостей становлення і поступу означеної проблематики у регіонах Центрально-Східної та Східної Європи; систематизації понятійних, концептуальних та загалом теоретико-методологічних засад і підходів до дослідження тематики сутності, видів, моделей, структури, легітимності, розвитку, повноважень, функціоналу та відповідальності місцевого самоврядування в умовах демократизації і розмаїтості форм, типів й ефектів децентралізації влади; з'ясування і порівняння особливостей та наслідків децентралізації влади у рамках процесів становлення, поступу і чинного стану розвитку засад формування й уповноваженості системи та органів місцевого самоврядування і складових адміністративно-територіального устрою у Польщі та їхнього впливу на Україну; структурування виявів, практик і показників ефективності передачі державних повноважень «згори вниз» за наслідками децентралізації влади

та їхнього впливу на формування і функціонування місцевого самоврядування як на рівні громад у Польщі й Україні, так і на подальше збільшення ефективності децентралізації влади, місцевого самоврядування й місцевої політики у нашій країні.

Титульна проблематика дисертаційної роботи актуальна передусім із огляду на розв'язувані у ній завдання та власне дослідницький фокус, який обумовлений децентралізацією влади – що на тлі багаторівневості урядування, що на тлі розвитку органів та систем місцевого самоврядування – як новітнім трендом урядування, політичного й управлінського процесів у багатьох країнах світу та більшості країн Європи, особливо у контексті їхньої демократизації та політичної інтеграції. Не є винятком, а радше є аналітичним і політичним прикладом у цьому сенсі ситуація в країнах Центрально-Східної та Східної Європи, зокрема, відповідно, в Польщі й Україні, які в різний час (у вказаній послідовності) почали демократизуватись та інтегруватись до Європейського Союзу, а тому й по-різному апробувати теоретичні напрацювання та практичний досвід розвитку місцевого самоврядування в умовах та в ході децентралізації влади або принаймні заперечення централізації влади. При цьому, дослідницька актуальність виокремлення та порівняння означених регіонів і країн Європи зумовлена тим, що вони мають доволі різну історію, політичну та інституційну спадщину, умови і параметри соціально-економічного розвитку тощо, а тому поточно характеризуються розбіжними адміністративно-територіальними системами, моделями місцевого самоврядування та системами урядування по лініях «центр–периферія» і «централізація–децентралізація влади» й усе це за умови або інтегрованості, або неінтегрованості до Європейського Союзу та різного рівня і якості розвитку демократії, суспільно-політичного життя на місцях і загалом політичних систем. Додатково бінарна спрямованість дисертаційної роботи на ситуацію в Польщі й Україні актуалізована тим, що ці країни дозволяють простежити географічну або геополітичну логіку запозичення (одна в одній та в країн Західної Європи) досвіду розвитку місцевого самоврядування в умовах демократизації і децентралізації влади.

Зважаючи на все це, об'єктом дисертації виступили умови становлення та особливості розвитку місцевої політики і суспільно-політичного життя у контексті адміністративно-територіального устрою, демократизації, євроінтеграції і впливу

національного рівня політики й урядування в Польщі та Україні як країнах, відповідно, Центрально-Східної та Східної Європи. Своєю чергою, предметом дослідження постали еволюція (зокрема із другої половини, але головно з кінця ХХ століття), чинники, параметри, повноваження, функції, відповідальність і ресурси органів та систем місцевого самоврядування в умовах спочатку централізації влади, але згодом передусім різноаспектності ефектів і типів децентралізації влади у контексті демократизації та євроінтеграції Польщі й України. Врешті-решт, методологічну основу дисертаційного дослідження склали як загальнонаукові чи загальнологічні методи (індукція, дедукція, аналіз, синтез, порівняння, узагальнення, типологія, аналогія й абстрагування), так і спеціальні або специфічні методи (нормативний, інституційний, порівняльно-політологічний (передусім у формі кейс-стаді, бінарних порівнянь, крос-регіональних і крос-тематичних порівнянь), історичний, системно-функціональний, структурно-функціональний) та емпіричні методи (контент-аналіз, івент-аналіз, спостереження, аналіз суспільно-політичного дискурсу і публічної політики) політичної науки чи загалом соціальних та поведінкових наук. Їх було скомпоновано на підставі найперше неоінституціонального, але також частково історичного та соціологічного теоретико-методологічних підходів і їхнього поєднання, завдяки чому здійснено спробу забезпечити максимальну всебічність й широку охоплюваність розв'язання поставлених дослідницьких завдань дисертації.

Наукова новизна отриманих результатів дисертації в цілому полягає у тому, що в ній різносторонньо (історіографічно, теоретико-методологічно і практично-емпірично) й передусім на підставі бінарних і регіональних тематичних порівнянь охоплено, схарактеризовано, структуровано й систематизовано еволюцію, чинники, параметри і наслідки становлення та розвитку систем місцевого самоврядування та локального політичного процесу в умовах спочатку централізації, а згодом децентралізації влади у Польщі та Україні. Відповідно, у роботі запропоновано висновки, які розв'язують дослідницькі завдання і мають наукову новизну, зокрема:

- встановлено та доведено, що чим більш успішною, демократизованою та євроінтегрованою є та чи інша країна або частина світу, тим більш розвиненою та запозичуваною у ній є теорія і практика місцевого самоврядування у контексті

децентралізації влади, чим забезпечується географічне і геополітичне (але поступово послаблюване й вирівнювальне) переважання умовних «Заходу» над «Сходом» (зокрема Західної Європи над Центрально-Східною і Східною та Центрально-Східної Європи над Східною). Саме тому аргументовано, що місцеве самоврядування та децентралізація влади – це фільтри локальних інтересів, мобілізатори й промоутери інституційних, соціально-економічних і демократичних реформ та цінностей тощо;

- розвинено положення, що реформування і розвиток місцевого самоврядування завжди є складовою дихотомії по лінії централізації–децентралізації влади як антагоністичних відносин між центром (національним рівнем політики) і периферією (субнаціональним рівнем урядування); однак теоретико-методологічно доведено, що про децентралізацію влади – політичну, адміністративну та фіскальну (які не обов’язково спаралелюються, але обов’язково комбінуються) – не треба говорити ні позитивно, ні негативно, ні ціннісно, а натомість її доцільно контекстуалізувати, характеризуючи її ефекти залежно від ситуації і політичного й інституційного дизайну, адміністративно-територіального та політичного устрою і фінансово-фіскального середовища, які важливі для розвитку й реформування місцевого самоврядування;

- виявлено, що місцеве самоврядування – це і атрибут становлення й розвитку демократії, і запобіжник «ерозії» демократії та делегітимізації влади, адже воно, з одного боку, інституційно й учасницько компенсує витіснення народного суверенітету і громадянської довіри й сприяє політичному процесу через інструменти місцевих форм представницької, прямої, учасницької і деліберативної демократії, та, з іншого боку, є знаряддям зменшення впливу централізованої держави, посилення залученості громадянського суспільства та складовою і доданою вартістю виправлення дефіциту демократії й інтенсифікації децентралізації влади;

- обґрунтовано, що: система місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою в Польщі мають передісторію й «траєкторію попереднього розвитку» на різних етапах розвитку державності, які інституційно позначаються і поступово уніфікують чинну ситуацію; польська трирівнева територіальна система (воєводства, повіти, гміни) і трирівнева/двох-з-половиною-рівнева система місцевого самоврядування (частково воєводства) є однією із найрозвиненіших і найефективніших,

хоча й мінливих у Центрально-Східній та Східній Європі, а децентралізація влади у період посткомунізму здійснювалась на підставі адміністративно-територіальної реорганізації та всупереч авторитарному ухилу в умовах комунізму, а тому не була зумовлена підзвітністю «знизу вгору», а «технократичною революцією згори»;

- аргументовано, що: підхід до децентралізації влади в Україні номінально полягає в забезпеченні ефективного місцевого самоврядування, спроможності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (територіальних громад) й утвердженні державної регіональної політики; (об'єднані) територіальні громади в Україні водночас є і суб'єктом регулювання розвитку власної території, і об'єктом регулювання (як базові адміністративно-територіальні одиниці) в системі управління владних структур вищого рівня (регіонального і державного); голови територіальних громад та старости в Україні відрізняються за обсягом своїх регламентованих повноважень і територією їхньої дії (голови – по всій території громади, а старости – винятково по території старостинського округу);

- показано, що: деякі громади характеризуються низькою стабільністю і високою інституційною ефективністю, а деякі навпаки, хоч усереднено кращою є ситуація зі стабільністю, а не ефективністю громад у виконанні базових завдань; існує часткова залежність між інституційною ефективністю місцевого самоврядування в громадах й стабільним виконанням ними поставлених функцій і завдань; у Польщі, на відміну від України, успішність реформ місцевого самоврядування та децентралізації влади зумовлена їхнім швидким ініціюванням та реалізацією відразу після краху режиму «реального соціалізму», бо майже автоматично встановлено, а згодом імplementовано впливовий функціонал громад, навіть попри спроби рецентралізації влади; у Польщі на рівні громад (але не на вищому рівні) традиційно (фактично і формально) властива персоналізація політики через деполітизацію, департизацію і технократизацію, а в Україні – персоналізація політики через політизацію, партизацію і регіоналізацію, через що довіра до влади на рівні громад є вищою у першій країні, а не в другій.

- підсумовано, що: найкращої, універсальної і єдиної моделі децентралізації влади не існує, а натомість конкретні моделі розвитку місцевого самоврядування треба виробляти з огляду на особливості соціального, економічного, політичного,

культурного, історичного і навіть географічного розвитку, але крізь призму їхнього охоплення засобами політичної, адміністративної і фінансової децентралізації влади та в рамках політичного й інституційного дизайну і умов соціально-економічного розвитку; децентралізація влади змінює відносини влади між місцевими жителями, органами місцевого самоврядування, надавачами послуг та вищими/центральними рівнями урядування, а тому динамічно, а не статично встановлює нові чи модифікує чинні правила політичної гри та міжінституційних відносин.

Теоретичне значення дисертаційної роботи полягає у тому, що її результати, ідеї, висновки та узагальнення можна й надалі застосовувати в розвитку та уточненні проблематики взаємовпливу і взаємозв'язку поступу місцевого самоврядування, особливостей адміністративно-територіального устрою та процесів централізації, децентралізації або рецентралізації влади, причому не лише в Польщі й Україні чи загалом у країнах, відповідно, Центрально-Східної та Східної Європи, але й суто теоретико-методологічно та концептуально. Окрім того, положення дисертації можуть бути доволі успішно застосованими в розвитку та модифікації навчальних й академічних курсів (із подібним чи суміжним наповненням) у закладах вищої освіти України. Натомість основне практичне значення дисертаційного дослідження зводиться до того, що його ідеї, висновки та результати можуть бути корисними для реального поступу органів і системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та декларованої й уже ініціалізованої децентралізації влади в Україні, в тім числі враховуючи успіхи і невдачі сусідньої Польщі у цьому сенсі. Це стосується як можливої зміни та покращення вітчизняного законодавства, так і практичних та навіть політичних ефектів удосконалення владно-управлінських і децентралізаційних процесів на місцях, в тому числі у рамках уповноваженості, функціоналу, автономії та відповідальності органів місцевого самоврядування. Тому результати дисертації можуть бути актуальними і для політичних акторів, які є основними промоутерами владних, політичних й управлінських змін в Україні.

*Ключові слова:* влада, місцеве самоврядування, місцева політика, централізація влади, децентралізація влади, адміністративно-територіальний устрій, демократія, демократизація, європейська інтеграція, громада, Республіка Польща, Україна.

## ABSTRACT

*Volskyi O.I.* Local government in the conditions of decentralization of power: A comparative analysis on the example of the Republic of Poland and Ukraine. – Qualifying research on the rights of the manuscript.

The thesis for a scientific degree of the philosophy doctor in the field of knowledge 05 «Social and Behavioral Sciences» on the specialty 052 «Political Science». – Ivan Franko National University of Lviv. – Ivan Franko National University of Lviv, Lviv, 2022.

The thesis clarifies historiographical, theoretical, methodological, practical and empirical attributes of coverage, structuring, systematization and comparison of evolution, factors, parameters, procedures, regulations, components and consequences of historical and current stages of the formation and development of local government systems and bodies, local socio-political process and administrative-territorial structure in the conditions of primary centralization and later decentralization of power in the Republic of Poland and Ukraine. This is due to the solution of key research tasks, in particular: assessment of the historiography of local government and local development in the context of decentralization of power in Poland and Ukraine, including at the background of the peculiarities of the formation and progress of these issues in the regions of East-Central and Eastern Europe; systematization of categorical, conceptual and generally theoretical and methodological principles and approaches to the study of the essence, types, models, structure, legitimacy, development, powers, functionality and responsibility of local government in the conditions of democratization and variety of forms, types and effects of decentralization of power; elucidation and comparison of features and consequences of decentralization of power within the processes of formation, progress and current state of development of the principles of formation and authorization of the system and bodies of local government and the components of administrative-territorial organization in Poland and their impact on Ukraine; structuring the manifestations, practices and indicators of the efficiency of transfer of state powers «from top to bottom» as a result of decentralization of power and their impact on the formation and functioning of local government at the communities' level in Poland



and Ukraine as well as on further increase of the effectiveness of decentralization of power, local government and local politics in Ukraine.

The title issues of the thesis are relevant primarily in view of the tasks it solves and actually the research focus, which is due to the decentralization of power – both at the background of multilevel governance as well as at the background of the development of bodies and systems of local government – as the latest trend in governance, political and managerial processes in many countries around the world and in most European countries, especially in the context of their democratization and political integration. The situation in East-Central and Eastern Europe, in particular in Poland and Ukraine, is no exception, but rather an analytical and political example in this sense. Since they at different times (in the specified sequence) began to democratize and integrate into the European Union, and therefore differently test the theoretical developments and practical experience of the progress of local government in the context and during decentralization of power or at least deny the centralization of power. At the same time, the research relevance of the selection and comparison of these regions and countries of Europe is due to the fact that they have quite different histories, political and institutional heritage, conditions and parameters of socio-economic development, etc. Therefore, these regions and countries of Europe are currently characterized by divergent administrative-territorial systems, models of local government and systems of governance along the lines of «center–periphery» and «centralization–decentralization of power», and all this under the condition of either integration or non-integration into the European Union and different levels and quality of development of democracy, socio-political life at the local level and political systems in general. Additionally, the binary focus of the thesis on the situation in Poland and Ukraine is actualized by the fact that these countries allow us to trace the geographical or even geopolitical logics of borrowing (from each other and from Western Europe) the experience of local government progress in the conditions of democratization and decentralization of power.

In view of all this, the conditions of formation and peculiarities of local politics and socio-political life in the context of administrative-territorial organization, democratization, European integration and the influence of national level of politics and governance in

Poland and Ukraine as the countries of East-Central and Eastern Europe, respectively, were the object of the thesis. In turn, the evolution (particularly from the second half, but mainly from the late XX century), factors, parameters, powers, functions, responsibilities and resources of local governments' bodies and systems in the conditions of initially centralization of power, but later mainly diversity of effects and types of decentralization of power in the context of democratization and European integration of Poland and Ukraine were the subject of the research. Finally, the methodological basis of the thesis research were both general scientific or general logical methods (induction, deduction, analysis, synthesis, comparison, generalization, typology, analogy and abstraction) as well as special or specific methods (normative, institutional, comparative (in the form of case studies, binary comparisons, cross-regional and cross-thematic comparisons), historical, system-functional, structural-functional ones) and empirical methods (content analysis, event analysis, observation, analysis of socio-political discourse and public politics) of Political Science or Social and Behavioral Sciences in general. They were composed on the basis of primarily new institutional, but also partly historical and sociological theoretical and methodological approaches and their combination, thus trying to ensure maximum comprehensiveness and broad coverage of the research tasks of the thesis.

The scientific novelty of the results of the thesis in general is that the study versatily (historiographically, theoretically, methodologically, practically and empirically) and primarily on the basis of binary and regional thematic comparisons covers, characterizes, structures and systematizes the evolution, factors, parameters and consequences of the formation and development of local government systems and local political process in the conditions of initially centralization and later decentralization of power in Poland and Ukraine. Accordingly, the study proposes conclusions that solve research tasks and have scientific novelty, in particular:

- establishes and proves that the more successful, democratized and integrated to the European Union is a country or a part of the world, the more developed and borrowed in it is the theory and practice of local government in the context of decentralization of power, thus providing geographical and geopolitical (but gradually weakened and equalizing one) dominance of the conditional «West» over the conditional «East» (including Western

Europe over East-Central and Eastern Europe and East-Central Europe over Eastern Europe). That is why it is argued that local government and decentralization of power are filters of local interests, mobilizers and promoters of institutional, socio-economic and democratic reforms and values, etc.;

- develops the position that the reforming and development of local government is always a part of the dichotomy along the lines of centralization–decentralization of power as antagonistic relations between the center (national level of politics) and the periphery (subnational level of governance); however, it is theoretically and methodologically proven that decentralization of power – political, administrative and fiscal ones (which are not necessarily paralleled, but are necessarily combined) – should not be said positively, negatively or value-determined, but instead should be contextualized, characterizing its effects, depending on the situation, political and institutional design, administrative-territorial and political structure, financial and fiscal environment, which are important for the development and reforming of local government;

- reveals that local government is both an attribute of the formation and development of democracy as well as a safeguard against the «erosion» of democracy and delegitimization of power, because it, on one hand, institutionally and participatory compensates for the displacement of people's sovereignty and civic trust, promotes the political process through the tools of local forms of representative, direct, participatory and deliberative democracy and, on the other hand, is a tool to reduce the influence of the centralized state, increase the involvement of civil society and a component and added value of correcting the deficit of democracy and intensifying the decentralization of power;

- substantiates that: the system of local government and administrative-territorial organization in Poland has a prehistory and the «path-dependency trajectory» of development at different stages of statehood progress, which are institutionally affected and gradually unify the current situation; the Polish three-tier territorial system (voivodships, powiats, gminas) and three-tier/two-and-a-half-tier system of local government (partly voivodships) are one of the most developed and efficient, although volatile in East-Central and Eastern Europe, and the decentralization of power in the post-communist period was carried out on the basis of administrative-territorial reorganization and contrary to the authoritarian

bias under communism, and therefore was not due to «bottom-up» accountability, but to «technocratic revolution from above»;

- argues that: the approach to decentralization of power in Ukraine is nominally to ensure effective local government, the capacity of administrative-territorial units of the basic level ((united) territorial communities) and the establishment of state regional policy; (united) territorial communities in Ukraine are both and at the same time the subject of regulation of development on own territory, as well as the object of regulation (as basic administrative-territorial units) in the system of power structures of the highest level of governance (regional and state ones); the heads of (united) territorial communities and the elders in Ukraine differ in the scope of their regulated powers and the territory of their action (the heads – throughout the territory of community and the elders – exclusively in the eldership district);

- shows that: some communities are characterized by low stability and high institutional efficiency, and some communities – on the contrary, although the situation with stability is better on average than the situation with the efficiency of communities in performing basic tasks; there is a partial relationship between the institutional effectiveness of local government in communities and the stable performance of their functions and tasks; the success of local government reforms and decentralization of power in Poland, unlike in Ukraine, is due to their rapid initiation and implementation immediately after the collapse of the regime of «real socialism», because given these the influential function of communities was almost automatically established and subsequently implemented, even despite the attempts to recentralize power; Poland at the community level (but not at the higher levels) is traditionally (actually and formally) characterized by the personalization of politics through depoliticization, departization and technocratization, and Ukraine – by the personalization of politics through politicization, partization and regionalization, as a result the level of trust in governance at the community level is higher in the first country than in the second;

- sums up that: there is no the best, universal and unified model of decentralization of power, but instead specific models of local government and development should be established taking into account the peculiarities of social, economic, political, cultural,

historical and even geographical development, but through the prism of their coverage by the means of political, administrative and fiscal decentralization of power and in the framework of political and institutional design and the conditions of socio-economic development; decentralization of power changes the power relations between locals, bodies of local governments, service providers and higher/central levels of governance, and therefore dynamically rather than statically establishes new or modifies the existing rules of the political game and inter-institutional relations.

The theoretical significance of the thesis is that its results, ideas, conclusions and generalizations can continue to be used in the development and clarification of the issues of interaction and relationship between the progress of local government, the features of administrative-territorial organization and the processes of centralization, decentralization or recentralization of power not only in Poland and Ukraine or in general in the countries of East-Central and Eastern Europe respectively, but also purely theoretically, methodologically and conceptually. In addition, the provisions of the thesis can be quite successfully applied in the development and modification of educational and academic courses (with similar or related content) in higher education institutions of Ukraine. Instead, the main practical significance of the thesis research is that its ideas, conclusions and results can be useful for the real progress of local government bodies and systems, administrative-territorial organization and the declared and already initiated decentralization of power in Ukraine, including the successes and failures of neighboring Poland in this sense. This applies to possible changes and improvements in domestic legislation as well as the practical and even political effects of improving governance and decentralization processes at the local level, including within the framework of powers, functionality, autonomy and responsibility of local government bodies. Therefore, the results of the thesis may be relevant for political actors who are the main promoters of power, political and governance changes in Ukraine.

*Key words:* power, local government, local policy, centralization and decentralization of power, administrative-territorial structure, democracy, democratization, European integration, community, the Republic of Poland, Ukraine.

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:*

1. Вольський О. Особливості формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні. *Науковий журнал «Політикус»*. 2022. Вип. 1. С. 25–33.

2. Вольський О. Особливості формування і функціонування інституту старости в контексті децентралізації влади в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2021. Вип. 39. С. 87–94.

3. Вольський О. Розвиток проблематики місцевого самоврядування та децентралізації влади у Центрально-Східній і Східній Європі. *Науковий журнал «Політикус»*. 2021. Вип. 1. С. 20–25.

4. Volskyi O. Decentralization of local government in Ukraine as a problem of political science: Theoretical characteristics of the study, normative-legal basis and influence of other countries experience. *Studium Europy Srodkowej i Wschodniej: Wydawnictwo Wyzszej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie*. 2019. Nr. 12. S. 136–149.

5. Volskyi O. Structuring and systematization of the history of development and the current state of formation/elections of local government authorities in the Republic of Poland (1990–2021). *Studium Europy Srodkowej i Wschodniej: Wydawnictwo Wyzszej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie*. 2021. Nr. 15. S. 160–175.

*Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

1. Вольський О. Децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування: теоретизація та структуризація причин і параметрів взаємозалежності // Всеукраїнська науково-практична конференція «VIII Методологічні читання – Розвиток політичної науки в Україні: сучасні методологічні тренди та практичні виміри (пам'яті професора Валерія Миколайовича Денисенка)» (Львів, 10 грудня 2021 р.) / за наук. ред. Г. В. Шипунова. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2022. С. 181–183.

2. Вольський О. Ключові особливості та характеристики виборчих кампаній до міських об'єднаних територіальних громад Львівської області // Політичні партії і вибори: українські та світові практики: зб. ст. і тез за результатами четвертої міжнародної наукової конференції «Політичні партії і вибори: українські та світові практики» (пам'яті Юрія Романовича Шведа) від 9 листопада 2019 року / за ред. А. Романюка і В. Литвина. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2020. Вип. 4. С. 97–100.

3. Вольський О. Концептуальні підходи щодо визначення сутності та еволюції місцевого самоврядування // Тези звітної наукової конференції філософського факультету / Відп. за випуск Л. Рижак, Г. Шипунов. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2019. С. 164–167.

4. Вольський О. Логіка, систематизація та дефекти розвитку і чинного стану виборчих систем для формування органів місцевого самоврядування в Польщі // Україна і Центральна Європа: історія, політика, культура: Матеріали VI міжнародної науково-практичної конференції «Формат розвитку відносин України та країн Центральної Європи у контексті впливу гібридної війни, виборчих процесів, прав національних меншин та пандемії Covid-19» (Ужгород, 24 вересня 2021 р.). Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2021. С. 252–257.

5. Вольський О. Передумови та витоки децентралізації влади і становлення системи й органів місцевого самоврядування адміністративно-територіального устрою в Польщі // Політичні партії і вибори: українські та світові практики: зб. ст. і тез за результатами п'ятої міжнародної наукової конференції «Політичні партії і вибори: українські та світові практики» (пам'яті Юрія Романовича Шведа) від 28 листопада 2020 року / за ред. Анатолія Романюка і Віталія Литвина. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2021. Вип. 5. С. 315–319.

6. Вольський О. Трансформація адміністративно-територіального устрою України в рамках децентралізації влади // III Всеукраїнська науково-практична конференція «Політичні процеси сучасності: глобальний та регіональні виміри» (Івано-Франківськ, 27–28 травня 2021 року). Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2021. С. 699–705.

## ЗМІСТ

<b>Вступ .....</b>	<b>18</b>
<b>Розділ 1. Історіографія і стан дослідження проблематики місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади у Республіці Польща й Україні.....</b>	<b>29</b>
1.1. Місцеве самоврядування і децентралізація влади у регіоні Центрально-Східної та Східної Європи: особливості розвитку дослідницької тематики.....	29
1.2. Стан дослідження децентралізації влади й розвитку місцевого самоврядування у Республіці Польща й Україні.....	44
Висновки до Розділу 1.....	58
<b>Розділ 2. Теоретико-методологічні засади дослідження місцевого самоврядування та децентралізації влади .....</b>	<b>60</b>
2.1. Концептуальні підходи до визначення та дослідження сутності, різновидів, моделей, структури, легітимності і реформування місцевого самоврядування в умовах демократії.....	60
2.2. Сутність, значення і типи децентралізації влади як інструмента розвитку, реформування, демократизації, уповноваження та відповідальності місцевого самоврядування: теоретико-методологічний контекст .....	76
Висновки до Розділу 2.....	91
<b>Розділ 3. Особливості децентралізації влади в рамках поступу системи місцевого самоврядування у Республіці Польща та їхній досвід для України .....</b>	<b>93</b>
3.1. Історія розвитку та чинний стан структурування і формування системи й органів місцевого самоврядування та особливостей адміністративно-територіального устрою у Республіці Польща .....	93



3.2. Передумови, параметри та наслідки становлення й взаємозв'язку функцій і повноважень системи й органів місцевого самоврядування, децентралізації влади та адміністративно-територіального устрою в Республіці Польща.....	114
3.3. Формування і функціонування системи й органів місцевого самоврядування до та після запуску децентралізації влади в Україні .....	133
Висновки до Розділу 3.....	160
<b>Розділ 4. Ефективність і наслідки передачі державних повноважень «згори вниз» та їхній вплив на систему місцевого самоврядування на рівні громад у Республіці Польща й Україні .....</b>	<b>163</b>
4.1. Особливості, практики й ефекти місцевого самоврядування у громадах в ході та за наслідками децентралізації влади у Республіці Польща.....	163
4.2. Формування і функціонування територіальних громад в рамках децентралізації влади в Україні .....	179
4.3. Наслідки і перспективи децентралізації влади в рамках розвитку місцевого самоврядування в Україні .....	193
Висновки до Розділу 4.....	214
<b>Висновки .....</b>	<b>216</b>
<b>Список використаних джерел.....</b>	<b>229</b>
<b>Додатки.....</b>	<b>308</b>

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Трендом урядування, політичного й управлінського процесів у багатьох країнах світу та більшості країн Європи – причому незалежно від їхнього адміністративно-територіального устрою – вже не одне десятиліття є децентралізація або рецентралізація влади, причому як на тлі багаторівневості урядування, так і на тлі розвитку органів та систем місцевого самоврядування. Це особливо виразно почало ставати нормою та специфікою повсякденного суспільно-політичного життя й політико-управлінського процесу у контексті передусім інтенсифікації будь-яких інтеграційних і демократизаційних тенденцій, зокрема поетапної європейської інтеграції та вже звиклого розширення Європейського Союзу за рахунок країн не просто з різних регіонів, але й країн із різними історією, політичною та інституційною традицією і спадщиною, умовами та параметрами соціально-економічного розвитку тощо.

У рамках поступу своєї державності не стали винятком у цьому сенсі й країни Центрально-Східної та Східної Європи, які, відповідно, або вже інтегрувались до Європейського Союзу і розвинули власні системи/моделі місцевого самоврядування й децентралізації влади, втім числі перейнявши та імплементувавши європейські політико-інституційні й управлінські практики, або лише мають намір чи починають це робити і перебувають на старті своєї інтеграції до Унії, водночас реформуючи або загалом розвиваючи місцеве самоврядування та місцеву політику у контексті ознайомлення й раннього апробування децентралізаційних процесів чи хоча би заперечення принципів і постулатів централізації влади. Ці два регіони Європи і їхні окремі країни доволі вдало актуалізують постановку питання про своєрідну географічну або навіть геополітичну логіку запозичення досвіду реформування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади у своїх більш західних, євроінтегрованих і демократичних гомологів, зокрема в країн Західної Європи, а країнами Східної Європи – додатково в країн Центрально-Східної Європи.

Продемонструвати це вирішено на прикладі систематизації та порівняння історії, чинників, особливостей і наслідків становлення й розвитку системи місцевого

самоврядування в умовах спочатку централізації, а згодом децентралізації влади (безумовно на тлі євроінтеграційних процесів) у Польщі й Україні як представниках регіонів, відповідно, Центрально-Східної та Східної Європи. З одного боку, вибір та порівняння цих країн зумовлені їхньою приналежністю до двох окремих регіонів Європи, кожен з яких характеризується своїми політичними, соціальними, економічними, інституційними, культурними й іншими особливостями і чинниками розвитку. З іншого боку, зіставлення кейсів Польщі й України доволі актуальне і репрезентативне внаслідок історичної, суспільно-політичної, географічної і навіть геополітичної близькості та спорідненості цих країн. Однак найважливіше те, що саме завдяки порівнянню особливостей і наслідків децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування у Республіці Польща й Україні можна, на нашу думку, виявити взаємовигідні результати для двох аналітичних випадків (і навіть регіонів Європи) – найперше теоретично та практично для нашої країни, але неминує і для нашого сусіда. Річ у тому, що перший аналітичний випадок – як приклад країни Центрально-Східної Європи – актуалізований тим, що Польща є найвиднішим і найцитованим зразком дуже ранньої, радикальної і відносно успішної реформи децентралізації влади й системи місцевого самоврядування у рамках євроінтеграції. А натомість другий аналітичний випадок – як приклад країни Східної Європи – цікавий відносною недослідженістю і навіть «невідкритістю» України для наукового світу як свого часу дуже консервований, централізований та пізньо і недостатньо реформований варіант систем місцевого самоврядування. Все це актуалізує постановку на порядок денний дослідницької тематики історії, чинників, особливостей і наслідків становлення й розвитку систем місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади у Польщі й Україні як в країнах, відповідно, Центрально-Східної і Східної Європи, причому що теоретично і методологічно, що практично й емпірично. Але головно для вироблення рекомендацій щодо подальшого поступу децентралізації та демократизації влади в нашій державі, завдячуючи досвіду нашого сусіда.

**Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами та грантами.**  
Дисертація виконана у рамках затвердженої теми наукової роботи кафедри політології філософського факультету Львівського національного університету імені Івана Франка

«Регіональний процес в контексті національного та світового політичного процесу» (номер державної реєстрації 0119U002413).

**Мета і завдання дослідження.** *Метою дисертації є з'ясування особливостей охоплення, структурування і систематизації та порівняння еволюції, чинників, параметрів, процедур, регламентацій, складових і наслідків різних етапів становлення і розвитку систем й органів місцевого самоврядування, локального політичного процесу та адміністративно-територіального устрою в умовах спершу централізації, а згодом децентралізації влади у Польщі й Україні. Для досягнення мети у роботі було запропоновано розв'язати такі ключові дослідницькі завдання:*

- охарактеризувати історіографію і стан дослідження проблематики місцевого самоврядування й місцевого розвитку в умовах децентралізації влади у Польщі та Україні, в тому числі на тлі особливостей становлення і поступу означеної тематики у регіонах Центрально-Східної та Східної Європи;

- проаналізувати теоретико-методологічні, зокрема понятійні, категоріальні і концептуальні, засади дослідження тематики сутності, видів, моделей, структури, легітимності, розвитку, повноважень і відповідальності місцевого самоврядування в умовах демократизації та розмаїтості ефектів, форм і типів децентралізації влади;

- з'ясувати та порівняти особливості й наслідки децентралізації влади в рамках передумов і процесів становлення, поступу та чинного розвитку засад формування, уповноваженості та функціоналу системи й органів місцевого самоврядування і складових адміністративно-територіального устрою в Польщі і їхній вплив на Україну;

- систематизувати вияви, особливості, практики і показники ефективності передачі державних повноважень «згори вниз» у рамках і за наслідками децентралізації влади та їхній вплив на формування і функціонування систем місцевого самоврядування як на рівні громад у Польщі й Україні, так і загалом на подальше збільшення ефективності децентралізації влади, місцевого самоврядування та місцевої політики в нашій країні.

*Об'єктом дослідження* виступають місцева політика і суспільно-політичне життя у рамках адміністративно-територіального устрою, демократизації, євроінтеграції і впливу національного рівня політики й урядування в Республіці Польща та Україні, *а предметом дослідження*, своєю чергою, є еволюція, чинники, параметри, функції,

відповідальність і ресурси органів та систем місцевого самоврядування в умовах спочатку централізації влади, але згодом різних ефектів і типів децентралізації влади у контексті демократизації та євроінтеграції Республіки Польща й України.

**Методи дослідження.** Дисертаційне дослідження підготовлено на підставі використання як загальнонаукових чи загальнологічних методів, так і спеціальних або специфічних та емпіричних методів політичної науки чи загалом соціальних та поведінкових наук. Зокрема, загальнонаукові або загальнологічні методи, втім числі індукцію, дедукцію, аналіз, синтез, порівняння, узагальнення, типологію, аналогію й абстрагування, було застосовано передусім для логічно впорядкованої подачі та структурування дослідницького матеріалу й вироблення релевантних висновків. Своєю чергою, серед спеціальних або специфічних та емпіричних методів було використано нормативний, інституційний, порівняльно-політологічний (передусім у форматі кейс-стаді, бінарних порівнянь, крос-регіональних та крос-тематичних порівнянь) й історичний методи, а також прийоми і методи системного, системно-функціонального та структурно-функціонального аналізу, які найперше були спрямовані на розв'язання поставлених дослідницьких завдань дисертаційної роботи.

Так, системний, системно-функціональний та структурно-функціональний аналіз і нормативний метод допомогли у розробці та систематизації понятійно-категоріального й концептуального апарату дослідження, причому що теоретико-методологічно, що практично-політично. Порівняльно-політологічний та історичний методи стали в нагоді у конструюванні і систематизації основних етапів становлення й особливостей, умов, наслідків, відмінностей і подібностей розвитку місцевого самоврядування на тлі спочатку централізації, а згодом децентралізації влади у Польщі й Україні як країнах, відповідно, Центрально-Східної і Східної Європи. Інституційний та різні емпіричні методи, передусім контент-аналіз, івент-аналіз, спостереження, аналіз документів, ситуаційний аналіз, аналіз суспільно-політичного дискурсу та публічної політики, було використано для ознайомлення зі значною кількістю національних та місцевих правових і політико-правових документів й параметрів структурування і результатів різних форм суспільно-політичної участі

на місцях, які і регламентують, і впорядковують розвиток місцевого самоврядування в контексті демократизації та децентралізації влади і процесів євроінтеграції.

Важливо, що всі перелічені й інші використані у дисертації прийоми та методи дослідження реалізовано у рамках передусім неоінституціонального, а також частково історичного та соціологічного теоретико-методологічних підходів і їхнього поєднання. Тим не менше, теоретико-методологічним ядром роботи все-таки став історичний, нормативний і соціологічний неоінституціоналізм та неоінституціоналізм з позицій теорії раціонального вибору. Історіографічно ж основою дисертації стали напрацювання науковців – політологів, соціологів, правознавців та істориків, – які вивчають теоретико-методологічні і практично-емпіричні вияви розвитку місцевого самоврядування й загалом місцевої політики в умовах централізації, децентралізації або рецентралізації влади у контексті різних форм державного устрою. Крім того, у дослідженні застосовано цілі масиви польського й українського національного законодавства, зокрема нормативно-правових і підзаконних актів, та різноманітних статистичних матеріалів й опитувань, які дозволили з номінальної і фактологічної сторони поглянути на місцеве самоврядування у розрізі децентралізації влади.

**Наукова новизна отриманих результатів дисертаційної роботи** полягає у тому, що в ній різносторонньо (історіографічно, теоретико-методологічно та практично-емпірично) й передусім на підставі бінарних і регіональних тематичних порівнянь охоплено, схарактеризовано, структуровано й систематизовано еволюцію, чинники, параметри і наслідки становлення та розвитку системи й органів місцевого самоврядування і локального політичного процесу в умовах спочатку централізації, а згодом децентралізації влади у Польщі та Україні. Відповідно, запропоновано історіографічні, теоретичні та практичні висновки й результати, які розв’язують поставлені дослідницькі завдання і мають наукову новизну, зокрема:

*Вперше:*

- в українській науці встановлено, що чим більш успішною, демократизованою та євроінтегрованою є та чи інша країна або частина світу, тим більш розвиненою та запозичуваною у ній є теорія і практика місцевого самоврядування у контексті децентралізації влади, чим забезпечується географічне і геополітичне (але поступово

послаблене й вирівнювальне) переважання умовних «Заходу» над «Сходом» (зокрема Західної Європи над Центрально-Східною і Східною та Центрально-Східної Європи над Східною). Саме тому аргументовано, що місцеве самоврядування та децентралізація влади – це фільтри локальних інтересів, мобілізатори й промоутери інституційних, соціально-економічних і демократичних реформ та цінностей тощо;

- доведено, що місцеве самоврядування – це і атрибут становлення й розвитку демократії, і запобіжник «ерозії» демократії та делегітимізації влади, адже воно, з одного боку, інституційно й учасницько компенсує витіснення народного суверенітету і громадянської довіри й сприяє політичному процесу через інструменти місцевих форм представницької, прямої, учасницької і деліберативної демократії, та, з іншого боку, є знаряддям зменшення впливу централізованої держави, посилення залученості громадянського суспільства та складовою і доданою вартістю виправлення дефіциту демократії й інтенсифікації децентралізації влади;

- виявлено, що: деякі громади характеризуються низькою стабільністю і високою інституційною ефективністю, а деякі навпаки, хоч усереднено кращою є ситуація зі стабільністю, а не ефективністю громад у виконанні базових завдань; існує часткова залежність між інституційною ефективністю місцевого самоврядування в громадах й стабільним виконанням ними поставлених функцій і завдань; у Польщі, на відміну від України, успішність реформ місцевого самоврядування та децентралізації влади зумовлена їхнім швидким ініціюванням та реалізацією відразу після краху режиму «реального соціалізму», бо майже автоматично встановлено, а згодом імплементовано впливовий функціонал громад, навіть попри спроби рецентралізації влади; у Польщі на рівні громад (але не на вищому рівні) традиційно (фактично і формально) властива персоналізація політики через деполітизацію, департизацію і технократизацію, а в Україні – персоналізація політики через політизацію, партизацію і регіоналізацію, через що довіра до влади на рівні громад є вищою у першій країні, а не в другій;

*Удосконалено та поглиблено:*

- положення, що реформування і розвиток місцевого самоврядування завжди є складовою динаміки та дихотомії по лінії централізації–децентралізації влади як антагоністичних відносин між центром (національним рівнем політики) і периферією

(субнаціональним рівнем урядування); при цьому, теоретико-методологічно доведено, що про децентралізацію влади – політичну, адміністративну та фіскальну (які не обов'язково спаралелюються, але обов'язково комбінуються) – не треба говорити ні позитивно, ні негативно, ні ціннісно, а натомість її значення і розуміння доцільно звужувати та контекстуалізувати, характеризуючи її ефекти залежно від ситуації і політичного й інституційного дизайну, зокрема адміністративно-територіального і політичного устрою та фінансово-фіскального середовища, які важливі для розвитку й реформування місцевого самоврядування;

- аргументації, згідно з якими: розвиток місцевого самоврядування завдяки децентралізації влади підвищує якість і ефективність демократії на національному рівні, зокрема через зближення політики й громад на місцях та урізноманітнення форм суспільно-політичної і громадянської участі; легітимність влади на рівні місцевого самоврядування не завжди є проекцією легітимності влади національного рівні, адже вони мають різну ресурсну базу, спрямованість і причинно-наслідкові зв'язки; легітимізація, реформування, розвиток і демократизація самоврядування забезпечуються і «знизу», і «зверху», адже вони похідні від волі й інтересів громад та громадян (через формування і/чи виборність органів місцевого самоврядування), однак обмежені інтересами, спроможністю і бажанням держави ділитись владою за рахунок її децентралізації (через уповноваженість органів місцевого самоврядування);

- позиції про те, що: система місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою в Польщі мають передісторію й «траєкторію попереднього розвитку» на різних етапах розвитку державності, які інституційно позначаються і поступово уніфікують чинну ситуацію; польська трирівнева територіальна система (воєводства, повіти, гміни) і трирівнева/двох-з-половиною-рівнева система місцевого самоврядування (частково воєводства) є однією із найрозвиненіших і найефективніших, хоча й мінливих у Центрально-Східній та Східній Європі, а децентралізація влади у період посткомунізму здійснювалась на підставі адміністративно-територіальної реорганізації та всупереч авторитарному ухилу в умовах комунізму, а тому не була зумовлена підзвітністю «знизу вгору», а «технократичною революцією згори»;



- обґрунтування, що: підхід до децентралізації влади в Україні номінально полягає в забезпеченні ефективного місцевого самоврядування, спроможності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (територіальних громад) й утвердженні державної регіональної політики; (об'єднані) територіальні громади в Україні водночас є і суб'єктом регулювання розвитку власної території, і об'єктом регулювання (як базові адміністративно-територіальні одиниці) в системі управління владних структур вищого рівня (регіонального і державного); голови територіальних громад та старости в Україні відрізняються за обсягом своїх регламентованих повноважень і територією їхньої дії (голови – по всій території громади, а старости – винятково по території старостинського округу);

*Набули подальшого розвитку:*

- історіографічні і теоретико-методологічні позиції, згідно з якими: Центрально-Східна Європа (зокрема Польща) та Східна Європа (зокрема Україна) попри низку подібностей (віра у децентралізацію влади як демократизацію, слабкість середнього рівня місцевого самоврядування, інституційне і політичне «відставання» від Заходу) різняться політично, адміністративно, територіально, управлінсько, функціонально, фінансово і за структурами й типами місцевого самоврядування, логікою централізації чи децентралізації влади й особливостями політичного процесу і суспільного життя на місцях; теоретизовані типи і моделі місцевого самоврядування є рамковими, а тому переплітаються між собою, особливо в Центрально-Східній і Східній Європі, адже розвиток місцевого самоврядування в умовах централізації чи децентралізації влади не відбувається як наслідування та за єдиним шаблоном, а є різновекторним;

- обґрунтування, що: найкращої, універсальної і єдиної моделі децентралізації влади не існує, а натомість конкретні моделі розвитку місцевого самоврядування треба виробляти з огляду на особливості соціального, економічного, політичного, культурного, історичного і навіть географічного розвитку, але крізь призму їхнього охоплення засобами політичної, адміністративної і фінансової децентралізації влади та в рамках політичного й інституційного дизайну і умов соціально-економічного розвитку; децентралізація влади змінює відносини влади між місцевими жителями, органами місцевого самоврядування, надавачами послуг та вищими/центральними

рівнями урядування, а тому динамічно, а не статично встановлює нові чи модифікує чинні правила політичної гри та міжінституційних відносин;

- положення про те, що проблемами децентралізації влади в умовах розвитку місцевого самоврядування в Польщі залишаються: непослідовність і незавершеність реформи місцевого самоврядування; недостатній правовий статус депутатів місцевих рад; недостатній захист інтересів виборців та їхня відчуженість від самоврядування; делегітимізація влади у громадах; політичні ігри і бюрократизація функціонування органів влади на місцях та їхня ізоляція від громад; надмірна політизація, партизація і національна детермінація органів місцевого самоврядування в повітах, воєводствах і великих гмінах, але натомість їхня технократизація, аполітичність, антипартійність і локальна детермінація в інших гмінах; поступова інтенсифікація рецентралізації влади та втручання держави у місцеве самоврядування. У цілому констатовано, що децентралізація влади в Польщі не є лінійною, односпрямованою та завершеною, а тому й не може бути схарактеризована як політично, адміністративно та фінансово рівно ефективна на різних рівнях місцевого самоврядування;

- аргументації про те, що головними та невирішеними проблемами розвитку і реформування місцевого самоврядування в умовах процесів децентралізації влади в Україні залишаються: нерегульованість розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування різних рівнів та органами місцевої виконавчої влади; низький рівень підготовки або відсутність належно підготованих кадрів в органах місцевого самоврядування; відсутність ефективних і стійких механізмів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; надто низький рівень контролю фінансових ресурсів місцевих бюджетів.

**Теоретичне і практичне значення отриманих результатів роботи.** Головне теоретичне значення дисертаційної роботи полягає у тому, що її результати, ідеї, висновки та узагальнення можна застосовувати й надалі в розвитку та уточненні проблематики взаємовпливу і взаємозв'язку поступу місцевого самоврядування, особливостей адміністративно-територіального устрою та процесів централізації, децентралізації або рецентралізації влади, причому не лише в Польщі й Україні чи загалом у країнах, відповідно, Центрально-Східної та Східної Європи, але й суто

теоретико-методологічно та концептуально. Окрім того, положення дисертації можуть бути доволі успішно застосованими в розвитку та модифікації навчальних й академічних курсів (із подібним чи суміжним наповненням) у закладах вищої освіти України, зокрема таких, як «Місьцеве самоврядування», «Місьцева політика», «Державне управління», «Євроінтеграція», «Європеїстика», «Політичний процес», «Політична соціологія», «Порівняльна політологія» тощо. Натомість основне практичне значення дисертаційного дослідження зводиться до того, що його ідеї, висновки та результати можуть бути корисними для реального поступу органів і системи місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою та декларованої й уже ініціалізованої децентралізації влади у нашій державі, в тім числі враховуючи успіхи та прорахунки сусідньої Польщі у цьому контексті. Це стосується як можливої зміни та покращення вітчизняного законодавства, так і практичних та навіть політичних ефектів удосконалення владно-управлінських і децентралізаційних процесів на місцях, в тім числі у рамках уповноваженості, функціоналу, автономії та відповідальності органів місцевого самоврядування. Відповідно, результати дисертації можуть бути актуальними і для політичних акторів, які є основними промоутерами владних й управлінських змін в Україні.

**Особистий внесок здобувача.** Дисертаційна робота є самостійним науковим дослідженням, яке сфокусоване на розв'язанні поставленої мети і завдань. Відтак у ній представлено та систематизовано результати передусім власних досліджень, а всі використані ідеї, результати та тексти інших авторів мають посилання на відповідні історіографічні, теоретико-методологічні, практичні та статистичні джерела тощо. Загалом усі використані в дисертаційній роботі джерела можна структурувати на законодавчі (нормативно-правові та політико-правові), науково-дослідницькі й аналітичні (теоретично та практично орієнтовані), статистичні й оглядові, а головним критерієм їхнього вибору стала сфокусованість на об'єкті й предметі дослідження. Враховуючи це, особистий внесок здобувача відображено у тексті дисертації, 5 статтях в українських та закордонних фахових виданнях з політичних наук, а також у 6 наукових розвідках, котрі засвідчують апробацію матеріалів дисертації. Причому всі опубліковані здобувачем праці є одноосібними.

**Апробація матеріалів дисертаційної роботи.** Деякі положення і результати дисертації викладено, представлено й обговорено під час наукових та науково-практичних конференцій різного рівня, зокрема в ході: IV, V і VI міжнародних наукових конференцій «Політичні партії і вибори: українські та світові практики» (пам'яті Юрія Романовича Шведа) (Львів, 9 листопада 2019 року, 28 листопада 2020 року та 26–27 листопада 2021 року), VI міжнародної науково-практичної конференції «Україна і Центральна Європа: історія, політика, культура» (Ужгород, 24 вересня 2021 р.), III Всеукраїнської науково-практичної конференції «Політичні процеси сучасності: глобальний та регіональні виміри» (Івано-Франківськ, 27–28 травня 2021 року), Всеукраїнської науково-практичної конференції «VIII Методологічні читання – Розвиток політичної науки в Україні: сучасні методологічні тренди та практичні виміри (пам'яті професора Валерія Миколайовича Денисенка)» (Львів, 10 грудня 2021 р.), звітної наукової конференції філософського факультету Львівського національного університету імені Івана Франка. Крім того, результати дисертації обговорювались під час засідань і теоретико-методологічних та наукових семінарів кафедри політології Львівського національного університету імені Івана Франка.

**Публікації.** У рамках проблематики дисертації, присвяченої темі еволюції, чинників, параметрів і наслідків становлення та розвитку системи й органів місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади у Польщі, а згодом і в Україні, підготовано та опубліковано 11 наукових праць, серед яких: 5 – статті в періодичних наукових фахових виданнях із політичних наук України й інших держав (у тому числі включених до міжнародних наукометричних баз), 6 – тези і матеріали доповідей на наукових конференціях, які засвідчують апробацію результатів дисертації.

**Структура та обсяг дисертації.** За своєю структурою і враховуючи авторське бачення об'єкта та предмета, мети та завдань дослідження, дисертаційна робота komponується зі вступу, чотирьох розділів (сумарно поєднують десять підрозділів), висновків, списку використаних джерел, а також додатків. Повний обсяг роботи становить 356 сторінок, з-поміж яких обсяг основного тексту дисертації (зі вступом та висновками) – 211 сторінок. Список використаних джерел складається з 798 позицій, серед яких найбільше польськомовних, україномовних й англійськомовних.

# РОЗДІЛ 1

## ІСТОРИОГРАФІЯ І СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМАТИКИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА Й УКРАЇНІ

### 1.1. Місцеве самоврядування і децентралізація влади у регіоні Центрально-Східної та Східної Європи: особливості розвитку дослідницької тематики

До останнього десятиліття ХХ століття дослідження місцевого самоврядування та децентралізації влади, а також їхнього взаємозв'язку були практично відсутніми у політичній науці країн Центрально-Східної та Східної Європи, в тому числі у Польщі й Україні, і на це було щонайменше декілька очевидних причин. Однак чи не найважливішою з них була і часто залишається надзвичайно централізована політична система, яка або не дозволяла, або й досі не дозволяє існування реального та функціонального місцевого самоврядування як об'єкта потенційних розвідок і досліджень [736]. Ще однією причиною такого стану справ була або залишається значна відокремленість чи ізольованість політичної науки у регіоні, зумовлена наявністю цілого масиву догматичних припущень й обмежень, унаслідок яких від періоду режимів «реального соціалізму». Така відокремленість, догматичність та ізольованість звісно була неоднаковою у різних країнах посткомуністичної Європи, зокрема дуже вираженою в Україні (як країні Східної Європи) та значно слабшою у Польщі (як країні Центрально-Східної Європи), хоча загалом характеризувала країни так званого «Східного блоку» і зумовлювала чи досі зумовлює часткове або повне відокремлення та розмежування наукового життя і політичної практики як між окремими країнами посткомуністичного табору, так і між ними та значно більш демократичними країнами Західної Європи тощо.

Звісно, що це не означає, що дослідження місцевого самоврядування і процесів децентралізації влади, особливо в рамках міжнародної академічної науки, були повністю відсутніми у комуністичних і посткомуністичних країнах Європи на стику століть, особливо в країнах Центрально-Східної Європи. Однак вони, зокрема

розвідки польського соціолога й політолога Є. Вятра [772], а також таких вчених, як Р. Сіменска та Я. Тарковські [685], були епізодичними та відносно лімітованими. У доповнення до цього така академічна ізоляція характеризувалась і тим, що не лише науковці комуністичних і посткомуністичних країн Європи публікували мало праць про місцеве самоврядування та децентралізацію влади, але й західні вчені, які займались локальними органами влади та місцевою політикою, не мали виходу на цей регіон – спочатку як на територію за «залізною завісою», а згодом як на сферу, яка була і часто досі залишається поза рамками їхніх наукових інтересів [736], у тому числі як напівпериферійна територія в академічному розумінні та контексті [265; 766; 794].

Однак ситуація після колапсу СРСР і системи Варшавського договору, зокрема особливо інтенсивно з другої половини 90-х років ХХ століття, почала поступово змінюватись – спершу у країнах Центрально-Східної Європи (втім числі у Польщі), які були ближчими до демократичної Західної Європи територіально, а згодом (інколи через десятиліття) і за рахунок країн Східної Європи (утім числі й в Україні), які також розпочали євроінтеграційні процеси, а відтак для яких актуальною постала проблема децентралізації влади. Відповідно, саме з цього моменту почався своєрідний відлік часу розвитку проблематики місцевого самоврядування та централізації чи децентралізації влади і їхнього взаємозв'язку (втім числі у контексті перспектив демократизації або очікувань автократизації влади) у країнах Центрально-Східної та Східної Європи, зокрема у Польщі й Україні. Він, з однієї сторони, мав певне теоретичне, методологічне й емпіричне підґрунтя у західній політичній науці, однак, з іншої сторони, зумів пройти й власні етапи розвитку та розширення – як регіонально, так і в кожній окремій країні виокремленого регіону (про ситуацію в Польщі й Україні детально йтиметься у наступному підрозділі дослідження).

Загальновідомо, що на рубежі 80-х і 90-х років ХХ століття були опубліковані дві важливі західні/міжнародні монографічні праці, які стосувались вироблення типології європейських систем місцевого самоврядування і все ще є впливовими та часто цитуються в інших наукових дослідженнях. Першою із них є колективна монографія «Відносини центрального і місцевого урядування: порівняльний аналіз

західноєвропейських унітарних держав» [589] за авторством Е. Пейджа і М. Голдсмита, видана 1987 р., у котрій виокремлено північну та південну європейські системи місцевого самоврядування. Подібна логіка в оновленому форматі представлена в опублікованій 2001 р. розвідці П. Джона «Місцеве самоврядування в Західній Європі» [440], де було запропоновано схожу конструкцію структурування локальної політики. Своєю чергою, другою стала частина колективної монографії «Місцеве самоврядування у міжнародній перспективі: деякі порівняльні спостереження» [413] авторства Й. Гессе та Л. Шарпе, представлена в 1991 р., у якій виділено вже три моделі місцевого самоврядування, зокрема наполеонівську (південноєвропейську), англосаксонську та центрально-північноєвропейську. Об'єднані ці монографічні праці тим фактом, що стосуються винятково країн Західної Європи, а відтак вони важливі для регіону Центрально-Східної і Східної Європи передусім теоретично та методологічно. Те саме можна сказати й про низку пізніших праць, підготовлених у західних країнах, насамперед до моменту завершення європейської інтеграції у країнах Центрально-Східної Європи, а також поточно про майже всі наукові праці стосовно країн Східної Європи, які й досі не є членами ЄС, а відтак і не постають або майже не постають об'єктом порівняльного аналізу проблематики місцевого самоврядування та децентралізації влади. Яскравим прикладом є опублікована в 2003 р. монографія «Субнаціональна демократія в Європейському Союзі» [526], автор і головний редактор якої Дж. Лафлін не включив до аналізу й переліку типів та форм місцевого самоврядування країн ні Центрально-Східної Європи, ні Східної Європи [736].

Суміжна логіка властива і для досліджень, які стосуються змісту та сутності процесів і реформ децентралізації влади, зокрема політичної, адміністративної та фінансової децентралізації, найперше у зрізі місцевого самоврядування, передусім на прикладі країн Західної Європи як певного директивного вектора, який треба наслідувати на «сході». Річ у тому, що до кінця XX – початку XXI століть майже не було публікацій, особливо за авторством вчених із країн Центрально-Східної та Східної Європи, які стосувались би проблематики децентралізації влади у цьому регіоні і навіть в окремих його країнах. Натомість присутніми були доробки, які

стосувались означеної тематики на прикладі країн Західної Європи тощо, і на них дослідники та практики зі «сходу» орієнтувались як на базові теоретично і навіть методологічно, зокрема у контексті взаємозв'язку між децентралізацією влади та демократією і демократизацією з акцентом на місцевому самоврядуванні, місцевій участі та розширенні прав і можливостей органів і загалом систем місцевого або територіального управління [230].

Серед таких досліджень чи не найважливішими свого часу були і залишаються доробки, які стосуються визначення поняття децентралізації, зокрема у форматі деконцентрації, делегування та деволуції влади. Вони, наприклад, представлені такими працями, як аналітична доповідь Е. Паркера і Світового банку «Децентралізація: шлях вперед для розвитку сільських територій?» [592] від 1995 р., аналітична доповідь Д. Рондінеллі «Що таке децентралізація?» [640] від 1999 р. й аналітична доповідь Дж. Літвака, Дж. Ахмада і Р. Бірда «Переосмислення децентралізації в країнах, що розвиваються» [522] від 1998 р. У цих дослідженнях було констатовано, що деконцентрація, делегування та деволуція влади як форми децентралізації влади відрізняються передусім рівнем того, наскільки центральні/національні уряди готові ділитись і діляться своїми політичними, адміністративними та фінансовими повноваженнями і, відповідно, відповідальністю з місцевим самоврядуванням. Також наукові доробки із цього блоку присвячені тематиці взаємного зв'язку між децентралізацією влади та демократизацією політичних режимів і розширенням участі, прав та можливостей на рівні органів й систем місцевого самоврядування. Це помічаємо у таких дослідженнях, як наукова стаття Т. Ведельда «Демократична децентралізація і зменшення бідності: вивчення зв'язків» [758] від 2003 р. й аналітична доповідь Дж. Літвака та Дж. Седдон «Короткі нотатки щодо децентралізації» [523] від 1999 р., у яких зазначено, що успішна й демократична децентралізація влади і гарантує, і вимагає певного рівня місцевої участі, зокрема щоби забезпечити відповідність місцевого самоврядування локальним потребам [230]. Врешті, чимало ранніх наукових публікацій, які присвячені децентралізації влади, апелюють до її базових переваг і дивідендів для місцевого самоврядування, зокрема у форматі наближення політиків до громадян, кращої мобілізації й ефективнішого розподілу



ресурсів на місцевому рівні, більшої креативності, інноваційності й адаптивності програм місцевого розвитку, кращих можливостей участі у прийнятті місцевих політичних або суспільно-політичних рішень тощо, а також звертаються до основного дефекту номінальної або ж формалізованої децентралізації влади у форматі її (ре)централізації й обмеження повноважень місцевих громад. Вони, крім перелічених досліджень й авторів, представлені у таких академічних напрацюваннях, як роботи «Небезпеки децентралізації» [612] Р. Прюдомма від 1995 р., «Фіскальний федералізм і децентралізація» [744] В. Танзі від 1996 р., «Децентралізація і розвиток: огляд літератури про адміністрацію розвитку» [361] Г. Фреркса та Я. М. Отто від 1996 р., «Умови ефективного децентралізованого урядування» [194] О. Азфара, С. Каконена і П. Мегера від 2001 р., «Місцева демократія, демократична децентралізація та розвиток сільських територій» [441] К. Джонсона від 2001 р., «Комітети користувачів: потенційно шкідлива друга хвиля децентралізації?» [533] Дж. Манора від 2004 р. тощо.

Як наслідок цього теоретико-методологічного прориву (однак дещо пізніше, зокрема на початку ХХІ століття) почали з'являтися наукові праці, які були не лише теоретично, а й практично орієнтованими і компаративістськими з приводу питань функціонування місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, зокрема передусім на прикладі країн Західної Європи й Латинської Америки, а також меншою мірою й інших регіонів і частин світу, але не країн Центрально-Східної та Східної Європи. Першими з таких праць виявились наукові статті і матеріали конференцій, підготовлені й опубліковані у першій декаді ХХІ століття, зокрема такі з них, як «Політична децентралізація, виборча зміна й організаційна адаптація партії» [421] Дж. Хопкіна від 2003 р., «Децентралізація як виборча стратегія» [577] К. О'Нейла від 2003 р., «Вибори і розвиток демократичного місцевого самоврядування» [240] Г. Бленда від 2006 р., «Пояснення регіонального та місцевого самоврядування: емпіричний тест теореми децентралізації» [659] А. Шакеля від 2010 р. тощо. У них на прикладі різних країн було схарактеризовано та порівняно інститут місцевого самоврядування у контексті багаторівневого управління, територіальної організації та систем політичної, адміністративної і фінансової децентралізації влади. Також

у цей період світ побачили перші монографічні видання, присвячені порівнянню децентралізаційних процесів у різних країнах та регіонах, передусім у Західній Європі і Латинській Америці. Із них найвідомішими були такі, як: «Децентралізація та демократія в Латинській Америці» [553] А. Монтеро і Д. Самуельса від 2004 р., «Децентралізація держави: вибори, партії і місцева влада в Андах» [578] К. О'Нейла від 2005 р., «Децентралізація та місцеве самоврядування в країнах, що розвиваються: порівняльна перспектива» [216] П. Бардхана і Д. Мукхерйе від 2006 р., «Європа, регіони та європейський регіоналізм» [671] Р. Скаллі та Р. Він Джонса від 2010 р.

У другій декаді ХХІ століття означений напрям порівняння децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування в країнах різних регіонів світу, але передусім у Європі було продовжено, щоправда тепер уже із поміщенням у нього країн Центрально-Східної Європи, але й досі із виключенням країн Східної Європи. Із доволі значного масиву наукових публікацій, які побачили світ у цей період, уваги заслуговують такі наукові статті та матеріали конференцій, як «Другий рівень місцевого самоврядування у контексті європейських систем багаторівневого урядування» [233] Х. Бертрани і Н. Хайнельта від 2013 р., «Формування регіонального урядування в різних багаторівневих контекстах: порівняння восьми європейських країн» [196] Х. Бек, М. Дебуса, Й. Мюллера і Г. Бека від 2013 р., «Локальна політична участь у Європі: вибори і референдуми» [466] Н. Керстінга від 2015 р., «Порівняльний підхід до легітимності місцевого самоврядування» [519] А. Лідстрьома і Г. Балдершейма від 2016 р., «Реформи місцевого самоврядування: між багатофункціональними й одноцільовими організаціями» [778] Г. Воллманна від 2016 р. Але найважливіше те, що в означений період часу були опубліковані дві монографічні праці з проблем децентралізації влади та місцевого самоврядування: одна – «Децентралізація та місцевий розвиток у Південно-Східній Європі» [222] від 2013 р. – була спрямована на звуження географії об'єкта дослідження з Європи чи ЄС в цілому на їхній окремий регіон, а друга – «Теорії децентралізації та місцевого самоврядування: реалізація, наслідки та реалії: глобальна перспектива» [191] від 2014 р. – була орієнтована на збільшення географії охоплення досліджуваної проблематики із регіонального рівня на глобальний чи міжрегіональний масштаб.

Спільним компонентом означених досліджень з проблематики децентралізації влади, причому незалежно від географії їхнього покриття, було те, що цей процес трактувався як політично вмотивований і спрямований найперше на «реальну» чи демократичну децентралізацію процесу урядування. Зумовлено це було тим, що політична децентралізація майже одразу сприймалась як процес, який повинен чи принаймні може бути врівноважений адміністративними та фіскальними аспектами децентралізації [230], які сумарно визначають особливості функціонування системи місцевого самоврядування в тій чи іншій країні або регіоні світу. Річ у тому, що всі з перелічених аспектів децентралізації влади, зокрема політична, адміністративна і фінансова децентралізація, часто виявлялись як суто технічні питання, пов'язані з перерозподілом владних повноважень, відповідальності та фінансових ресурсів для надання державних послуг між різними рівнями урядування – передусім між національним та локальним рівнями. Також особливістю ранніх досліджень з питань децентралізації влади, навіть попри те, що вони не одразу стосувались регіону Центрально-Східної та Східної Європи, стало те, що у них увагу зосереджували на оцінці потенціалу громадянського суспільства в кожному конкретному регіоні чи країні, а також на тому, як організовані групи на місцях зможуть реагувати на конкретні стимули або стримуючі фактори та загалом на нові владні структури, створені в рамках реформ децентралізації і відходу від централізованої держави.

Тим не менше і на противагу, з початку 90-х років XX століття на заході все-ж почали з'являтися наукові праці, які намагались зафіксувати реформи у секторі децентралізації влади та появу нових систем місцевого самоврядування у східній частині європейського континенту, тобто в країнах і Центрально-Східної, і Східної Європи. Однак їхньою особливістю і суттєвим недоліком було насамперед те, що вони розглядали колишні країни так званого «Східного блоку» як однорідну групу, яка цілісно повинна бути окреслена як ще один додатковий тип системи місцевого самоврядування по відношенню до тих різновидів, які раніше виділялись на заході континенту [721]. Загальновідомо, що першим подібним дослідженням була частина колективної монографії «Європейські системи місцевого самоврядування» [227] Р. Беннета, опублікована в 1993 р. Значно пізніше схожий підхід було вжито лише

після завершення євроінтеграційних процесів у країнах Центрально-Східної Європи, зокрема Х. Хайнельтом та Н. Хлепасом у їхній частині колективної монографії «Типології систем місцевого самоврядування» [407] від 2006 р. та Дж. Лафліном, Ф. Хендріксом і А. Лідстрьомом у їхній колективній праці «Оксфордський довідник місцевої та регіональної демократії в Європі» [527] від 2010 р. Подібну логіку також було часто застосовувано у контексті аналізу місцевого самоврядування і процесів децентралізації влади в рамках входження країн Центрально-Східної (але не Східної) Європи до демократичних механізмів європейського багаторівневого урядування. Це бачимо у таких наукових розвідках, переважно в формі статей, як «Прозорість місцевого самоврядування у Східно-Центральній Європі» [330] К. Давлі від 2006 р., «Реформування регіонального урядування у Східно-Центральній Європі» [574] К. О'Двайера від 2006 р., «До мейнстріму: місцева демократія в Центрально-Східній Європі» [264] А. Кемпбелла та Е. Коулсона від 2006 р., «Місцева демократія і виклики децентралізації держави: міжнародна перспектива» [323] Н. Дейваса та С. Ділея від 2006 р., «Субнаціональні органи влади у постсоціалістичних країнах ЄС: приєднання до багаторівневої політики?» [666] Дж. Шерпріла від 2007 р., «Конституційні передумови субнаціонального самоврядування у нових демократіях» [243] П. Блоккера від 2012 р. тощо. У них продемонстровано, що регіон Центрально-Східної Європи є своєрідною формою і протиставлення, і наслідування розвитку місцевого самоврядування в країнах Західної Європи, але він сприймається як монолітна опція, в тому числі на противагу іншим регіонам і частинам світу, зокрема Східній Європі.

Дещо відмінну аналітичну конструкцію було ініційовано на початку другої декади ХХІ століття, коли регіон Центрально-Східної та Східної Європи у зрізі децентралізації влади і місцевого самоврядування почали аналізувати відокремлено й відносно самотньо, принаймні порівняно з країнами Західної Європи. У цей час з'явилися дві знакові порівняльні праці з цього приводу, зокрема дослідження «Регіоналізація та децентралізація у порівняльній перспективі: Східна Європа та Польща» [198] авторства Ф. Бафойла від 2010 р. і монографія «Регіональна динаміка в Центрально-Східній Європі: нові підходи до децентралізації» [590] Ф. Палермо та С. Пароларі. Але тільки 2014 р. П. Свяневіч опублікував наукову статтю «Емпірична

типологія систем місцевого самоврядування у Східній Європі» в західному журналі «Local Government Studies» (Taylor and Francis Group) [721], присвячену розмаїттю систем місцевого самоврядування у Центрально-Східній Європі, в якій зроблено спробу навести типологію центрально-східноєвропейських систем самоврядування аналогічно тим, які раніше робились у Західній Європі. Однак лише зовсім недавно, зокрема в останнє десятиліття (станом на момент дослідження), було зроблено спробу західної чи міжнародної політичної науки інтегрувати «Захід» та «Схід» в означеному аналітичному контексті, підготувавши типологію, яка охоплювала б обидві частини європейського континенту. Це можемо бачити, приміром, у праці Х. Хайнельта, Н. Хлепаса, С. Кульманна та П. Свяневіча «Системи місцевого самоврядування: висвітлення інституційного середовища, в якому повинні діяти мери» [408] від 2018 р., а також у конференційному матеріалі К. Штайверса і П. Свяневіча «Конфігурації місцевої автономії в Європі: на шляху до емпіричної типології країн» [738] від 2017 р.

Як зазначають П. Свяневіч й А. Курневіч, подібну логіку дослідження країн Центрально-Східної Європи і їхніх систем місцевого самоврядування ми можемо спостерігати на прикладі великих міжнародних емпіричних порівняльних проектів аналізу органів місцевої влади в Європі, зокрема у розрізі мерів органів місцевого самоврядування [197; 409], муніципальних радників, місцевих органів влади вищого рівня (наприклад, районів, округів) [406] тощо. Однак показовим є те, що ці проекти включають різну кількість країн регіону Центрально-Східної Європи (передусім Польщу, Угорщину, Хорватію та Чехію, значно рідше Латвію, Литву, Румунію, Сербію, Словаччину та Словенію) і майже або зовсім не включають країн Східної Європи (в тому числі й України), хоча географія їхнього покриття та вибірки і поступово зростає, щоправда здебільшого учасницько і вкрай зрідка інноваційно. Виявляється це у тому, що участь науковців із країн Центрально-Східної Європи і значно рідше з країн Східної Європи у подібних проектах дослідження місцевого самоврядування (й в інших сферах) здебільшого обмежується приєднанням до вже існуючих мереж наукової співпраці, а не ініціюванням їх, оскільки нечисленні винятки з цього правила відносно нерелевантні.

Навіть більше, бо майже всі існуючі у країнах Центрально-Східної і Східної Європи проекти, спрямовані на дослідження і розвиток місцевого самоврядування, типово створюються за рахунок коштів і грантів із західних джерел фінансування. У цьому випадку не є винятком навіть відома Мережа інститутів і шкіл державного управління в Центральній та Східній Європі (NISPAcee), яка з початку 90-х років ХХ століття базується у Братиславі, однак була сформована завдяки підтримці західних гуманітарних організацій і насамперед Інституту відкритого суспільства, що фінансується Дж. Соросом. Річ у тому, що ця і подібні організації та їхні члени-дослідники здебільшого імпортують досягнення західної науки, а власні доробки й результати вкрай зрідка публікують в авторитетних міжнародних журналах. Не допомагає покращити ситуацію, звісно порівняно з потенціалом західного впливу, навіть створення у 2003 р. спеціалізованого наукового журналу «Lex Localis», що публікується у Словенії і присвячений проблематиці саме місцевої політики. Хоч, з іншої сторони, він індексується у міжнародних наукометричних базах даних та націлений, хоча би імітаційно та через часткове залучення західних фахівців, на виведення політичної науки у цьому фокусі (передусім в країнах колишньої Югославії) з позиції периферійності та з «тіні».

Допомагає цьому і той факт, що сьогодні дедалі більше науковців із країн Центрально-Східної і (меншою мірою) Східної Європи публікують свої дослідження з проблематики місцевого самоврядування та децентралізації влади у західних міжнародних виданнях, навіть попри те, що таких публікацій на початку 90-х років ХХ століття майже не було. Крім того, сьогодні все більше і більше зростає саме порівняльний профіль досліджень учених із різних країн регіону, які аналізують місцеве самоврядування або у бінарному форматі, або в регіональному розрізі, а не так як раніше – у форматі одинарних випадків. Засвідчити це можна такими менш відомими публікаціями місцевих і немісцевих (в аналізованому регіоні) авторів із досліджуваної проблематики, як «Стан місцевої демократії у Центральній Європі» [702] Г. Сооси, Г. Токи і Г. Райта від 2002 р., а також «Місьцеве самоврядування у Центральній-Східній Європі – сильний та незалежний інструмент управління на місцевому рівні чи просто паперовий тигр?» [247] В. Братіча від 2008 р. Однак навіть

попри це, лише в кінці 2000-х років кількість праць, підготовлених і опублікованих за авторством місцевих науковців із університетів країн Центрально-Східної та Східної Європи (стосовно проблеми місцевого самоврядування у регіоні), перевищила кількість публікацій за авторством їхніх колег із західних університетів [736]. Хоч і досі регіон Центрально-Східної і Східної Європи непропорційно представлений як фокус міжнародних досліджень, зокрема порівняно з іншими регіонами та частинами світу, оскільки у цьому контексті він ще й частково розкривається місцевими та закордонними/немісцевими дослідниками. Ситуація набуває особливого колориту з огляду на те, що найбільш цитованими у цьому випадку постають дослідження не місцевих вчених – із країн Центрально-Східної та Східної Європи, – а натомість західних науковців [736], які, крім всього іншого, найчастіше є авторами порівнянь саме у регіональному масштабі.

Тим не менше, у другій декаді XXI століття в регіоні передусім Центрально-Східної (а не Східної) Європи все-ж з'явилися наукові доробки про децентралізацію влади і місцеве самоврядування, які почали активно братись до уваги й західними фахівцями. Серед них такі наукові статті, як «Шляхи та обмеження мобілізації субнаціонального урядування у Східно-Центральній Європі» [256] М. Брусіса від 2014 р. та «Розвиток і сучасний стан систем місцевого самоврядування у відібраних посткомуністичних країнах» [475] Д. Клімовскі, С. Рітескої і П. Юптнера від 2014 р. У них розкрито і порівняно параметри становлення й демократизації систем місцевого самоврядування та децентралізації влади в країнах Центрально-Східної і (меншою мірою) Східної Європи на шляху їхньої європейської інтеграції після падіння комуністичних режимів і партій наприкінці 80-х – початку 90-х років XX століття, зокрема порівняно з країнами Західної Європи. Але найголовніше, що в цих працях ініційовано спробу продемонструвати, що країни Центрально-Східної та Східної Європи застосовують вкрай різні системи місцевого самоврядування. Таку аналітичну логіку згодом підхоплено й іншими місцевими авторами, які у період останнього (станом на момент нашого дослідження) десятиліття підготували навіть монографії, в яких виявлено відмінності розвитку місцевого самоврядування в країнах передусім Центрально-Східної Європи. Найвиднішими серед них стали такі дослідження, як

«Протистояння субурбанізації: децентралізація міст у постсоціалістичній Центрально-Східній Європі» [707] авторства К. Станілова і Л. Сікори від 2014 р., а також «Реформи фіскальної децентралізації: вплив на ефективність місцевого самоврядування в Центрально-Східній Європі» [603] авторства М. Плачека, Ф. Охрани, М. Пучека і Ю. Немеца від 2020 р., особливо із огляду на те, що вони були опубліковані саме в західних виданнях, зокрема відповідно у «John Wiley» та «Springer».

Це засвідчує символічне домінування дослідників з когорти західної політичної науки. Хоча в цілому (не лише у західних міжнародних виданнях, а загалом) ми можемо констатувати, що нещодавно значимість місцевих і закордонних/немісцевих науковців із проблематики місцевого самоврядування в аналізованому регіоні вийшла на сумірний рівень, і то тільки в середньому. А відтак не у всіх країнах, особливо не в країнах Східної Європи, у тому числі не в Україні, хоч, на противагу, передусім у таких країнах Центрально-Східної Європи, як Чехія і меншою мірою Польща. Дослідницька актуальність останньої зумовлена тим, що Польща – це та країна Центрально-Східної Європи, яка вже 90-х роках ХХ століття здійснила найбільш радикальну реформу децентралізації влади [516], а тому про неї говорили і писали передусім західні вчені, а вже згодом й польські дослідники, у тому числі у західних виданнях. Натомість відносна неактуальність України у західних працях, особливо на стику тисячоліть, була зумовлена тим фактом, що в цій державі було консервовано систему місцевого самоврядування й апробовано дуже централізовану модель взаємовідносин політичного центру та периферії. І лише тоді, коли в нашій державі було реально ініційовано реформу децентралізації влади, тобто в 2014 р., у західній науці, на противагу кількісно переважаючим вітчизняним доробкам, теж почали активно піднімати це питання, в тому числі за авторством українських вчених. Хоча, на противагу, серед праць, які індексуються у наукометричних базах даних та стосуються місцевого самоврядування в Україні, й досі переважають закордонні/немісцеві дослідники, але останнім часом їхня частка й скорочується.

Загалом сьогодні у країнах Центрально-Східної та Східної Європи склалась ситуація, коли дослідження проблем місцевого самоврядування і децентралізації влади набули характеру подвійної периферійності по відношенню до ситуації у



західній науці. З однієї сторони, потрібно говорити про своєрідну периферійність позиції академічних установ в аналізованому регіоні та його країнах щодо центру європейської і світової науки. З іншої сторони, уваги заслуговує і той факт, що на тлі інших питань та проблем соціо-гуманітарних дисциплін периферійність дослідження місцевого самоврядування і децентралізації влади виявляється у тому, що ця проблематика не належить винятково до однієї галузі знань, зокрема політичної науки, а натомість паралельно розглядається у соціології, юриспруденції, економіці тощо [736]. Відтак виявляється така подвійна периферійність означеної наукової тематики в тому, що у її рамках доволі обмеженим є доступ до різних баз даних порівняльного характеру, принаймні на тлі дослідження інших питань і проблем порівняльної політології, зокрема партійних і виборчих систем, органів та системи влади національного рівня і т.д. Як наслідок цього, дослідження питань місцевого самоврядування і децентралізації влади в країнах Центрально-Східної та Східної Європи доволі часто проводяться, завдячуючи ентузіазму різних вчених й академічних груп, які власноруч формуються та компонують первинні дані про означену проблематику.

Наслідком цього стає своєрідна подвійність політичної науки у рамках питань і проблем, які розв'язуються в країнах Центрально-Східної та Східної Європи і які стосуються місцевого самоврядування та децентралізації влади (а також масиву інших політологічних сфер інтересів) [766, с. 196–197]. З однієї сторони, політична наука у цьому розрізі значною мірою є «локальною», оскільки ознаменовується відмовою слідувати шаблонам і формам, перевагу яким віддає міжнародний центр, зокрема ґрунтуючись на аргументах про «специфічність» досліджень у тих або інших країнах та аналітичних сферах і не допускаючи їхньої присутності у формі публікацій в міжнародних виданнях або «імітуючи» це. Натомість, з іншої сторони, друга частина політичної науки в країнах Центрально-Східної та Східної Європи є «міжнародною», оскільки вона характеризується прагненням адаптуватися до методологічних схем, нав'язаних міжнародним центром, а тому намагається бути присутньою у міжнародному академічному обігу, в тому числі за рахунок різних структурних інституційних реформ у середовищі університетів і провідних кафедр.

У цілому можна констатувати, що політична наука в рамках проблематики місцевого самоврядування та децентралізації влади у країнах Центрально-Східної і Східної Європи починаючи з 90-х років XX століття почала поступово «виходити з тіні». Причому цей процес набув двох основних виявів. По-перше, європейські і загалом західні порівняльні політологічні дослідження, які у випадку фокусування уваги на місцевому самоврядуванні почали з'являтися у більших масштабах лише з кінця 80-х років XX століття, також поступово й усе більше почали охоплювати центрально-східну та східну частини європейського континенту. По-друге, праці, присвячені місцевим органам влади та локальній політиці у цій частині Європи, дедалі частіше присутні в міжнародному науковому обігу. Як наслідок, сьогодні все більше і більше відбувається поступова інтеграція та зближення досліджень місцевого самоврядування і децентралізації влади з обох частин континенту та з прицілом на аналізованому регіоні і його окремих країнах [736].

Тим не менше, стан справ у кожній із груп досліджень є доволі різним і на це є належні історичні причини, які почали виявлятися з кінця 80-х – початку 90-х років XX століття. Так, перші «міжнародні» західні дослідження місцевої політики та самоврядування у країнах Центрально-Східної і Східної Європи мали значний інтерес до реформ, проведених у регіоні, зокрема до децентралізації влади [579]. Але згодом системні зміни у цьому регіоні створили нові й унікальні галузі досліджень, за якими з великим інтересом спостерігали деякі науковці з університетів Західної Європи і США. Крім того, публікації про місцеве самоврядування і децентралізацію влади у цьому регіоні також були підтримані за участю багатьох програм донорів та технічної допомоги. Такий епізодичний інтерес вчених із західних університетів спричинив публікацію відносно великої кількості досліджень (особливо порівняно з попередніми періодами), авторами яких були переважно науковці, що працювали в західних закладах вищої освіти. Разом із цим, подеколи співавторами таких праць були й місцеві дослідники, які надавали фактичні знання та основні інтерпретації, а не сприяли основним теоретичним і методологічним концепціям.

Все це очікувано, особливо на початку XXI століття, повинно було стати підставою поступового «виходу з тіні» й інтенсифікації та автономізації місцевих університетів і дослідницьких груп й центрів у різних країнах Центрально-Східної

і Східної Європи. Річ у тому, що в цей період було опубліковано чимало наукових праць дослідників із країн регіону, які прийняли теоретико-методичні стандарти, розроблені в міжнародному академічному центрі. Особливо помітно це було на прикладі країн Вишеградської групи – Польщі, Словаччини, Угорщини та Чехії, – у яких інституційні реформи, в тому числі з приводу місцевого самоврядування та децентралізації влади, розпочались найраніше і мали більш радикальний характер, ніж в інших країнах регіону, передусім у країнах Східної Європи. На цій підставі було аргументовано, що постановка та розвиток дослідницької тематики локальної політики й децентралізації влади і раніше характеризувався, і досі продовжує це робити географічною чи навіть геополітичною детермінацією, адже вони є значно гірше розвиненими та представленими у тих країнах, які й досі не є членами ЄС [736], тобто передусім у країнах Східної Європи (зокрема в Україні), а не Центрально-Східної Європи (зокрема у Польщі).

Доповнюється це тим фактом, що загалом наукові дослідження проблематики місцевого самоврядування та децентралізації влади за авторством вчених із країн Центрально-Східної та Східної Європи все ще становлять дуже крихітну та повільно зростаючу частину публікацій у міжнародних журналах. Крім того, переважаюча частина таких досліджень є скоріше імітаційними або значною мірою повторювальними (стосовно передуючих їм праць), аніж інноваційними, особливо з погляду використання ними теоретико-методологічних доробків, свого часу вироблених і запропонованих у західній або міжнародній політичній науці [736]. Урешті, відносно рідкісними у регіоні є монографічні роботи, які синтезують досвід із питань місцевого самоврядування усієї Центрально-Східної і/чи Східної Європи (а не лише ситуацію в окремих країнах регіону). Натомість такі праці типово є сферою зацікавленості авторів, які походять із західних університетів, що можна трактувати як вияв фактичного домінування міжнародного/західного академічного центру над символічно напівпериферійним чи периферійним регіоном Центрально-Східної і Східної Європи, принаймні часто і нажалі у сприйнятті вчених з останнього.

З іншої сторони, саме на підставі наявних наукових досліджень проблематики місцевого самоврядування і децентралізації влади в країнах Центрально-Східної

та (меншою мірою) Східної Європи, в тому числі за авторством західних і місцевих вчених, у регіоні було вироблено, принаймні аналітично, позицію, згідно з якою місцеві й регіональні органи влади і децентралізація влади загалом можуть і навіть повинні виступати фільтрами й «накопичувачами» місцевих інтересів, мобілізаторами економічних і демократичних реформ та захисниками і промоутерами демократичних цінностей. Це особливо вірно в рамках актуалізованої у наявних розвідках логіки та потреби взаємодії між ринковими реформами та заходами стосовно зміцнення демократії, а також між економічною політикою та інституційними змінами як на центральному чи національному, так і на місцевому та наднаціональному рівнях [239; 267; 287; 473]. Однак для того, щоби бути ефективними, місцеві та регіональні органи влади чи загалом місцеве самоврядування повинні мати потрібні повноваження і ресурси, вироблення, реформування й інституціоналізація яких, у тому числі за рахунок децентралізації влади у посткомуністичний період їхнього розвитку, неодмінно повинні бути предметом цілісного порівняльного дослідження.

## **1.2. Стан дослідження децентралізації влади й розвитку місцевого самоврядування у Республіці Польща й Україні**

Після розпаду системи Варшавського договору і СРСР спочатку в Республіці Польща, а згодом і в Україні розпочалися наукові дослідження, що стосувалися формування та функціонування системи місцевого самоврядування й реформи децентралізації влади. Їхній розгляд не тільки доцільний і відповідає титульній тематиці дисертаційної роботи, але й засвідчує та деталізує особливості розвитку дослідницької тематики місцевого самоврядування і децентралізації влади у регіоні Центрально-Східної та Східної Європи, а відтак уточнює попередній підрозділ.

Особливості реформування місцевого самоврядування в Республіці Польща у посткомуністичний/перехідний період проаналізовано в статтях Дж. Хікса та Б. Камінські «Реформа місцевого самоврядування і перехід від комунізму: приклад Польщі» (1995 р.) [416], М. Кулеши «Методи та прийоми управління реформами децентралізації в країнах Центрально-Східної Європи: польський досвід» (2002 р.)

[497], М. Кубата «Реформування органів місцевого самоврядування в умовах нової демократії: кейс Польщі» (2011 р.) [491]; Й. Якубек-Лялік «Перехід від авторитарного режиму до демократії: роль місцевого самоврядування. Випадок Польщі» (2020 р.) [433]. Крім того, цю тематику вдало розкрито у монографіях Є. Регулські «Реформа місцевого самоврядування в Польщі: інсайдерська історія» (2003 р.) [623] і «Самоврядна Польща» (2005 р.) [625], Є. Регулські і М. Кулеші «Шлях до самоврядування: від перших концепцій до ініціативи Сенату (1981–1989)» (2009 р.) [627], а також у праці М. Кулеші і Д. Шесціло «Місцеве самоврядування в Польщі» (2012 р.) [499] тощо.

Дж. Хікс і Б. Камінські у статті «Реформа місцевого самоврядування і перехід від комунізму: приклад Польщі» (1995 р.) розглянули особливості реформування місцевого самоврядування в Польщі у посткомуністичний/перехідний період. Дослідники вказали на те, що, незважаючи на прийняття законодавчої бази для децентралізації, бюрократичні структури держави придушували місцеві ініціативи, а розробникам реформи бракувало інституційного бачення, щоби скористатися перевагами децентралізації влади. Крім того, в контексті переходу від комунізму до демократії уряду було рекомендовано відвести децентралізації більш чільне місце у політичному порядку денному [416].

Своєю чергою, М. Кулеша в праці «Методи та прийоми управління реформами децентралізації в країнах Центрально-Східної Європи. Польський досвід» (2002 р.) виокремив такі аспекти трансформації в Польщі після 1989 р.: демократію (політичні свободи), вільний ринок (економічні свободи), децентралізацію (громадянська держава). Дослідник визначив етапи реформи місцевого самоврядування, зокрема: до 1989 р.; відновлення територіального самоврядування на гмінному (муніципальному) рівні (1990 р.); перша спроба формування повітового рівня самоврядування (1993 р.); реформа повіту та воєводства, новий територіальний устрій та децентралізація влади в Польщі (1998 р.); особливості впровадження реформи децентралізації влади (1998–2000 рр.) [497]. Є. Регулські ж у статті «Врядування чи самоврядування в Польщі? Переваги і загрози 20 років потому» (2009 р.) стверджувала, що повернення централізованої держави та її все більш і більш помітна присутність на місцевому рівні викликана постійними конфліктами навколо форми, структури і функцій

польської держави. Таким конфліктам сприяло слабе громадянське суспільство та фрагментована партійна система [620].

Специфіку структурування і формування рівнів місцевого самоврядування (гмін, повітів та воєводств) у рамках розвитку адміністративно-територіального устрою в Республіці Польща, правові чи конституційні основи самоврядування, формування і повноваження законодавчих та виконавчих органів влади місцевого самоврядування, контроль і нагляд за діяльністю органів самоврядування, а також захист місцевого самоврядування було розкрито у статтях А. Ковальчика «Місцеве самоврядування в Польщі» (2000 р.) [488], Є. Хауснера «Моделі регіональної політики в Польщі» (2001 р.) [405], А. Зауера «Система місцевого самоврядування в Польщі» (2013 р.) [655], Г. Іздебські «Місцеве самоврядування: основи системи та діяльності» (2014 р.) [431] тощо. Є. Хауснер у статті «Моделі регіональної політики в Польщі» (2001 р.) [405] порівняв дві моделі (дворівневу і трирівневу) регіонального розвитку Польщі та наслідки їхнього впровадження для економічного розвитку. Цей дослідник вказав на те, що трирівнева модель орієнтована на посилення конкурентоспроможності регіональних територіальних систем, а отже й на консолідацію економічного зростання Польщі [405].

Перебіг реформи децентралізації влади у Польщі проаналізовано в працях М. Цехоцінської «Парадокси децентралізації: польські уроки в період переходу до ринкової економіки» (1994 р.) [279], М. Саковіча «Відродження місцевого самоврядування в Польщі: 25 років реформи децентралізації» (2017 р.) [650], а також у статтях М. Брусіса «Партійні стратегії та адміністративно-територіальні реформи в Польщі» (2013 р.) [255], Е. Левітаса «Реформа місцевого самоврядування як державне будівництво: що говорить польський приклад про «децентралізацію»» (2014 р.) [516], Й. Якубек-Лялік «Перехід від авторитарного режиму до демократії: роль місцевого самоврядування. Випадок Польщі» (2020 р.) [433] та, врешті-решт, у монографічній праці А. П'єкари «Місцеве самоврядування та інші форми суспільної діяльності в минулому і сьогодні» (2005 р.) [600].

М. Цехоцінска в праці «Парадокси децентралізації: польські уроки в період переходу до ринкової економіки» (1994 р.) перші результати децентралізації визначила

як «дисфункціональні» та «нелогічні» [279]. Своєю чергою, Е. Левітас у статті «Реформа місцевого самоврядування як державне будівництво: що говорить польський приклад про «децентралізацію»» (2014 р.) вказує, що децентралізація в Польщі була «революцією згори» [516]. У цьому контексті М. Саковіч у своїй праці «Відродження місцевого самоврядування в Польщі: 25 років реформи децентралізації» (2017 р.) визначив децентралізацію як вирішальну опору політичних й економічних перетворень у постсоціалістичному контексті в Польщі, як процес у відповідь на провал централізованої держави. Він описав масштаб двох хвиль децентралізації, а також проаналізував систему субнаціонального управління [650].

П. Свяневіч у праці «Польща: європеїзація субнаціональних урядів» (2011 р.) визначив фактори, що сприяли опору децентралізації і регіональній автономії [731]. Своєю чергою ж, М. Брусіс у статті «Партійні стратегії та адміністративно-територіальні реформи в Польщі» (2013 р.) визначив вплив виборчої конкуренції, ідеологічних і територіальних поділів на формування стратегії адміністративно-територіальної реформи політичними партіями в Польщі, зокрема на створення регіонів та регіональних органів самоврядування (1999 р.), місцеву виборчу реформу (2002 р.), правила прийняття проектів регіонального розвитку (2006 р.) та створення метрополійних регіонів (2008 р.) [255].

Особливості фінансової децентралізації, управління комунальною власністю і соціальну політику місцевих громад у Республіці Польща проаналізовано в статтях А. Ковальчика «Місьцеве самоврядування в Польщі» (2000 р.) [488], А. Зауера «Система місцевого самоврядування в Польщі» (2013 р.) [655], а також М. Турали «Субсидіарність, фіскальна децентралізація та фінансова автономія місцевих та регіональних органів влади в Польщі: минуле і майбутнє» (2020 р.) [756]. Крім того, це було продемонстровано в монографіях С. Міхаловскі й А. Павловскої «Місьцеве самоврядування в Польщі: соціально-політичні аспекти функціонування» (2004 р.) [548] й Г. Іздебскі «Місьцеве самоврядування: основи системи і діяльності» (2014 р.) [431].

М. Турала у статті «Субсидіарність, фіскальна децентралізація та фінансова автономія місцевих та регіональних органів влади в Польщі: минуле і майбутнє» (2020 р.) визначив те, яким повинен бути рівень фінансової автономії польських

місцевих і регіональних органів влади відповідно до вимог принципу субсидіарності. Дослідник також проаналізував вплив останніх законодавчих змін і потенційні наслідки пандемії «COVID-19» на фінансову автономію польських місцевих та регіональних органів влади з точки зору доходів і видатків [756].

Вплив підготовки до вступу, як і сам вступ Польщі до Європейського Союзу на перебіг реформи децентралізації розкрито у праці Х. Воллманна і Т. Ланкіної «Місцеве самоврядування в Польщі й Угорщині: від посткомуністичної реформи до вступу до ЄС» (2003 р.) [783], а також у статтях Дж. Йодер «Децентралізація і регіоналізація після комунізму: адміністративно-територіальна реформа в Польщі та Чехії» (2003 р.) [791], М. Чернелевскої, Х. Параскевопулоса і Я. Шляхти «Процес регіоналізації в Польщі: кейс «поверхової» європеїзації» (2004 р.) [301], П. Свяневіча «Польща: європеїзація субнаціональних урядів» (2011 р.) [731] й урешті Е. Опіловскої «Регіоналізація в Польщі: передумови, особливості та суспільне сприйняття» (2019 р.) [580].

Зокрема, М. Чернелевська, Х. Параскевопулос і Я. Шляхта у статті «Процес регіоналізації в Польщі: приклад «поверхової» європеїзації» (2004 р.) розглянули спроби регіоналізації в Польщі в зрізі дедалі більшої європеїзації регіональної політики. Ці дослідники підкреслили важливість соціокультурних традицій на територіальному рівні для формування регіональних політичних структур Польщі, водночас оцінюючи вплив політики ЄС на сприяння чи гальмування означеного процесу [301]. Своєю чергою, Е. Опіловська у статті «Регіоналізація в Польщі: передумови, особливості та суспільне сприйняття» (2019 р.) наголосила на тому, що вступ до Європейського Союзу спонукав до проведення необхідних реформ адміністративних структур. Відтоді Польща розробила трирівневу структуру управління та посилила роль регіональних органів влади. Крім того, дослідниця розглянула питання стосовно оцінки громадянами місцевої влади, регіональної політики та їхнього ставлення до ЄС [580].

Особливості виборчого законодавства, виборів і виборчих систем до місцевих органів влади в Республіці Польща досліджено в статтях А. Щербяка «Вплив місцевих виборів 1998 року на польську партійну систему, що формується» (1999 р.) [739],



Т. Слободян «Політико-правовий аналіз виборів в'їтів, бурмістрів і президентів міст у Республіці Польща» (2009 р.) [165], «Особливості виборчої кампанії до місцевих органів влади у Республіці Польща» (2010 р.) [164], «Результати місцевих виборів в Республіці Польща та їх вплив на структурування політичної сцени» (2010 р.) [166], «Трансформація виборчого законодавства в Республіці Польща та Україні 1990–2015 рр. (на прикладі місцевих виборів)» (2015 р.) [167], С. Байрака «Удосконалення законодавства Республіки Польща про місцеві вибори як передумова демократизації політичної участі (1990–2010 рр.)» (2013 р.) [4], М. П'єрцгалскі й П. Стемпєня «Своєрідне тлумачення конституційного принципу «одна особа – один голос» у Польщі: (не)рівність виборців на виборах до 1200 місцевих легіслатур» (2017 р.) [601], Я. Канторовіча «Виборчі системи і результати фіскальної політики: дані з Польщі» (2017 р.) [449]. Спеціальний наголос на цьому було зроблено у дисертації Т. Слободян «Трансформація виборчої системи до органів місцевого самоврядування в Республіці Польща» (2011 р.) [168].

Ефекти децентралізації влади у рамках розвитку місцевого самоврядування в Республіці Польща досліджено в статтях Т. Майчеркевіч «Виклики коаліційного будівництва в Польщі: досвід центральної та регіональної політики» (2004 р.) [531], А. Гендзвілла «Незалежні мери та місцеві списки у великих польських містах: до безпартійної моделі місцевого самоврядування?» (2012 р.) [373], П. Антковяка та Л. Шеффса «Персоналізація політики на місцевому рівні в Польщі та окремих країнах Центральної та Східної Європи: внесок у дослідження» (2015 р.) [190]. Крім того, про це йдеться у працях А. Дудзінської «Непартійні списки на місцевих виборах у Польщі» (2008 р.) [332], В. Гагатека й М. Котнарівскі «Польща: націоналізація, незважаючи на страх регіоналізації» (2017 р.) [366], А. Гендзвілла та Т. Золтака «Чому непартійні кидають виклик партіям у місцевій політиці? (Крайній) випадок Польщі» (2014 р.) [376], «Як одномандатні округи зміцнюють місцеві незалежні списки та посилюють мерів: про виборчу реформу у польському місцевому самоврядуванні» (2017 р.) [374].

А. Гендзвілл і Т. Золтак у статті «Чому непартійні кидають виклик партіям у місцевій політиці? (Крайній) випадок Польщі» [376] (2014 р.) проаналізували

чинники успіху незалежних/непартійних кандидатів, які за результатами виборів 2006 та 2010 рр. стали президентами міст та депутатами місцевих рад. Окрім того, П. Антковяк і Л. Шеффс у статті «Персоналізація політики на місцевому рівні в Польщі та окремих країнах Центральної та Східної Європи: внесок у дослідження» [190] (2015 р.) зазначили, що аналіз особистостей політиків став одним з найбільш ефективних інструментів вивчення специфіки персоналізації політики на місцевому рівні.

Своєю чергою, специфіку формування і функціонування системи місцевого самоврядування в Україні розкрито у статтях О. Ковриги «Міське управління та місцеве самоврядування як нові інституції в новій Україні» (2001 р.) [487], О. Слобожан «Державна політика у сфері реформування місцевого самоврядування: історико-правовий аспект» (2010 р.) [169], С. Серьогіна і Н. Гончарук «Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні» (2014 р.) [161], Ю. Крегула і В. Батрименка «Реформування місцевого самоврядування в Україні» (2016 р.) [61], О. Чернеженко «Міське самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями розвитку» (2018 р.) [274], В. Струтинського та Л. Струтинської-Струк «Формування європейської моделі місцевого самоврядування в Україні: розвиток та очікування» (2019 р.) [715]. Окрему увагу цим питанням було приділено й у більш комплексних і систематизованих дослідженнях, зокрема в колективній монографії «Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні» (2007 р.) за редакцією В. Кравченка, М. Баймуратова та О. Батанова [2], монографіях В. Борденюка «Міське самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії» (2007 р.) [10], П. Ворони «Міське самоврядування і політичні партії в Україні» (2008 р.) [25], «Міське самоврядування України в контексті розвитку представницької влади» (2012 р.) [26].

Особливості виборчого законодавства і виборів до органів самоврядування в Україні проаналізовано: в дисертації Р. Максакової «Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії та практики» (2003 р.) [68]; в аналітичних доповідях І. Павленко «Аналіз результатів виборчої кампанії до місцевих органів влади 25 жовтня 2020 р.» (2020 р.) [92], І. Павленко, О. Даниляка й Г. Макарова «Нормативно-

правове забезпечення та управління виборчим процесом – оцінка ефективності та рекомендації (за підсумками виборчої кампанії-2020)» (2021 р.) [93]; у статтях В. Яворського «Місьцеве самоврядування і вибори в Україні» (2002 р.) [177], Д. Ковриженка «Актуальні проблеми правового регулювання місцевих виборів» (2004 р.) [51], В. Яремчука «Вибори до органів місцевого самоврядування 1990–2015 рр. як індикатор стану регіональних політичних режимів (на прикладі Львівської області)» (2018 р.) [178], О. Діденка «Еволюція розвитку виборчого законодавства України» (2019 р.) [41], В. Нестеровича «Конституційно-правова характеристика хронології проведення виборів у сучасній Україні» (2019 р.) [85], «Особливості проведення виборів до органів місцевого самоврядування в Україні» (2019 р.) [86], Н. Войтенко «Поняття та форми реалізації виборчих прав громадян на місцевих виборах» (2021 р.) [15] тощо.

Чинники, засади та особливості децентралізації влади у рамках реформування місцевого самоврядування в Україні було досліджено в колективних монографіях «Державне управління в Україні: централізація і децентралізація» (1997 р.) [37] за редакцією Н. Нижник, «Місьцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» (2016 р.) [72] за редакцією Р. Плюща, «Децентралізація, регіональне розмаїття та конфлікт: приклад України» (2020 р.) [616] за редакцією М. Рабінович і Г. Шелест. Крім того, цим питання присвячено дисертації А. Матвієнка «Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні» (2010 р.) [69] та О. Колодія «Децентралізаційна модель демократичного врядування в умовах глобалізації» (2020 р.) [53]. Врешті, чинники та особливості децентралізації влади в Україні проаналізовано у статтях Н. Шаповалової «Політика регіоналізму та децентралізації в Україні» (2014 р.) [680], Т. Ольшанські «Суверенна децентралізація або федералізм без суверенітету» (2014 р.) [576], Є. Бородіна й І. Лененко «Органи місцевого самоврядування як об'єкт реформування в контексті децентралізації влади в Україні» (2016 р.) [11], Т. Колесник та Л. Пронько «Децентралізація державної та місцевої влади в Україні» (2016 р.) [611], П. Чейсті й С. Уайтфілда «Ставлення громадян до інституційних змін у контексті політичної турбулентності: підтримка регіональної децентралізації в Україні» (2017 р.) [271],

М. Дреслера «Децентралізація влади: побудова інклюзивного миру? Підтримка Європейським Союзом реформи управління на Сході України» (2018 р.) [331], О. Колодія «Вплив децентралізації на зміцнення ролі органів місцевого самоврядування в Україні» (2018 р.) [52], М. Лендъєл «Міжнародні стандарти та оцінка громадянами реформи державного управління та місцевого самоврядування в Україні після 2014 р.» (2019 р.) [514], В. Костицького «Місцеве самоврядування як окрема гілка влади в Україні: теоретико-методологічні питання» (2020 р.) [485]. Насамкінець, треба вказати, що про ці питання йдеться у праці А. Лелеченко, О. Васильєвої, В. Куйбіди та А. Ткачука «Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень» (2017 р.) [73] і в доповідях «Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу» (2019 р.) [38], «Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні» (2020 р.) [39] авторів (Я. Жаліло, О. Шевченко, В. Романова й інші вчені) з Національного інституту стратегічних досліджень.

Н. Шаповалова у статті «Політика регіоналізму та децентралізації в Україні» (2014 р.) [680] вказала на те, що місцеві еліти в Україні вже давно використовують поняття регіоналізму для того, щоби торгуватися з Києвом за владу та ресурси. Євромайдан та окупація Російською Федерацією територій в Донецькій і Луганській областях в 2014 р. зумовили невідкладність проведення реформи децентралізації в Україні. Своєю чергою, Т. Ольшанські у праці «Суверенна децентралізація або федералізм без суверенітету» (2014 р.) [576] підкреслив, що ключовим елементом політики Російської Федерації стосовно нового уряду України постали вимоги конституційної реформи, яка би перетворила країну з унітарної на федеративну з привілейованим статусом східних і південних регіонів. Це б дозволило Російській Федерації здійснювати тиск на владу України через регіони, гарантувати схвалення рішень, продиктованих РФ, а тому й підірвати суверенітет України – як змістом пропонованих змін, так і способом їхньої реалізації. Водночас, дослідник зазначив, що децентралізація влади в цьому напрямі є єдиним шляхом до демократії в Україні.

А. Лелеченко, О. Васильєва, В. Куйбіда й А. Ткачук у своїй праці «Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень» (2017 р.) [73]: запропонували концептуальні та правові засади для реформування місцевого самоврядування й

адміністративно-територіального устрою в умовах децентралізації повноважень в Україні; обґрунтували доцільність змін у системі місцевого самоврядування, які передбачають реалізацію принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, фінансової самодостатності територіальних громад та широке застосування механізмів демократії; визначили стратегічні орієнтири приведення місцевого самоврядування та територіальної організації влади у відповідність до європейських стандартів і виконання взятих державою міжнародних зобов'язань у цій сфері згідно із Європейською хартією місцевого самоврядування. Своєю чергою, М. Лендъел у праці «Міжнародні стандарти та оцінка громадянами реформи державного управління та місцевого самоврядування в Україні після 2014 р.» (2019 р.) [514], а ще раніше в монографії «Місцева демократія у країнах Центральної та Східної Європи» (2011 р.) [67] визначила базові форми впровадження міжнародних стандартів державного управління і місцевої демократії в Україні, зокрема після «Революції Гідності», й продемонструвала оцінку громадянами впровадження реформи децентралізації. М. Дреслер у статті «Децентралізація влади: побудова інклюзивного миру? Підтримка Європейським Союзом реформи управління на Сході України» (2018 р.) [331] розглянув підтримку Європейським Союзом реформи децентралізації на підконтрольних уряду районах Донецької і Луганської областей України.

Своєю чергою, П. Чейсті та С. Уайтфілд у праці «Ставлення громадян до інституційних змін у контексті політичної турбулентності: підтримка регіональної децентралізації в Україні» (2017 р.) [271] розглянули преференції громадян стосовно регіональної децентралізації в Україні в умовах політичної невизначеності. Використовуючи результати соціологічних опитувань, проведених в Україні у 2014 р., вчені виявили, що в умовах політичної невизначеності інституційні преференції громадян, пов'язані з груповими ідентичностями та ідеологічними орієнтаціями, а не з інструментальними проблемами.

У науковій доповіді «Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні» (2020 р.) [39] авторський колектив (Я. Жаліло, О. Шевченко, В. Романова та інші вчені) Національного інституту стратегічних досліджень: проаналізував перебіг децентралізації в Україні загалом та в окремих регіонах

зокрема; запропонував підходи до створення інституту нагляду за законністю рішень органів самоврядування; визначив рівень інтегрованості регіональної політики України до регіональної політики Європейського Союзу на основі аналізу врахування принципів регіональної політики ЄС в Україні; сформував підходи стосовно оцінювання впливу децентралізації на соціально-економічний розвиток регіонів; уклав рекомендації щодо реалізації цілей сталого розвитку на локальному рівні як підґрунтя інтеграції просторового і регіонального розвитку; запропонував низку рекомендацій щодо успішного продовження реформи децентралізації і перетворення її на стимул формування ефективної політики регіонального розвитку.

Своєю чергою, у колективній монографії «Децентралізація, регіональне розмаїття та конфлікт: приклад України» (2020 р.) [616] за редакцією М. Рабінович та Г. Шелест проаналізовано реформу децентралізації влади як засіб модернізації і демократизації в Україні, історичну еволюцію регіоналізму в Україні, а також етнополітичні суперечки, питання національної й етнічної належності в Україні, внутрішній вимір визначення непідконтрольних територій в Україні, особливості реінтеграції Донбасу, розвиток місцевої демократії в українських містах.

Особливості фінансової децентралізації в Україні було розкрито: у статтях Т. Куценко та Є. Дударенка «Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд» (2017 р.) [63], Т. Куценко і Я. Сіренко «Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління» (2019 р.) [64], Н. Дребот й І. Семенген «Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку» (2019 р.) [43]; у звіті Т. Левітаса та Я. Джикіч «Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні: 2014–2018 роки» (2019 р.) [66]; в монографічній праці В. Кравціва та І. Сторонянської «Територіальні громади в умовах децентралізації: ризику та механізми розвитку» (2020 р.) [57].

Особливості формування і функціонування територіальних громад як базового рівня адміністративно-територіального устрою України в контексті децентралізації влади було проаналізовано: у статтях О. Чепель «Об'єднання місцевих громад у вимірах децентралізації в Україні» (2015 р.) [273], В. Удовиченка, А. Мельничука,

О. Гнатюка та П. Остапенка «Реформа децентралізації в Україні: оцінка обраної моделі трансформації» (2017 р.) [757], О. Кучабські, Л. Заставецької, Т. Заставецького «Реформа адміністративного поділу в Україні: проблеми формування територіальних громад на польсько-українському прикордонні» (2017 р.) [494], С. Полякової «Децентралізація влади в Україні: проблеми об'єднаних громад» (2017 р.) [102], Т. Колесник, Л. Пронько й О. Самборської «Діяльність об'єднаних територіальних громад як органу місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні» (2018 р.) [478], Ю. Дорохіної «Формування об'єднаних місцевих громад: умови та проблемні питання» (2019 р.) [329], В. Пальчук «Зміни до Конституції України: що ще треба зробити для децентралізації влади» (2019 р.) [96], О. Резніка, В. Рядінської, В. Куйбіди, Г. Зубенка і Д. Моторного «Регулятивні та організаційні аспекти: адміністративно-територіальна реформа в Україні» (2020 р.) [629], Ю. Данька, В. Медвідь, І. Коблянської, О. Корнецького і Н. Резнік «Реформа територіального управління в Україні: проблемні аспекти стратегічного менеджменту» (2020 р.) [312]; у працях «Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі» авторського колективу (О. Берданова, В. Вакуленко, Н. Гринчук, В. Колтун, В. Куйбіда й А. Ткачук) (2017 р.) [8] та «Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад» (2018 р.) за редакцією С. Серьогіна [103]; у колективній монографії «Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти» (2018 р.) [42] за редакцією В. Устименка та І. Заблудської. В рамках аналітичного проекту «Ініціатива захисту прав та представлення інтересів місцевого самоврядування в Україні» (проект «ДІАЛОГ») завдяки підтримці USAID та Асоціації міст України було опубліковано три видання (2015, 2016 та 2017 рр.) практичного посібника «Формування спроможних територіальних громад», в яких проаналізовано: поняття спроможної громади; повноваження органів місцевого самоврядування в об'єднаних громадах; ресурсну базу об'єднаних громад; всю необхідну інфраструктуру та кадрове забезпечення об'єднаних громад; форми державної підтримки добровільного об'єднання громад; перспективний план формування територій громад; алгоритм і строки добровільного об'єднання громад [81; 101; 104].

Формування та функції інституту старости у системі місцевого самоврядування в Україні розкрито в статтях І. Дробуш «Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції» (2014 р.) [44], М. Воронова «Інститут старости у системі муніципального права України» (2017 р.) [27], І. Панової «Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування» (2018 р.) [98], В. Ладиченка і Ю. Максименка «Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий аспект» (2019 р.) [65], І. Беззуб «Інститут старост: зміни в українському законодавстві» (2021 р.), О. Васильєвої та О. Бойко «Розвиток інституту старост у контексті партисипативної демократії в Україні» (2021 р.) [7].

Своєю чергою, різні наслідки і перспективи децентралізації влади в Україні проаналізовано у наукових статтях Т. Бевз «Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки» (2019 р.) [6], І. Павлової, Т. Павлової та О. Павлова «Економічні, політико-правові та управлінські наслідки децентралізації публічної влади в Україні» (2020 р.) [94], О. Самборської «Децентралізація в Україні: сучасний стан та перспективи» (2020 р.) [652], М. Горбатюка «Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи» (2021 р.) [32], А. Круглашова та В. Буреги «Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні» (2021 р.) [62], І. Мищак «Реформа децентралізації в Україні: основні тенденції та перспективи завершення» (2021 р.) [71].

Так, Т. Бевз у статті «Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки» (2019 р.) [6]: дослідила переваги та недоліки реформи децентралізації в Україні; проаналізувала вплив центральної влади на децентралізацію в регіонах й опозицію до децентралізації обласних державних адміністрацій в Київській, Сумській, Закарпатській та Одеській областях. Своєю чергою, М. Горбатюк у своїй праці «Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи» (2021 р.) [32]: проаналізував і систематизував ключові ризики та проблеми, котрі виникли в ході здійснення в Україні реформи місцевого самоврядування і



децентралізації; визначив фактори, що були причиною спротиву жителів місцевих громад реформі чи пасивного ставлення до створення (об'єднаних) територіальних громад<sup>1</sup>; виявив географічну нерівномірність темпів процесу об'єднання громад у ході децентралізації, пов'язану з позицією політичних акторів різних рівнів – центрального, регіонального, субрегіонального і локального. М. Горбатюк виділив три групи регіонів за типом ставлення обласного керівництва до децентралізації влади: підтримка реформи, пасивний чи активний опір змінам. Дослідник з'ясував основні причини та форми спротиву районних рад та державних адміністрацій реформі децентралізації влади.

Окрему, хоча й не дуже значну, групу становлять дослідження, в яких здійснено спроби порівняльного аналізу децентралізації влади в Україні і Республіці Польща. Це, для прикладу, статті П. Свяневіча «Польща та Україна: протилежні шляхи децентралізації і територіальної реформи» (2006 р.) [730], А. Гуральчика «Концепція, природа та бар'єри децентралізації влади та розширення повноважень громадян в Україні» (2016 р.) [389], Л. Гудзь «Польська та українська моделі децентралізації: порівняльний аналіз» (2020 р.) [36]. Також про цю тематику йдеться в аналітичній записці М. Крата й О. Софія «Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі» (2017 р.) [60], в якій автори здійснили порівняльний аналіз польської та української моделей децентралізації і процесу проведення реформ, а також виявили чинники, які гальмували ефективне використання польського досвіду реформування в Україні. Своєю чергою, порівняльний аналіз фінансової/фіскальної децентралізації в Україні та Республіці Польща здійснено у статтях О. Росоляк та І. Марціясь «Фінансова децентралізація: досвід Польщі та реалії України» (2016 р.) [158], Т. Палійчук «Фіскальна децентралізація: досвід Польщі та можливості його використання в Україні» (2016 р.) [95] та Я. Сарнецької «Досвід Польщі у фіскальній децентралізації та перспективи його використання в Україні» (2017 р.) [159].

Загалом ж на підставі огляду історіографії та стану дослідження тематики децентралізації влади й розвитку місцевого самоврядування у Республіці Польща

<sup>1</sup> З 2015 р. термін «об'єднана територіальна громада» вживався щодо громад, які утворювалися добровільно відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». На громади, утворені урядом з 2020 р., цей закон вже не поширюється, а громади отримали рівні розширені повноваження, тому слово «об'єднана» до них застосовується.

й Україні встановлено, що перші дослідження децентралізації влади у цих країнах з'явилися ще в 90-х роках ХХ століття. Водночас у Республіці Польща з початку ХХІ століття, а в Україні переважно лише з 2014 р. наукові праці, що стосувалися децентралізації влади: по-перше, набули більш комплексного характеру; по-друге, почасти залишилися міждисциплінарними, а почасти набули чітко виражений політологічний характер. Це було передусім зумовлено логікою й особливостями впровадження і реалізації на практиці реформи децентралізації влади у цих країнах, про які детально йтиметься в наступних розділах дослідження.

### **Висновки до Розділу 1**

В цілому у розділі розглянуто історіографічні передумови і стан дослідження тематики місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади у Республіці Польща й Україні. Однак для цього спочатку на аналітичний порядок денний поставлено питання про особливості розвитку дослідницької тематики місцевого самоврядування і децентралізації влади у цілих регіонах Центрально-Східної та Східної Європи. Причому спершу було схарактеризовано політичні й академічні причини нерозвиненості чи фрагментованості цієї проблематики політичної науки до періоду останнього десятиліття ХХ століття – розпаду Радянського Союзу та системи Варшавського договору, – а вже згодом простежено наступну динаміку, причини й параметри розвитку питань місцевого розвитку і децентралізації влади та їхнього взаємозв'язку у регіонах. Встановлено, що окреслене коло дослідницьких проблем у Центрально-Східній і Східній Європі розвивалось як на теоретичному, методологічному й емпіричному підґрунті у західній науці і практиці, так і на підставі власного та внутрішнього поступу що регіонально, що в кожній окремій країні.

З цього приводу у розділі обговорено та систематизовано наявні, особливо засадничі і векторні, наукові й дослідницькі доробки як західних, так і центрально- та східноєвропейських вчених, які різного часу звертались і звертаються до проблем місцевого самоврядування та децентралізації влади – як загальнотеоретично, універсально й методологічно, так і практично-емпірично й у контексті власне

аналізованих регіонів та титульних для дисертаційної роботи країн. При цьому, наголос зроблено на таких предметних сферах і питаннях досліджуваної тематики, як сутність, рівневість і типологія систем/моделей місцевого самоврядування, форми й ефекти централізації, децентралізації або рецентралізації влади, параметри та конструкції локальної політики, місцевого розвитку і місцевої участі, взаємозв'язок між демократизацією та децентралізацією влади і між різними рівнями урядування тощо, – передусім порівняльно та в країнах Європи (спочатку Західної, згодом і Центрально-Східної, а найпізніше і Східної), зокрема до, під час і після євроінтеграції. Додатково, увагу було сфокусовано на з'ясуванні динаміки успішності й поступу аналізованої проблематики у працях вчених з різних країн і регіонів Європи, а відтак й на параметрах розвитку науки у Центрально-Східній і Східній Європі.

Саме на цій підставі у розділі було схарактеризовано власне стан дослідження децентралізації влади і розвитку місцевого самоврядування у Республіці Польща й Україні. Перший кейс – як приклад країни Центрально-Східної Європи – було взято до уваги внаслідок того, що Польща є найвиднішим і найцитованішим зразком дуже ранньої, радикальної і відносно успішної реформи децентралізації влади і системи місцевого самоврядування. А натомість другий кейс – як приклад країни Східної Європи – зумовлений відносною неактуальністю, недослідженістю і навіть «невідкритістю» України (безпосереднього сусіда Польщі) для аналітичного світу поза рамками цієї держави як свого часу дуже консервованого, централізованого та пізньо і недостатньо реформованого варіанта розвитку системи місцевого самоврядування. При цьому, виявлено, що здебільшого в 90-х рр. ХХ ст. в Польщі й Україні були опубліковані перші дослідження про децентралізацію влади в рамках розвитку місцевого самоврядування. Попри це, логіка й особливості впровадження та реалізації на практиці реформи децентралізації влади в Польща й Україні сприяли тому, що наукові праці в першій з початку ХХ століття та в другій головню з 2014 р. стали більш комплексними зі збереженням міждисциплінарного характеру, а також із чітко вираженим політологічним ухилом.

Зміст, ідеї та деякі положення Розділу 1 частково відображено і розкрито (деталізовано) у публікаціях автора [16, 18, 23, 762].

## РОЗДІЛ 2

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ

#### **2.1. Концептуальні підходи до визначення та дослідження сутності, різновидів, моделей, структури, легітимності і реформування місцевого самоврядування в умовах демократії**

Місцеве самоврядування сьогодні неодмінно сприймається як обов'язковий атрибут становлення та розвитку демократій, зокрема як проекція демократичного політичного режиму, політичного процесу й урядування із національного рівня на локальний. З однієї сторони, це є підставою належного розуміння сутності і різновидів місцевого самоврядування на тлі політичного процесу й міжінституційних відносин на національному рівні. З іншої сторони, це є передумовою постановки питання про легітимність і демократичність місцевого самоврядування, у тому числі за рахунок процесів децентралізації влади й окреслення і наповнення феномену субнаціональної (на рівні нижчому, ніж національний) демократії. Це важливо хоча би тому, що в сучасних умовах урізноманітнення й ускладнення, а інколи занепаду форм демократії на рівні національного урядування саме місцеве самоврядування часто компенсує витіснення чи надмірне наповнення національного суверенітету і громадянського сприйняття політичного процесу, зокрема завдяки інструментам місцевих/локальних форм представницької, прямої, учасницької і деліберативної демократії [243].

Відповідно, це неодмінно означає, що проблематика місцевого самоврядування важлива як інституційно й у контексті урядування як такого, так і учасницько та суспільно-політично, оскільки завдяки ньому і в його рамках відбувається чи принаймні регулюється залучення громадян до суспільних відносин і політичного процесу в умовах демократії. І навіть більше, оскільки вплив громадян на процес вироблення й ухвалення локальної політики сприяє розвитку місцевого потенціалу та посиленню форм місцевої співпраці, тим самим гарантуючи, що демократичний політичний процес на локальному рівні, у тому числі за рахунок того чи іншого

інституційного і політичного формату й типу місцевого самоврядування, постає варіантом своєрідної корекції проблем легітимності та ефективності урядування на національному рівні. Це особливо вірно у країнах, котрі вже звикло іменують «новими» демократіями, зокрема в Центральній-Східній та Східній Європі тощо, оскільки в них означені процеси відбуваються у рамках спадщини патерналізму, централізованої політики, «специфічної» символічної легітимності та недовіри до політичного процесу періодів комунізму та посткомунізму [242; 628; 687], що часто зумовлює стримування демократичної участі й державотворення на місцевому рівні [243]. Крім того, часто це доповнюється тим, що місцева демократія є особливо складною змістовно і структурно, бо вона залежить від способу конституціоналізації й інституціоналізації політичного уряду й урядування на національному рівні, а, отже, і від правових або політико-правових гарантій автономії, цінностей та децентралізації влади на місцевому рівні тощо.

У теоретичному і концептуальному, а також модернізаційному і поступальному контекстах проблематика місцевого самоврядування сьогодні також надзвичайно важлива. Адже в післявоєнний період демократія і демократичний процес типово стосувались феномену представництва, втілюваного та реалізованого головно на національному рівні за рахунок конкуренції еліт [527], а тому вони власне здебільшого заперечували будь-який потенціал демократії участі та децентралізації національної влади за рахунок її набуття місцевими інститутами і політиками. Натомість із певного періоду суспільно-політичної модернізації та демократизації, у тім числі і сьогодні, місцева політика почала відігравати значно більшу роль, зокрема у ході пожвавлення чи навіть відродження демократичних цінностей і демократичних режимів. Відтак спершу місцева демократична політика чи демократична політика на рівні місцевого самоврядування сприймалась як інструмент зменшення впливу і навіть тиску централізованої держави й посилення впливовості громадянського суспільства, а згодом, в тім числі і сьогодні, – як неодмінна складова феномену децентралізованої демократії [527, с. 5]. Це означає, що в умовах демократії еволюційно відбувався і продовжується поступовий приріст функціональності, уповноваженості й значимості місцевого самоврядування як окремішнього політичного інституту.

Інакше кажучи, завдяки зміцненню місцевого самоврядування і локальної демократії потенційно підвищується якість та ефективність демократії національного рівня і демократичної держави загалом, зокрема внаслідок зближення політики і громад (громадян) на місцях, урізноманітнення форм суспільно-політичної і громадянської участі [201, с. 436–437; 667]. Як наслідок, концептуально місцеве самоврядування і загалом локальна політика, зокрема як суміш ідей республіканізму (громадянської автономії та залученості), комунітаризму (наближеності до громадян) і деліберації (інклюзивності, обговорюваності та консенсусу за участі громадян), все більше і більше стають доданою вартістю демократії як такої, принаймні й деяких країнах і регіонах, передусім європейських [243].

Разом із цим, увага до місцевого самоврядування як чинника децентралізації влади, зокрема у контексті формування та функціонування першого, особливо збільшується у тому випадку чи в тій ситуації, коли конституційна/регламентована демократія все частіше і частіше зазнає великих перетворень саме на національному рівні, внаслідок чого вона значною мірою знецінюється або ж недооцінюється. Саме внаслідок цього місцеве самоврядування стає дедалі вагомим тоді, коли перехрещення функціоналу юрисдикції, території та народу стає все менш і менш важливим саме на рівні національної політики й урядування, тобто коли все більше рішень і процесів приймаються та здійснюються розпорошено, однак неодмінно за умови, що національний рівень полікотворення й надалі є демократичним. Такий наголос зумовленості розвитку місцевого самоврядування посилюється і в тому випадку, коли зменшується потенціал громадянської довіри та легітимності влади на національному рівні, адже їх якимось чином потрібно компенсувати на інших рівнях суспільно-політичних відносин, втім числі для виправлення дефіциту демократичності [243]. В цілому це означає, що, з однієї сторони, розвиток місцевого самоврядування відбувається внаслідок його інституціоналізації та поступової уповноваженості [241], в тому числі за рахунок децентралізації влади (з погляду розподілу компетенцій і взаємного контролю поміж центральним та місцевим рівнями, а також фінансової і фіскальної автономії [687]) і збільшення інтенсивності та розмаїття форм суспільно-політичної участі, які призводять до зміцнення локальної

демократії [550, с. 512]. Інакше кажучи, узалежнення розвитку локальної демократії та місцевого самоврядування відбувається за умови наявності в конституційному контексті децентралізованого та автономізованого місцевого самоврядування із різними демократичними каналами взаємодії політико-правових суб'єктів саме на рівні місцевого життя [243]. Водночас, з іншої сторони, це призводить до покращення якості й плюралістичності демократії та урядування загалом, зокрема за рахунок розподілу й розповсюдження влади і її суверенітету на вертикальному і горизонтальному рівнях й усупереч її природному потенціалу до централізації.

На противагу, розвиток місцевого самоврядування та локальної демократії не завжди й не обов'язково (а лише гіпотетично) слугують чи ідентично слугують панацеєю для розв'язання проблем демократії та управління, передусім на рівні національної політики й урядування, оскільки для цього потрібні й інші чинники, зокрема належні стимули у громадян [201, с. 436–437]. Це постає безпосередньою підставою висновку про те, що місцеве самоврядування у контексті його взаємодії з національним рівнем політики й влади і перспективами розвитку демократії на місцях не є монолітним, а натомість повинно розподілятися на окремі типи, котрі залежать від індикаторів їхнього виокремлення. Продемонструвати це ми хочемо на підставі звернення до вже наявних у політичній науці типологій місцевого самоврядування, зокрема на тлі країн Європи як інституційного та політичного масиву і прикладу [721], який важливий для розгляду означеної проблеми у контексті Республіки Польща й України (про що йтиметься у наступних розділах роботи). Водночас, враховуючи це, потрібно зазначити, що всі наявні типології місцевого самоврядування доцільно розподілити щонайменше на дві групи, зокрема на ті, що: по-перше, стосуються вертикальних владних відносин між громадами/муніципалітетами й органами влади національного рівня; по-друге, звертаються до горизонтальних владних відносин на рівні громад і самоврядування, зокрема між міськими радами, головами та/або іншими політичними й адміністративними посадовцями тощо [407].

Одну із перших типологій місцевого самоврядування на підставі вертикальних владних відносин запропонував Р. Беннет [228; 229], який виділив такі типи місцевого самоврядування, як: а) у форматі подвійної чи дуалістичної структури, коли на

місцевому рівні центральні органи влади та муніципалітети існують паралельно, але з різними компетенціями (як у Сполученому Королівстві); б) у форматі злиття, коли місцеві органи влади та їхня компетенція визначаються як локальними, так і національними рівнями урядування (як у частині країн Центрально-Східної Європи); 3) у форматі змішаної структури (як у Данії чи Швеції). Однак ця типологія не є широко апробованою станом на момент дослідження.

Натомість репрезентативнішою і більш застосовуваною у вертикальному розрізі є типологія за авторством таких вчених, як Е. Пейдж, М. Голдсміт [386; 588; 589] та П. Джон [440], які розмежовують всі європейські системи місцевого самоврядування умовно на «північні» та «південні», зокрема беручи до уваги співвідношення між кількістю і типом функцій місцевого самоврядування, його автономією та доступом місцевих політиків до центральної державної влади. При цьому, так звана «південна» модель місцевого самоврядування характеризується муніципалітетами з невеликою кількістю функцій та компетенцій, низькою правовою автономією, але високим доступом місцевих політиків до центрального рівня політики й урядування. Інакше кажучи, у цьому випадку місцеві політики є впливовими на центральному рівні, але представляють політично слабкі громади. На противагу, так звана «північна» модель місцевого самоврядування знаменується сильною децентралізацією своїх функцій, високим рівнем правової автономії, однак низьким доступом місцевих політиків до центральної/національної влади.

Ще одна також «вертикально» орієнтована типологія, заснована на цілі або суті місцевого самоврядування, була запропонована винятково М. Голдсмітом [385, с. 395–396], який структурував місцеве самоврядування на кілька сутнісних варіантів. Зокрема, у «клієнтелістській» або «патронажній» моделі головним та базовим обов'язком місцевих політиків є забезпечення належного просування інтересів своїх громад, які повинні захищатись на національному рівні урядування (як у Франції, Італії, Греції і дещо меншою мірою Іспанії). Своєю чергою, модель «економічного розвитку» (чи модель «машини зростання») характеризується тим, що місцеві політики, в цілому місцеве самоврядування і бізнес сприяють місцевому соціально-економічному поступу і забезпеченню послуг й захисту громадян в цьому



контексті (передусім як у США). Натомість модель «держави добробуту» в першу чергу орієнтується на максимально ефективно надання послуг і покращення умов проживання й пов'язана з національними нормами і своєрідним патерналізмом щодо справедливості й перерозподілу благ у рамках функцій місцевого самоврядування (найперше у Німеччині, Нідерландах, Сполученому Королівстві, країнах Скандинавії). Причому це забезпечується не стільки місцевими політиками, скільки асоціаціями місцевих органів влади на національному рівні. Цікаво, що перелічені типи місцевого самоврядування є рамковими чи «ідеальними», а відтак вони можуть переплітатись.

Однак одна з найрозробленіших моделей місцевого самоврядування у цьому контексті була створена такими вченими, як Дж. Гессен і Л. Шарп [413], які в своєму аналізі до уваги взяли такі індикатори, як розподіл компетенцій з приводу надання послуг місцевим самоврядуванням і політична влада/вплив місцевого самоврядування щодо влади національного рівня й значення, яке приділяється локальній демократії. На цій підставі було виокремлено три групи чи моделі місцевого самоврядування, зокрема французьку, англійську та північно- і середньоевропейську. У першій групі чи моделі (французькій) місцеве самоврядування охоплює територіально визначені громади і формує структури посередництва територіальних інтересів на нижчому рівні управління, хоча мери традиційно представляють інтереси громад на будь-яких вищих рівнях урядування (як у Франції, Італії, Бельгії, Іспанії, Португалії і Греції тощо). У другій групі чи моделі (англійській) місцеве самоврядування має слабкий правовий та політичний статус, але має важливе значення у формуванні і наданні державних послуг, внаслідок чого місцева влада виконує функціональну, а не політичну роль, зокрема внаслідок верховенства парламенту у політичній системі (як у Сполученому Королівстві, Ірландії, Канаді, Австралії, Новій Зеландії, а також умовно в США). Як наслідок, це відображається у слабкій позиції мерів та в силі виконавчих службовців і радників з приводу надання послуг. Врешті, в третій групі або моделі (північно- і середньоевропейській) місцевого самоврядування наголос приділяється формуванню та наданню державних послуг, однак місцеве самоврядування сприймається й інституційно визначається (завдяки конституційному статусу і високій фінансовій незалежності) як обов'язковий децентралізований рівень

автономної демократичної політики (як у Скандинавії, Німеччині, Нідерландах, частково Австрії, Швейцарії і деяких країнах Центрально-Східної Європи).

Наслідуючи представлену схему типології місцевого самоврядування, інші дослідники вже впродовж доволі значного періоду часу намагались її розширити і вдосконалити. Так, Дж. Лафлін [526] спершу запропонував виділяти чотири типи чи моделі місцевого самоврядування у країнах Європи, зокрема французьку (або ж наполеонівську) модель у Південній Європі, англосаксонську модель на Британських островах, німецьку (рейнську) модель у Центральній Європі та нордичну (або ж скандинавську) модель у Північній Європі. Згодом цей вчений, а також його колеги Ф. Хендрікс і А. Лідстрьом [527] розширили таку логіку четвертим типом місцевого самоврядування, який було виокремлено за рахунок країн Центрально-Східної Європи як нібито гомогенного варіанту й формату. Загалом в основу такої типології систем місцевого самоврядування було покладено конституційне становище місцевих органів влади, відносини між державою та суспільством, стилю політики і форми децентралізації влади та домінуючий підхід до державного управління [526, с. 5].

Водночас одна із перших типологій місцевого самоврядування на підставі горизонтальних владних відносин була ініційована Г. Воллманном, який розмежував законодавчо визначений розподіл завдань між законодавчою і виконавчою функціями органів влади у різних системах місцевого самоврядування [782, с. 151]. Відтак так було отримано дуалістичні і моністичні системи місцевого самоврядування. Перші ознаменовані тим, що в них ці дві функції є окремими, адже виборні місцеві ради є головними органами, які приймають рішення місцевого самоврядування, однак голови місцевих адміністрацій мають власні повноваження щодо прийняття рішень, які не похідні від місцевих рад. Натомість другі характеризуються тим, що в них ці функції є злитими, оскільки виборні місцеві ради розглядаються як єдині вищі органи місцевої влади, які приймають всі рішення, тоді як місцеві адміністрації, включаючи їх голів, діють винятково за вказівкою і контролем рад без будь-якої власної автономної на прийняття рішень.

Паралельно з цим і майже одночасно, Х. Бек запропонувала дещо розширену та похідну від особливостей національного політичного процесу логіку типології

місцевого самоврядування, зокрема на підставі врахування різниці між моністичною та дуалістичною організацією локальної влади і мажоритарною та консенсусною формою демократичного полікотворення [195, с. 82–83]. При перехрещенні цих змінних отримано такі варіанти місцевого самоврядування, як асамблейне урядування, парламентське урядування, президентське урядування та напівпрезидентське урядування (назви тут є надмірно умовними, але це є безпосередньою позицією Х. Бек). Перший варіант характеризується ситуаціями, коли виконавча влада на місцях знаходиться в руках пропорційно сформованого комітету ради, тобто на підставі поєднання принципів монізму та консенсусного урядування. Друга опція зводиться до комбінування монізму із мажоритарним урядуванням, тобто до тих ситуацій, коли колективні виконавчі органи на місцях призначаються радами не з використанням пропорційних методів, а з варіаціями принципів більшості. Третій варіант ознаменований наявністю посад всенародно виборних мерів, які самостійно та на власний розсуд формують виконавчі адміністрації без врахування партійно-політичного складу місцевих рад, внаслідок чого поєднуються дуалізм і принцип мажоритарного урядування. Врешті-решт, четвертий тип характеризується тим, що всенародно виборні мери співпрацюють з колегіальними адміністраціями, які формуються місцевими радами, через що комбінуються принципи дуалізму та консенсусного або мажоритарного урядування (зокрема залежно від того, яким чином місцеві ради впливають на формування місцевих адміністрацій).

Натомість дещо відмінну типологію місцевого самоврядування у цьому контексті запропонували П. Моурітцен і Дж. Свара [557], які апелювали до таких оціночних індикаторів муніципального управління та їхнього можливого балансу, як: правління непрофесіоналів (коли громадяни, обрані на політичні посади, повинні залучатися до прийняття рішень), політичне лідерство (через просування вибору цінностей та своєї рідної пристрасті у систему урядування) і професіоналізм (коли професіонали реагують на потреби (а не вимоги) та прагнуть задовольнити їх). Хоча, при цьому, в основу типології систем місцевого самоврядування покладено було головно політичне лідерство, тобто розмірковування про те, як отримується, підтримується, здійснюється, контролюється і розподіляється політична влада,

зокрема влада місцевих рад та місцевих адміністрацій. Відповідно, дослідники запропонували чотири «ідеальних» типи місцевого самоврядування, зокрема: у форматі сильного мера (коли всенародно виборний мер контролює більшість у міській раді і юридично та фактично повністю відповідає за всі виконавчі функції місцевої адміністрації), у форматі лідера комітету (коли наявна людина зі статусом політичного лідера громади, причому незалежно як мер чи ні, із можливістю або без можливості контролю місцевої ради, але обов'язково в умовах розподілу влади та відповідальності у місцевій адміністрації), у колективному форматі (коли центром прийняття рішень та відповідальності за них є єдиний колегіальний орган або виконавчий комітет, який складається з політиків, що обираються на місцях, та мера, який головує), а також у форматі ради-керівника (коли всі виконавчі функції в громаді перебувають у руках професійного адміністративного керівника – міського менеджера (а не церемоніального мера), – який призначається міською радою, що має повну політичну владу, однак не може брати участі в адміністративних і виконавчих справах) [557, с. 51–56].

Всі перелічені типології і моделі місцевого самоврядування, про які йшлося вище, є доволі репрезентативними, адже вони покривають широкий масив прикладів і кейсів, а тому є відносно апробованими. Однак вони, на противагу, не стосуються регіону Центрально-Східної та Східної Європи або трактують його як монолітну конструкцію місцевого самоврядування (як у схемах Х. Хайнелта та Н. Хлепаса [407], Р. Беннета [227], Дж. Лафліна, Ф. Хендрікса і А. Лідстрьома [527]), а відтак як «terra incognita» (особливо у випадку країн Східної Європи), яка повинна бути диверсифікованою і перестати бути стереотипом у форматі єдиної «нової локальної демократії» [721] чи «єдиного політичного простору». Річ у тому, що попри спільність історії та політичного розвитку, в тому числі високого рівня централізації влади та певної суспільно-політичної й управлінської одноманітності у минулому, сьогодні ці країни різні політично, адміністративно, управлінсько тощо, принаймні в рамках виділення групи країн Центрально-Східної і групи країн Східної Європи.

Допомагає розв'язати та впорядкувати цю проблему (що для нас, зокрема в контексті аналізу ситуації у Польщі й Україні (про що йтиметься в наступних

розділах роботи), важливо теоретико-методологічно) П. Свяневіч [721]. З однієї сторони, цей та інші вчені [247] вважають, що регіон Центрально-Східної і Східної Європи характеризується спільними або подібними атрибутами формування і розвитку місцевого самоврядування (навіть якщо причини цього є доволі різними), зокрема: вірою в ідею децентралізації влади, яку і раніше ототожнювали, і досі ототожнюють з демократизацією; слабкістю середнього (мезо-) рівня виборного місцевого самоврядування; проведенням реформ децентралізації влади у той час, коли ідентичні процеси на заході вже давно були завершені й він динамічно розвивався. З іншої сторони, між країнами Центрально-Східної і Східної Європи прослідковується дуже багато відмінностей, які стосуються функціональної (сфери функцій) децентралізації влади, територіальної організації, роздробленості та стабільності, способів формування й обрання, а також роль партій і політиків в органах місцевого самоврядування. Відповідно, цілком доречно виокремлювати різні типи чи моделі місцевого самоврядування в країнах аналізованого регіону безпосередньо на підставі їхніх правових регламентацій і політико-інституційного досвіду, зокрема таких базових індикаторів, як: територіальна чи адміністративно-територіальна організація місцевого самоврядування – кількість рівнів виборних органів місцевого самоврядування та їхня роздробленість/фрагментація (середній розмір населення у громаді); функціональна децентралізація влади у місцевому самоврядуванні – частка витрат громад від ВВП; фінансова автономія місцевого самоврядування – фінансова децентралізація (частка доходів, контрольованих на місцях), форма розподілу грантів на місцях і рівень його політизації та боргові зобов'язання місцевих громад; горизонтальні владні відносини – впливовість мерів у самоврядуванні й особливості виборів і формування місцевих рад [247; 721].

Комбінуючи перелічені індикатори та їхні опції, П. Свяневіч виокремлює п'ять типів або моделей місцевого самоврядування у країнах Центрально-Східної і Східної Європи [721]. До першого типу належать Польща, Словаччина й Угорщина, які типово є прихильниками децентралізації влади, адже вони регламентують широкий набір і діапазон функцій місцевих органів влади, наявність посад всенародно виборних мерів, застосування здебільшого (щодо більшості громад) мажоритарних виборчих

систем для виборів і формування місцевих рад, відносно високий рівень фінансової автономії громад, а також наявність хоча би одного виборного рівня місцевого чи територіального самоврядування понад громадами. Другий тип становлять Естонія, Латвія та Чехія, які окреслюються як відносно децентралізовані та наділені дуже значним (як і в першому типі) функціоналом місцевих органів влади, однак котрі не є суттєво фінансово автономними у діяльності громад, адже характеризуються високим рівнем адміністративно-територіальної фрагментації і колегіальним чи колективним керівництвом виконавчими адміністраціями, субординованими місцевим радам. До третього типу місцевого самоврядування в регіоні відносяться Албанія, Болгарія, Македонія, Молдова, Румунія, Словенія, Хорватія та Україна, у кожній з яких чи в середньому спроби децентралізації влади є частковими і незавершеними, внаслідок чого функціонал та фінансова автономія органів місцевої влади є дуже відносно (щодо двох попередніх типів) обмеженими, навіть попри те, що у них задіяно системи всенародного обрання сильних мерів і загалом системи сильного особистого керівництва місцевими адміністраціями. Четвертий тип конституують Грузія, Литва і Сербія, які в рамках специфічної адміністративно-територіальної організації характеризуються дуже високим рівнем її консолідації і розмірності, а відтак і де-факто слабким рівнем децентралізації влади навіть попри номінальне декларування розширення функціонального потенціалу й фінансової автономії органів місцевої влади, котрі типово формуються на засадах пропорційності та є одиницями колегіального урядування. Нарешті, п'ятий тип komponують переважно недемократичні/авторитарні політичні режими, зокрема Азербайджан, Білорусь і Вірменія, для яких притаманні сильна функціональна та фінансова централізація місцевої влади і територіальна роздробленість одиниць місцевого самоврядування.

Із огляду на це, цілком актуальним є усвідомлення, що розвиток місцевого самоврядування, у тому числі в умовах централізації чи децентралізації влади, не відбувається за одним загальноприйнятим шаблоном, а натомість може піддаватись та піддається різновекторному структуруванню, причому як загалом, так і в окремих країнах та регіонах, в тім числі у країнах Центрально-Східної та Східної Європи [247; 721] (а відтак і в Польщі та Україні). І це в рамках зауваження, згідно з яким

системи місцевого самоврядування в країнах Центрально-Східної та Східної Європи не наслідують або слабо наслідують своїх гомологів у країнах Західної Європи, особливо у питаннях функціональної децентралізації влади, фінансової автономії місцевих органів влади та підтримки систем соціального забезпечення населення і надання послуг. А також у рамках того факту, що країни Східної Європи лише нещодавно розпочали значною мірою звертатись до досвіду країн Центрально-Східної Європи. Хоча, на противагу, саме це й слугує прямою підставою для вироблення чи застосування вже наявних теоретико-методологічних напрацювань, які стосуються як демократичності та легітимності місцевого самоврядування (про що йтиметься далі), так і параметрів його функціональності та ефективності в умовах децентралізації чи централізації влади і їхніх окремих різновидів (про що детально йтиметься у наступних підрозділах роботи і Додатку Б).

Теоретично відомо, що проблематика легітимності політичної влади є однією з центральних у політичній науці [334; 398; 769], однак вона здебільшого стосується лише національного й зрідка (причому тільки останнім часом) наднаціонального рівня політичного процесу [225], а відтак і передусім готовності дотримуватись системи певних правил (моделі політичної системи) незалежно від того, хто є правителем [380]. Однак, враховуючи таку логіку трактування легітимності влади, її доречно застосовувати й щодо рівня місцевого самоврядування, яке у кожній конкретній країні також неодмінно є політичною і/чи інституційною системою з політичною владою й обраними/призначеними посадовцями, які уповноважені владарювати, приймати і реалізовувати відповідні рішення [394; 520; 643]. Але з цього не слідує чи не цілковито слідує, що легітимність місцевого самоврядування є проекцією та продовженням легітимності політичної влади й урядування на національному рівні. Адже, на противагу, місцеве самоврядування має і власну відмінну базу легітимності політичної влади [519]. Виявляється це, наприклад, у тому, що рівень підтримки та довіри громадян однієї і тієї ж країни до інститутів влади на національному рівні і на рівні органів місцевого самоврядування може суттєво відрізнятись, причому як в одну, так і в іншу сторону – залежно від того, як різні рівні влади та урядування виконують покладені на них функції і надають регламентовані послуги тощо. І навіть

більше, оскільки у короткостроковій перспективі легітимність влади є важливішою саме у випадку місцевого самоврядування, бо в такому разі за основу береться не лише довіра до влади, але і її функціональність та готовність відповідати на запити громадян і загалом громадянського суспільства, яке вочевидь ближче до місцевого, а не національного рівня політики [519]. Доповнюється це тим, що на відміну від держави місцеве самоврядування не уповноважене чи майже не уповноважене застосовувати механізмів примусу, а натомість покладається винятково на потребу добровільної співпраці громадян і місцевої влади у пошуку засобів отримання послуг [184; 583].

Відтак дуже важливо, що легітимність місцевого самоврядування комбінується власним набором чинників, серед яких, на нашу думку і враховуючи позицію інших вчених [223; 309; 334; 225; 565; 566], треба виокремлювати законність (дотримання встановлених правил), виправданість (спільність системи переконань між владою і невладою), узгодженість (громадянську підтримку і довіру до політичного порядку), уповноваженість (дієвість і функціональну автономію на тлі влади на національному рівні) й ефективність (здатність виконувати передбачені функції і надавати відповідні послуги). При цьому, деякі складові/аспекти легітимності місцевого самоврядування, якщо його трактувати як цілісну політичну систему і процес [295], концентруються на «вході» (зокрема з приводу можливості громадян впливати на прийняття рішень і політиків реагувати на них), деякі – на «виході» (зокрема щодо результативності й змоги влади розв'язувати проблеми та виконувати функції), а деякі окреслюються як його «пропускна спроможність» (зокрема з приводу підзвітності, відкритості та прозорості певних рішень для громадськості) [403; 404, с. 14–15; 519; 664; 668], таким чином комбінуючи чи не максимально комплексне і всеохоплююче розуміння легітимності влади (у нашому зрізі на рівні органів місцевого самоврядування) [642].

Однак у випадку місцевого самоврядування ситуація ускладнюється тим, що воно суспільно та політично, структурно та логічно «розміщується» між, з однієї сторони, громадами і громадянами та, з іншої сторони, будь-яким вищим рівнем (чи рівнями) урядування, в тому числі національною владою [518]. Річ у тому, що, з однієї – комунітарної – сторони, місцеве самоврядування і локальна політична влада представляють та реалізують колективну волю людей на певній території і в



певній громаді. Натомість, з іншої – адміністративно-територіальної і державницької – сторони, місцеве самоврядування та його інститути є елементами влади вищого порядку і передусім держави, оскільки вони саме нею визначаються, регулюються та впорядковуються. Відповідно, легітимність місцевого самоврядування похідна від волі й інтересів громад і громадян (у рамках виконання функцій надання послуг і соціального забезпечення), але обмежена інтересами держави та її спроможністю і бажанням ділитись владою (у рамках здійснення адміністративних і фінансових завдань від імені держави) [519], в тім числі за рахунок децентралізації влади. Це, інакше кажучи, означає, що місцева влада та місцеве самоврядування отримують і забезпечують свою легітимність як «знизу», так і «зверху» [589; 768].

При цьому, з погляду гарантування і наповнення суттю легітимності місцевого самоврядування «знизу» її доцільно окреслювати як тісні відносини між громадянами та представниками влади у громадах із приводу урізноманітнення та посилення ролі участі перших та полегшення контролю ними других, формування органів місцевої влади й розуміння останніми питань, запитів і проблем місцевого розвитку та ефективного порядку денного й формату поступу і модернізації у громадах [205; 308; 322]. На противагу, з погляду забезпечення легітимності місцевого самоврядування «зверху» її найкраще розуміти як джерела, підстави та ступінь функціональної, адміністративної і навіть фінансової автономії й уповноваженості місцевої влади від влади національної [506]. Інакше кажучи, у цьому контексті легітимність влади місцевого самоврядування є відображенням того, наскільки вищий рівень влади й урядування довіряє місцевому рівню урядування, в тім числі зважаючи на параметри його формування, самостійно реагувати на вимоги громадян і приймати відповідні рішення та виконувати їх [674]. Поєднуються ж такі візії трактування легітимності місцевого самоврядування передусім категоріями розвитку і реформування органів та систем місцевого самоврядування як таких, зокрема у напрямі демократизації, модернізації і децентралізації влади [519], а також зіставленням демократичності та ефективності урядування [760].

З цього приводу дослідники констатують, що проблематика реформування місцевого самоврядування стосується різних аспектів цього процесу, зокрема його

причин, мотивів, намірів, стратегій і результатів [185, с. 216; 270, с. 20], які сумарно можуть окреслювати легітимність місцевого самоврядування і «знизу», і «згори» [664; 665], а також у форматі його розуміння на «вході» (через представницьку або пряму демократію, публічні дебати, опитування громадян), на «виході» (через збільшення загального добробуту) та як «пропускної спроможності» (через поєднання вимог на «вході» і результатів на «виході» з метою забезпечення і/чи збереження стабільності й демократичності – як легітимності – місцевого самоврядування) [308]. Однак особливий сенс у цьому випадку має звернення до цілей і намірів реформ місцевого самоврядування, які завжди чи майже завжди треба трактувати як інструмент розвитку та підтримки локальної демократії і відтак демократичної легітимності влади на місцях, тобто довіри, сприйняття та підтримки норм, правил і процедур демократичної системи [760], незалежно від того, хто є її керівниками та правителями на місцях.

Цікаво й те, що розуміння реформ на рівні місцевої політики та місцевого самоврядування не є ідентичним та систематизованим, адже реформи залежать від того, що брати за основу їхньої типології та структурування. Приміром, якщо за основу виокремлення типів місцевих реформ брати їхню мету та спрямування на місцеву політику чи місцеву адміністрацію, то їх можна поділити на структурні реформи та процедурні/процесуальні реформи. Своєю чергою, за стратегіями всі місцеві реформи чи реформи місцевого самоврядування можна структурувати на управлінські, політичні, функціональні й змішані [270, с. 13]. Врешті, за намірами і цілями реформи місцевого самоврядування можна типологізувати на адміністративні (реформи місцевої адміністрації), які спрямовані на підвищення ефективності та результативності місцевого урядування, та політичні (місцеві політичні реформи), які головно націлені на посилення участі громадян й локальної демократії [437, с. 57; 760], хоч це зовсім не означає, що вони не пересікаються і не тягнуть наслідків одні одних. При цьому, складовими реформ місцевої адміністрації вважають так звані територіальні і функціональні реформи (зокрема впровадження нових рівнів урядування, функціональну і фінансову централізацію чи децентралізацію, деволюцію, дерегуляцію, міжмуніципальну співпрацю тощо) [270; 630; 711], а також власне

управлінські реформи (у тому числі бюджетну реформу, внутрішньоорганізаційну децентралізацію, реформу в сфері надання послуг й орієнтації на клієнтів, приватизацію, державно-приватне партнерство і т.д.) [776; 778–780]. Своєю чергою, місцеві політичні реформи зазвичай компонується змінами у напрямі забезпечення більш прямої й інтенсивної участі громадян і громад (зокрема з приводу всенародних виборів певних посадовців у виконавчій вертикалі та регламентування і проведення місцевих референдумів) [465], а також змінами у локальній представницькій демократії (в тому числі щодо прийняття та апробації нових виборчих формул і правил, які стосуються формування органів місцевого самоврядування, задіяння механізмів електронної демократії, електронного голосування та додаткових інструментів урядування, зокрема дорадчих рад, форумів, круглих столів, конференцій, місцевих радників й експертиз тощо) [185; 467; 552].

Загалом це означає, що реформування місцевого самоврядування як засіб забезпечення його легітимності «знизу» та «зверху» спрямоване на те, щоби гарантувати ефективність місцевої політики (передусім завдяки адміністративним змінам і реформам) в умовах демократизації та залучення й інтеграції у неї громад, громадян і в цілому громадянського суспільства (найперше внаслідок політичних реформ та пертурбацій). Зокрема за рахунок сприйняття місцевого самоврядування та місцевої влади як таких, що мають політичний і демократичний мандат визначати та реалізовувати спільний громадянський інтерес і політичну чи суспільно-політичну раціональність [778]. На противагу, варіантів та політичних й інституційних контекстів, а також соціально-економічних і суспільно-політичних причин й намірів здійснення таких реформ, а відтак і забезпечення легітимності влади у рамках місцевого самоврядування є чимало, а тому про них потрібно розмірковувати окремішньо, деталізовано і навіть порівняльно (що робитиметься у наступних частинах дослідження, в тому числі на прикладах Польщі й України).

З цього всього слідує, що про феномен місцевого самоврядування та його легітимність в умовах демократії чи демократизації як про легітимність влади на місцях потрібно говорити якнайменше у двох вимірах, зокрема: у внутрішньому – в форматі формування і/чи виборності (передусім всенародної) органів місцевого

самоврядування; у зовнішньому – в форматі уповноваженості органів місцевого самоврядування (передусім через централізацію чи децентралізацію влади на національному рівні). Тільки їх продуктивне поєднання та взаємне доповнення може теоретично слугувати підставою ефективності місцевого самоврядування і його конкретного типу або моделі, перевірити що можна винятково на практиці або ж на підставі врахування практики та її порівняльного аналізу.

## **2.2. Сутність, значення і типи децентралізації влади як інструмента розвитку, реформування, демократизації, уповноваження та відповідальності місцевого самоврядування: теоретико-методологічний контекст**

Як чітко слідує із висновків попереднього підрозділу роботи, легітимність і реформування місцевого самоврядування, які спрямовані на демократизацію та підвищення ефективності управління, часто поєднуються і взаємно виявляються передусім (але не вичерпно) через модернізацію та децентралізацію влади [475; 519]. Річ у тому, що саме децентралізація влади (а також й деякі інші реформи місцевого самоврядування) вже традиційно, причому громадянами і національним політикумом, сприймається як інструмент, що може допомогти урядам збалансувати місцевий та регіональний розвиток, вдосконалити процеси формування і реалізації місцевої політики, розширити можливості громад, а також мобілізувати більше ресурсів тощо [639]. Крім того, децентралізація, зокрема делегування і передача, влади та приватизація типово вимагають значного інституційного розвитку та розбудови управлінського потенціалу на місцях, причому як у державному, так і в приватному секторах [557; 639], а тому все частіше, щоправда у різних формах, використовуються в більшості консолідованих демократій у світі [293] (наприклад, у Західній Європі) і в більшості країн, які поступово демократизуються і консолідують свої демократії (приміром, у Центрально-Східній Європі, а також останнім часом у деяких країнах Східної Європи) [179].

Тим не менше, це не означає, що децентралізація влади є єдиним варіантом розвитку чи реформування місцевого самоврядування і його зв'язку з національним

рівнем політики й урядування, особливо за умови, що останній є недемократичним. Адже далеко не всі держави відчують потребу та мають можливість реалізації децентралізації влади, а тому не у всіх з них децентралізація влади є політично і «технічно» вмотивованою, обґрунтованою, затребуваною та прийнятною, а відтак й ініційованою та імplementованою внаслідок або в ході реформування місцевого самоврядування. Зокрема, не всі країни хочуть чи можуть (з погляду інституційної готовності, людських ресурсів і адміністративної культури [347; 545; 657]) вдаватись до практики «нового» формату державного менеджменту, хоч би ідей привнесення приватних інструментів управління в сферу державного урядування, клієнт-орієнтованої управлінської культури, прозорого і ефективного розподілу ресурсів, альтернативності надання державних послуг, субсидіарності й збільшення підзвітності органів влади [508; 581], на заміну вже класичному формату бюрократичного державного управління [333; 606].

Крім того, сьогодні й досі відчутною є теоретична і політична дилема з приводу вибору та динаміки між централізацією і децентралізацією влади у контексті розвитку місцевого самоврядування та загалом політичних систем [231]. Особливо попри те, що й сьогодні чимало теоретиків і практиків аргументують незначимість обговорень та досліджень про переваги сильної чи централізованої держави над децентралізованою державою і навпаки [202; 269, с. 30; 323], у тому числі крізь призму ефектів та наслідків розподілу повноважень, ресурсів і фінансів на різних рівнях урядування. Доповнюється це і тим, що про проблематику децентралізації влади, особливо у вітчизняній, але і в зарубіжній науці, розмірковують доволі обмежено, зокрема через функціональний аналіз таких суміжних концепцій, як деволюція, деконцентрація, приватизація та реконфігурація влади у їхньому зв'язку з розподілом (перерозподілом) повноважень з приводу прийняття рішень та розподілу фінансів і ресурсів. Однак до уваги значно рідше береться той факт, що на практиці децентралізація влади є не стільки зсувом або реструктуруванням влади від центру до периферії, скільки поєднанням децентралізації та прихованих заходів централізації влади, зокрема з прицілом на збереження державою ефективного контролю і виконання ключових функцій у системі економічного виробництва та накопичення капіталу [770, с. 50].

Інакше кажучи, теоретики та практики часто упускають зі своєї уваги питання про створення належного балансу між централізованим контролем, децентралізованим прийняттям рішень та участю громадян [658, с. 36], у якому децентралізація влади власне і є засобом боротьби держави з конфліктами та ерозією власної легітимності.

Одна з головних причин такого стану справ зумовлена недостатнім і не зовсім якісним розумінням сутності, значення й типів децентралізації влади – як безлічі дискурсивних практик щодо владних відносин – як умови легітимізації, розвитку та реформування місцевого самоврядування. Крім того, проблематика децентралізації влади є надмірно суперечливою і легко піддається спотворенню, навіть попри те, що з суто раціоналістичного погляду вона розглядається як логічна лінійна фаза політичного процесу. Виявляється і зумовлюється це тим, що політика децентралізації влади дуже зрідка реалізовується в точності до того, як передбачалося, а натомість зазвичай передбачає проведення додаткових заходів задля забезпечення більшої ефективності розподілу ресурсів, нарощування потенціалу і створення механізмів забезпечення якості та підзвітності влади [231]. Інакше кажучи, це означає, що теорія та практика децентралізації влади як умови розвитку й реформування місцевого самоврядування дуже суттєво відрізняються, насправді будучи складовою динаміки централізації-децентралізації влади як відносин між центром (національним рівнем політики й урядування) і периферією (місцевим самоврядуванням).

У цьому контексті особливе та навіть засадниче значення має з'ясування сутності і типів децентралізації влади як інструменту розвитку, реформування, демократизації, уповноваження та відповідальності місцевого самоврядування, зокрема адаптації і модернізації адміністративно-територіальних (адміністративних) одиниць тих чи інших держав (за винятком мікродержав, тобто беручи до уваги всі держави з національним, місцевим та проміжним рівнями урядування [352]) для сприяння ефективному управлінню ними і базовим цілям національної спільноти й громадянського суспільства [231]. Такі питання почали виходити на академічний порядок денний наприкінці 50-х – початку 60-х років ХХ століття [305], але і сьогодні вони характеризуються як надзвичайно багатоскладові й актуальні теоретично і практично [231]. Цьому особливо сприяв той факт, що реальні і політично зумовлені

процеси децентралізації влади у більшості демократичних країн світу почалися в другій половині ХХ століття, зокрема, якщо говорити про Європу, спочатку у її західній частині, а згодом – у центральній-східній і навіть східній частинах [231]. Інакше кажучи, це означає, що загалом, хоча й у різний час, децентралізація влади стала трендом розвитку політичних режимів і розвинених й демократичних країн, і країн, що розвиваються й демократизуються [323], однак майже не притаманна (принаймні на практиці, а не формально) для країн, які є недемократичними. Про це вдало засвідчує статистика Світового банку, згідно з якою на початку ХХІ століття майже 95 % від усіх демократій в світі передавали ті чи інші політичні, фінансові та адміністративні повноваження тощо своїм системам місцевого самоврядування і субнаціональним рівням державного управління [784], причому незалежно від того, до якого ідеологічного спектра належали правлячі у них політичні сили й еліти [532].

Тим не менше, на підставі порівняння теоретичних напрацювань і реального досвіду процесів децентралізації влади у різних країнах світу було констатовано, що рішення про початок децентралізації чи рецентралізації влади типово є майже невід’ємними атрибутами сучасного політичного процесу, хоча й стосуються вони дуже різних груп інтересів, не зумовлюються ідентичними причинами і не ведуть до однакових наслідків [323; 424; 535]. Відповідно, було усвідомлено, що децентралізацію влади можна розуміти по-різному, зокрема залежно від періоду, коли її ініційовано і політизовано, а також залежно від внутрішньої і зовнішньої політичної ситуації в тій чи іншій країні [319]. Інакше кажучи, було встановлено, що ні децентралізація, ні централізація влади (як її антипод) не існують у чистому вигляді і не можуть бути зрозумілими монолітно й односторонньо [645], бо повна децентралізація влади у теоретичному розрізі призводить до нерелевантності дій, рішень та положення центрального уряду, а повна централізація влади ставить під загрозу спроможність держави урядувати [351].

Враховуючи все це, цілком очевидно, що є кілька причин того, чому країни стають на шлях децентралізації влади, зокрема їхнє припущення, що децентралізація влади може призвести до: демократії і ринкової економіки, покращення якості та ефективності й автономії урядування, макроекономічної стабільності та зростання

[288; 335; 555; 563; 597; 703; 785]; збільшення представництва релігійних, етнічних і племінних груп у політиці, а тому й підтримки та розвитку національної єдності в етнічно фрагментованих та конфліктних країнах [193; 251; 305; 645]; збереження політичної і територіальної цілісності держав при наявності багатих регіонів та реалізації стратегії мобілізації і підтримки регіональних ресурсів влади [263; 291; 323]; збільшення рівня знань і чутливості бюрократів до місцевих проблем [319]; розширення прав та можливостей громадян, а відтак і просування демократії та належного й ефективного урядування/послуг і контролю/підзвітності на місцях [192; 290; 318; 354; 425; 459; 544; 656], передусім у категоріях збільшення розмаїття й інтенсифікації політичної чи суспільно-політичної участі та голосу громадян і загалом місцевого населення або їхніх представників у процесах прийняття та реалізації рішень [324; 459; 563]; посилення та покращення партнерських відносин між державою та громадянським суспільством і, як наслідок, зростання ролі й впевненості громадян та їхніх груп, у тому числі з приводу більш справедливого розподілу і використання ресурсів [532]. Майже всі перелічені ідеї та припущення і загалом очікувані дивіденди децентралізації влади засновані на тому факті, що системи урядування субнаціонального рівня, втім числі місцеве чи територіальне самоврядування, володіють значно кращою інформацією про потреби громадян, аніж це можуть робити органи влади національного рівня, а тому вони і є більш компетентними з приводу видатків та відповідей на запити місцевих громад [645].

За аналогією, такі чи схожі аргументи і причини можуть слугувати підставою наявності певних пересторог та застережень із приводу недопустимості процесів децентралізації влади, а натомість її централізації чи рецентралізації [319], хоч останні здебільшого є зумовленими бажанням політичної еліти на національному рівні максимізувати владу та її різні дивіденди у своїх руках (про наслідки й ефекти децентралізації влади детально і в теоретичному контексті йтиметься у Додатку Б), особливо в умовах недемократичних політичних режимів. І навіть більше, оскільки все частіше й частіше процеси децентралізації влади ставлять під сумнів, зокрема як такі, що не виконують свої обіцянки за умови очевидних слабкостей локальної демократії [575; 679; 786], а також проблем неопатримоніалізму і тиску



зовнішньополітичних акторів [645]. Виявляться це може, приміром, у тому, що саме внаслідок децентралізації влади буде породжено і розвинено суспільно-політичну та соціально-економічну нерівність, згенеровано місцеві автократії (анклави авторитаризму на місцях) та локальні «політичні машини», чим, своєю чергою, може бути заохочена суттєва нетерпимість до різних типів меншин [324]. Крім того, доволі часто недоліком процесів децентралізації влади вважають слабку місцеву адміністративну спроможність і неготовність/безальтернативність локальної влади у розв'язанні фінансових криз [305].

Зважаючи на це, деякі науковці навіть припускають, що децентралізація влади інколи буває інструментом маніпуляцій, зокрема для того, щоб центральні уряди отримали бодай якусь перевагу порівняно з органами місцевого самоврядування – або як заміник демократизації влади у центрі, або як альтернатива діяльності впливових політиків й урядовців на місцях [532]. Врешті-решт, нерідко трапляються ситуації, коли децентралізація влади фіктивна, а насправді виявляється головно як рецентралізація влади – і все це відбувається передусім для задоволення або відволікання деяких міжнародних донорських установ чи власних громадян від інших примусових дій центральної влади [426; 645]. У такому випадку головною проблемою децентралізації влади постає функціональна асиметрія в рамках її реалізації і підтримки, а відтак й ефективності, зокрема інформаційна асиметрія, фінансова асиметрія, асиметрія інституційної спроможності, адміністративна асиметрія та політична асиметрія [645]. Саме з цього приводу сьогодні все більше і більше вчених зазначає, що про децентралізацію влади у теоретичному сенсі не треба говорити ні позитивно, ні негативно, а натомість її наслідки й ефекти потрібно характеризувати залежно від контексту та конкретного інституційного і політичного дизайну [522; 594, с. 60–65; 798, с. 221–222].

Тим паче, що сьогодні існує безліч інструментів, котрі центральні уряди й системи урядування використовують чи можуть використовувати для нагляду за діяльністю місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, а відтак і задля ймовірного послаблення останніх, зокрема: встановлення та дотримання мінімальних стандартів обслуговування чи продуктивності функціонування й надання

послуг; вимога повного оприлюднення інформації про діяльність органів місцевої влади; специфікації і умови стосовно використання процедур трансферу влади й фінансів; вимоги до затвердження планів, бюджетів і великих проектів; призначення персоналу; зовнішній аудит [323]. А вони, своєю чергою, порушують питання про природу децентралізації влади та про баланси між центральним урядуванням та місцевим управлінням у рамках децентралізованої системи влади. Навіть попри те, що не всі контрольні інструменти центрального чи національного урядування є ефективними, впливовими і симетричними [355; 356], а відтак піддаються перевірці, особливо якщо центральний уряд має прямі та незворотні адміністративні і фінансові зобов'язання перед місцевим самоврядуванням. Хоча, на противагу, сьогодні цілком очевидно, що саме децентралізація влади постає інструментом вдосконалення місцевого самоврядування, зокрема завдяки таким заходам, як координація політики, адаптація політики до місцевих умов та участь громадянського суспільства й бізнесу з цього приводу [524]. У теоретичному розрізі це зумовлено тим, що центральні уряди, прагнучи покращити стан функціонування місцевого самоврядування, звикло роблять свої дії більш узгодженими на місцевому рівні і посилюють свій внесок у розв'язання місцевих проблем й підвищення ефективності місцевої політики [379].

Безпосереднім результатом цього стало узагальнення таких дослідників, як Дж. Феслер [350] і Д. Конйерс [284], які констатували, що сучасна наука трактує термін «децентралізація влади» дуже широко, а натомість його треба застосовувати значно вужче і контекстуально. З цього приводу можна стверджувати, що визначення децентралізації влади Д. Рондінеллі [641, с. 5] – як передачі відповідальності за планування, управління, залучення і розподіл ресурсів від центрального уряду та його відомств до підрозділів центрального уряду, напівавтономних державних органів, регіональних органів або інших державних, приватних чи добровільних організацій – є надмірно неточним і невпорядкованим. Тому Т. Фаллеті визначає децентралізацію влади як передачу повноважень, функцій, обов'язків чи відповідальності за прийняття рішень, планування, управління чи розподіл ресурсів від центрального рівня влади й урядування до місцевого (зокрема регіонального, окружного чи муніципального тощо) [345]. Водночас навіть такого простого визначення децентралізації влади не

достатньо, оскільки остання часто політизується, а тому і сприймається залежно від контексту. Зокрема, ліберальні політсили й еліти і приватний сектор розглядають децентралізацію влади як засіб відведення/зміщення влади від централістських урядів на рівні національного політичного процесу, громадянське суспільство та антиістеблішментські політсили – як інструмент посилення демократії, а політики найвищого рівня (не залежно від їхнього ідеологічного позиціонування і посад) – як засіб трансферу дорогих і делікатних завдань на нижчий рівень урядування [532].

Однак дослідники зазначають, що найважливішим у цьому контексті є те, що децентралізацію влади не можна розуміти просто як процес перенесення нових функцій, обов'язків і ресурсів з політичного центру на політичну периферію [645]. Річ у тому, що ключовим для децентралізації влади є те, що як тільки ці функції або компетенції будуть приписані місцевому самоврядуванню, це обов'язково має створити більш-менш кооперативний або суперечливий взаємозв'язок між різними рівнями урядування (в рамках багаторівневого урядування), який залежатиме від якості надання державних послуг і від легітимності всієї політичної системи. А це означає, що за умови, коли в кожній державі (не враховуючи мікродержав) існує принаймні два рівні урядування – центральний/національний і місцевий, – жодна держава по суті не є і не може бути повністю централізованою чи децентралізованою.

На противагу, взаємозв'язки центрального/національного і місцевого рівнів урядування є дуже розмаїтими, що, своєю чергою, актуалізує постановку питання про різні типи, моделі й ефекти децентралізації влади в умовах розвитку місцевого самоврядування (частково про них зазначено в Додатку Б нашого дослідження) у різних видах адміністративно-територіального й політичного устрою держав, тобто в унітарних державах, федеративних державах і конфедеративних державах тощо [305; 471]. Виявляється це у тому, що в унітарних державах децентралізація влади, тобто передача влади і відповідальності, відбувається переважно «зверху вниз» – від раніше сформованого й прийнятого центрального рівня уряду й урядування до територій, які входять до складу перших. Натомість у федераціях і конфедераціях децентралізація влади традиційно здійснюється «знизу вгору» – від адміністративно-територіальних одиниць до центру, але з пріоритетом локальних уподобань [305].

Доповнюється це тим, що децентралізація влади в умовах розвитку місцевого чи територіального самоврядування може бути політичною, адміністративною або фінансовою. Політична децентралізація (чи деволюція) дозволяє місцевим інститутам відстежувати, враховувати й впорядковувати інтереси громадян і перетворювати їх на канали прийняття політичних й управлінських рішень тощо, зокрема завдяки тому, що у її рамках відбувається передача повноважень інститутам місцевої влади з часткою автономії і деяких місцевих джерел власних доходів [323]. Інакше кажучи, у випадку, коли політична влада переходить на нижчий рівень урядування, рішення про розподіл і використання ресурсів приймають на місцевому рівні, а адміністративний персонал, як правило, підзвітний місцевому політичному керівництву [563]. Натомість адміністративна децентралізація (чи деконцентрація) сприяє інститутам місцевої влади у процесі перетворення політичних та управлінських рішень у відповідні розподільчі результати за допомогою фінансових і регуляторних дій. Це означає, що ресурси, такі як посади у державній службі чи бюджетні кошти, розподіляються з центрального уряду в нижчі адміністративні одиниці, тоді як повноваження щодо прийняття рішень залишаються за центральним урядом і місцевим персоналом, що відповідальний перед центральним урядом. Врешті-решт, фінансова децентралізація дозволяє локальним органам влади організовувати і збирати податки, здійснювати видатки та коригувати чинні дисбаланси [272; 556; 676]. Однак, при цьому, таке розмежування типів децентралізації влади не завжди є чітким, бо характеризується різним рівнем прийняття місцевих рішень та впливу центрального контролю й урядування, різним ступенем підзвітності місцевої влади «вгору» та «вниз», а також різним діапазоном функцій і передачі ресурсів органам місцевого самоврядування [323]. Крім того, у багатьох країнах існують паралельні системи передачі (політичної децентралізації) влади і її деконцентрації, що часто веде до напруженості між ними.

Однак вирішальне значення у будь-якому випадку має зіставлення принципів, атрибутів і наслідків передусім політичної та фінансової децентралізації влади як процесів, які не завжди спаралелюються. Так, політична децентралізація влади типово розглядається як процес «зверху вниз», який шляхом делегування влади може допомогти зменшити контроль центрального урядування над соціальним,

економічним і культурним життям своїх громадян. Відтак політична децентралізація має на меті надати громадянам або обраним ними представникам більше повноважень у ході прийняття державних рішень, через що часто асоціюється з плюралістичною політикою і представницьким урядуванням, хоча неодмінно може бути й виявленням демократизації. Однак, на противагу, політична децентралізація влади зовсім не гарантує підвищення ефективності і якості урядування з передачею влади на низові рівні [563], хоча це й може стати наслідком більш тісного зв'язку між громадянами та представниками влади на місцях і більшої поінформованості про місцеві проблеми, а відтак і менших адміністративних та часових витрат й більшої відповідальності влади. Тим паче, що політична децентралізація влади типово вимагає конституційних або статутних реформ, розвитку плюралістичних політичних партій, зміцнення законодавчих органів на місцях, створення місцевих політичних одиниць і заохочення ефективних громадських груп тощо, що не дуже часто вітається національними чи центральними урядами, особливо в умовах ризику втрати ними своїх повноважень і ресурсів. Урешті-решт, доповнюється це тим, що мотиви політичної децентралізації не завжди відповідають інтересам більшості, а натомість можуть бути заплямовані політичними цілями та прагненнями меншості та політичної еліти. Крім того, доволі часто наміри і плани політичної децентралізації провалюються за відсутності зусиль, спрямованих на зміцнення підзвітних інститутів місцевого самоврядування і сприяння участі населення. Адже в разі, якщо народ не здійснює демократичного контролю над центральним апаратом держави, то навряд чи децентралізація буде спроможною наслідуватись посиленням політичної влади народу, особливо за умови неефективності співпраці між державним та приватним секторами. Все це означає, що політична децентралізація влади ефективна лиш тоді, коли спланована, а не спорадична і штучна.

Своєю чергою, фіскальна децентралізація влади характеризується тим, що вона є тим інструментом, завдяки якому інститут місцевого самоврядування може існувати й організовувати державні завдання, покладені на нього, з огляду на те, що вони у будь-якому випадку супроводжуються джерелами доходів і фінансування, потрібних для виконання цих завдань [367]. Це важливо тому, що, з одного боку, органи місцевого самоврядування не користуються ні власними незалежними правами, що заперечують

інтереси держав, ні необмеженою автономією, а також, з іншого боку, що реальна, повна й ефективна децентралізація вимагає значного рівня фінансової незалежності місцевих громад. Відтак очікувана фінансова незалежність місцевого самоврядування є відображенням фундаментального зв'язку між фінансовими рішеннями місцевих політиків та їхньою відповідальністю за наслідки таких рішень. А це, своєю чергою, є основною передумовою ефективної децентралізації та усунення опортуністичних настроїв серед місцевих політиків, адміністрацій і осіб, які приймають рішення [396]. Інакше кажучи, це означає, що ефективна децентралізація влади як умова розвитку місцевого самоврядування у політичній, соціальній та економічній сферах залежить не тільки від політичної і/чи адміністративної складових, а й від передачі певних податкових і фінансових інструментів з центрального рівня урядування на місцевий. Це значною мірою зумовлено тим незаперечним фактом, що витрачання державних коштів є ефективнішим, коли розпорядники коштів і виконавці державних завдань функціонують близько до місцевої громади, на користь якої вони власне і працюють [585, с. 168]. У підсумку це означає, що в контексті децентралізації влади важлива і політична, і фіскальна сторони, зокрема конкуренція поміж громадами з приводу отримання й надання послуг, політичні умови децентралізації та особливості прийняття фіскальних рішень [249; 250; 259; 710] і коригування фіскальних дисбалансів у соціально-економічних системах [410, с. 329].

При цьому, проблематика фіскальної децентралізації влади як умови розвитку місцевого самоврядування сьогодні зовсім не є односторонньо впорядкованою, а натомість пройшла певну еволюцію. Спочатку про неї розмірковували у рамках категорій і доктрини (різних етапів розвитку теорії) фіскального федералізму [570; 571], причому не лише у федеративних, а й в унітарних державах. Для цього за основу брались різноманітні алгоритми розподілу доходів між державною та місцевою владою, зокрема зважаючи на розподіл функцій між різними рівнями управління та розподіл завдань між різними територіальними громадами, але головно націлено на максимізацію добробуту громад [560]. Водночас увагу фокусували на спеціалізованому розподілі податків між різними рівнями урядування відповідно до їхньої структури й економічних наслідків [418; 560; 561], а також завдань, покладених на окремі

одиниці влади [751]. Таким чином суть повної й ефективної фінансової децентралізації влади розумілась на підставі надання органам місцевого самоврядування їхніх так званих «власних доходів» – доходів, закріплених за ними законодавчо і впливаючих на їхні бюджети [704, с. 71].

Але пізніше про фінансову децентралізацію влади почали розмірковувати в рамках теорії громадського вибору, а відтак і більш нормативного розуміння розосередження влади між центром та периферією. Річ у тому, що в цьому випадку до уваги почали брати і власне фінансові процеси, і роль політичних процесів, і той факт, що особи, які приймають та лобюють відповідні рішення, типово є опортуністами у своїх мотиваціях, адже вони неодмінно намагаються зберегти або набути владу і вплив й максимізувати, а не оптимізувати бюджети [236; 237; 248; 576; 726]. У підсумку, в теорії фінансової децентралізації влади було обґрунтовано, що вона має сенс у випадку, якщо місцеві виборці можуть розкривати свої уподобання щодо виду/обсягу місцевих суспільних благ на певному рівні місцевого податкового навантаження. Інакше кажучи, це означає, що політика оформлення рівня та структури видатків місцевого самоврядування базується на трьох елементах: обсязі власних делегованих завдань та їх поглинальних витрат; можливості фінансувати завдання на основі рівня доходів, який може бути створений бюджетом; уподобаннях місцевої громади щодо рівня і напрямів витрат [396; 417]. Це означає, що децентралізація влади є політичним процесом, оскільки вона прагне перерозподіляти ресурси у територіальних межах держави, а її переваги можуть бути скомпрометовані місцевими елітами і їхніми очікуваннями [218; 672; 789].

Загалом гетерогенність сприйняття і розуміння децентралізації влади є зовсім не випадковою, а зумовлена еволюційно. Річ у тому, що в перші післявоєнні роки та десятиліття, тобто в середині ХХ століття, наукова та практична дискусія була здебільшого сфокусована на необхідності і неминучості децентралізації влади в умовах демократизації політичних режимів і розвитку місцевого самоврядування, але вже незабаром – з кінця ХХ століття – на типах і моделях децентралізації влади, а також на конкретних ефектах та наслідках кожного з них [459]. Ситуація суттєво ускладнюється і тим, що децентралізація влади у різних країнах та регіонах світу

не планується і не здійснюється однаковими темпами та з однаковою політичною волею й інтенсивністю, а натомість провадиться у рамках різних можливостей та різного очікуваного результату. Так, одним країнам вистачає політичної волі, але бракує адміністративного потенціалу для запуску чи завершення децентралізації влади, а натомість іншим країнам навпаки або вони застосовують додаткові заходи й інструменти впливу [681]. З іншої сторони, є країни, які підтримують повільну, поступову або часткову/асиметричну децентралізацію влади [771], а також країни, які дотримуються швидкої, рівномірної і симетричної децентралізації влади, навіть якщо це загрожує зниженням якості й охопленості надання послуг на місцевому рівні [681] та збільшенням витрат і проблем макроекономічного характеру [262]. Врешті, вчені дотримуються різної послідовності реалізації відмінних форм, типів і моделей децентралізації влади, зокрема політичної, адміністративної та фіскальної – або спочатку політичної, а не фіскальної, або навпаки [214; 216; 217; 774]. У підсумку науковці констатують, що найкращої, універсальної і єдиної моделі децентралізації влади не існує, а для кожної країни виробляти «ідеальну» модель децентралізації влади треба, беручи за основу обставини й особливості соціального, економічного, політичного, культурного, історичного і географічного розвитку відповідної країни [319; 426; 656; 681], але крізь призму їхнього розуміння інструментами політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації влади [532] й у рамках наявного інституційного дизайну та чинних параметрів соціально-економічного розвитку [635; 645], а також внаслідок врахування фактичного розмаїття й уповноваженості територій тієї чи іншої держави [656].

У контексті розвитку місцевого самоврядування це означає, що останнє все більше стає залежним від децентралізації влади у тому випадку, коли зорганізована правильна система місцевого управління, зокрема коли вона збалансована розсудом і свободою дій, з одного боку, та підзвітністю і відповідальністю, з іншого боку [789]. Це особливо важливо у тій ситуації, коли фіскальний, адміністративний і політичний аспекти децентралізації влади, що теоретично, що практично, відокремлюються та відбуваються паралельно або коли практика децентралізації влади роздроблена і неповна. А так відбувається майже завжди, адже взаємозв'язки між розсудом і



свободою дій та підзвітністю місцевого самоврядування (розбитими на попит та пропозицію із фінансальних, адміністративних та політичних аспектів) є далеко не статичними, а натомість динамічними. В управлінській практиці це виявляється у тому, що в усіх своїх аспектах децентралізація влади змінює відносини влади між місцевими жителями, органами місцевого самоврядування, постачальниками послуг місцевого самоврядування і вищими рівнями урядування (включаючи центральний уряд), а тому вона встановлює нові правила політичної гри та допомагає новим місцевим лідерам вийти на арену політичної конкуренції, щоправда вимагаючи за це відповідальності, перевірки та збалансованості роботи місцевих органів влади у рамках делегованої їм автономії і свободи дій.

Із огляду на це, доречним є виділення чинників, які зумовлюють підзвітність і відповідальність місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та реального локального політичного процесу [509; 510]. Серед них вчені зазначають такі, як: переформатування заохочення місцевих політичних акторів і виборців [577]; зміна розміру муніципалітетів й громад; зміна місцевого виборчого законодавства та виборчих систем (зокрема задля надання переваг великим партіям, підризу важливості альтернативних голосів і виключення деяких партій, схвалення або несхвалення жорсткої партійної ієрархії, забезпечення справедливості і змагальності або навпаки маніпулятивності виборів на місцях [238; 240; 417; 482], у тому числі в рамках інституційних і політичних ефектів різних виборчих систем – мажоритарних, пропорційних чи змішаних, однотурових чи двотурових, звичайних чи з бонусами і компенсаціями тощо [240; 348; 368; 587]); перегляд і трансформація відносин між представницькими та виконавчими органами влади на місцях, а також між ними та громадами, зокрема з приводу способу і правил прийняття місцевих рішень (у тім числі в форматі систем сильного мера, сильної ради, ради-менеджера та виконавчої комісії [509; 554]); реструктурування законодавчих, виконавчих і судових органів влади і їхніх повноважень на місцях; існування й функціонування партійних систем і відповідного законодавства про політичні партії та рухи на місцях і загалом (через наявність або відсутність партій з ознаками регіональності і локальності [275], які в умовах децентралізації влади можуть давати виборцям стимул мобілізуватися, а

партіям – можливість відповідати на місцеві проблеми та запити [748], а відтак які зумовлюють інтенсифікацію політичної змагальності [648; 749; 750] і можливо денаціоналізацію партійних систем [268; 661; 720]); структурування місцевого політичного представництва (завдяки національним, регіональним та локальним партіям і коаліціям та їхній внутрішній побудові, а також непартійним політикам та групам меншин у рамках їхнього фінансування, цілей, інтересів та взаємодії з громадами і громадянами на місцях [182; 194; 258; 512; 587]) тощо [460; 509; 789].

Доповнюється це тим, що результати функціонування місцевого самоврядування невід’ємно пов’язані з обсягом і характером міжурядових фіскальних механізмів, адже якщо місцевим органам влади відмовляють у фінансових інструментах та фінансуванні для реального використання їхньої політичної та адміністративної автономії, то децентралізація приречена [789]. Тим самим, саме міжурядові фіскальні правила визначають відповідальність місцевих органів влади за видатки і дохідні ресурси, а також дизайн системи трансфертів і доступ місцевих органів влади до ринків капіталу [235]. Відтак максимально ефективним вважають такий варіант або формат децентралізації влади, коли значущий рівень відповідальності за витрати кладеться на органи місцевого самоврядування, але паралельно з їх автономією на надання і забезпечення послуг, щоб вони могли відповідати місцевим потребам [200]. Інакше кажучи, це означає, що фіскальна децентралізація залежить від здатності органів місцевого самоврядування ефективно управляти доходами та видатками і вимагає потужних інститутів фінансової звітності [181, с. 405], які, зокрема, можуть вдало захищати від корупції та неефективності тощо [206].

Усе це дає підстави аргументувати, що децентралізація влади сама по собі не є цінністю, адже вона просувається як інституційна політична, адміністративна й соціально-економічна/фіскальна передумова демократичного та ефективного уряду й урядування і виправдовується лише настільки, наскільки вона слугує цій меті. З цього слідує, що ініціювання і запровадження діючої системи децентралізованого місцевого самоврядування й управління – це складний процес, який повинен бути ретельно розроблений та контрольований, а також автономний і відповідальний. Інакше кажучи, децентралізація влади зовсім не може бути завершена впродовж

короткого часу й одноразовим законодавчим актом, а натомість вимагає постійної уваги та доопрацювання, в тому числі у декілька етапів, а також рішучої політичної підтримки в центрі (на національному рівні) урядування. І це при тому, що в світі не існує жодної єдиної моделі децентралізованого управління, яка могла би бути прописана та застосована у всіх країнах і за будь-яких обставин (з цього приводу про особливості теоретизації і структурування ефектів та наслідків різних типів децентралізації влади у рамках розвитку систем місцевого самоврядування детально йдеться в Додатку Б).

## **Висновки до Розділу 2**

Загалом у розділі розглянуто та систематизовано теоретико-методологічні засади й особливості дослідження місцевого самоврядування та децентралізації влади у політичній науці. Задля цього спочатку схарактеризовано понятійно-категоріальний апарат та підходи до визначення сутності, різновидів, моделей, структури, легітимності й реформування місцевого самоврядування в умовах демократії та демократизації, на тлі політичного процесу на національному рівні і за рахунок процесів децентралізації влади та наповнення змістом феномена субнаціональної демократії. Відтак проблематику місцевого самоврядування, зокрема крізь призму децентралізації влади, змістовно й структурно проаналізовано і як інституційну, і як учасницьку, причому в модернізаційному та поступальному контекстах. На цій підставі структуровано теоретичний взаємозв'язок між розвитком та розмаїттям форм місцевого самоврядування і поступом демократії за рахунок децентралізації влади, в тому числі на підставі виокремлення різних індикаторів, а відтак і типів та моделей місцевого самоврядування, найперше в країнах Європи, у тому числі через класифікаційне розмежування та градацію країн Центрально-Східної і Східної Європи. Зважаючи на це, у розділі наступним етапом теоретизації стало окреслення сутності і специфіки легітимності чи легітимізації влади (зокрема «знизу» і «зверху», на «вході» і на «виході») та реформування й розвитку на рівні місцевого самоврядування і процесів децентралізації влади.

З огляду на це, надалі матеріал розділу присвячено питанням теоретико-методологічного та концептуального контексту з'ясування сутності, наслідків, значення і типів децентралізації (на противагу централізації) влади як одного з базових інструментів розвитку, реформування, демократизації, уповноваження та відповідальності місцевого самоврядування, в тому числі у країнах Центрально-Східної і Східної Європи. При цьому, увагу зосереджено на рамках і процедурах делегування та передачі влади й приватизації, які потребують інституційного і політичного розвитку та розбудови функціонального й управлінського потенціалу на місцях, зокрема у державному та приватному секторах. Враховуючи це, окрему увагу було приділено виділенню, структуруванню і протиставленню теоретичних й емпіричних особливостей, динаміки та наслідків (однак передусім для розподілу повноважень, відповідальності, ресурсів, фінансів, якості послуг і різних форм участі на рівні місцевого самоврядування) по лінії дихотомії централізації та децентралізації влади (а також різних форм їхнього поєднання) у різних типах політичних режимів і загалом політичних систем.

Для цього окремо розглянуто історію виокремлення, теоретизацій, визначення, очікувань, застережень, практичних виявів і наслідків (причому як позитивних, так і негативних) сутності та різних видів/напрямів децентралізації влади, зокрема у різних формах адміністративно-територіального і політичного устрою держав. А вже у доповнення розглянуто інструменти, які національні уряди використовують чи можуть використовувати для нагляду за місцевим самоврядуванням в умовах децентралізації влади та для балансування багаторівневого урядування, в тому числі у рамках поєднання чи непоєднання різних видів і напрямів децентралізації влади у контексті розвитку місцевого самоврядування. Як наслідок, виділено чинники, які зумовлюють підзвітність і відповідальність місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та реального політичного процесу на місцях. Врешті-решт, у розділі окрему та деталізовану увагу сфокусовано саме на теоретизації і структуруванні специфіки й наслідків різних типів і напрямів децентралізації влади у рамках поступу систем місцевого самоврядування.

Положення Розділу 2 частково відображено у публікаціях автора [16, 18, 23, 762].

## РОЗДІЛ 3

### ОСОБЛИВОСТІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В РАМКАХ ПОСТУПУ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА ТА ЇХНІЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

#### **3.1. Історія розвитку та чинний стан структурування і формування системи й органів місцевого самоврядування та особливостей адміністративно-територіального устрою у Республіці Польща**

Враховуючи історіографічні та теоретико-методологічні засади дослідження місцевого самоврядування і децентралізації влади, а також їхнього взаємозв'язку, ми можемо перейти до з'ясування особливостей децентралізації влади в рамках поступу системи місцевого самоврядування у Республіці Польща та їхнього впливу на Україну. Причому це запропоновано розпочати робити із окреслення історії розвитку та чинного стану структурування, формування і функцій системи й органів місцевого самоврядування та особливостей адміністративно-територіального устрою у Республіці Польща. А вже після цього вийти на проблематику передумов, параметрів та наслідків становлення й взаємозв'язку системи місцевого самоврядування та децентралізації влади у цій країні. Тільки після цього наголос буде зроблено на ідентичних питаннях у розрізі України, в тому числі у порівняльному контексті<sup>2</sup>.

Загальновідомо, що чинний стан розвитку системи та структури місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою в Польщі мають своє походження та певну передісторію, які неодмінно позначаються на чинному стані справ [314], тому вони потребують хоч оглядового розгляду. Упродовж 1795–1918 рр. Польща (як Річ Посполита) не була частиною політичних карт Європи та світу, а натомість входила до складу трьох інших держав – Пруссії, Російської імперії та Австрійської/Австро-Угорської імперії, – які контролювали різні частини етнічної

<sup>2</sup> Ми, будучи обмеженими обсягом наукової роботи й орієнтуючись на означену вище теоретико-методологічну основу досліджуваної теми, свідомо не розглядаємо передумови та передісторію становлення інституту чи протойнституту місцевого самоврядування в Польщі й Україні, зокрема у період їхньої спільної історичної спадщини Литовсько-Польської доби тощо, а фокусуємось на пошукуванні проблематиці головно в контексті централізації чи децентралізації влади у новий і новітній періоди їхньої політичної історії.

польської території. Відповідно, у цей період й не існувало монолітної та єдиної системи адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування на історичних польських землях [499]. Ситуація змінилась у 1918 р., коли Польща здобула свою політичну незалежність, а її тогочасна політична еліта всіляко намагалась возз'єднати раніше відособлені у результатів трьох «поділів» (до 1795 р.) регіони [366], хоча багато із регіональних відмінностей зберігались аж до 1939 р. й усе ще – через багато десятиліть – пояснюють поточну ситуацію у соціально-економічній та політичній сферах [390]. У нормативному розумінні було відомо, що в той час всі законодавчі основи місцевого і регіонального самоврядування були встановлені у Конституції 1921 р., але структури територіального управління були розроблені пізніше й серед них основою було визначено муніципалітети по всій Польщі [499].

Однак така логіка також доволі швидко змінилась або модифікувалась, адже вже після Другої світової війни Польща втратила частину своїх земель на сході, але отримала німецькі території (так звані «відновлені території») на заході, зокрема у результаті Ялтинської угоди 1945 р. Відтак тодішня і чинна територія Польщі почала компонуватись щонайменше чотирма історичними частинами – реставрованими після «поділів» Польщі та «відновленими територіями» [366], – які неодмінно вплинули не тільки на структурування системи місцевого самоврядування та особливостей адміністративно-територіального устрою, а й на параметри суспільно-політичних процесів та поведінку населення (і навіть виборців) у цій державі на різних етапах її розвитку [220, с. 305–420]. І це попри те, що після Другої світової війни змінювались не лише суспільно-політичні умови життя, політичні режими і політичні системи у Польщі, а й системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою цієї держави, щоправда стаючи дедалі монолітнішими й уніфікованішими.

Так, адміністративно-територіальний поділ Польщі в 1950–1973 рр. (частину її комуністичного минулого) нагадував радянську трьохрівневу систему (зокрема з радами і їхніми керівниками на всіх рівнях територіального поділу [650; 655]), бо в Польщі було 17 воєводств (регіонів), 314 повітів (або районів) та понад 4 000 (а згодом 8 000) громад (комун) [300; 321]. Дальший поступ територіальної організації в Польщі відбувався між 1973 та 1976 рр., коли було ініційовано й запроваджено

дворівневу систему місцевого самоврядування. Її виявами стало те, що до 49 (із середнім населенням 690 000 осіб) було збільшено кількість воєводств, до 2 345 (із середнім населенням близько 16 000 жителів) було укрупнено і зменшено кількість комун, які було перейменовано в гміни (міські, сільські, сільсько-міські), а інститут повіту взагалі було анульовано [783; 791], навіть попри те, що самоврядування було номінально окреслено як соціально значиме. Метою цих змін було зменшення сили воєводського партійного апарату і знищення усталених регіональних еліт, а також знецінення емоційної прихильності до повітів як альтернативи у форматі традицій самоврядування, ідентичності і політичної культури [456], а тому централізація влади і держави на користь підконтрольності центральному уряду й за рахунок тотального впливу комуністичної партії [300, с. 140; 495, с. 182] та домінування вертикальних урядових структур над територіальними і горизонтальними структурами [655].

Зумовлено це було тим, що комуністичний режим не розглядав самоврядування як силу, незалежну від центрального авторитарного урядування, а тому й фактично ліквідував його, а його активи націоналізував, зокрема за рахунок усунення будь-яких елементів виборчої демократії, незалежних повноважень і незалежних бюджетів органів територіального самоврядування [499]. Такий інтенсивний тиск на регіони і місцеве самоврядування у Польщі тривав до 1983 р., коли у відповідь на протестний рух під проводом «Солідарності» було прийнято закон «Про систему народних рад і місцевого самоврядування», що анулював деякі централізаційні заходи на місцях [280, с. 139] і почав апелювати до залишків місцевого самоврядування (щоправда водночас як невиборних органів державної влади на місцях [706, с. 167]) як надії на збереження збанкрутілого комуністичного режиму і «реального соціалізму» [456; 624, с. 38] (з прицілом на громадянське самоврядування на рівні держави «знизу вгору» та субсидіарності, принаймні номінально [377, с. 122; 696, с. 84–85, 140]).

Цікавою ознакою окресленого стану еволюції адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування у Польщі було і залишається те, що в цій державі найстабільнішою одиницею територіального поділу й самоврядування впродовж останніх понад чотирьох століть (навіть у періоди іноземного панування) був (за винятком періоду 1975–1999 рр.) і досі є повіт [791]. Саме із цієї причини

транспортні мережі, інфраструктура та навіть прихильність до географічного простору у Польщі організовані за повітовими ознаками. У всіх інших складових адміністративно-територіальний поділ і місцеве самоврядування в Польщі були та є мінливими, причому навіть у період із 1989 р. – після колапсу комуністичної моделі розвитку і початку формування нової системи місцевого самоврядування.

Загалом потрібно зазначити, що новітній етап розвитку системи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою в Польщі розпочався у 1989 р. – з так званих переговорів за «круглим столом» та напіввільних виборів до польського парламенту – й у кілька етапів триває і досі. Причому перші виражені кроки у цьому напрямі було здійснено в грудні 1989 р., коли було прийнято основні конституційні зміни про заміщення уніфікованої системи народних рад на органи місцевого самоврядування [499], а також 8 березня 1990 р., коли було прийнято деякі закони про місцеве самоврядування, зокрема закон «Про місцеве самоврядування» (цей акт поточно іменується законом «Про гмінне самоврядування» [456]) і закон «Про вибори до муніципальних рад» [433; 491]. Ці нормативно-правові акти зумовили появу місцевого самоврядування у справжньому сенсі й установили демократичну виборчу систему для місцевих виборів (про особливості виборів та формування органів місцевого самоврядування на різних етапах їхнього розвитку системно й еволюційно йтиметься нижче), щоправда здебільшого, за винятком міста Варшави, разом зі збереженням чинної раніше дворівневої – у складі муніципалітетів/гмін і воєводств – адміністративно-територіальної структури [493; 655]. Але у Польщі періоду посткомунізму було майже відразу фундаментально модифіковано статус гмін, адже вищими органами у них постали всенародно виборні ради (вперше вибрані у травні 1990 р.), які отримали доволі широкі повноваження з приводу управління місцевими громадами і комунальним майном [261, с. 219; 791] (за аналогією, як це планувалось і реалізовувалось у міжвоєнний період розвитку Польщі). Натомість на цьому етапі політичного поступу органи влади у воєводствах залишались невиборними, бо їхні регіональні і дорадчі парламенти складались з представників муніципальних/гмінних рад, а вся влада була сконцентрована головно у руках воєвод, призначуваних прем'єр-міністром і відповідальних винятково перед урядом [416; 731].



Наслідком всього цього став той факт, що запровадження модифікованої (по відношенню до комунізму) інституційної моделі розвитку і структурування місцевого самоврядування у Польщі супроводжувалось певним ступенем соціокультурного шоку і дезорієнтації серед акторів на місцевому рівні. Тому очікуваними залишались процеси подальшої інтерпретації, натуралізації і нормалізації поступу територіального самоврядування й адміністративно-територіального поділу в Польщі [203, с. 24]. Але навіть попри це, вже в кінці 80-х – на початку 90-х рр. ХХ ст. у Польщі, внаслідок перелічених змін, помітними були сприятливі обставини для стимулювання суспільно-політичного життя, зокрема соціальної активності громад і мікрореспублік, якісних критеріїв відбору кандидатів у місцеві органи влади, справжньої плюралістичної громадської думки, демократичної легітимізації і соціального визнання [600, с. 147–148].

Відтак номінально здавалось, що на першому посткомуністичному етапі розвитку Польщі – у 1989–1990 рр. – розподіл державної влади суттєво змістився на користь органів місцевого самоврядування. Однак фактично й досі існували три чинники, які посилювали вплив інститутів держави і національного урядування. По-перше, зберігалась суттєва фінансова узалежненість муніципалітетів/гмін від держави, по-друге, спрацьовувала роль державних органів влади, які були «залишені» після реформи 1975 р., та численних нових політичних партій, які були проти подальшої децентралізації [513], й, по-третє, відчутним був значний дисбаланс між міським і сільським простором Польщі [549].

В реальності це часто виявлялось у тому, що численні державні установи були підпорядковані воєводствам, але діяли на рівні, нижчому ніж воєводства, хоч вони й не були включені до структури громад. Як наслідок, простежувалось значне скорочення кількості гмін і спотворення їхнього «суверенітету» [773, с. 8–9], навіть попри те, що на їхньому рівні розпочався розвиток місцевих партійних структур і різноманітних місцевих громад [683; 686]. Відповідно, доречним є висновок вчених, що в Польщі у цей період дійсно розпочалась децентралізація влади (про яку більш детально йтиметься у наступних підрозділах роботи) і демократизація державного управління, однак це по-справжньому відбувалось винятково на найнижчому рівні самоврядування – у гмінах, – а тому було доволі половинчастим рішенням і процесом,

передусім на тлі значного впливу центральних органів влади над органами місцевого самоврядування [432, с. 158]. Окрім того всього, польське населення здебільшого лишалось незадоволеним скасуванням і відсутністю повітів після 1975 р. [219, с. 147], а тому сприймало реформаційні заходи 1989–1990 рр. як недостатні в розвитку місцевого самоврядування в Польщі [337]. І в цьому була доволі значна доля правди, бо на стику політичних епох – комунізму та пост/антикомунізму – компроміси між вдалою та опозицією були часто «відтерміновувальними» [783], завдяки чому врегулювання інституційних і владних конфліктів, у тому числі з приводу місцевого самоврядування, подеколи відкладалось й маскувалось тимчасовими механізмами [412, с. 256; 781] – то частково централізаційними (зі сторони «старої» комуністичної влади), то доволі децентралізаційними (з боку «нової» антикомуністичної опозиції) [622, с. 9; 626; 627].

На практиці це виявилось, якщо деталізувати інформацію подану вище, у тому, що в Польщі було збережено сильну централізовану державну присутність у населених пунктах, зокрема у форматі 49 воєводств, очолюваних державними воєводами, які діяли як регіональні мезо-адміністративні одиниці під керівництвом центрального уряду. У доповнення, однак дещо згодом, в Польщі для впорядкування урядової і судової адміністрації було створено 268 адміністративних округів (районів) – так званих квазіпідрозділів адміністрації воєводств без власних обов'язків і завдань [791], – які територіально відповідали колишнім повітам, пряме відродження яких як верхнього рівня самоврядування на той час було відхилено [605, с. 175]. Відповідно, місцева влада у Польщі доволі різко виступила проти інституціоналізації регіонального та субрегіонального рівнів центрального урядування, побоюючись намірів центральної влади зберегти контроль над державними структурами, які були успадковані від комуністичного режиму [281, с. 26]. Це виявлялось у створенні центральною владою від 100 до 200 адміністративних підрозділів спеціального призначення для виконання адміністративних завдань, зокрема у сферах фінансів, освіти, безробіття та поліції, які не підпорядковувались воєводам, а безпосередньо центральному уряду [582, с. 10].

На противагу їм діяло від 2 375 до 2 468 (з 1991 до 1993 рр.) гмін як «самоврядних співдружностей» [199; 247; 281, с. 24] (із середньою кількістю жителів по приблизно 7 000 осіб у кожній гміні [655]), які повинні були стати основними, автономними і

найважливішими структурами діяльності громад (причому як у політичному, так і у фінансовому контекстах) [282; 468, с. 10; 513], але фактично виявлялись не зовсім логічним й ефективним способом їхнього накладання на існуючий адміністративно-територіальний поділ у країні [279]. Навіть попри всенародну виборність і номінальну уповноваженість рад у гмінах та загальний суспільно-політичний консенсус з приводу того, що вони повинні бути «більш чутливим до місцевих потреб й умов» [551, с. 53].

Така ситуація, у тому числі з відкладенням відновлення повітів, зберігалась упродовж 1991–1997 рр., за що цей період доволі часто іменують етапом стагнації розвитку польського місцевого самоврядування [491], навіть попри те, що деякі його повноваження все-ж було частково розширено [219, с. 148]. Не допомагали у цьому контексті і наміри та ініціативи деяких польських урядів, адже вони виявлялись занадто слабкими чи надмірно політизованими або ж політично неефективними та невдалими [492, с. 97; 783], а тому не модифікували самоврядування [582, с. 24]. З іншої сторони, запроваджена і модифікована система місцевого самоврядування була ефективною як на той час, оскільки вона характеризувалась імплементацією самоврядування в уже існуючі муніципалітети/гміни (з деяких скороченням їхньої кількості) без потреби виправлення чинного адміністративно-територіального поділу, чого було вкрай важко досягнути в умовах тогочасного суспільно-політичного розвитку Польщі [600, с. 151; 624, с. 367]. Цьому паралельно сприяло і законодавство, яке приймали у тогочасній Польщі, зокрема так звана «Мала Конституція» від 17 жовтня 1992 р., закон «Про регіональні рахункові палати» від 7 жовтня 1992 р., закон «Про апеляційні ради місцевого самоврядування» від 12 жовтня 1994 р., а також ратифікована у 1993 р. Європейська хартія місцевого самоврядування тощо, хоч і воно повністю не гарантувало, що децентралізація влади була визнана фундаментальним, тривалим і невід’ємним принципом поступу системи місцевого самоврядування [456]. Заразом це означало, що реформування місцевого самоврядування у Польщі в період з 1989 до 1997 рр., але особливо в 1994–1997 рр., було недостатньо ефективним, оскільки воно не призвело до повного й цілковитого демонтажу централізованої та бюрократизованої системи державного управління (і навіть часто загрожувало її відновленням), а лиш порушило, здефектувало й сколихнуло укорінену систему [456].

Тим не менше, ситуація змінилась у 1997 і 1998 рр., коли спершу було прийнято чинну Конституцію Польщі, в якій на найвищому рівні було дуже загально окреслено феномен місцевого/територіального самоврядування [788, с. 449] (через децентралізацію та делегування влади громадам і принцип субсидіарності), а згодом було ініційовано й продовжено реформу місцевого самоврядування й адміністративно-територіального поділу в Польщі (ця реформа напрацьовувалась групою експертів при Міністерстві внутрішніх справ у 1996 р. [488, с. 221; 528]). Цікаво, що воля продовжувати реформи виникла лише після парламентських виборів 1997 р. і в ході місцевих виборів 1998 р., коли правий уряд ініціював зміни до законодавства, в тім числі у сфері локальної політики (тоді було прийнято закони «Про повітове самоврядування» від 5 червня 1998 р., «Про самоврядування воєводств» від 5 червня 1998 р., «Про державну адміністрацію у воєводстві» від 5 червня 1998 р. (чинно – закон «Про воєвод та державну адміністрацію у воєводстві» від 23 січня 2009 р.), «Про запровадження трирівневого поділу країни» від 24 липня 1998 р.), які набули своєї чинності 1 січня 1999 р. [456; 686; 739, с. 85]). Додатковим чинником просування реформ був тиск ЄС за результатами Люксембурзької Ради Європи у грудні 1997 р., яка у контексті євроінтеграції вимагала від Польщі й інших країн відповідних адміністративно-територіальних структур для залучення до Структурного фонду і Фонду згуртування та реалізації стратегій регіонального розвитку і політики ЄС [534], що звісно постало предметом активних суперечок польських політсил [513].

Головна особливість другого етапу реформування та розвитку системи місцевого або територіального самоврядування періоду 1998–1999 рр. була у тому, що вона виявилась і сприймалась як більш комплексна, далекоглядна та всеосяжна. А її найпомітнішим результатом стало те, що вона водночас стосувалась і зміни адміністративно-територіального устрою Польщі [491], зокрема зміни розміру та кількості воєводств із 49 на 16 (з середньою кількістю жителів по приблизно 2,5 млн осіб у кожному воєводстві [253; 254]), але і їхнього перетворення з одиниць тільки центральної влади й урядування паралельно в складові самоврядування з всенародно виборними регіональними парламентами, чого не було раніше (про особливості формування та виборів регіональних легіслатур йтиметься згодом), і,

як і раніше, призначуваними прем'єр-міністром (за погодженням із міністром внутрішніх справ та державного управління) і «технократичними» воєводами [257, с. 17–18] як офіційними представниками центральної влади на територіальному рівні [783, с. 106]. А тому на регіональному чи воєводському рівні було створено, з однієї сторони, як децентралізоване місцеве самоврядування, так і, з другої сторони, відносно (щодо минулого) територіально децентралізоване державне урядування [456].

Доповнилось це тим, що врешті-решт було реалізовано прагнення польського населення і значної частини польського політикуму стосовно відновлення повітів, які існували до 1975 р., як другого надмуніципального/надгмінного рівня місцевого самоврядування [499] із всенародно виборними повітовими/районними радами (про це йтиметься згодом). Всього за наслідками реформи було сформовано спершу 361, згодом 373 [423; 604], а ще пізніше 380 повітів, із яких 314 сільських та 66 міських (і це при тому, що міста також стали повітами) [12; 247] (із середньою кількістю жителів по приблизно 104 тис. осіб у кожному повіті [783]), які змінили 268 існуючих впродовж попереднього етапу реформи адміністративних округів [488, с. 222]. У цьому контексті цікаво й те, що група із 66 найбільших міст, включаючи всі столиці воєводств Польщі, отримала статус міст з правами повітів [601]. Це означає, що влада цих міст виконує одночасно завдання і повноваження, пов'язані з гміною та повітом [499]. Кількість же гмін станом на початок 1999 р. становила 2 424, а в 2015–2016 рр. – 2 479/2 480 (з середньою кількістю жителів по приблизно 15,5–16,0 тис. осіб [709; 783]), що було більше, ніж раніше, хоча змін щодо них не було внесено і вони далі лишились базовим та головним рівнем місцевого самоврядування у Польщі [302; 328, с. 17; 601; 618; 650]. Хоча, на противагу, було встановлено, що завдання, які неможливо вирішити на рівні гмін, повинні відповідно до принципу субсидіарності й «адміністрування забезпечення» покладатись на повіти [650].

Загалом важливо те, що із 1998–1999 рр., тобто другого етапу реформування системи місцевого самоврядування в Польщі, ні структура, ні компетенція окремих рівнів самоврядування більше суттєво та концептуально не змінювалась, навіть попри деякі модифікації зроблені згодом, а натомість значно наблизилась до конструкції періоду до 1975 р. Яскравим засвідченням цього став той факт, що близько 85 %

муниципалітетів і 91,5 % населення були у воєводствах з тими ж центрами, що й до 1973 р., а 93 % міських повітів були такими ж, як і до реформи 1975 р. [219, с. 149]. Інакше кажучи, місцеве чи територіальне самоврядування й адміністративно-територіальний устрій в Польщі вступили у період стабілізації та зміцнення своїх існуючих структур, хоч вони і досі можуть піддаватись «м'якій модифікації» [499].

У компетентнісному та функціональному розрізі це виявилось в тому, що гміни (муниципалітети) та повіти (райони) постали інститутами винятково місцевого або територіального самоврядування, а воєводства (регіони) – інститутами як державного управління/урядування, так і самоврядування (відповідального за вищу освіту та просторовий розвиток) [247; 433]. Так у Польщі склалась цікава й одна з найскладніших у Європі адміністративно-територіальних систем, яка почала включати: а) трирівневу територіальну систему; б) двох-з-половиною-рівневу систему місцевого самоврядування; в) систему регіонального урядування не на політично автономних або федеративних одиницях, а на адміністративному управлінні (із адміністративним наглядом воєвод за органами місцевої влади та виконанням завдань, які стосуються загальної безпеки та порядку, управління кризами, запобігання стихійним лихам тощо); г) конструкцію специфічних програм центрального уряду як на регіональному, так і на місцевому рівнях (зокрема із різноманітними службами безпеки – поліції, пожежної охорони, нагляду за будівництвом і т.д. – й інспекціями) [499; 650]; д) логіку розуміння місцевого самоврядування як системи виконання власних завдань для задоволення колективних потреб громад чи повітів, а також завдань державної адміністрації, передбачених як законодавчо, так і доручених на підставі відповідних угод [456].

Доповнилось це передусім тим, що в рамках створеної системи місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою у Польщі номінально було виключено будь-які ієрархічні взаємозв'язки між різними рівнями місцевого чи територіального самоврядування та регіональними підрозділами державного управління [731], адже всенародно виборні ради у повітах та гмінах самостійно формували бюджети і виконавчі комітети, а останні, своєю чергою, були відповідальні винятково перед місцевими радами [783]. Все це повинно було захистити автономію органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень не тільки від можливого

втручання центрального уряду, а й забезпечити чіткі лінії підзвітності місцевого самоврядування громадянам та рівності поміж ними замість ієрархічного нагляду державної адміністрації і центральної влади [433; 469]. Хоча й було встановлено (чи залишено) можливість воєводств і воєвод зосереджуватись на правовому нагляді й контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування та скасовувати їхні рішення, якщо вони суперечать закону. За це власне реформу і було піддано деякій критиці, оскільки в тодішніх (у 1998–1999 рр. та загалом до вступу в ЄС) умовах політична слабкість нових територіальних інститутів влади й інститутів місцевого самоврядування сильно контрастувала із гегемоністською позицією центрального уряду й загалом центральної влади у Польщі [513]. У фінансовому зрізі це виявлялось у тому, що польська територіальна влада та місцеве самоврядування покладались на важливі обов'язки, не маючи відповідних фінансових коштів і людських ресурсів, як у країнах Західної Європи, задля їхнього виконання (про це детальніше у сенсі децентралізації влади йтиметься в наступному підрозділі роботи) [278, с. 144–145; 599].

Тим не менше, у 1998–1999 рр. поступ системи місцевого самоврядування в Польщі не завершився, адже у наступні десятиліття він супроводжувався деякими менш значимими та «м'якими» пертурбаціями, котрі стосувались повноважень та особливостей формування органів місцевої влади (про що детальніше йтиметься нижче), але в рамках уже усталеного і стабілізованого адміністративно-територіального устрою. Так, у 2002 р. відбулась реформа так званого «комунального самоврядування», в результаті якої попередні колегіальні виконавчі комітети/ради, які обирались та відкликались радами гмін, були замінені новими одноосібними всенародно виборними виконавчими органами муніципалітетів, зокрема головами, мерами, бурмістрами та президентами міст, які можуть стати суб'єктом недовіри та відкликання тільки через всенародні референдуми на місцях. Здійснено такий крок було з різних причин, зокрема із розрахунку на сподівання зробити місцеві вибори цікавими для громадян та покращити муніципальне урядування [618]. У політичному контексті це мало важливі наслідки, адже, на думку дослідників [433; 456], усталений раніше відносний баланс сил між законодавчими і виконавчими органами влади на місцях тепер був зміщений на користь явного домінування останніх (як більш незалежних, у тому числі

від політичної волі представників більшості в радах), результатом чого стала принципова зміна системи влади у гмінах та трансформація впливу партій на функціонування центрів муніципальної влади. Це особливо відчутно стало на тлі реформування системи місцевих фінансів, яке мало місце в 2003 і 2007 рр., хоч, на противагу, адміністративно-територіальний поділ Польщі продовжив функціонувати без змін (звісно, що з певними пертурбаціями у кількості та розмірі гмін – міських (від приблизно 1 000 жителів до 1,77 мільйона жителів (як у Варшаві) у кожній), сільських (яких близько 1 600) і змішаних (яких приблизно 600) [302; 499; 650], – та повітів [655]).

Тим не менше, саме галузь фінансів і місцевих бюджетів стала тією сферою, де потрібна згода як виконавчих, так і представницьких органів місцевого самоврядування, в тому числі щодо призначення на посаду міського скарбника і зміни бюджету [731]. Врешті, залежність між всенародно виборними виконавчими і представницькими органами влади на місцях простежується з приводу процедур їхнього можливого дострокового усунення від повноважень – або шляхом місцевого референдуму, для організації якого потрібна підтримка у форматі петиції принаймні від 10 % виборців (така процедура може застосовуватись до будь-яких органів влади на місцях), або шляхом місцевого референдуму, ініційованого радою (щоправда, коли у випадку невдачі референдуму стосовно відставки, приміром мера, передбачене призначення позачергових виборів самої ради) [731]. В цілому це означає, що з 2002 р. (значно більше, ніж з 1998–1999 рр.) польська система місцевого самоврядування, враховуючи особливості регіонального центрального урядування і регіонального самоврядування, стала структурою на основі дуалізму, а відтак і більшої політичної боротьби та напруженості. Виявами цього постали: перманентні конфлікти між воєводами, котрі очолюють регіональні урядові адміністрації, та представниками всенародно виборних регіональних органів самоврядування; доволі часті конфлікти і періоди співіснування (своєрідної когабітації) між всенародно виборними радами та всенародно виборними виконавчими керівниками на рівні гмін, які за рахунок легітимності намагаються розширити сферу своєї влади та престижу [618; 682].

На противагу, у цьому контексті важливо, що незмінними виявились виконавчі комітети на рівні повітів, оскільки вони залишились представленими повітовими



правліннями у складі своїх членів на чолі зі старостами, вибраними у відповідних повітових радах (але за винятком міських повітів, де функції виконавчих комітетів виконували і досі виконують президенти міст). Те ж саме стосується виконавчих комітетів воєводств, адже вони представлені воєводськими правліннями у складі 3–5 осіб на чолі з маршалками, виборними у воєводських сеймиках – регіональних парламентах (про особливості виборчих систем на різних рівнях йтиметься нижче). Водночас ще однією важливою структурною реформою, здійсненою 2001–2002 рр., було радикальне зменшення кількості представників рад на всіх рівнях субнаціонального чи місцевого самоврядування. Це було результатом популістського дискурсу, який наголошував на бажанні мати «дешеву державу» та припускав, що мати занадто багато депутатів представницьких органів влади на місцях занадто дорого і не зовсім продуктивно, через що їх чисельність подекуди було скорочено чи не вдвічі (хоч на це була підтримка як громадськості, так і переважної більшості самих депутатів) [731, с. 493]. Паралельно з цим, у 2002 р. було внесено зміни з приводу адміністративного поділу столиці Польщі – міста Варшави: вона отримала особливий статус (згідно з законом «Про устрій міста-столиці Варшава»), в рамках якого на заміну ранішому поділу цього міста на 11 гмін/муніципалітетів почала функціонувати як 1 місто зі статусом повіту, поділеного на 11 районів [650].

Також результатом реформи так званого «комунального самоврядування» стало те, що гміни виявились спроможним формувати допоміжні/добросусідські підрозділи, які виконують підпорядковану та субординовану адміністративну роль, зокрема: солецтва – у сільській місцевості та сільських гмінах, дільниці/квартали і житлові поселення/масиви – у міській місцевості і міських гмінах [601]. При цьому, саме ради гмін визначають межі та статuti таких підрозділів, а також їхні компетенції, адже такі підрозділи самостійно не мають правосуб'єктності, а вирішальну роль у їхній роботі відіграють загальні збори громадян. У 2009 р. польське законодавство в цьому напрямі пішло ще далі, оскільки допоміжні підрозділи отримали власні бюджети як частини бюджетів гмін, котрі фактично виявились бюджетами участі. А це, своєю чергою, є чи не головною причиною того, що у рамках гмін може формуватись навіть до п'ятдесяти допоміжних підрозділів [655]. Тому, приміром, станом на 2012–

2014 рр. у рамках всіх сільських гмін у Польщі було понад 40 тис. солецтв [499; 650]. Уваги заслуговує і те, що в Польщі регламентовано можливість не лише умовного розподілу гмін на допоміжні/добросусідські підрозділи, але і їхнього об'єднання (хоча би в зусиллях) задля ефективнішого виконання своїх завдань. Для цього законодавством передбачено: створення своєрідних гмінних і повітових синдикатів – фінансуються за рахунок гонорарів і грантів їхніх членів та за рахунок доходів від їхньої діяльності; підписання відповідних угод про передачу певних завдань і повноважень, а також відповідальності за них з одних одиниць самоврядування на інші; формування різних асоціацій із-поміж одиницями й органами місцевого самоврядування та приватними структурами і неурядовими організаціями (або загалом з «третім сектором») [650].

Доповнилась модифікація системи місцевого самоврядування у Польщі й тим, що ця країна провадила активну євроінтеграційну політику, особливо на початку XXI ст. – головню до 2004 р., – а тому вона готувалась до нових викликів у сфері багаторівневого державного та європейського урядування, поглинання зі сторони європейських фондів, участі у європейських програмах і навіть прийняття рішень з європейських питань, тим самим беручи приціл на вироблення практик суворого розподілу завдань національної і місцевої влади [433], в тім числі у рамках Європейської хартії місцевого самоврядування і міжнародної допомоги [203, с. 23]. Це знайшло своє відображення у продовженні заходів політичної, адміністративної та фіскальної, але тепер європейсько орієнтованої децентралізації влади (про що більш детально йтиметься у наступному підрозділі роботи). Іншою метою інституційних модифікацій і надалі залишалась організація територіального устрою держави у форматі більш прозорого та зрозумілого поділу і раціоналізації та демократизації адміністративних й управлінських структур та політичної участі на місцях. Чи не найяскравішим виявом цього почав ставати той факт, що напередодні і після вступу Польщі в ЄС у 2004 р. механізми місцевої демократії та локальних фінансів поступово отримали потужний правовий інструмент у формі громадянського контролю органів місцевого самоврядування й відносно ефективного розподілу компетенцій між національною та місцевою владою. В цілому такі зміни модернізували та вдосконалили державну структуру, розвинули ефективніше урядування, посилили процеси демократичного

контролю за владою та учасницько і процедурно наблизили її до громадян, що було дуже відчутно на тлі інших країн Центрально-Східної та Східної Європи під час їхньої євроінтеграції і навіть надалі [433]. Навіть попри те, що підготовленими ці зміни (як у 1989–1990, так і в 1998–1999 рр.) були погано, поспішно і запізно, хоча саме це й було реалістичною частиною свідомої стратегії реформаторів, втіленою в потрібний час [497].

У решті випадків зміни системи й органів місцевого самоврядування в Польщі були незначними чи стосувались інших питань, які не є предметом дослідження або про які, зокрема у контексті політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації влади, йтиметься нижче, у тому числі в наступному підрозділі дослідження. Однак в даному випадку (у цьому підрозділі) уваги неодмінно потребує проблематика еволюції та чинного стану розвитку способів формування і виборів органів місцевого самоврядування в Польщі [733], про що йтиметься далі (порівняльно див. Додаток В).

Починаючи з 1990 та 1994 рр., місцеві вибори у Польщі почали проводити на підставі принципів демократичності та врахування територіальних характеристик і чисельності населення різних одиниць місцевого самоврядування. Приміром, для обрання складу місцевих рад у гмінах, в яких проживало не більше 40 тис. осіб, на виборах 1990 р. застосовували мажоритарну виборчу систему відносної більшості в одномандатних виборчих округах (однак за умови підтримки кандидата в депутати не менше, аніж 15 виборцями), а натомість у гмінах із населенням понад 40 тис. осіб – пропорційну виборчу систему списків у багатомандатних (з розміром від 5 до 10 мандатів) виборчих округах за методом Сант-Лаге для переведення голосів виборців у мандати [4; 449; 562; 733]. На противагу, під час місцевих виборів 1994 р. поріг відмінностей між мажоритарною і пропорційною виборчими системами з точки зору чисельності населення гмін було зменшено до 20 тис. осіб. Тим не менше, в обидвох випадках головною причиною такої електоральної конструкції під час місцевих виборів 1990 та 1994 рр. було припущення про те, що характер малих гмін дозволяв виборцям голосувати за знаних ними особистостей, тоді як у великих гмінах особисті знання кандидатів були ілюзією, а голосування за програми, представлені політичними організаціями і партіями, сприймалися як більш доречні [449; 733]. Також паралельним

аргументом було те, що новостворені партії були занадто слабкими (або й часто не існували фактично), щоби відігравати якусь роль у виборах, які проводились у малих муніципалітетах, особливо в 1990 р., хоча їхнє значення почало зростати напередодні місцевих виборів у 1994 р. Інших же всенародних виборів на цьому етапі розвитку самоврядування в Польщі не застосовували [167] (див. Додаток В).

Ситуація суттєво змінилась на місцевих виборах 1998 р., які слугували одним з етапів розвитку системи і структури місцевого самоврядування в Польщі, адже у цей час, як вказано вище, було запроваджено інші й чинні досі рівні територіального устрою та місцевого самоврядування (зокрема воєводства та повіти, із частковим реструктуруванням гмін), органи влади у яких, передусім ради, частково постали всенародно виборними. Зокрема, було регламентовано, що депутатський склад місцевих рад різних рівнів формувався на підставі застосування: мажоритарної виборчої системи відносної більшості в одномандатних і багатомандатних (до п'яти мандатів) виборчих округах (у тому числі на підставі визначених процедур так званого перехресного голосування – фактично йшлося про застосування блокового голосування на мажоритарних виборах [449]) – у гмінах з населенням до 20 тис. осіб (але за умови підтримки кандидата в депутати не менше, ніж 25 виборцями) (цікаво, що таких гмін станом на 1998 р. було майже 90 %, хоча у них проживало тільки трохи більше 40 % від загальної кількості виборців Польщі [332]); пропорційної виборчої системи списків із преференціями у багатомандатних виборчих округах за методом Д'Хондта для розподілу та переведення голосів виборців у мандати – в гмінах із населенням понад 20 тис. осіб (при цьому, з п'ятивідсотковим виборчим бар'єром винятково для міських гмін із правами повітів), усіх повітах й усіх воєводствах [168; 332; 731]. При цьому, в рамках пропорційної виборчої системи розмір багатомандатних виборчих округів на різних рівнях був відмінним та становив від 5 до 8 мандатів у гмінах із населенням понад 20 тис. осіб, від 3 до 10 мандатів у повітах й від 5 до 15 мандатів у воєводствах [4; 449] (для порівняння див. Додаток В).

Додатково під час місцевих виборів 1998 р. вперше у новітній політичній історії Польщі було передбачено створення виборчих комітетів, які у складі щонайменше п'яти осіб формували партії, блоки/коаліції партій, асоціації, рухи, інші громадські

організації та виборці (у випадку непартійності останніх це було найскладніше), які представляли свої списки кандидатів у рамках мажоритарної та пропорційної виборчих систем (за умови попередньої підтримки таких комітетів не менше, аніж 150 виборцями в гмінах, 200 виборцями у повітах і 300 виборцями у воєводствах). При цьому, фактично за мажоритарною системою блокового голосування у Польщі в цей час (і аж до виборів 2010 р. включно) вибирали депутатський склад приблизно 87 % рад гмін, а натомість за пропорційною системою – лише приблизно 13 % рад гмін [449]. Хоч в обидвох випадках виборці голосували саме головно за окремих кандидатів у депутати (у рамках пропорційної системи списків виявом цього були преференції виборців), а відтак результатом цього у рамках різних типів виборчих систем була їхня диспропорційність [376], незначна (чи не така, як очікувалось) пов'язаність з національними партіями і натомість значна аполітичність [376] та нерівність виборців і нерозподіленість виборів [601].

Місцеві вибори 2002 р. у Польщі відбувались за подібними або ідентичними правилами, але навіть до них було внесено деякі зміни. По-перше, у 2001–2002 рр. було модифіковано розмір місцевих рад (найбільш негативно цей крок виявився передусім у великих містах і в сільських гмінах з населенням до 20 тис. осіб, якщо вони складались з багатьох поселень [724; 733]) до: не більше 15 депутатів у гмінах до 10 тис. осіб, не більше 19 депутатів у гмінах з населенням від 10 до 20 тис. осіб, не більше 21 депутата у гмінах із населенням від 20 до 50 тис. осіб, не більше 23 депутатів у гмінах із населенням від 50 до 100 тис. осіб, не більше 30 депутатів у гмінах з населенням від 100 до 200 тис. осіб (щоправда, із можливістю збільшення персонального складу таких рад на 5 депутатів на кожні додаткові 100 тис. населення, але загалом не більше 60 депутатів у сумі) [4; 374; 733]. Разом з цим, зменшено розмір рад/сеймиків у воєводствах і повітах, зокрема до 20 депутатів у воєводствах, в яких населення менше 2 млн осіб [255]. По-друге, короткочасною пертурбацією і особливістю польських виборів на регіональному/воєводському рівні було те, що під час них у рамках пропорційних виборчих систем списків застосовували не метод Д'Хондта для розподілу та переведення голосів виборців у мандати (як у 1998 р. і з 2006 р.), а метод Сант-Лаге [366] (для порівняння див. Додаток В).

По-третє, внаслідок запровадження у 2002 р. посад та інститутів всенародно виборних одноосібних голів виконавчої влади у гмінах, зокрема голів, мерів, бурмістрів і президентів міст [733], було передбачено спосіб їхнього обрання на чотири роки (паралельно із виборами на чотири роки до гмінних рад) на підставі застосування мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості (але з відносною більшістю у другому турі) [168; 731], але обов'язково з висуненням кандидатів винятково виборчими комітетами [477, с. 125] (по встановлених у 1998 р. правилах з приводу формування таких комітетів), що було вигідно передусім із політичних мотивів переможцям парламентських виборів 2001 р. [327, с. 55; 371, с. 286; 414, с. 92; 446; 447; 496, с. 5; 574]. При цьому, цікавою особливістю тих правил було і досі залишається те, що голосування й вимога абсолютної більшості виконувались навіть у випадку реєстрації єдиного кандидата у голови виконавчої влади в гміні. При цьому, якщо кандидат не отримував більшості голосів виборців, тоді голову виконавчої влади абсолютною більшістю від повного складу впродовж двох місяців була зобов'язана вибрати рада відповідної гміни [165]. В іншому випадку функції голови, мера, бурмістра чи президента міста зобов'язано виконувати особу, призначену прем'єр-міністром за поданням міністра внутрішніх справ і державного управління.

Новацією електоральних процедур під час місцевих виборів 2006 р. стало те, що для формування персонального складу рад гмін усіх типів (а не лише міських гмін з правами повітів) із населенням понад 20 тис. осіб, а також рад повітів і воєводств у рамках пропорційної виборчої системи преференційних списків у багатомандатних виборчих округах застосовували виборчий бар'єр на рівні 5 % для політичних партій та 10 % – для списків об'єднаних політсил/коаліцій у відповідних гмінах і всіх повітах, а також 15 % – для списків об'єднаних політсил/коаліцій у всіх воєводствах [4] (паралельно із поверненням до метода Д'Хондта для розподілу мандатів на всіх рівнях). Також одноразовою новацією цих місцевих виборів стала можливість формувати спільні списки виборчих комітетів у рамках регіональних виборів за пропорційною виборчою системою, котрі очікувано спрямовувались на консолідацію партійної системи, однак майже не виправдали себе й у майбутньому були анульованими [647]. На противагу, воєводські вибори сприяли націоналізації

партійних систем у регіонах [358, с. 24]. Своєю чергою, принципово не змінюючи виборчої системи для формування органів місцевого самоврядування під час місцевих виборів 2010 р., в польському локальному електоральному процесі було дозволено брати участь у виборах рад гмін (і не більше) не тільки громадянам Польщі, але й громадянам усіх країн ЄС, які на момент виборів проживали у відповідних гмінах.

На противагу, колосальні електоральні зміни у процедури формування і виборів органів місцевого самоврядування в Польщі, принаймні відносно місцевих виборів періоду 1998–2010 рр., які проводились за подібними правилами з не дуже суттєвими відмінностями [449], здійснено 2011 р., головню на підставі прийняття й імплементації, найперше під час місцевих виборів 2014 р. [366; 374], а згодом і 2018 р., узагальненого Виборчого кодексу. У ньому, зокрема для виборів 2014 р., було регламентовано застосування: мажоритарної виборчої системи відносної більшості в одномандатних виборчих округах (кількість яких у декілька разів збільшилась) – для формування персонального складу рад в усіх типах і розмірах гмін, за винятком міських гмін з правами повітів (однак обов'язково з висуненням кандидатів винятково виборчими комітетами) [499; 618]; мажоритарної виборчої системи абсолютної більшості – для виборів голів, мерів, бурмістрів і президентів міст як всенародно виборних одноосібних голів виконавчої влади у гмінах; пропорційної виборчої системи паритетних (у складі не менше 35 % жінок, а також паралельно не менше 35 % чоловіків) списків у багатомандатних (розміром від 5 до 10 мандатів) виборчих округах з електоральним бар'єром у 5 % для політичних партій і методом Д'Хондта задля розподілу та переведення голосів виборців у мандати – для заміщення персонального складу рад усіх повітів (і міських гмін з правами повітів) та сеймиків усіх воєводств. У всіх інших випадках виборчі формули було залишено без змін або змінено несуттєво (зокрема з приводу залежності розміру місцевих рад від чисельності населення гмін), хоча загалом кодифікація правил у Польщі традиційно почала надавати перевагу національним партіям перед виборчими комітетами, створеними на місцевій або регіональній основі [654, с. 16, 20]. Також однією із новинок кодексу стала пряма можливість проведення місцевих виборів упродовж не одного дня, як звикло, а натомість двох (за умови відповідного рішення прем'єр-міністра), втім числі за

рахунок голосування поштою для осіб, які перебувають за кордоном [167] (для порівняння див. Додаток В).

Що ж стосується місцевих виборів у 2018 р., то вони були проведені майже за ідентичними правилами, але з певними суттєвими змінами і новаціями: застосуванням мажоритарної виборчої системи відносної більшості в одномандатних виборчих округах – для формування персонального складу рад гмін лише із населенням до 20 тис. осіб (як у 1994 р.), а у всіх же інших випадках – пропорційної системи списків; регламентуванням можливості подвійного терміну повноважень голів, мерів, бурмістрів і президентів міст; збільшенням терміну повноважень органів місцевого самоврядування на один рік [456; 457; 586]. У цьому контексті особливістю Польщі майже впродовж усієї її новітньої політичної історії було те, що термін повноважень місцевої влади був (і залишається) однаковим для всіх рівнів і раніше становив чотири роки [332]. Тобто місцеві вибори за усіма виборчими системами завжди відбувались кожних чотири роки на всіх рівнях місцевого самоврядування. Однак перша зміна у цьому контексті була передбачена напередодні місцевих виборів 2018 р., оскільки наступні місцеві вибори (принаймні станом на момент дослідження) повинні відбутись у 2023 р., тобто через п'ять років від попередніх виборів. Також спільним для системи місцевого самоврядування у Польщі було і залишається те, що її органи влади на всіх рівнях завжди вибираються одночасно [731], тобто в один день (як відображення принципу горизонтальної одночасності [366]), а тому для пересічного виборця локальні вибори – це багаторазова подія, хоча у більших за розмірами гмінах вони є більше політизованими та партійно і національно детермінованими, а в менших – більше аполітичними та непартійними і локально спрямованими.

Підводячи підсумки, зокрема зважаючи на еволюцію та параметри становлення чинної системи місцевого самоврядування в Польщі, найперше в адміністративно-територіальному і виборчому контекстах, потрібно зазначити, що вона поетапно була спрямована на вдосконалення системи державної влади, забезпечення більшої, аніж раніше, ефективності розв'язання соціальних проблем і функціональності локальних одиниць відповідно до принципів демократії, політичного плюралізму, децентралізації влади та субсидіарності (про що детально також йтиметься у наступному підрозділі



роботи), які вже давно усталені в Західній Європі [456; 457]. Виявилось це у тому, що за останні десятиліття в Польщі стався грандіозний розмах громадянської та політичної участі на місцях, а також відбулось ініціювання та запровадження цілком нових інститутів локальної політики, зокрема місцевих референдумів, громадянських ініціатив (в тому числі законодавчих), громадянських бюджетів тощо, що в цілому привело до інтенсифікації співпраці між органами самоврядування та неурядовими і громадськими організаціями. Враховуючи все, зазначене вище, у цілому можна констатувати, що польська система місцевого самоврядування (в адміністративно-територіальному і виборчому вимірах) є однією з найрозвиненіших і найефективніших у Центрально-Східній і Східній Європі [433; 617; 650; 728], навіть попри свою доволі часту інституційну мінливість, й для багатьох країн (як і України) часто слугує дороговказом розвитку.

Тим не менше, польський дизайн системи місцевого самоврядування все-ж наділений певними відносними або й навіть значимими недоліками, на які також доцільно звертати увагу. Зокрема, навіть попри те, що в реальності та номінально існує три (або два з половиною) рівні місцевого самоврядування, гмінний рівень у Польщі все-таки залишається єдиним, що захищений польською конституцією, а натомість існування та форма надгмінних (повітового й воєводського) рівнів є суто функціональними [735] і залежать від законів, прийнятих парламентом, й актів, делегованих урядом. На цьому тлі часто невирішеною є проблематика поточного порядку денного можливих реформ стосовно консолідації мегаполісів і намагання знайти ними й польською владою найкращого способу забезпечення надання послуг паралельно з розвитком регіонального рівня самоврядування, зокрема довкола великих міст (при цьому, проблематика Варшави є відносно врегульованою, в тому числі адміністративно й електорально) [650]. Це, своєю чергою, засвідчує, що навіть сьогодні величезною проблемою залишається значний (навіть у декілька разів) розрив між розвитком окремих громад і регіонів Польщі [405; 741], з огляду на регламентований ліберальний фасад системи місцевого самоврядування, але, на противагу, фактичну відсутність чи нестачу політичного та соціального плюралізму на місцях і своєрідну партіократію (для збільшення ефективності контролю за державою та соціальним

організмом на місцях) внаслідок уніфікації принципів формування представницьких органів влади «зверху вниз» майже на всіх рівнях політичної та адміністративно-територіальної системи, особливо починаючи із 2015 р., коли почався «занепад» демократії у Польщі [456–458]. Доповнюється це тим, що для Польщі властиві й певні інституційні складнощі розвитку місцевого самоврядування, зокрема з щодо партійності чи непартійності виборних депутатів і посадовців, проблем в системі місцевого управління і фінансів, а також слабкості громадянського суспільства [731]. Однак про це, зокрема в контексті переваг і недоліків місцевого самоврядування у Польщі, передусім в умовах декларованої і регламентованої децентралізації влади та в функціональному й компетентнісному вимірах, йтиметься в наступному підрозділі.

### **3.2. Передумови, параметри та наслідки становлення й взаємозв'язку функцій і повноважень системи й органів місцевого самоврядування, децентралізації влади та адміністративно-територіального устрою в Республіці Польща**

За результатами окреслення історії розвитку і чинного стану структурування, формування і функцій системи й органів місцевого самоврядування та особливостей адміністративно-територіального устрою в Республіці Польща ми успішно виходимо на проблематику передумов, параметрів та наслідків становлення й взаємозв'язку функцій і повноважень системи й органів місцевого самоврядування, децентралізації влади та адміністративно-територіального устрою у цій країні. Це особливо важливо й актуально на тлі того факту, що на початку 90-х років ХХ століття Польща, як і деякі інші країни Центрально-Східної і меншою мірою Східної Європи, приступила на тлі наслідків десятиліть ідеологічної й інституційної одноманітності, централізації і придушення місцевого розвитку та партикуляризму в умовах комунізму [791] до важливих процесів децентралізації, деконцентрації, делегування, деволюції та регіоналізації влади. Обов'язковою і попередньою умовою цього став ініціальний запуск становлення й розвитку, а вже згодом охоплення децентралізацією місцевого самоврядування [438] (про яке йшлося вище), причому спочатку на гмінному рівні, а згодом на рівні повітів і воєводств/регіонів (адже останні були встановлені дещо

пізніше) [257]. Відтак це означає, що в цілому децентралізація влади у Польщі в період пост- й антикомунізму була здійсненна винятково на підставі і паралельно з адміністративно-територіальною реорганізацією та всупереч авторитарному ухилу й відхиленню від традицій в умовах комуністичного режиму.

З часом причинна зумовленість і розширення процесів децентралізації влади у Польщі були доповнені параметрами не лише внутрішньої динаміки і спадщини країни часів минулого, але й зовнішньополітичним і міжнародним життям. Чи не найбільше це було відображено у тому факті, що з другої половини 90-х років ХХ століття зусилля з децентралізації і регіоналізації влади у Польщі були пов'язані з зовнішніми подіями, а саме з європейською інтеграцією [461; 564]. Як наслідок, Польща сумарно зробила чималі кроки у напрямі регіоналізації та децентралізації влади і важливими й навіть спусковими у цьому контексті були питання, які стосувались якості демократичного урядування, інтеграції Польщі до Європейського Союзу і до світової економічної системи, які власне й були причиною для початку реформ в напрямі декомунізації та відходу від режиму «реального соціалізму». Хоча, на противагу, з політичного погляду та процедурно децентралізація влади у Польщі не була лінійною, оскільки одні політсили та уряди її підтримували та розвивали, а натомість інші – заперечували як марну та гальмували, внаслідок чого між ними постійно відбувались чвари, через що доречним є виокремлення декількох етапів децентралізації влади у цій країні. Навіть попри те, що в результаті понад тридцяти років розвитку у Польщі було консолідовано політичну і громадянську позицію, згідно з якою держава повинна залишатись унітарною, хоч і (по-різному) децентралізованою, а не рухатись у напрямі повної регіоналізації або ж федералізму [791].

Якщо говорити про етапи децентралізації влади у Польщі, то є декілька опцій їхнього структурування, але вони поєднуються тим, що про децентралізацію влади у цій країні почали розмірковувати ще на початку 80-х років ХХ століття, коли опозиційні (до комуністичного режиму) групи принаймні теоретично розпочали роботу над новою системою державного управління [497]. Вже тоді в основу роздумів було покладено взаємодію складних чинників та відносин між адміністративно-територіальною системою і загальними правилами функціонування економічної

та політичної систем. Було констатовано, що якщо модифікуються економічна та політична системи, то повинні змінюватись і правила адміністративно-територіального устрою та адміністративної системи тощо, чого неодмінно очікувалось на заміну радянської централізованої держави та при запереченні принципу так званого «демократичного централізму», особливо починаючи з кінця 80-х років ХХ століття [624, с. 19]. Тобто було вироблено розуміння, згідно з яким хибним й неефективним був принцип субординації і відповідальності органів влади нижчого рівня органам влади вищого рівня в рамках ієрархії державного управління, бо у такому випадку «фарсом» поставали вибори органів влади будь-якого рівня, крім центрального, а також не спрацьовував принцип розподілу влади на гілки.

Наприкінці 80-х – початку 90-х років ХХ століття теоретизовані раніше ідеї почали реалізовувати на практиці, внаслідок чого саме з цього часу доцільно вести відлік децентралізації влади у Польщі. Хоча, як зазначено вище, вона зовсім не була лінійною та односпрямованою у своєму поступі, однак від самого початку головно була зосереджена на тому, щоби заперечити домінування міністерських і відомчих (вертикальних) структур влади над територіальними (горизонтальними) структурами влади [497]. Відповідно, починаючи з 1989 р. – відправної точки політичних та соціально-економічних трансформацій – у Польщі прийнято розуміння децентралізації влади як неминучого напрямку реформ та ключового елемента як сприяння, так і впливу на адаптацію функцій держави у період її реформування та подальшого розвитку [650]. Окремо це було спричинено і тим фактом, що вже у той час польська політична еліта прагнула залучити свою державу до переважної більшості західних країн, які значно або дещо раніше запровадили різні форми децентралізації влади [320, с. 311; 523], зокрема політичну (щодо значення громадян та органів влади), адміністративну (щодо повноважень та відповідальності органів влади), фіскальну (щодо фінансових ресурсів й оподаткування органів влади), економічну (з приводу особливостей і наслідків приватизації та дерегуляції), їхні комбінації тощо [650].

Хоча й розумілась і надалі розуміється децентралізація влади у Польщі як засіб виведення певного суб'єкта і/або громадської діяльності з повністю централізованого контролю та середовища за рамки державного управління (але не за рамки системи

публічних повноважень), а також як надання такому суб'єктові публічного права і компетенції самостійного здійснення управлінської діяльності від свого імені та в рамках власної відповідальності [430, с. 44]. Попри те, що серед громадян превалювало та досі превалює є уявлення про децентралізацію влади як про рух проти тиранії, реакцію проти невдач централізованої держави і загалом як про «надання влади людям» [470]. Інакше кажучи, поляки неодмінно пов'язували та досі пов'язують децентралізацію влади як демократично націлений процес зі зміною механізмів та принципів організації суспільно-політичного життя та надання послуг на різних рівнях урядування [529]. І це не дивно, бо сьогодні Польща – одна із найбільше децентралізованих держав Європи, її органи місцевого самоврядування контролюють орієнтовано третину всіх державних витрат, а її громадяни користуються благами, які продукуються саме на локальному рівні. Хоча, водночас, Польща у цьому зрізі дуже специфічна, адже успіх реформи місцевого самоврядування і децентралізації влади у ній не був зумовлений підзвітністю «знизу вгору», зокрема на підставі участі громадян й особливостей місцевого оподаткування, а натомість був своєрідною «технократичною революцією згори» [516].

У реальному політичному процесі запуск децентралізації влади у Польщі треба пов'язувати з політичними трансформаціями та процесами приватизації і дерегуляції, які були ініційовані й акселеровані результатами домовленостей 1989 р. за «круглим столом» між представниками комуністичної влади й антикомуністичної демократичної опозиції. Вони врешті запустили рух у напрямі ліберальної демократії (політичних змін і реформ), правової держави (правових змін) і ринкової економіки (соціально-економічних реформ) [650], що скомбінувались у єдине ціле саме завдяки реформам державного управління й урядування, особливо місцевого самоврядування, котрі почали сприйматись як складові децентралізації влади і частина політичної системи [320, с. 316], а відтак – навіть попри політичні суперечки – задали напрям і темп змін та розвитку перших з кінця 80-х – початку 90-х років ХХ століття [497, с. 192].

Стадіально же децентралізаційні зміни, реформи та процеси у Польщі можна поділити на підставі виокремлення кількох знакових подій і пертурбацій. Спершу, в 1989–1992 рр. й в рамках своєрідної «першої хвилі» реформи децентралізації влади

у Польщі, як зазначено у попередньому підрозділі роботи, відбулось відродження муніципалітетів/гмін та започатковано економічні реформи, хоча в цей час і не було проведено адміністративно-територіальної реформи. Тим не менше, цього цілком вистачило, щоб ініціювати перші суттєві модифікації в управлінській і політичній сферах. Пізніше, в 1993–1997 рр. й у рамках дискутування децентралізації влади, було помічене продовження реформ, зокрема з приводу надання розширених прав і функцій великим польським містам й передачі відповідальності початкових шкіл, деконцентрації влади – інтенсивного розвитку адміністрацій окремих міністерств, які створювали свої структури по всій країні, – прийняття законодавства про державну службу і нової/чинної конституції, у якій було передбачено захист органів місцевого самоврядування. Ще згодом, зокрема в 1998–2003 рр. і в рамках своєрідної «другої хвилі» реформи децентралізації влади, найбільш помітними виявились розбудова виборних місцевих, повітових та регіональних/воєводських органів влади, які стали функціональними елементами системи урядування, а також запровадження інституту всенародно виборних міських голів, мерів, бурмістрів і президентів міст. Період же 2004–2015 рр. характеризувався консолідацією реформи децентралізації влади із програмою адміністративно-політичної і соціально-економічної модернізації Польщі, орієнтованою на підвищення якості надання державних послуг, розширення ролі органів місцевого, особливо регіонального, урядування в управлінні структурними фондами Європейського Союзу [650]. Своєю чергою, із 2015 р., значною мірою внаслідок специфічної політичної кон'юнктури, у Польщі почався деякий відкат і фактичний спад інтенсивності розвитку децентралізаційних процесів, хоча суто номінально та нормативно для цього не було зроблено достатніх підстав (за винятком деяких електоральних змін) і це було радше винятково наслідком бажання отримати центральною владою політичні дивіденди на місцях.

За увесь понад тридцятирічний період реформування місцевого самоврядування та децентралізації влади у Польщі можна виділити декілька дуже знакових подій і пертурбацій, які характеризують чинну ситуацію у цій сфері політики й державного управління. Безумовно, підготовчо чи ініціально важливим було те, що реформа децентралізації влади на своєму початку сприймалась як «стрибок у бездну», бо

не були означеними і зрозумілими її результати [733]. Натомість очевидно було лише те, що реформу доцільно було розпочинати зі змін на найнижчому/місцевому рівні, оскільки вважалось, що будь-які зміни в центрі у надмірно централізованій системі, якою була Польща періоду режиму «реального соціалізму», не приведуть до якісних змін [497, с. 193], а можливо погіршать ситуацію. Тому засадничими стали наміри та дії з приводу зміцнення повноважень і відповідальності гмін, а також стимулювання й інтеграції місцевих громад, зокрема стосовно виконання великої кількості та розмаїття важливих громадських завдань, але без необхідних територіальних змін на цьому рівні. Це було зроблено у рамках планів про те, що саме гміни повинні були стати основною територіальною одиницею державного управління в Польщі. Відтак трансфер відповідальності і прав місцевому самоврядуванню звільнив центр виконавчої влади від відповідальності й управління низкою питань і сфер [497], а також дозволив трансформувати механізми, згідно із якими працював центральний уряд та його центральна і територіальна адміністрація [650].

У реальному вияві і політико-адміністративному контексті це прослідковувалось в тому, що розрив з централізованою системою урядування минулого відбувався, зокрема особливо на початку 90-х років XX століття, у рамках подолання кількох монополій, зокрема: політичної монополії однієї партії (через що виникла доволі шкідлива суміш політики з суто адміністративними функціями, на підставі чого було розмито межу між політичною відповідальністю й адміністративною владою); монополії на однорідну/гомогенну державну владу (через що почало формуватись автономне і децентралізоване місцеве самоврядування, яке більше не сприймалось як загроза центральній владі, зокрема внаслідок ієрархічної несубординованості від держави); монополії із приводу державної власності (внаслідок чого спочатку гміни, а згодом й інші одиниці місцевого самоврядування в Польщі отримали правосуб'єктність і доволі величезну кількість й обсяг майна); монополії щодо державних фінансів (коли гміни отримали право брати участь у самостійному бюджетуванні і фінансовому житті замість наявності, як раніше, єдиного державного бюджету з розподілом на всі рівні урядування); монополії на державне управління (зокрема через те, що паралельно із працівниками центральної адміністрації було

створено групу працівників органів місцевого самоврядування, котрі почали бути уповноваженими на власну політику, незалежну від державного управління) [623, с. 12; 622, с. 14; 650].

Згодом колосально важливою пертурбацією державного управління стало те, що наголос було зроблено на доцільності розвитку механізмів місцевого, повітового і регіонального розвитку через забезпечення субсидіарності, децентралізації влади і демократичного мандату будь-якого рівня влади. Спочатку це було зроблено суто через інститут гміни, однак у ній було зосереджено не більше 15 % державного бюджету. А вже згодом, зокрема в 1998 р., це було зроблено через реституцію повіту та воєводства із їхніми фондами управлінням розвитком. Це було дуже важливим і своєчасним кроком, оскільки інститути місцевого та регіонального урядування, будучи всенародно виборними, почали становити протипагу державній централізації [730]. Через це вони постали школою і практикою для нової політичної еліти, яка менше, ніж через десять років стала присутньою у всіх політичних партіях, парламенті та центральному уряді Польщі [204; 497; 729]. В цьому виявився один із головних парадоксів реформи децентралізації влади у Польщі, бо після її запуску і первинної імплементації реформування центральної влади та політичної системи мало не таке велике значення і терміновість, як це очікувалось, бо обсяг відповідальності центральної влади був розумно зменшений за рахунок поступового збільшення повноважень органів місцевого самоврядування та регіональної влади.

Тому головна характеристика і складова децентралізації влади кінця 90-х років ХХ століття була і залишається в тому, що центральний уряд керує, а не здійснює управління [497]. Виявом є факт, що навіть попри те, що належне функціонування центрального уряду та його адміністрації все ще є великим викликом (особливо, коли йдеться про ефективне державне управління в макромасштабі), це вже не питання, яке безпосередньо впливає на суспільно-політичне життя в Польщі та повсякденну діяльність державних служб й установ. Адже з 1998–1999 рр. більшість державних служб та адміністрацій у Польщі пов'язані із місцевими й регіональними органами влади та самоврядування [650], навіть попри те, що з цього приводу й досі тривають та інтенсифікуються політичні дискусії [701]. Головна причина цього у факті, що



саме завдяки децентралізації влади було підвищено ефективність урядування і якість демократичних механізмів, через що зроблено надійний крок на шляху до поліпшення умов і раціоналізації функціонування різних секторів суспільного життя [651, с. 195]. Натомість завжди дискусійним і політизованим було й лишається питання з приводу кількості воєводств, доцільності відновлення повітів та рівня уповноваженості і відповідальності органів місцевого самоврядування й влади у регіонах [365; 497].

Саме у цьому контексті треба зауважити, що з 2004 р. – після вступу Польщі в ЄС – децентралізація влади та державних завдань була продовжена, а юридичною основою для цього стали так звані «Акти про компетенцію», які набули чинності в 2006 і 2009 рр. Крім того, центральний уряд ініціював подальші реформи, спрямовані на зміцнення місцевого самоврядування і розширення його обов'язків, зокрема за рахунок передачі деяких додаткових повноважень, що раніше належали центральній державній адміністрації, іншим рівням влади, а фактично передусім воєводствам як справжнім господарям і менеджерам певних регіонів, що було важливо з погляду членства Польщі в ЄС [650]. Відповідно, сьогодні у Польщі органи влади в гмінах виконують такі важливі завдання, які належать до їхньої юрисдикції, як: освіта (дошкільна, початкова та середня); соціальне забезпечення (ясла та дитячі садки, послуги інвалідам, бездомним, соціальне житло тощо); охорона здоров'я (первинна медична допомога й охорона здоров'я) [488, с. 224]. Більшість із цих повноважень поступово передано на рівень гмін, починаючи з січня 1999 року [622, с. 27]. Своєю чергою, у повітах, які теж почали функціонувати з цього періоду, сфокусовано окремі статутні завдання в галузі освіти (середня освіта, яку вони ділять з муніципалітетами, та технічна освіта), соціальному забезпеченні (будинки соціальних служб, послуги для людей похилого віку й інвалідів, спеціальні служби для бездомних і безробітних), сфері охорони здоров'я (охорона здоров'я, лікарні й інші заклади) [783]. Це означає, що перелічені вище повноваження та сфери є спільними і для гмін, і для повітів.

Натомість інші послуги здебільше виконуються гмінами – або самостійно, або у кооперації з повітами, – і серед них: комунальні послуги, навколишнє середовище та громадська санітарія, транспорт і дорожбудування, містобудування і місцевий розвиток, загальна адміністрація, культура, дозвілля і спорт тощо [488, с. 225, 250–

253; 499; 731; 783]. І це при тому, що гміни функціонально повинні діяти відповідно до закону, однак вільні вживати заходів задля задоволення колективних потреб громад, через що доволі часто на практиці конфігуруються і виявляються різні суперечки між муніципалітетами та центральними органами влади [499], коли останні здебільше переслідують правила регламентованого виконання бюрократичних функцій органів влади, а не принципу доцільності [498]. На противагу, менше суперечок виникає із приводу функцій і повноважень органів влади на повітовому та воєводському рівнях, оскільки вони типово передбачені законодавчо і є доволі чіткими. Хоча й тут не забезпечено всеосяжної чіткості, адже, як зазначено вище, деякий функціонал на рівні повітів подібний до функціоналу на рівні гмін, через що між ними трапляються непорозуміння, які все-ж розв'язуються за показниками та предметом сфер відповідальності різних рівнів урядування [499]. Тим паче, що на рівні повітів виконуються переважно лиш ті повноваження самоврядування, які мають надгмінне значення і які неможливо чи неефективно виконувати іншими способами та інших рівнях влади. Доповнюється це тим, що органи влади повітів юридично здатні передавати деякі повноваження на рівень гмін і це офіційно контрахтується.

Нарешті, що стосується воєводств, то вони зосереджуються головним чином на формулюванні і реалізації політики регіонального розвитку, зокрема створення умов для економічного розвитку та розвитку ринку праці, підтримки і розвитку соціальної та технічної інфраструктури регіонального значення, поєднання державного та приватного фінансування державної служби і програм розвитку, підтримки та проведення заходів з підвищення рівня освіти, заохочення раціонального використання природних ресурсів й охорони довкілля відповідно до принципів сталого розвитку тощо [499]. Доповнюється це тим, що рівень воєводств наділений доволі обширним колом регуляторних і контрольних повноважень, у тому числі за гмінним і повітовим рівнями місцевого самоврядування та повноваженнями, які на них здійснюються, однак самостійно фактично не здійснює або майже не здійснює надання послуг. Окрім того, воєводства уповноважені здійснювати міжнародне співробітництво, зокрема на підставі співпраці та використання ресурсів структурних фондів ЄС. Відповідно, саме через воєводства здійснюється чимало інвестиційних активностей,

внаслідок чого саме цей рівень самоврядування сприймається як дуже політизований і політично важливий у Польщі, що засвідчують різні дії урядів щодо цього [435].

Але це стосується не тільки чи не стільки функцій воєводств, скільки загалом сприйняття доцільності (подальшої) децентралізації влади у Польщі, з приводу чого завжди точиться дискусія між політсилами – і під час виборів, і в ході роботи урядів [255; 540; 725, с. 209–210]. Водночас у рамках принципу субсидіарності компетенції різних рівнів урядування (гміна, повіт, воєводство) не можуть зловживати незалежністю один одного і не підпорядковуються один одному, хоча й можуть співпрацювати і допомагати один одному [655]. Виняток становлять парламентські акти, внаслідок прийняття яких можуть бути встановлені ті чи інші обов'язкові завдання органів самоврядування різного рівня. Крім того, передбачено, що державна адміністрація у Польщі може передавати частину своїх функцій, повноважень і відповідальності за спеціальним законодавством або за взаємною згодою, однак водночас повинна фінансувати таку діяльність. Такі повноваження органів місцевого самоврядування називаються делегованими і вони можуть бути договірними (за домовленістю) або обов'язковими (за законом) [731]. При цьому, не зважаючи на спільний обсяг завдань і повноважень різних рівнів місцевого і регіонального урядування в Польщі, а також переважання серед них функцій здебільшого на гмінному рівні, все-ж можна виділити і певні ексклюзивні завдання для кожного з них (детально див. Додаток Г). Результат же виконання тих чи інших функцій і завдань залежить як від політичного контексту, так і від людського фактора – змоги використовувати інструмент самоврядування [558].

Паралельно з цим, як зазначено у попередніх розділах дослідження, про феномен децентралізації влади не достатньо говорити тільки категоріями політичними та адміністративними, оскільки децентралізація влади стосується також і фінансового та фіскального секторів, зокрема фінансової автономії (доходів і витрат) польського місцевого й регіонального урядування відповідно до вимог принципу субсидіарності [569, с. 238; 756]. Субсидіарність є основою функціонування сучасного місцевого самоврядування і встановлення порядку в суспільстві шляхом регулювання взаємодії між різними організаціями, включаючи органи державної влади різних рівнів. Виникнення цього принципу приписують трьом цінностям, які він породжує залежно

від історичного контексту, а саме свободі, ефективності та справедливості [359; 539, с. 106]. Тому принцип субсидіарності зовсім нещодавно став одним із наріжних каменів Європейського Союзу і Європейської хартії місцевого самоврядування, бо він почав спрацьовувати як запобіжник централізації влади і зниження значення та впливу національних урядів [448, с. 49; 670, с. 533; 746, с. 188]. Результатована таким чином фіскальна і фінансова децентралізація влади – як роль, яку відіграє субнаціональний уряд у загальних державних фінансах – мотивує до підвищення економічної ефективності з погляду надання на місцевому рівні послуг, які найкраще відповідають місцевій специфіці, що, своєю чергою, веде до більшого соціального добробуту [756].

Польща у цьому контексті не є винятком, адже доходи її органів місцевого чи територіального самоврядування поділяються на: власні доходи, включаючи місцеві податки, збори, доходи від власності тощо; частки податків на доходи фізичних осіб і податків на прибуток підприємств, які офіційно визнані власними джерелами доходу, але в жодному аспекті не контролюються місцевою владою і нагадують гранти, які розподіляються відповідно до встановлених критеріїв та алгоритмів; загальні гранти, включаючи вирівнювальну, балансуєчу та навчальну частини; гранти на розвиток, які з'явилися 2009 р. як засіб підтримки поглинання коштів ЄС місцевими органами влади; цільові гранти, що виділяються насамперед для фінансування завдань, які децентралізовані від центрального уряду до місцевих органів влади [486; 756]. Завдяки такій структурі доходів органів місцевого самоврядування в Польщі вони, зокрема передусім гміни, вже наприкінці 90-х років ХХ століття стали сильними й фінансово автономними, а також зі стабільною базою прибутків, в тому числі на тлі процесів коригування усієї системи державного управління в державі (структуровано доходи органів влади різних рівнів місцевого самоврядування представлено у Додатку Г).

Що ж стосується повітів, то вони фінансово менш самостійні, ніж гміни, хоча й здатні, зокрема з 2004 р. – після вступу в ЄС, – користуватись грантами ЄС, у тім числі грантами на розвиток з 2009 р. Доповнилось це тим, що з 2004 р. почали поступово зростати податки на доходи фізичних осіб, зокрема спочатку до 35,72 %, а в 2020 р. – до 38,16 %, і на прибуток підприємств. Також примітною подією, яка

призвела до суттєвої зміни структури доходів на рівні повітів, стало впровадження з 2016 р. основної програми соціальних трансфертів «500+». З огляду на це, очевидно, що повітові й гмінні органи місцевого самоврядування історично виявили своєрідну конвергенцію рівня фінансової автономії за період їхнього існування. Річ у тому, що в той час, як гміни демонстрували постійну тенденцію до поступового зменшення своєї фінансової автономії, повіти регулярно її нарощували, хоча останнім через вкрай несприятливий початковий рівень доходів так і не вдалося досягти рівня фінансової автономії, який спостерігається на гмінному рівні [756].

Нарешті, на рівні воєводств ситуація в кінці 90-х років ХХ століття була схожа до ситуації у повітах, адже структуру доходів у них становили цільові та загальні гранти. Річ у тому, що угода про розподіл податків, яка була прийнята в 1999 р., гарантувала воєводствам 1,5 % доходу із податку на доходи фізичних осіб і 0,5 % доходів від податку на прибуток підприємств. Найістотніша же зміна у структурі доходів сталась 2004 р., коли було збільшено частку регіонів у податку на доходи фізичних осіб до 1,6 % та до 15,9 % у податку на прибуток підприємств. Збільшення частки інвестиційного доходу в поєднанні зі сприятливими соціально-економічними умовами призвело до зміни на користь доходів від податку на доходи фізичних осіб та доходів від інвестиційних надходжень [795]. Тим не менше, під час і за наслідками світової фінансової кризи й уповільнення економіки частка надходжень від податків на прибуток зменшилася, в тому числі за рахунок запровадження нової форми гранту, який був переданий місцевим і регіональним органам самоврядування у 2009 році [445, с. 74; 610, с. 25]. Відтак можна стверджувати, що фактична фінансова автономія польських воєводств є відносно низькою, порівняно з повітами і гмінами. З іншої сторони, фінансова автономія органів місцевого самоврядування на гмінному рівні дедалі більше розмивається, а вся структура розподілу завдань і повноважень органів місцевого самоврядування поступово переходить від децентралізації до деконцентрації влади [730; 756].

Це особливо цікаво на тлі того факту, що фінансові ресурси повітів і воєводств є дуже слабкими та обмеженими порівняно з їхнім децентралізованим правовим і політичним статусом та широким обсягом покладених на них обов'язків. А тому

чимало коментаторів і дослідників, описуючи реформу фінансової та фіскальної децентралізації влади, називають її «децентралізацією проблем» [497]. І це навіть попри те, що в Польщі були стійкими сподівання з приводу того, що реформа децентралізації влади приведе до раціоналізації видатків у багатьох сферах державних послуг та покращення якості їх надання, причому як після 1990 року, так і після 1998 року. Однак як раніше, так і сьогодні повітове та воєводське самоврядування лишаються доволі серйозно фінансово залежними від центрального уряду, що чітко засвідчує незавершеність реформи фінансової та фіскальної децентралізації влади у Польщі.

В принципі це становить найсерйознішу і системну розбіжність, згідно з якою управління державною фінансовою системою залишається сильно централізованим, що суперечить децентралізованій організації місцевих органів влади, конституційному і статутному положенню відповідних суб'єктів політики та широкому обсягу їхніх обов'язків [497; 622, с. 29]. Однак така ситуація все-таки поступово розв'язується, бо органи місцевого самоврядування отримують все більше фінансових ресурсів для реалізації своїх цілей і завдань, а Польща на цьому тлі дещо або навіть суттєво випереджає інші країни Центрально-Східної та Східної Європи, зокрема за видатками місцевого самоврядування (особливо на рівні гмін) щодо ВВП [420; 650]. При цьому, станом на 2010 р. 77,5 % бюджетів органів місцевого самоврядування становили бюджети на гмінному рівні (включаючи міста із правами повітів), 13,8 % – бюджети на повітовому рівні та 8,7 % – бюджети на воєводському рівні [650]. Схожою ситуація була і станом на 2020 рік [756]. Однак при цьому бюджети і відтак фінансова автономія різних одиниць місцевого самоврядування в Польщі були та залишаються дуже диференційованими – як на рівні гмін, так і на рівні воєводств та повітів [649, с. 195]. А це слугує підставою застосування системи вертикального та горизонтального вирівнювання у рамках фіскальної і фінансової децентралізації влади в Польщі, зокрема на користь менш фінансово розвинених локальних одиниць та одиниць із меншою густотою населення (за рахунок більш фінансово розвинених локальних одиниць) [650]. Доповнюється це тим, що фінансові системи органів самоврядування у Польщі залежні від субсидій з центрального бюджету, що частково суперечить суті децентралізації влади чи зменшує її практичне значення [797, с. 38].

Загалом можна констатувати, що децентралізація влади проводить як позитивні (успішні), так і негативні (неуспішні та ризиковані) наслідки у контексті розвитку системи місцевого самоврядування в Польщі [754]. Успіх децентралізації влади в Польщі виявляється і полягає у тому, що в цій державі на зорі її посткомуністичного етапу розвитку було забезпечено відносний синтез таких передумов, як політична воля, знання (досвід) і підтримка еліти й засобів масової інформації, які були доволі вдало використаними у 1989–1990 та 1997–1998 рр. Річ у тому, що обидва етапи реформи децентралізації влади характеризувались наявністю політичної волі, яка постала прямим результатом активного залучення фахових експертів та радників. Так, для першого етапу реформи децентралізації влади було використано доробки фахівців періоду початку 80-х років ХХ століття, а для другого – початку та середини 90-х років ХХ століття [497]. Саме це дозволило проводити децентралізацію влади у Польщі під егідою держави, адже комбінувались зусилля політичної еліти й експертів. І це навіть попри те, що з часом сили, які виступали та виступають проти децентралізації влади (особливо кола державних службовців у міністерствах та адміністраціях й деякі політсили), ставали все сильнішими і сильнішими, суттєво послаблюючи хід реформ. Хоча, на противагу, можна стверджувати, що сьогодні вся система місцевого самоврядування в Польщі знаходиться у стані рівноваги, оскільки вже немає сил, які би ставили під сумнів чинний адміністративно-територіальний устрій, навіть попри те, що чимало з них намагаються використати його у своїх політичних цілях.

У функціональному розрізі успіх децентралізації влади у Польщі виявляється передусім в тому, що субнаціональні уряди й органи місцевого самоврядування в цій державі контролюють третину всіх державних витрат і близько 70 % державних інвестицій. Саме завдяки децентралізації влади покращено доставку товарів і послуг у Польщі, трансформовано та модернізовано екологічну інфраструктуру країни, транспортну систему, міські простори, а також чи не найбільш вражаюче систему освіти (зокрема за своєю якістю і справедливістю) [516]. І це при тому, що хід реформи децентралізації влади у Польщі відбувався не зовсім традиційно, а швидше «згори», коли невелика група політиків й експертів розробляла та впроваджувала новації, водночас маючи доволі скромні сподівання щодо участі громадян. Інакше кажучи,

успіх децентралізації влади у Польщі був результатом надзвичайно самосвідомої стратегії побудови інститутів групою політиків й експертів, які поділяли конкретне бачення суті реформи місцевого самоврядування. Річ у тому, що на відміну від своїх колег у регіоні Центрально-Східної та Східної Європи, польські політичні еліти та управлінці не розглядали органи місцевого самоврядування як сховища демократичної свободи та засоби прямої участі громадян, а також не думали про локальні органи влади як про квазіавтономні фіскальні та фінансові одиниці, в яких мали б поєднатись виборчі юрисдикції, сфери пільг і податкові повноваження. Натомість вони головно розглядали органи і систему місцевого самоврядування як функціональні компоненти єдиної національної системи державного управління й урядування. Саме тому вони прагнули покласти на органи місцевого самоврядування відповідальність за переважну більшість повсякденних державних послуг, оскільки були впевнені, що це єдиний спосіб забезпечити ситуацію, коли національний уряд зосереджуватиметься на більш масштабних питаннях стратегічного характеру [516]. Відповідно, успіх децентралізації влади був у тому, що вона розумілась як широка стратегія державотворення, особливо на тлі припущення про тривале подолання наслідків комунізму у Польщі. Це означає, що польські реформатори сконструювали досить унікальні інститути, покликані пов'язати нові місцеві еліти у професійне співтовариство із загальним розумінням його мети, повноважень і проблем. Аналогічно, вони прагнули гарантувати, що це співтовариство буде інтегроване до регуляторного режиму, який регулюватиме права, ресурси та поведінку органів місцевого самоврядування. Загальнотеоретично це означає, що якщо на національному рівні відбудеться політичний прорив, то побудова ефективних, чуйних і відповідальних органів місцевого самоврядування може бути більш ймовірною та швидкою, якщо для цього створюються інститути, необхідні для підготовки, професіоналізації, дисциплінації та розширення прав і можливостей нових локальних еліт.

Паралельно з цим, для Польщі властиві й суттєві недоліки та неуспішні і дещо ризиковані наслідки децентралізації влади, причиною яких є певні конфлікти або конфліктні ситуації, пов'язані з реформою. З цього приводу дослідники виділяють щонайменше три основні групи конфліктів, які випливають із реформи місцевого



самоврядування у Польщі, зокрема конфлікти щодо влади та політичного впливу, конфлікти щодо активів та конфлікти з приводу доступу до державних коштів і ресурсів [650]. Саме тому безпосередній урок, отриманий у Польщі, полягає в тому, що «успішна реформа залежить від здатності не тільки прогнозувати такі конфлікти, але й розв'язувати їх до моменту їхнього загострення» [621, с. 15]. Лише у такому випадку, незалежно від інтенсивності конфліктів, громадяни можуть бути в цілому задоволені напрямом і результатами або ж навіть очікуваннями реформи, а тому й будуть їх підтримувати [732, с. 219]. У Польщі це виявляється в тому, що довіра до місцевого самоврядування набагато вища, ніж до центральних органів влади, зокрема до національного уряду і парламенту. Тому можна констатувати, що в принципі період радикальної децентралізації влади у Польщі завершився плавним процесом взаємних коригувань нових правових й інституційних рішень та усталених моделей і соціальних установок [650]. Тим не менше, навіть сьогодні доцільно виокремлювати різні функціональні недоліки децентралізації влади у Польщі, зокрема політичні, адміністративні та фіскально-фінансові.

Головними політичними проблемами децентралізації влади в умовах розвитку системи місцевого самоврядування у Польщі можна вважати непослідовність та незавершеність реформування системи місцевого самоврядування, зокрема не зовсім достатнє охоплення правового статусу депутатів місцевих рад, недостатній захист інтересів виборців і недостатній рівень виконання передвиборчих обіцянок. Такий висновок, приміром, цілком очевидний, якщо враховувати, що жителі громад можуть відкликати повний склад місцевих рад через референдуми, але не можуть відкликати окремих депутатів місцевих рад, які скомпрометували свої обіцянки або іншим чином втратили свій соціальний та політичний авторитет [456]. Як наслідок, місцеві ради в цілому доволі часто сприймаються як відчужені від електорату, що вкрай негативно позначається на їхньому авторитеті та здатності ефективно розв'язувати проблеми колективного життя на місцях. Не допомагає цьому і той факт, що виконавчі органи влади на найнижчому рівні місцевого самоврядування – у гмінах – з 2002 р. вибираються всенародно, адже доволі часто внаслідок конфліктів між ними та місцевими радами порушуються механізми балансу представництва органів самоврядування, що інколи

загрожує безперервності влади в громадах. Виявом цього слугує той факт, що мери, голови і президенти міст стали в основному незалежними від міських рад, що, своєю чергою, поступово призвело до значного зменшення ролі останніх, оскільки вони фактично втратили право відкликання органів виконавчої влади на місцях та базових можливостей забезпечення виконання власних рішень. І на противагу, переважна більшість керівників виконавчих органів влади гмін, особливо у великих містах, не досягнули позиції політичних лідерів у системі місцевої влади. Доповнюється це тим, що такі керівники виконавчих органів влади суттєво залежать від власного бюрократичного апарату, а тому й можуть ставати заручниками економічних груп інтересів, які завдяки домінуючому впливу на апарат місцевого самоврядування отримують перевагу над конкурентами й іншими центрами впливу [456]. Через все це демократична легітимізація влади у гмінах може викликати серйозні застереження.

Схожа ситуація також у випадку повітів, в яких старости виконавчих комітетів дуже часто наділені домінуючим становищем не тільки у колегіальній виконавчій владі, а й відносно повітових рад і стають фактично незмінними до кінця терміну повноважень останніх. Це наслідок розуміння повіту як другого/проміжного рівня самоврядування, який виконує завдання, що пов'язані з надгмінними обов'язками, однак спрямовані на підприємницьку діяльність. Адже з самого початку існування (після відновлення) повітів у новітній політичній історії Польщі вони виявились передусім адміністративно-бюрократичними утвореннями, влада у яких пов'язана не стільки з волею населення, скільки з різними групами інтересів, що впливають на політичні групи, які мають більшість у повітових радах і в повітовій виконавчій владі. Посилюється ця проблема відсутністю системного зв'язку діяльності органів влади повітів з інтересами гмін того чи іншого повіту, а, отже, й недотриманням їхньої основоположної ролі в системі державної влади і конституційного принципу субсидіарності. Врешті-решт, не дуже успішною виявилась ідея гмін/міст з правами повітів як спроби юридичного виокремлення категорії великих міст без порушення логіки про необхідність збереження єдиного статусу політичної системи усіх гмін.

Все це має наслідком своєрідну політичну партіократію місцевого (особливо регіонального) самоврядування у Польщі, яка є виявом «привласнення республіки»

центрального апарату загальнонаціональних політичних партій [456]. На цьому тлі більш помітними стають процеси посилення політичних ігор та бюрократизації функціонування органів виконавчої влади на місцях, а також їхньої ізоляції від впливу органів законодавчої влади та громадянського суспільства. Також помітна тенденція управління органів центральної виконавчої влади на місцях та керівників політичних груп безпосередньо контролювати процеси прийняття рішень місцевого самоврядування шляхом вказівок та розпоряджень фракціям партійних депутатів у місцевих (але особливо воєводських) радах і партійним активістам, які виконують керівні функції та займають вагомі посади в органах місцевої виконавчої влади. З іншого боку, дослідження виявляють тенденції місцевих еліт (як своєрідних клік) закриватись, ізолюючись від жителів своїх громад, яких часто розглядають як групу пасивних споживачів державних послуг, здатних лише обирати їх постачальників [501, с. 571].

Відповідно, у політичному контексті подальший поступ системи місцевого самоврядування і децентралізації влади у Польщі сьогодні (починаючи з початку XXI ст.) перебуває в фокусі політичної змагальності та зміни урядів і на стику вибору однієї із альтернатив – або своєрідної «приватизації» та розосередження повноважень і сфер впливу органів місцевого самоврядування (особливо до 2015 р.), або їхньої своєрідної «націоналізації» з боку центральної урядової адміністрації і урядових політсил (востаннє з 2015 р.) [456]. Причому цей вибір особливо важливим і важким став на тлі ослаблення елементів демократичних ідей та плюралізму в національному масштабі Польщі, найбільше починаючи з 2015 р., що врешті почало сприяти схожим процесам в адміністративно-територіальних одиницях і навпаки, навіть попри впровадження додаткових елементів взаємної підзвітності між органами виконавчої та законодавчої влади на місцях і загалом перед громадянами. Відтак станом на момент дослідження національне політичне керівництво у Польщі, котре є виразником «націоналізації» місцевого самоврядування з боку центральної урядової адміністрації, насправді не приховує наміру продовжувати процес рецентралізації публічної влади та інтенсифікації втручання держави у місцеве самоврядування. А цей шлях, як засвідчує політична й управлінська практика, не дуже ефективний,

навіть якщо він візуально сприяє демократизації, адже «централізм завжди в кінці свого шляху завершується катаклізмом» [500].

Також деякі дослідники зазначають, що реформування системи територіального чи місцевого самоврядування в Польщі, особливо у 1989–1990 рр., однак й у 1998–1999 рр. і здебільшого надалі, не призвело до справжнього реконструювання центру державного управління, внаслідок чого і структури центральних міністерств та відомств не були пристосовані до ситуації, коли вони більше не здійснювали політик окремих міністрів. Відповідно, всі чи майже всі здійснені модифікації з цього приводу були головно спрямовані на «децентралізацію бюджетних складнощів» [456]. Тому у перші роки після реформи системи місцевого самоврядування з'явилися численні дисфункції, котрі були та залишаються пов'язаними із передачею нових завдань самоврядуванню воєводств і повітів без надання їх належних коштів на виконання таких завдань. На противагу, на рівні повітового і воєводського адміністративно-територіального устрою продовжили лишатись спеціалізовані урядові адміністративні відділи та департаменти, утримання яких поглинало значну частину бюджетних коштів і ресурсів спеціальних фондів. Щоправда, ситуацію із часом – особливо після 2004 р. – було частково скориговано через ресурси Структурних фондів ЄС [423; 731]. Однак навіть сьогодні внутрішня інтеграція місцевого самоврядування у рамках окремих воєводств залишається слабкою, адже помітна нерозвиненість зв'язків між гмінним самоврядуванням і воєводським самоврядуванням у сфері формування змісту основних правових документів, які стосуються регіонального розвитку. А натомість гміни й повіти здебільшого є винятково прохачами коштів на допомогу від воєводських органів влади й самоврядування, а відтак і від національних партій, які мають свої великі фракції у регіональних сеймиках, в чому власне і виявляється слабкість принципу субсидіарності [456], навіть попри доволі ефективну мобілізацію громадської думки на підтримку децентралізації влади [731]. Відповідно, наслідком стало поступове збільшення ролі регіонального/воєводського урядування стосовно центрального/національного та місцевого (гмінного і повітового) рівнів політики й урядування, а останні взагалі стали односторонньо залежними від рішень регіонів про розподіл коштів ЄС на різноманітні місцеві проекти. Все це означає, що процес

децентралізації влади у Польщі набув ознак «повзучої», адже під час нього жодна зі змін не була дуже драматичною сама по собі, але в сукупності вони створили механізми свободи переходу впливів із центрального рівня на регіональний [731].

Ускладнюється ситуація гарантування і регламентації повноважень місцевих органів влади та загалом системи місцевого самоврядування тим, що навіть попри формальні можливості відігравати творчу та активну роль у сфері місцевого розвитку місцевими і регіональними органами самоврядування, ці можливості використовуються незначною мірою. Безпосереднім наслідком цього є висновок про недостатність зусиль місцевої і центральної влади для остаточного унеможливлення повернення до централістичних та бюрократичних тенденцій у функціонуванні місцевого самоврядування, а також усього державного управління [456]. Однією з причин цього є надмірна політизація (у сенсі прив'язаності до партій) діяльності органів місцевого самоврядування, особливо у великих містах і повітах, причому зовсім не завжди залежно від типів виборчих систем, використовуваних для їхнього формування, а натомість залежно від стилю діяльності політсил на місцях. Все це, по суті, обмежує сферу представництва місцевими радами будь-яких інтересів, крім політичних, а також вплив непартійних організацій та соціальних спільнот на розв'язання проблем, пов'язаних із задоволенням потреб жителів громад. А тому можна стверджувати про політичну, адміністративну і фінансову непослідовність реформування та поступу системи місцевого самоврядування в Польщі, передусім у категоріях децентралізації влади у громадах (про що в контексті ефективності і наслідків передачі державних повноважень «згори вниз», зокрема практики й ефектів ефективності урядування в громадах, у Польщі йтиметься в наступному розділі).

### **3.3. Формування і функціонування системи й органів місцевого самоврядування до та після запуску децентралізації влади в Україні**

Зовсім інша логіка формування і функціонування системи й органів місцевого самоврядування притаманна для України, адже її можна розподілити на етапи до і після запуску реформи й процедур децентралізації влади в нашій державі. При

цьому, найбільш актуальним для сучасного етапу українського державотворення є визначення механізмів реформування місцевого самоврядування та мінімізація негативних наслідків під час інституційної трансформації органів і системи місцевого самоврядування саме в рамках децентралізації влади в Україні, що стартувала у 2014 р. Водночас важливо проаналізувати еволюцію місцевого самоврядування не лише після, а й до запуску реформи децентралізації влади. З огляду на це, на підставі праць таких вчених, як М. Бризіцький, В. Козіна й А. Сербіна [160], І. Козюра, А. Краснейчук та О. Слобожан [49], В. Кравченко [58] й інші, виділяємо три етапи становлення і розвитку системи місцевого самоврядування в Україні. Проаналізуємо особливості формування і функціонування системи місцевого самоврядування на кожному з цих етапів (в тому числі у рамках децентралізації влади).

У рамках першого етапу розвитку системи місцевого самоврядування (1990–1996 рр.) створювалась і вдосконалювалась правова база місцевого самоврядування в Україні. Місцеве самоврядування було визнане на законодавчому рівні внаслідок прийняття 7 грудня 1990 р. Закону УРСР «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Місцеве самоврядування визначалось як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через державні і громадські органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя, виходячи з інтересів населення, на основі законів Української РСР та власної фінансово-економічної бази» [146; 170, с. 180]. Прийняття закону відбулося без концептуального визначення проблем розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже цьому не передувало політичне визначення суспільної проблеми [49, с. 36]. У 1992 р. було запроваджено інститут представника президента, оскільки на основі виконавчих комітетів рад областей, районів і міст Києва й Севастополя утворювалися державні адміністрації на чолі із представниками президента. Класичне місцеве самоврядування залишилось винятково на рівні населених пунктів. Такий дуалізм послабив ради як органи місцевого самоврядування і порушив вертикаль виконавчої влади. 26 березня 1992 р. була прийнята нова редакція Закону «Про місцеві ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування» під назвою «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування», відповідно

до якого місцеве самоврядування визначалося як «територіальна самоорганізація громадян для самостійного вирішення безпосередньо або через органи, які вони обирають, усіх питань місцевого життя в межах Конституції України, законів України та власної фінансово-економічної бази» [169].

Цікаво, що згідно з Законом України «Про формування місцевих органів влади і самоврядування» від 3 лютого 1994 р.: ради всіх рівнів оголошувалися органами місцевого самоврядування (ст. 1); голови рад (виняток – районні у містах) обиралися шляхом прямих виборів безпосередньо населенням і очолювали виконавчі комітети за посадою (ст. 3); скасовувався інститут представника президента – повноваження місцевих державних адміністрацій передавалися головам і виконавчим комітетам відповідних рад (ст. 8) [155]. У 1994 р. з метою проведення взаємних консультацій, вироблення узгоджених проектів рішень з найбільш важливих проблем економічної та соціальної сфери, а також з питань, що виникали у відносинах між центральними й місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, за ініціативою голів обласних, Київської та Севастопольської міських рад створено консультативно-дорадчий орган при президентові – Раду регіонів [49, с. 38].

Компромісу щодо пошуку системи місцевих органів державної влади і моделі місцевого самоврядування, адекватної реаліям української державності, було лише досягнуто у Конституційному договорі 1995 р. Зокрема, на рівні районів і областей було скасовано виконавчі комітети рад і запроваджено місцеві державні адміністрації (які здійснювали функції державної влади і виконавчих комітетів). Саме на цьому етапі відбулося первинне узгодження груп впливу стосовно впровадження політики реформування місцевого самоврядування та його системи [169].

У рамках першого етапу розвитку системи місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування формувалися шляхом виборів у 1990 і 1994 рр. Місцеві вибори, які відбулися 4 березня 1990 р., проходили на основі Закону «Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР» [110]. Особливостями цих виборів були такі позиції: 1) перші альтернативні вибори до рад Української РСР; 2) вибори відбулися одночасно із виборами народних депутатів Української РСР. Обирали депутатів до 25 обласних, 469 районних, 434 міських, 120 районних

у містах, 820 селищних і 8 996 сільських рад; 3) вибори відбувались за мажоритарною системою абсолютної більшості; 4) за результатами виборів намітилась тенденція до втрати Комуністичною партією України монополії на владу, оскільки на виборах до рад Львівської, Тернопільської й Івано-Франківської областей перемогу здобули непартійні кандидати, а комуністи опинилися в опозиції [70].

Своєю чергою, місцеві вибори, які відбулись 26 червня 1994 р., проводились на підставі Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад» від 24 лютого 1994 р. [109]. Особливостями цих виборів були такі позиції: 1) вибори проходили одночасно із позачерговими виборами президента; 2) голови місцевих рад (крім голів районних у містах рад) обирались безпосередньо виборцями; 3) висування кандидатів відбувалось виборцями як безпосередньо на зборах громадян, так і через політичні партії, рухи, а також їхні виборчі блоки та громадські організації, зареєстровані відповідно до законодавства, й трудові колективи; 4) обраним той вважався кандидат у депутати, який одержував на виборах найбільшу, порівняно з іншими кандидатами, кількість голосів виборців, які брали участь у голосуванні, але не менш як 10 % зареєстрованих виборців; 5) кандидат на посаду голови ради вважався обраним при додержанні вимог, передбачених для кандидата у депутати, за умови, якщо за нього проголосувало не менш, ніж 25 % зареєстрованих виборців; 6) вибори визнавались такими, що відбулися, якщо у них брало участь більше, аніж 50 % від загальної кількості зареєстрованих виборців [85, с. 125].

Другий етап реформування та розвитку системи місцевого самоврядування (1996–2014 рр.) розпочався після прийняття Конституції України 1996 р., в якій місцеве самоврядування отримало свій конституційний статус, стало однією з засад конституційного ладу України. 6 листопада 1996 р. в м. Страсбург (у Франції) від імені України була підписана Європейська хартія місцевого самоврядування (вона була ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р., після чого стала частиною національного законодавства України), а 21 травня 1997 р. – прийнято Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», що відповідно до положень Конституції України визначив систему і гарантії місцевого самоврядування, засади



та принципи організації, діяльності та відповідальності органів й посадових осіб місцевого самоврядування в Україні [59, с. 35]. У 1997 р. за пропозицією голів міських рад й Асоціації міст України було створено Координаційну раду з питань місцевого самоврядування – ще один консультативно-дорадчий орган при президентові. Цю структуру створили задля сприяння органам виконавчої влади у вирішенні питань державної підтримки місцевого самоврядування в Україні [49, с. 38–39].

У 1998 р. із метою спрямування діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади у вирішенні питань, пов'язаних із здійсненням місцевого самоврядування, з метою сприяння становленню і розвитку місцевого самоврядування Кабінет Міністрів України постановив створити консультативно-дорадчий орган – Міжвідомчу комісію з питань місцевого самоврядування при Кабінеті Міністрів України. До її складу ввійшли представники Секретаріату Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Асоціації міст України, Асоціації сільських, селищних і міських рад, Української асоціації місцевих і регіональних влад, органів місцевого самоврядування, науковці. Міжвідомча комісія з питань місцевого самоврядування була одним з основних «проводарів» державної урядової політики у сфері місцевого самоврядування. Водночас, враховуючи консультативно-дорадчий статус Міжвідомчої комісії (до речі, як і інших аналогічних органів, які були утворені при парламенті, президентові, уряді), вона фактично не наділялася публічно-владними повноваженнями, а, отже, не несла відповідальності за стан державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування в Україні [49, с. 40].

Впродовж 2000–2005 рр. функціонував консультативно-дорадчий орган при президентові – Національна Рада з узгодження діяльності загальнодержавних та регіональних органів та місцевого самоврядування, метою діяльності якої було підвищення ефективності заходів у сфері державного будівництва, забезпечення узгодженої співпраці органів виконавчої влади й органів самоврядування, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів у вирішенні найважливіших питань суспільно-політичного розвитку. У 2005 р. цю Національну Раду з узгодження діяльності загальнодержавних і регіональних органів та місцевого самоврядування ліквідовано.

Указом президента від 26 квітня 2005 р. було утворено Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку [148], котра, своєю чергою, у 2006 р. була перейменована в Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування [136]. Впродовж 2008–2010 рр. консультативно-дорадчим органом при президентові була Національна рада з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування [143; 147].

У рамках другого етапу реформування і розвитку місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування формувались шляхом виборів 1998, 2002, 2006 і 2010 рр. Чергові місцеві вибори, які відбулися 29 березня 1998 р., проводилися на підставі Законів України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних міських голів» від 14 січня 1998 р. [111] та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 12 лютого 1998 р. [108]. Особливостями чергових місцевих виборів 1998 р. були те, що: 1) вибори проходили одночасно з черговими парламентськими виборами; 2) вибори депутатів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, сільського, селищного, міського голови, а також депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим (АР Крим) проводилися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах; 3) вибори депутатів районної та обласної рад проводилися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах; 4) право голосу на місцевих виборах мали громадяни України, яким на день виборів виповнилося 18 років та які проживали на території відповідних сіл, селищ, міст, районів у містах; 5) право голосу на виборах депутатів Верховної Ради АР Крим мали громадяни України, які постійно проживали в АР Крим і яким на день проведення виборів виповнилося 18 років; 6) право висування кандидатів реалізовували виборці як безпосередньо шляхом самовисування, а також шляхом висування на зборах виборців за місцем їх проживання, трудової діяльності або навчання, так і через місцеві осередки партій, виборчі об'єднання місцевих осередків партій – блоки, громадські організації, що були легалізовані згідно з законодавством [85, с. 127].

Чергові місцеві вибори, які відбулися 31 березня 2002 р., вже проводилися на підставі Законів України «Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних,

міських голів» від 14 січня 1998 р. [111] та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим» від 12 лютого 1998 р. [108]. Особливостями чергових місцевих виборів 2002 р. були такі позиції: 1) проводилися одночасно з черговими парламентськими виборами; 2) проводилися за виборчою системою, яку застосовували на попередніх місцевих виборах: а) вибори депутатів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, сільського, селищного, міського голови, а також депутатів Верховної Ради АР Крим проводили за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах; б) вибори депутатів районної та обласної рад проводили за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах [85, с. 129].

Чергові місцеві вибори, які відбулися 26 березня 2006 р., вже проводилися на основі Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 6 квітня 2004 р. [107]. Особливостями чергових місцевих виборів 2006 р. були такі позиції: 1) прийняття єдиного виборчого закону для місцевих виборів стало позитивним кроком, адже сприяло уніфікації виборчих процедур і полегшило порядок організації, підготовки та проведення місцевих виборів, передусім в АР Крим; 2) одночасне проведення парламентських та місцевих виборів виявило низку негативних наслідків такого поєднання: а) велика кількість виборчих бюлетенів (на деяких виборчих дільницях їх було аж дев'ять) значно ускладнила свідомий вибір виборців під час голосування, а також зумовила великі черги на виборчих дільницях; б) перевантаженість роботою виборчих комісій, зокрема наявність двох видів списків виборців на виборчій дільниці – для парламентських і для місцевих виборів, дуже ускладнила їх роботу зі списками та забрала багато часу у день голосування; 3) вперше застосовано пропорційну виборчу систему жорстких списків при обранні депутатів Верховної Ради АР Крим, обласних рад, міст Києва та Севастополя, районних, міських та районних у містах рад; 4) вибори депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних, міських голів проводили за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі; 5) збільшено час голосування порівняно із попередніми місцевими виборами 2002 р. на 3 години (якщо за попередніх виборів голосування

тривало з 8 до 20 години, то на виборах 2006 р. – з 7 до 22 години); б) збільшено строк повноважень з 4 до 5 років усіх виборних осіб на місцевих виборах. Умовою збільшення цього строку для депутатів Верховної Ради АР Крим та сільських, селищних, міських голів було визначено набрання чинності відповідних змін до Конституції АР Крим та до Конституції України [85, с. 131].

Чергові місцеві вибори, які відбулися 31 жовтня 2010 р., проводили на підставі Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 10 липня 2010 р. [106]. Дата призначення виборів кілька разів переносилася. Причиною цього став різний строк повноважень сільських, селищних і міських голів (4 роки – залишився без змін) та місцевих рад (5 років – збільшено на 1 рік), який було запроваджено в 2004 р. змінами до Конституції України. Таким чином унеможлиблювалося одночасне проведення виборів до місцевих рад і виборів сільських, селищних та міських голів. Особливостями чергових місцевих виборів 2010 р. були такі: 1) місцеві вибори було проведено окремо від парламентських виборів, що суттєво збільшило увагу виборців до місцевих кандидатів та місцевих організацій політичних партій; 2) пропорційну виборчу систему жорстких списків при обранні депутатів Верховної Ради АР Крим, обласних рад, міст Києва та Севастополя, районних, міських та районних у містах рад було замінено на змішану (мажоритарно-пропорційну) виборчу систему, за якої половина депутатів від загального складу відповідної ради обиралася за виборчими списками від місцевих організацій партій у багатомандатному виборчому окрузі, а інша половина депутатів – за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах; 3) вибори депутатів сільських, селищних рад і сільських, селищних й міських голів лишилися без змін і проводилися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості в єдиному одномандатному окрузі; 4) строк виборчого процесу скорочено з 90 до 50 днів; 5) суттєво посилено роль Центральної виборчої комісії у здійсненні виборчого процесу на місцевих виборах [85, с. 133–134].

Третій етап розвитку системи місцевого самоврядування (2014–2020 рр.) був пов'язаний з реформою децентралізації влади в Україні. Основою децентралізації влади, яка ініційована в 2014 р. (хоча проекти подібних змін та реформи місцевого

самоврядування пропонувались і значно раніше, втім числі найвідоміший серед них авторства Р. Безсмертного ще від 2005 р., який чи не найбільше орієнтував Україну до перейняття польської моделі), стала трансформація законодавчого регулювання, зокрема Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (схвалена на підставі Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р.) [153]. Метою Концепції було визначення напрямів, механізмів та строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян. «Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» вказувала ж на те, що завданнями децентралізації були такі заходи: відхід від централізованої моделі управління в державі; забезпечення спроможності місцевого самоврядування; побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні; реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування; реалізація принципів субсидіарності й фінансової самодостатності місцевого самоврядування через створення системи об'єднаних територіальних громад/територіальних громад (ОТГ/ТГ<sup>3</sup>) [419].

А. Сербіна, В. Козіна і М. Бризіцький, проаналізувавши Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, виокремили її сім ключових завдань: 1) визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність і належну якість публічних послуг, що надаються такими органами та потрібної для цього ресурсної бази; 2) створення належних матеріальних, фінансових й організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень; 3) розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності (або ідеї організації публічної влади на місцях, відповідно до якої на базовому рівні виконуються всі повноваження, крім тих, які виконати неможливо чи неефективно та які з цих причин передаються на вищий рівень); 4) розмежування повноважень

---

<sup>3</sup> З 2015 р. термін «об'єднана територіальна громада» вживався щодо громад, які утворювалися добровільно відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». На громади, утворені урядом з 2020 р., цей закон вже не поширюється, а громади отримали рівні розширені повноваження, тому слово «об'єднана» до них застосовується.

між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади; 5) запровадження схеми державного контролю за відповідністю конституції і законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг; 6) максимальне залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя; 7) удосконалення координації діяльності місцевих органів виконавчої влади [161, с. 7–8].

Децентралізація влади мала стати ключовою в реалізації важливих системних завдань, що стосувались: зміни засадничих принципів суспільного розвитку; мотивації членів громад до покращення власного життя та до впливу на його якість через механізми самоврядування; прискорення економічного зростання завдяки повнішому й ефективнішому розпорядженню місцевими ресурсами розвитку; розширення меж ідентичності до рамок громади (становлення колективної ідентичності громади); залучення громад до ухвалення управлінських рішень у контексті регіонального і національного розвитку (розширення меж колективної ідентичності) [39, с. 99].

Тим не менше, в ході здійснення реформи децентралізації однією із проблем стала неефективна комунікація поміж владою та громадянами, що була зумовлена інформаційним вакуумом на місцях. Так, ще станом на серпень 2016 р. 30,8 % українців нічого про неї не знали, 12 % – добре знали про неї, а 54,1 % – щось про неї чули [40] (див. Додаток Д). У червні 2017 р. 19,9 % респондентів (на заході – 23,8 %, в центрі – 19,8 %, на півдні – 15,4 %, на сході – 18,5 %) відповіли, що добре володіли інформацією про ініціативи влади щодо децентралізації, 61,9 % опитаних (на заході – 57,9 %, в центрі – 66,8 %, на півдні – 53,6 %, на сході – 62,3 %) – щось чули про них, 18 % респондентів (на заході – 18,3 %, в центрі – 13,3 %, на півдні – 30,7 %, на сході – 18,7 %) – не володіли такою інформацією, а 0,2 % опитаних (на заході – 0 %, у центрі – 0,2 %, на півдні – 0,4 %, на сході – 0,5 %) – не відповіли [1]. Станом на серпень 2018 р. рівень обізнаності українців з реформою децентралізації трохи знизився. Добре знали, в чому полягає ця реформа 16 % (у червні 2017 р. таких було 20 %), щось чули – 60 % (у 2017 р. – 62 %). Відповідно, частка тих, хто нічого не знав про децентралізацію, зросла з 18 % до 23 %. Найбільше про реформу знали в центрі (загалом 83 %), найменше – на сході (53 %) [35] (див. Додаток Д).

Однак все-ж відомо, що реформа децентралізації влади в Україні передбачає зміни адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування, а також територіальної організації державної влади. Згідно із Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні адміністративно-територіальний устрій складається із трьох рівнів: 1) базового (адміністративно-територіальні одиниці – громади); 2) районного (адміністративно-територіальні одиниці – райони); 3) регіонального (адміністративно-територіальні одиниці – АР Крим, області, міста Київ та Севастополь) [153]. Територія адміністративно-територіальної одиниці є нерозривною. У межах адміністративно-територіальної одиниці не може бути інших адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня. Територія адміністративно-територіальної одиниці базового рівня визначається з урахуванням доступності основних публічних послуг, що надаються на території громади [153]. У 2015–2020 рр. в Україні в рамках реформи децентралізації влади утворювалися (об'єднані) територіальні громади шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ, міст (про мету, особливості формування та функціонування (об'єднаних) територіальних громад в контексті децентралізації більш детально див. підрозділ 4.2).

Другий етап децентралізації влади розпочався 12 червня 2020 р., коли Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням [88; 134] затвердив новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня, що мав забезпечити в Україні повсюдність юрисдикції органів місцевого самоврядування в межах території кожної з утворених спроможних територіальних громад [173]. Відтак було затверджено 1470 громад. Одна із останніх змін (станом на момент дослідження) сталась 12 серпня 2020 р., коли Соколівська громада Черкаської області була включена до Жашківської громади [149]. Таким чином громад стало 1469 (у тім числі 31 територіальна громада знаходилась на тимчасово окупованих територіях України, без врахування міст із спеціальним статусом Києва і Севастополя). Затвердження адміністративних центрів і територій територіальних громад АР Крим мали бути виконане після деокупації.

Залежно від того, місто, селище міського типу чи село є адміністративним центром, усі ОТГ в Україні розподіляють на міські, селищні і сільські. Найбільшу

кількість міських ОТГ створено в Донецькій (43) і Львівській (39), а найменшу – в Миколаївській (9) і Херсонській (9) областях (див. Додаток Е). Найвищі показники сільських ОТГ зафіксовано в Одеській (47), Дніпропетровській (41), Рівненській (40) і Черкаській (40), а найменші – в Луганській (5), Донецькій (9), Харківській (13) і Чернігівській (17) областях. Лідерами за кількістю селищних ОТГ є Харківська (26) і Дніпропетровська (25), а аутсайдерами – Чернівецька (7) і Донецька (14) області (див. Додаток Е).

17 липня 2020 р. постановою Верховної Ради України було створено нові райони – 136 районів (у тім числі 17 з них перебували на тимчасово окупованих територіях України) [154]. Одінемо на прикладі соціологічних опитувань рівень поінформованості та ставлення українців до укрупнення районів. Станом на серпень 2020 р. 76,4 % респондентів знали про рішення уряду та парламенту щодо укрупнення районів, з них 28,8 % знали про нові райони в областях, де проживали опитані, а 47,6 % знали лише загальну інформацію. Кожен п'ятий опитаний (21 %) не знав про таке рішення парламенту (див. Додаток Д). Найбільша частка опитаних, які не чули про рішення уряду та Верховної Ради про укрупнення районів, – це респонденти з центральних регіонів (27,7 %), а найменша – респонденти з західних регіонів (16 %) (Додаток Д). 36,2 % опитаних станом на серпень 2020 р. ще не визначилися стосовно підтримки ініціативи укрупнення районів і вказали про те, що будуть дивитися, як це рішення втілюватиметься на практиці. 30,3 % заявили про те, що вони не підтримають укрупнення районів (серед них 22,1 % респондентів повністю не підтримали цього, а 8,2 % респондентів – частково), натомість майже вдвічі менше тих респондентів, що підтримують таке рішення – 16,6 % (відповідно, 11,6 % + 5 %). Більше третини респондентів з центральних, південних, західних і східних регіонів заявили, що не визначилися щодо підтримки ініціативи укрупнення районів і будуть дивитися на те, як це рішення втілюватиметься на практиці. Найбільша частка опитаних, які повністю підтримали рішення про укрупнення районів, – це респонденти з західних регіонів (8,1 %), а найменша – з південних регіонів (2,5 %) (див. Додаток Д).

З прийняттям у липні 2020 р. постанови Верховної Ради України «Про утворення та ліквідацію районів» замість 490 адміністративних районів було утворено 136



нових районів (із урахуванням 10 районів в АР Крим). Проте не вдалося вийти на запланований мінімальний рівень щодо кількості населення одного району, про що засвідчувала наявність серед створених районів 19 адміністративно-територіальних одиниць з кількістю населення менше 150 тис. осіб [94, с. 22–23]. Посилилась також і диспропорція між найбільш й найменш населеними районами (кількість населення, приміром, Харківського району у 58 разів більша, аніж у Верховинському районі). Обласні центри стали адміністративними центрами восьми із десяти найбільших за населенням районів [94, с. 23]. Харківський район же за кількістю населення переважав 17 областей України. Окрім того, Харківський, Донецький, Одеський, Дніпровський і Львівський райони мали більшу кількість населення, ніж Волинська, Миколаївська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Чернівецька та Чернігівська області (див. Додаток Е). Кількість районів в межах областей коливалась від 3 (Тернопільська, Хмельницька, Чернівецька області) до 8 (Донецька, Луганська області).

У рамках реформи децентралізації місцеве самоврядування в Україні визначено як гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в рамках Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ та міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради і їхні виконавчі органи, а також через районні й обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ та міст (див. ст. 2 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [144]).

Відтак внаслідок реформи децентралізації система місцевого самоврядування в Україні включає: 1) територіальну громаду; 2) сільську, селищну і міську раду; 3) сільського, селищного і міського голову; 4) виконавчі органи сільської, селищної і міської ради; 5) районні та обласні ради, котрі представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; 6) органи самоорганізації населення. У містах із районним поділом за рішенням територіальної громади міста чи міської ради можуть утворюватися районні в місті ради. Районні в містах ради утворюють

свої виконавчі органи та вибирають голову ради, який одночасно є і головою її виконавчого комітету (ст. 5 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [144]).

Посади в органах місцевого самоврядування поділяються на три групи: 1) виборні посади, на які особи вибираються на місцевих виборах [118]; 2) виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою; 3) посади, на які особи призначаються сільським, селищним і міським головою, головою районної, районної у місті й обласної ради на конкурсній основі або за іншою процедурою, передбаченою законодавством України (ст. 3 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [144]). Головною посадовою особою в рамках територіальної громади села (добровільного об'єднання в одну територіальну громаду жителів декількох сіл), селища або міста є сільський, селищний або міський голова, який обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, й здійснює свої повноваження на постійній основі [144]. Строк повноважень сільського, селищного, міського голови, обраного на чергових виборах, становить п'ять років (ч. 2 ст. 141 Конституції України [55]). Сільський, селищний або міський голова: очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної, міської ради, головує на її засіданнях; не може бути депутатом будь-якої ради, суміщати свою службу діяльність з іншою посадою, втім числі на громадських засадах, займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської і суддівської практики з спорту) чи підприємницькою діяльністю. На сільських, селищних або міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом про статус депутатів рад. Повноваження сільських, селищних і міських голів можуть бути тимчасово покладені на керівника відповідної військово-цивільної адміністрації відповідно до Закону України «Про військово-цивільні адміністрації» (ст. 12 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [144]).

З метою створення в громадах умов для належного представлення інтересів усіх жителів у вирішенні питань місцевого значення до системи самоврядування було включено нову посадову особу – старосту [7, с. 18]. В Україні цей інститут був запроваджений 2015 р. Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних

громад». Впродовж 2015–2020 рр., як зазначає І. Беззуб, інститут старост пережив декілька трансформацій. З початком процесу об'єднання територіальних громад староста розглядався як певний «запобіжник» від вакууму влади у сільських населених пунктах ОТГ. Староста мав забезпечити вплив мешканців сіл та селищ на місцеву владу та наближення людей до адміністративних послуг. Внаслідок внесених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» і прийняття Закону України «Про місцеві вибори» староста обирався за мажоритарною системою відносною більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, до якого входила територія відповідного населеного пункту (села або селища) у складі об'єднаної сільської, селищної чи міської територіальної громади, на строк повноважень відповідної ради (на 5 років) і був членом виконавчого комітету цієї ради за посадою [7, с. 18; 145]. Староста розглядався як певна заміна сільських та селищних голів, відповідних місцевих рад та їхніх виконкомів, що припинили свою діяльність в результаті об'єднання громад [7, с. 18]. Спільним між головою ОТГ і старостою було те, що посада і голови, і старости була виборною. Голова обирався всією територіальною громадою, а староста – жителями відповідного старостинського округу [7, с. 18].

Згідно з даними Моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування станом на 10 вересня 2020 р. в уже створених ОТГ по всій Україні мало би бути 3207 старост, проте обрані з них у цей час були тільки 800 посадовців [74]. Найбільша кількість обраних старост тоді була зафіксована в Хмельницькій (204), Тернопільській (123), Одеській (57), Чернігівській (56), а також Дніпропетровській (49) областях, а найменша – в Сумській (1), Кіровоградській (3), Волинській (5), Закарпатській (7), Харківській (7), Вінницькій (9) та Херсонській (9) областях (див. Додаток Е).

У 2020 р. з Виборчого кодексу України було виключено положення про обрання старост виборцями, а також змін зазнали положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», якими визначався правовий статус старости. На сучасному етапі староста затверджується сільською, селищною або міською радою на строк її повноважень за пропозицією відповідного сільського, селищного чи міського голови,

що вноситься за результатами громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян, інших форм консультацій з громадськістю), проведеного у межах відповідного старостинського округу (ч. 1 ст. 54-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [144]). За словами керівника Донецького офісу Програми «U-LEAD з Європою» М. Ткача, звісно можна розмірковувати про опосередкований вибір старости, адже жителі округу вибирали голову громади, голосували за депутатів. Саме вони тепер приймають рішення від усієї громади. Таким чином щодо старост виходить так, що вплив жителів округу на нього послаблюється, а вплив голови громади посилюється і це змінює його роль у старостинському окрузі [172]. Також зауважимо, що старостинський округ утворюється відповідною сільською, селищною чи міською радою у складі одного або декількох населених пунктів (за винятком адміністративного центру територіальної громади), на території якого (яких) проживає не менше 500 жителів. При утворенні старостинських округів враховуються історичні, природні, етнічні, культурні й інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток таких старостинських округів та відповідної територіальної громади (ч. 4 ст. 54-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [144]). Саме депутати вирішують, скільки округів буде в громаді [172]. Кандидатура старости вноситься на громадське обговорення (громадські слухання, збори громадян або інші форми консультацій з громадськістю) сільським, селищним чи міським головою і вважається погодженою з жителями відповідного старостинського округу, якщо в результаті громадського обговорення (громадських слухань, зборів громадян чи інших форм консультацій з громадськістю) отримала таку підтримку у старостинському окрузі: 1) із кількістю жителів до 1,5 тис. – більше 20 % голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах; 2) із кількістю жителів від 1,5 тис. до 10 тис. – більше 17 % голосів; 3) із кількістю жителів від 10 тис. до 20 тис. – більше 14 % голосів; 4) із кількістю жителів від 20 тис. до 30 тис. – більше 10 % голосів; 5) із кількістю жителів більше 30 тис. – більше 7 % голосів жителів від загальної кількості жителів відповідного старостинського округу, які є громадянами України і мають право голосу на виборах. Водночас кандидатура старости відповідного старостинського

округу, не підтримана сільською, селищною або ж міською радою, не може бути повторно внесена для затвердження в цьому старостинському окрузі впродовж поточного скликання відповідної сільської, селищної чи міської ради (ч. 1 ст. 54-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [144]). Якщо до чергових виборів місцева рада вже діючої ОТГ призначить старост, то їх долю вирішуватиме вже новий склад депутатів та голова, а тому можуть залишити, а можуть призначити нову людину [172].

М. Ткач зазначає, що механізм затвердження старост схожий з призначенням заступників голови. Якщо між депутатами і головою громади цілковите порозуміння, то старостою стане та людина, яку бачить на цій посаді саме голова. Депутатами залишаться лише дати своє погодження. Закон і нині не визначає, коли саме мають бути призначені старости. Це може відбутись і на першій, і на другій сесії місцевої ради, а може бути й пізніше [172]. Важливіше те, що староста – член виконавчого комітету сільської, селищної або міської ради за посадою та працює в ньому на постійній основі (ч. 4 ст. 51 та ч. 2 ст. 54-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [144]). Відтак важливо те, що на практиці староста має допомагати людям у вирішенні буденних питань життя їхнього населеного пункту, забезпечувати розвиток територій, представництво інтересів жителів тощо. Ідеологічно ж він має допомагати голові і місцевій раді формувати цілісність громади, щоб люди, навіть попри відмінності у своїх звичаях та традиціях, відчували себе членами єдиної родини [171].

Повноваження старости поширюються на старостинський округ, тобто частину території (об'єднаної) територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», на якій розташовані один або кілька населених пунктів (сіл, селищ), крім адміністративного центру (об'єднаної) територіальної громади, визначеної сільською, селищною, міською радою з метою забезпечення представництва інтересів жителів такого населеного пункту (населених пунктів) старостою [89, с. 8]. З цього приводу М. Ткач підкреслює, що інститут старости існує для додаткового представлення інтересів жителів старостинського округу в місцевих органах влади. Місцева рада самостійно прописує функції старости

в ОТГ, затверджуючи відповідне Положення про старосту [172]. Як зазначає О. Бойко, перелік повноважень старости (див. Додаток Ж) не є вичерпним, адже у Положенні про старосту вказано, що кожна місцева рада може визначати також й інші повноваження старости [9].

З появою в об'єднаній громаді нової посадової особи – старости, – як зазначає О. Врублевський, виник і новий вид службових відносин – «голова ОТГ–староста». Спільним між головою ОТГ і старостою стосовно участі у засіданнях виконавчого комітету, на яких головує сільський, селищний, міський голова, є те, що кожен з них має право тільки одного ухвального голосу. Голова ОТГ, не зважаючи на його головування на засіданні виконкому, не має будь-яких інших переваг відносно решти членів виконкому, включаючи й старосту. Відмінним між головою ОТГ та старостою є обсяг їхніх повноважень, що визначені законодавством про місцеве самоврядування, і територія, на яку поширюється їхня юрисдикція. Так, повноваження голови дозволяють їх реалізовувати на усій території об'єднаної громади, тоді як юрисдикція старости здебільшого обмежується територією старостинського округу [28]. Хоча староста має декілька базових повноважень, які він здійснює за межами старостинського округу, зокрема: участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій; право гарантованого виступу на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій із питань, котрі стосуються інтересів жителів відповідного села, селища; представлення інтересів жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради шляхом участі у засіданнях виконавчого комітету (ч. 5 ст. 14-1, а також п. 1-3 ст. 54-1 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [144]).

З цього всього слідує, що староста є зворотнім зв'язком між місцевою владою та жителями округу, допомагає опрацьовувати документи, допомагає жителям надсилати запити до місцевої влади, а додатково слідкує за виконанням рішень місцевого самоврядування та процесами реалізації проектів розвитку на території старостинського округу тощо [172]. Раніше староста звітував перед жителями старостинського округу і був відповідальний перед ними за свою діяльність. Тепер

староста підзвітний місцевій раді і підконтрольний голові громади [172]. Зокрема, відповідно до ч. 6 ст. 54-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», староста є відповідальним і підзвітним сільській, селищній, міській раді та підконтрольним сільському, селищному, міському голові. Староста не рідше одного разу на рік, впродовж першого кварталу року, наступного за звітним, а на вимогу не менш як третини депутатів – у визначеній сільською, селищною, міською радою термін, звітує про свою роботу перед такою радою, жителями старостинського округу. Порядок звітування старости визначається Положенням про старосту [144].

Представницькими органами місцевого самоврядування в Україні поточно (чи станом на момент дослідження) є ради: 1) сільські, селищні та міські ради – органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади й здійснюють від їхнього імені й у їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені конституцією, законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами; 2) обласні та районні ради – органи місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ або міст у межах повноважень, визначених конституцією, Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» й іншими законами, і повноважень, переданих їм сільськими, селищними чи міськими радами [144]. Сільська, селищна чи міська ради з метою врахування історичних, національно-культурних, соціально-економічних й інших особливостей здійснення місцевого самоврядування на основі конституції і в рамках Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» може прийняти статут територіальної громади села, селища або міста. Цей статут територіальної громади підлягає державній реєстрації в центральному органі виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації (чи легалізації) об'єднань громадян й інших громадських формувань. Зауважимо, що невідповідність конституції та законам є підставою для відмови в державній реєстрації статуту територіальної громади (ст. 19 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [144]). Повноваження сільської, селищної або міської ради визначені ч. 1 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні», а повноваження районної та обласної ради – ч. 1 ст. 43 вказаного закону (див. Додаток II). Строк повноважень сільської, селищної чи

міської, районної чи обласної ради, депутати якої вибрані на чергових виборах, становить п'ять років (ст. 141 Конституції України [55]).

Виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі створення) рад є їхні виконавчі комітети, відділи, управління й інші створювані радами виконавчі органи. Виконавчі органи сільських, селищних, міських, районних у містах рад є підконтрольними та підзвітними відповідним радам, але з питань здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади – також додатково є підконтрольними відповідним органам виконавчої влади. У сільських радах, що представляють територіальні громади, які налічують до 500 жителів, за рішенням відповідної територіальної громади чи сільської ради виконавчий орган ради може не створюватись. У цьому разі функції виконавчого органу ради (крім розпорядження земельними та природними ресурсами) здійснює сільський голова одноособово (ст. 11 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» [144]).

У контексті змін територіальної організації державної влади, як зазначають А. Сербіна, В. Козіна та М. Бризіцький, місцеві державні адміністрації більше не виконуватимуть повноважень місцевого самоврядування та втратять чи не всі свої виконавчі функції. При цьому, швидше за все їх буде замінено інститутом префектів як представників держави на місцях, основними функціями яких будуть здійснення нагляду за додержанням конституції і законів України органами самоврядування та координація діяльності територіальних органів центральних органів виконавчої влади [161, с. 8]. Запровадження інституту префекта було передбачено в проекті Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2217а від 1 липня 2015 р. [130] (доопрацьований законопроект від 15 липня 2015 р.), ініціатором якого виступив тодішній президент України П. Порошенко. Законопроект, попередньо схвалений Верховною Радою України 31 серпня 2015 р., передбачав: 1) запровадження інституту префекта як представника центральної влади на місцях; 2) надання президенту права тимчасово зупиняти повноваження посадових осіб й органів місцевого самоврядування та призначати тимчасового державного уповноваженого; 3) надання парламенту права за поданням президента достроково припиняти повноваження посадових осіб й органів самоврядування та



призначати позачергові вибори у визначеному законом порядку у разі визнання Конституційним Судом України їхніх актів такими, що не відповідають Конституції України. Ці положення, як зазначає І. Мищак, викликали критику представників різних політичних сил й експертів, а головне – органів місцевого самоврядування, які вважали такі зміни порушенням їхніх прав і посяганням на гарантовану незалежність місцевого самоврядування [71, с. 3]. Відсутність згоди щодо усунення ключових критичних зауважень призвело до відкликання вищевказаного законопроекту, що сталось 29 серпня 2019 р.

На противагу, 13 грудня 2019 р. вже президент В. Зеленський зареєстрував у Верховній Раді законопроект № 2598 «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» [47]. Згідно із цим законопроектом префекти мали б стати представниками держави в округах і областях, у місті Києві. Префект мав би призначатись на посаду і звільнятись з посади президентом за поданням уряду. Строк перебування префекта на посаді в одному окрузі, області, місті Києві не міг би перевищувати трьох років. Префект під час здійснення своїх повноважень мав би бути підзвітний і підконтрольний президентові та урядові (ст. 118 конституції). Префект на відповідній території мав би виконувати такі функції: 1) здійснювати адміністративний нагляд за додержанням конституції і законів України органами місцевого самоврядування; 2) координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади та здійснювати адміністративний нагляд за додержанням ними конституції та законів України, актів президента й уряду України; 3) спрямовувати та координувати діяльність територіальних органів центральних органів виконавчої влади, забезпечувати їхню взаємодію із органами місцевого самоврядування в умовах воєнного і надзвичайного стану, надзвичайної екологічної ситуації; 4) вносити президенту подання про зупинення дії ухваленого радою, головою громади, окружною, обласною радою акту, що не відповідав конституції і створював загрозу порушення державного суверенітету, територіальної цілісності чи загрозу національній безпеці; 5) здійснювати інші повноваження, визначені законами України (п. 1–5 ч. 1 ст. 119 Конституції) [129]. Акти префектів, видані на здійснення повноважень, визначених п. 1 ч. 1 ст. 119, могли би бути скасовувані

президентом, видані на здійснення повноважень, визначених п. 2, 3 ч. 1 ст. 119, – урядом; видані на здійснення повноважень, визначених п. 5 ч. 1 ст. 119, – знову таки президентом, а у визначених законом випадках – урядом [129]. Враховуючи це, комітет Верховної Ради з питань правової політики рекомендував спрямувати президентський законопроект № 2598 до Конституційного суду. Водночас 16 січня 2020 р. в Офісі Президента повідомили, що глава держави вирішив відкликати цей законопроект про внесення змін до Конституції стосовно децентралізації влади та відправити його на доопрацювання, що й було зроблено 17 січня 2020 р.

Важливо, що в рамках третього етапу реформування і розвитку системи місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування формувались шляхом виборів 2014, 2015, 2017 і 2020 рр. Позачергові місцеві вибори в Україні відбулися 25 травня (одночасно з виборами президента України) і 26 жовтня 2014 р. 25 травня 2014 р. відбулися вибори 41 міського, 25 селищних і 189 сільських голів, а також депутатів 2 міських (Київської та Черкаської) і 3 сільських рад. 15 квітня 2014 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» [138]. Відповідно до ч. 5 ст. 8 цього закону місцеві вибори на тимчасово окупованій території не проводилися, а тому вибори голів сільських, селищних, міських рад в АР Крим і окремих районах Донецької та Луганської областей не відбулися.

Чергові місцеві вибори, які відбулися 25 жовтня 2015 р., проходили на основі Закону України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. [145]. Особливостями чергових місцевих виборів 2015 р. були такі позиції: 1) значний вплив на проведення виборів спричинила анексія Росією АР Крим та проведення Антитерористичної операції в окремих районах Донецької та Луганської областей. Як наслідок цього, близько 1,5 млн громадян України, які були внутрішньо переміщеними особами, через встановлення у законі вимоги проживати у межах відповідного територіального виборчого округу, не змогли проголосувати на місцевих виборах у цілком нових територіальних громадах; 2) місцеві вибори проходили у рамках децентралізації, внаслідок чого вперше відбулося обрання органів місцевого самоврядування в ОТГ; 3) уперше вибори депутатів обласних, районних, міських та районних у містах рад

проводилися за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділявся багатомандатний виборчий округ; 4) уперше встановлено вимогу, що представництво осіб однієї статі у виборчих списках кандидатів у депутати місцевих рад у багатомандатних виборчих округах мало становити не менше 30 % від загальної кількості кандидатів у виборчому списку; 5) виборчий бар'єр становив 5 % голосів виборців; 6) уперше вибори міського голови у містах, кількість виборців у яких дорівнювала чи була більшою, ніж 90 тис., проводилися за мажоритарною системою абсолютної більшості; 7) вибори старост (нової посадової особи у системі місцевого самоврядування) не проводились [85, с. 135–136].

На місцевих виборах (у тому числі в (об'єднаних) територіальних громадах), що відбулися 29 жовтня та 24 грудня 2017 р., застосовувались три різні типи виборчих систем: 1) мажоритарна система відносної більшості із голосуванням в одномандатних виборчих округах – для виборів депутатів сільських, селищних рад та сільських, селищних і міських (міст, кількість виборців у яких була меншою, ніж 90 тисяч) голів, а також сільських старост; 2) мажоритарна система абсолютної більшості з голосуванням в єдиному одномандатному виборчому окрузі – для виборів міських голів (міст, кількість виборців у яких дорівнювала чи була більшою, ніж 90 тисяч); 3) пропорційна виборча система із голосуванням в багатомандатному виборчому окрузі з закріпленням кандидатів – для виборів депутатів обласних, районних, міських, районних у містах рад.

Пропорційна виборча система із преференціями містила особливий порядок висування кандидатів та встановлення результатів голосування. Особливостями цієї системи були такі положення: 1) винятковим правом делегування кандидатів наділялися тільки місцеві організації політичних партій. Кандидати могли бути як членами партії, так і непартійними. Балотування у порядку самовисування в умовах застосування пропорційної системи передбачено не було, хоч це не узгоджувалось з міжнародними виборчими стандартами (зокрема з пунктом 7.5 Копенгагенського документа ОБСЄ, підписавши який Україна взяла на себе зобов'язання забезпечувати

право осіб на доступ до публічних посад в індивідуальному порядку, як і осіб та представників партій без дискримінації [326]). Разом з цим, право самовисування зберігалось для кандидатів у депутати сільських і селищних рад та кандидатів на посаду сільського, селищного й міського голови, старости; 2) на виборах депутатів міських рад місцева організація партії могла закріпити за кожним територіальним округом, створеним на виборах відповідної ради, одного кандидата із виборчого списку, а перший номер цього списку не закріплювався за жодним територіальним виборчим округом. Місцева організація партії не була зобов'язана висувати кандидатів у кількості, яка відповідала б кількості територіальних виборчих округів. На практиці це призводило до наявності округів без закріплених кандидатів. Якщо ж партія не надавала кандидата в певному територіальному виборчому окрузі, то виборець міг проголосувати тільки за партію. Виборчий бюлетень мав включати в себе назви місцевих організацій партій і прізвище висунутого ними кандидата в цьому окрузі. Тому виборець був зобов'язаний голосувати одночасно і за місцеву організацію, і за кандидата, закріпленого нею у територіальному виборчому окрузі, не маючи можливості розмежувати підтримку партії й кандидата чи обирати між декількома кандидатами від однієї партії. Це нівелювало сутність персоніфікованого голосування і принципу «відкритих списків»; 3) виборчий бар'єр для партій, які висунули своїх кандидатів до міських рад ОТГ, складав 5 %; 4) виборча система уможливила проходження до ради кандидатів, які не стали лідерами у своєму територіальному окрузі, натомість кандидати, які набрали найбільше голосів, залишалися без мандатів, якщо їхня партія не долала прохідний бар'єр чи отримувала недостатню підтримку виборців у межах багатомандатного округу [99].

Наслідком застосування такої пропорційної виборчої системи з преференціями стало спотворене представництво територіальних виборчих округів: в одних могло бути обрано декілька кандидатів, а в інших – жодного. Рівень особистої підтримки кандидата визначався залежно від кількості голосів виборців, отриманих місцевою організацією партії і кандидатом, висунутим нею у відповідному територіальному окрузі. Відповідно до цієї підтримки формувався рейтинг кандидатів у виборчому списку місцевої організації партії. Розподіл голосів між кандидатами від місцевої

організації партії здійснювався відповідно до їхньої черговості у виборчому списку, встановленій рішенням територіальної виборчої комісії на основі рейтингу. Таким чином, кандидати, закріплені партією за територіальними округами, порівнювалися за відсотками, які вони отримали в зовсім різних округах. Відсоток обчислювався від кількості голосів виборців, відданих у цьому окрузі за всі місцеві організації партій. Зважаючи на те, що враховувався саме відсоток, а не абсолютна кількість голосів виборців, могли виникати ситуації, коли мандат отримував кандидат із вищим відсотком підтримки партії, але з меншою кількістю голосів виборців, ніж кандидат від цієї ж партії в іншому окрузі. Відтак виборча система для обрання депутатів обласних, районних і міських рад (в тому числі в ОТГ) замість «відкритих списків» дозволяла виборцям голосувати за закритий партійний список і одночасно за єдиного кандидата при умові, якщо він/вона був наперед закріплений партією в кожному конкретному окрузі [99].

Цікаво, що напередодні місцевих виборів 2020 р. 45,2 % опитаних висловили готовність брати в них участь в якості виборців, а 12,3 % – в якості кандидатів. Найбільша частка респондентів, які були готові брати участь у виборах до органів місцевого самоврядування в якості кандидатів (18,1 %) та виборців (47,9 %), – це жителі західних регіонів України (див. Додаток Д). Самі ж чергові місцеві вибори відбулися 25 жовтня 2020 р. Через анексію АР Крим Росією у 2014 р. та окупацію окремих районів Донецької та Луганської областей, на цих територіях виборів не проводили. Згідно із Виборчим кодексом, що вступив в силу 1 січня 2020 р., на місцевих виборах застосовували такі виборчі системи: а) мажоритарна система відносної більшості у багатомандатних виборчих округах, на які поділяли територію відповідної територіальної громади – на виборах депутатів сільської, селищної чи міської ради (територіальних громад із кількістю виборців до 10 тис.) (ч. 1 ст. 192 Виборчого кодексу України [14]); б) система пропорційного представництва за відкритими виборчими списками місцевих організацій партій у територіальних виборчих округах, на які поділявся єдиний багатомандатний виборчий округ, – на виборах обласних, районних та районних у місті рад, а також депутатів сільської, селищної та міської ради (територіальних громад з кількістю виборців 10 тисяч і

більше) (ч. 2 ст. 192 Виборчого кодексу України [14]); в) мажоритарна виборча система відносної більшості в єдиному одномандатному сільському, селищному і міському виборчому окрузі, що збігався відповідно з територією села, селища, міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм чи територією сільської, селищної або міської територіальної громади (територіальна громада із кількістю виборців до 75 тис. осіб) – на виборах сільського, селищного чи міського голови (ч. 3 ст. 192 Виборчого кодексу України [14]); г) мажоритарна виборча система абсолютної більшості в єдиному одномандатному міському виборчому окрузі, що збігався із територією міста згідно з адміністративно-територіальним устроєм чи територією міської територіальної громади (міста з кількістю виборців 75 тис. і більше осіб) – на виборах міського голови (ч. 4 ст. 192 Виборчого кодексу України [14]).

Пропорційна система з відкритими виборчими списками мала такі особливості:

- 1) право висування списків кандидатів мали лише партії (їхні місцеві організації);
- 2) щоби претендувати на депутатські місця в місцевій раді, партії необхідно було набрати не менше 5 % від усіх голосів виборців, які взяли участь у голосуванні в межах округу, що охоплював територію всього міста (району чи області);
- 3) кожна партія формувала два типи списків кандидатів – загальний для всього міста (району чи області) і окремі для територіальних виборчих округів, на які ділилась територія міста (району чи області). Партія вносила всіх номінованих кандидатів до єдиного списку, самостійно встановлюючи порядок їхнього розміщення, а також одночасно закріплювала всіх кандидатів з єдиного списку (крім першого номера) в територіальних виборчих списках;
- 4) виборці голосували у рамках одного з територіальних округів, де обов'язково мали обрати партію (фактично весь партійний список), а також за бажанням відмітити конкретного кандидата в територіальному списку цієї же партії. Голосування за конкретного кандидата в територіальному окрузі давало можливість виборцю впливати на проходження окремих партійних кандидатів, а не лише партії в цілому;
- 5) під час встановлення результатів виборів кожна партія-переможець отримувала мандати пропорційно до кількості набраних голосів, а розподіл цих мандатів відбувався в два етапи: спочатку визначалися кандидати-переможці в територіальних списках (округах), а далі всі отримані і не розподілені

голоси виборців враховувалися для визначення обраних кандидатів на рівні єдиного партійного списку [91, с. 108]. Під час розподілу мандатів на рівні територіального округу до першої частини територіального виборчого списку включались кандидати, які отримали 25 % виборчої квоти та більше. До другої частини територіального списку включались інші кандидати, котрі не отримали 25 % квоти, за черговістю, визначеною партією. Незважаючи на те, що такий поріг був доволі надмірним для просування кандидатів, голоси виборців впливали на поділ мандатів у територіальному окрузі. Натомість розподіл мандатів у єдиному багатомандатному окрузі, які не були отримані партіями у територіальному окрузі, відбувався між кандидатами виключно за черговістю у списках, визначеною партіями. Таким чином, на другому етапі розподілу мандатів голоси виборців на підтримку кандидатів не впливали на їхнє просування в єдиному списку партій [91, с. 111–112].

У територіальних громадах із кількістю виборців менше 10 тис. осіб вибори депутатів місцевих рад проводились за мажоритарною виборчою системою відносної більшості із голосуванням у багатомандатних виборчих округах. Особливостями цієї виборчої системи були такі положення: 1) правом висунування кандидатів у громадах могли скористатися як організації партій, так і самовисуванці; 2) територія громади поділялась на багатомандатні виборчі округи, в кожному з яких мало бути обрано від 2 до 4 депутатів; 2) виборець мав право голосувати лише за одного кандидата, при цьому політичні партії могли одночасно висунути в одному окрузі більше одного кандидата, але не більше загальної кількості передбачених до цього округу мандатів; 3) для організацій партій була встановлена «м'яка» гендерна квота і вони були зобов'язані висунути не менше 30 % однієї статі у загальній кількості висунутих у громаді кандидатів [91, с. 18].

Проаналізувавши три етапи розвитку системи місцевого самоврядування в Україні, зазначимо, що для продовження реформи децентралізації влади необхідно вдосконалити нормативно-правову базу, а саме прийняти зміни до конституції та нові закони, зокрема такі, як: 1) «Про засади адміністративно-територіального устрою України». В рамках чинної конституції цей закон визначатиме засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів,

систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади й органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення реєстру адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів України; 2) «Про державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування»; 3) «Про місцевий референдум». Окрім того, в оновленій редакції потрібно прийняти такі закони, як «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації». У результаті повноваження між рівнями управління повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності, а жителі громад мають бути забезпечені механізмами та інструментами впливу на місцеву владу та участі у прийнятті рішень [82]. Відтак в цілому визначивши особливості формування та функціонування органів і системи місцевого самоврядування до та після запуску децентралізації влади в Польщі й Україні, актуальними є дослідження специфіки утворення і функціонування базового рівня місцевого самоврядування у них, про що йтиметься в наступному розділі дослідження.

### **Висновки до Розділу 3**

В цілому у розділі розглянуто і систематизовано особливості децентралізації влади в рамках поступу системи місцевого самоврядування у Республіці Польща та їхній вплив на Україну. При цьому, зроблено це у послідовному вигляді – спочатку на підставі аналізу визначених проблем у Польщі, а потім, у тому числі через їхнє врахування і вплив, в Україні. Так, розділ розпочато зі з'ясування історії розвитку та чинного стану структурування, формування і функцій системи й органів місцевого самоврядування та особливостей адміністративно-територіального устрою в Польщі, у тому числі хоча би частково на тлі досвіду інших країн Центрально-Східної Європи. Важливо, що історію й особливості формування і розвитку місцевого самоврядування у Польщі проаналізовано (і оглядово, і детально) та порівняно у



сторічному відтинку – з 1918 р. і до моменту завершення роботи, – але з особливим наголосом на періоді з кінця 80-х рр. XX століття до початку 20-х рр. XXI століття.

При цьому, у розділі запропоновано та систематизовано інформацію про: історичні, політичні та системні чинники розвитку місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою у контексті різних етапів поступу польської державності; параметри суспільно-політичного життя, поведінки населення та політичних режимів в умовах і за наслідками розвитку місцевого самоврядування в Польщі; динаміку зміни структури, рівнів і чисельності одиниць адміністративно-територіального устрою й органів та систем місцевого самоврядування у Польщі, зокрема в контексті спершу централізації, а згодом децентралізації/рецентралізації влади, а загалом у рамках вертикальних і горизонтальних відносин між національною і субнаціональною владою; особливості формування (всенародних чи невенсенародних виборів і призначень), відповідальності, уповноваженості, функціоналу й ресурсів органів місцевого самоврядування на різних етапах розвитку державності і різних рівнях адміністративно-територіального устрою в Польщі; параметри й наслідки політичних і міжінституційних відносин між органами влади на різних рівнях місцевого самоврядування та центрального урядування/адміністрації у Польщі.

У другій частині розділу увагу перенесено на проблеми передумов, параметрів і наслідків становлення й взаємозв'язку функцій і повноважень системи й органів місцевого самоврядування, децентралізації влади та адміністративно-територіального устрою в Польщі. Для цього розглянуто такі ключові дослідницькі та практичні питання, як: подолання наслідків ідеологічної й інституційної одноманітності, централізації і придушення місцевого розвитку та партикуляризму в умовах режимів «реального соціалізму» у Польщі; складові, етапи та послідовність заходів щодо децентралізації, деконцентрації, делегування, деволуції і регіоналізації влади у рамках поступу місцевого самоврядування в Польщі – спершу на гмінному рівні, а згодом на рівні повітів і воєводств; причини та зумовленість й етапи розвитку і розширення процесів децентралізації влади у Польщі за рахунок внутрішньої динаміки і зовнішньополітичних (зокрема євроінтеграційних) чинників; стартові та процедурні проблеми і дивіденди/наслідки політичної, адміністративної та

фіскальної децентралізації влади для різномірного розвитку, уповноваження й функціоналу місцевого самоврядування у Польщі.

Врешті, розділ завершено розглядом еволюції системи місцевого самоврядування в Україні та виокремленням чотирьох етапів його реформування та розвитку у період 1990–2021 рр. В рамках кожного етапу розглянуто нормативно-правову базу формування органів місцевого самоврядування і виділено особливості проведення місцевих виборів. При цьому, наголошено на тому, що внаслідок анексії у 2014 р. Криму та окупації окремих районів Донецької і Луганської областей Російською Федерацією, місцевих виборів у них не проводилося. Децентралізація влади, яка розпочалась у рамках третього і продовжилась в рамках четвертого етапів розвитку системи місцевого самоврядування в Україні й поки була двоетапною, сприяла змінам адміністративно-територіального устрою, територіальної організації державної влади і власне місцевого самоврядування.

У рамках децентралізації влади важливими системними завданнями в Україні було визначено такі: зміну принципів суспільного розвитку; розвиток мотивації членів громад до покращення свого життя і впливу на його якість через механізми самоврядування; прискорення економічного зростання завдяки ефективнішому і повнішому розпорядженню місцевими ресурсами розвитку; розширення рамок ідентичності до рамок громади (становлення колективної ідентичності громади); залучення громад до ухвалення управлінських рішень у контексті регіонального та загальнонаціонального розвитку (розширення меж колективної ідентичності). У ході здійснення реформи децентралізації в Україні однією з головних проблем стала неефективна комунікація між владою та громадянами. Впродовж реформи децентралізації влади в Україні вже утворювались (об'єднані) територіальні громади шляхом добровільного об'єднання суміжних територіальних громад сіл, селищ і міст. Ключовим наслідком другого етапу децентралізації влади в нашій країні стало затвердження у 2020 р. нового адміністративно-територіального устрою базового (рівня територіальних громад) та районного рівнів.

Положення, ідеї, результати та деякі висновки Розділу 3 частково відображено і деталізовано у публікаціях автора [17, 19, 20, 21, 22, 24, 762, 763].

## РОЗДІЛ 4

### ЕФЕКТИВНІСТЬ І НАСЛІДКИ ПЕРЕДАЧІ ДЕРЖАВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ «ЗГОРИ ВНИЗ» ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ НА СИСТЕМУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА РІВНІ ГРОМАД У РЕСПУБЛІЦІ ПОЛЬЩА Й УКРАЇНІ

#### **4.1. Особливості, практики й ефекти місцевого самоврядування у громадах в ході та за наслідками децентралізації влади у Республіці Польща**

Як зазначено у попередньому розділі дослідження, система місцевого або так званого територіального самоврядування в Республіці Польща є трирівневою, однак децентралізація влади у цій країні була передусім й ініціально спрямована на розвиток місцевого самоврядування в громадах – на так званому гмінному рівні урядування. Це зовсім не означає, що децентралізація влади не охопила повітового і воєводського рівнів адміністративно-територіального устрою Польщі, а лише вказує на те, що вона була первинно та концептуально сфокусована – з різних на те причин – саме на самоврядуванні у громадах/гмінах як найнижчому рівні місцевої влади у державі. Аналогічну, суміжну чи похідну логіку було реалізовано або принаймні теоретизовано й у випадку України, в якій у ході реформи децентралізації влади основний наголос було зроблено на поступовій модифікації та розвитку територіальних громад на місцях. Відповідно, це неодмінно зводить титульну тематику дисертаційної роботи, яка стосується місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади, до питань і проблем ефективності та наслідків передачі державних повноважень «згори вниз» та їхнього впливу на систему місцевого самоврядування найперше на рівні громад у Польщі й Україні, про що детально йтиметься в цьому та наступному підрозділах. Тому загальнотеоретично і концептуально у випадку Польщі, в тім числі у доповнення до вже запропонованого матеріалу, доцільно спочатку виокремити та наголосити про найзагальніші параметри і висновки з приводу ефектів децентралізації влади у контексті розвитку місцевого самоврядування, а після цього детально з'ясувати особливості самоврядування на гмінному рівні, сутність й ознаки муніципальної політики й опції, складові і наслідки децентралізації влади в громадах у цій країні.

Отож, за задумами і внаслідок децентралізації влади гміна (муніципалітет або комуна) майже відразу утвердилась у суспільно-політичному житті Польщі як головна чи, вірніше, базова форма місцевого самоврядування в громадах і децентралізованого управління місцевими справами, зокрема внаслідок найкращої обізнаності з потребами місцевого населення [450; 653] й наділення саме гмін більшістю децентралізованих функцій у громадах [722; 730] (це відрізняло Польщу від ситуації упродовж більшості історії незалежної України [313; 559; 697]). Річ у тім, що гміна теоретизувалась і типово практикується як владно-організаційна структура на місцях, основні завдання якої відповідають чи принаймні повинні відповідати її сприйняттю та можливостям як найближчих до громадян і загалом громадянського суспільства, в тім числі унаслідок очікуваного врахування соціальних, політичних, економічних, культурних зв'язків [189]. Зокрема, з одного боку, на противагу державі, однак, з іншого боку, на бодай часткове виконання (але не створення) – винятково в рамках закону і під свою відповідальність – ключових обов'язків і функцій польської держави на місцях [370; 442; 484, с. 253], водночас за умови, що гмінному самоврядуванню (законодавчо і реально) гарантовано системну й організаційну автономію у формі публічної влади в державній і приватній сферах, яка охороняється в судовому порядку, але не порушує принципів єдності держави і загального блага в державі [450; 483].

При цьому, публічно-правова автономія польської гміни означає, що вона є децентралізованою структурою чи одиницею державної влади, котра діє відповідно і в рамках, встановлених національним законодавством та власною політичною волею, вираженою у статутній формі її виборними органами, або волею членів територіальної громади, вираженою у форматі виборів, місцевого референдуму й інших варіантів суспільно-політичної участі на місцях [189]. Посилюється роль гміни і тим, що вона є не просто базовою формою самоврядування у громадах, а виконує всі повноваження або має презумпцію інших компетенцій у системі самоврядування за умови, якщо вони не закріплені за іншими територіальними одиницями [245; 452; 480; 797]. Це вписується в логіку, згідно з якою гміною у Польщі, починаючи ще з 1990 р. [276], вважають автономну громаду місцевого самоврядування, яка автоматично складається з жителів цієї громади (в тім числі іноземців й осіб без громадянства – по факту

проживання) і відповідної території цієї громади [443; 451, с. 58; 653; 688]. Особливо історично важливо це у контексті того, що саме на рівні спершу винятково гмін у Польщі було запроваджено виборні органи місцевого самоврядування [729] (про це йшлося у попередньому розділі). Чинно ж у Польщі всі рішення про будь-які зміни адміністративно-територіальних організацій та одиниць приймаються винятково на центральному рівні, але у випадку гмін завжди, як регламентовано конституційно та політично, лише внаслідок консультацій із місцевими громадами [730].

Виходячи із цього, очевидно, що особливості, практики й ефекти місцевого самоврядування у громадах в ході і за наслідками децентралізації влади у Польщі розкриваються через з'ясування параметрів організаційної структури і менеджменту, завдань, функцій і повноважень, фінансів і доходів, а також політичних й соціально-економічних наслідків гмінного рівня самоврядування у цій країні тощо (про вибори й формування органів влади у гмінах вже йшлося в попередньому розділі). Як уже зазначалось вище, гміна у Польщі передбачає наявність самоврядної громади на певній території, а відсутність будь-якого з цих чинників засвідчує про відсутність місцевого самоврядування на рівні громади, бо у такому випадку не виявляються такі специфічні ознаки та процеси, як соціальні і ділові зв'язки, які забезпечують здатність гміни виконувати суспільні завдання, а також уніфіковане просторе розташування гміни [328]. З цього слідує, що жителі гміни становлять інтегровану спільноту зі спільною суспільною свідомістю, похідною від певних місцевих умов, завдяки яким громада здатна вибудовувати, організовувати і виконувати завдання [653]. Фактично кожний член такої спільноти бере участь у функціонуванні гміни на відносно однакових умовах і може користуватись її цінністю й ресурсами так само, як і інші. Інакше кажучи, організаційно, діяльнісно та функціонально кожна гміна охоплює все населення або принаймні «первинне ядро» населення, яке проживає на її території, а також людей, які там тимчасово перебувають [310, с. 39]. Саме через це кожна гміна наділена правосуб'єктністю і гарантованим судовим захистом своєї автономії у публічно-правовому та приватно-правовому аспектах [328, с. 98].

На підставі цього гміна може володіти власним майном, управляти ним, брати зобов'язання, вступати у правовідносини з органами державної влади, а також мати

і розв'язувати з ними суперечки [653]. Річ у тому, що номінально гміна незалежна від державного апарату, формує власну внутрішню організацію та структуру, вибирає свої представницькі органи влади на місцях (про це детально йшлося у попередньому розділі) та створює локальне законодавство (субординоване й уточнююче акти на національному рівні) [436, с. 488]. Зокрема, до складу гміни входять/можуть входити такі структурні й організаційні елементи, як територія, мешканці (незалежно від їхньої активності), владні структури, демократично вибрані органи влади у громаді, організаційні підрозділи (приміром, бюджетні установи та підрозділи, допоміжні підприємства, спеціальні засоби) [489, с. 25], а кожна гміна специфічна завдяки своїй єдиній системі розселення і простору та усталеним суспільно-політичним і соціально-економічним зв'язкам [489, с. 27], які гарантують їй відносну незалежність. При цьому, організаційна незалежність й автономія громад у Польщі є різноаспектною, зокрема організаційною та персональною (гміни мають власні органи та структури влади й можуть призначати представників муніципальної адміністрації в установи та підприємства), економічною (гміни наділені власними ресурсами, включаючи право власності, оподаткування та фінанси), адміністративною (гміни мають право приймати адміністративні підзаконні акти і надавати адміністративні повноваження у рамках повноважень, встановлених національним законодавством), політичною (гміни наділені можливостями реального та вільного суспільно-політичного вибору й участі на основі критеріїв місцевих інтересів) тощо [436, с. 489].

Організаційно, територіально та структурно встановлено і відомо, що польські гміни законодавчо поділяють на міські, сільські й сільсько-міські (про це частково йшлося у попередньому розділі). У рамках такого формального регулювання в тих чи інших гмінах можуть додатково створюватись різні допоміжні підрозділи, які притаманні для різних видів муніципалітетів/громад. Примітно і те, що розмаїтими є також назви деяких гмінних органів влади тощо та допускається відокремлення муніципалітетів особливого характеру, що найперше стосується оздоровчих і курортних місцевостей та громад [189]. При цьому, створення, злиття, поділ і ліквідація гмін, демаркація їхніх кордонів, їхні назви та місця проживання/географія регулюються винятково постановами та розпорядженням національного уряду Польщі, хоча й за

наслідками попереднього громадського та експертного розгляду, обговорення та консультування. З іншого боку, організаційна структура та повноваження гмін у Польщі неодмінно фіксуються в їхніх статутах, затверджених місцевими радами. В цілому ж спільним для всіх гмін у Польщі є те, що: органами прийняття рішень та контролю за їхнім виконанням є гмінні або місцеві ради (які до 2018 р. вибирали на чотири роки, а з 2018 р. вибирають на п'ять років – детально див. Додаток В, а також попередній розділ), що складаються з радників/депутатів (пропорційно чисельності населення – за певними квотами), спікера і від одного до трьох віце-спікерів, комітетів і комісій (обов'язково ревізійної), а також працюють сесійно (у рамках чергових чи позачергових сесій); органами виконавчої влади є одноособові голови гмін (з різними найменуваннями залежно від населення громад), які вибираються всенародно (до 2002 р. це були колегіальні виконавчі комітети, які формувались у гмінних радах – детально див. Додаток В і попередній розділ), що виконують рішення гмінних рад, готують проекти рішень гмінних рад та порядок їхнього виконання, відповідають за утримання муніципальної власності, виконання місцевих бюджетів, а також загалом за керування поточними справами громад і їхнє представництво тощо, щоправда підконтрольно саме гмінним радам; діяльність органів влади у громадах публічна (через можливість громадян отримати інформацію й документи та бути присутніми на засіданнях рад), а гласність може бути обмежена тільки правовими актами [189; 515, с. 106–130; 614].

Також, як зазначено вище, спільною для польських гмін вважається можливість реально керувати своїми активами через різні допоміжні відділи, організації та структури: їх можуть створювати як самостійно гміни, так і гміни за дорученням органів державної влади. Наприклад, публічні послуги на рівні громад доволі часто надають такі суб'єкти гмінного самоврядування, як бюджетні одиниці, місцеві адміністративні одиниці, комунальні підприємства [717], але найпоширенішими є саме перші, особливо у випадку, якщо вони стосуються державних фінансів. При цьому, польське законодавство визначає бюджетні одиниці як ті одиниці державних фінансів, які не мають юридичного статусу, покривають свої витрати безпосередньо з державного бюджету, а всі отримані доходи перераховують на рахунки місцевих

органів влади у громадах [244]. Своєю чергою, місцеві адміністративні одиниці здійснюють ті державні послуги, які оплачуються додатково, покриваючи їх операційну вартість за рахунок доходів, хоча вони можуть мати профіцит, дефіцит або нульовий фінансовий результат. Відповідно, місцеві адміністративні одиниці, створювані або ліквідовувані за актами рад гмін, фактично є самостійними організаціями, проте під час свого функціонування вони залишаються частиною комунальної інфраструктури, не мають юридичного статусу, а тому їхня діяльність здійснюється від імені гмін і за рахунок відповідальності гмін [717]. Врешті, комунальні підприємства розпочали з'являтися у Польщі близько 1996 р., зокрема внаслідок перетворення бюджетних одиниць на комунальні одноакціонерні товариства чи, інакше кажучи, внаслідок комерціалізації окремих підрозділів бюджетних одиниць [767] з формуванням інших конфігурацій керівництва й управління [476, с. 32].

В цілому це означає, що гміна є самостійним економічним утворенням, зокрема у суспільстві, що базується на ринковій економіці, а тому вона намагається сприяти місцевому розвитку та потребам у тій чи іншій громаді, в тому числі на засадах економії, ефективності та результативності [490; 502, с. 71; 716; 775, с. 23]. Однак у рамках з'ясування параметрів організаційної структури і менеджменту на гмінному рівні самоврядування, це не розв'язує основної проблеми у цьому розрізі – дилеми інституційної ефективності проти стабільності органів місцевого самоврядування, причому що теоретично [180; 226; 378; 387; 747; 761], що практично і на прикладі країн Європи [341; 712; 753; 760; 777], в тому числі у польських громадах [536]. Чи не головна причина у тому, що гміни – як і загалом всі інші рівні місцевого самоврядування – у Польщі є дуже різноманітними, зокрема за своїм соціально-економічним потенціалом та історико-культурним тлом. Як наслідок, деякі гміни у Польщі характеризувались і/чи чинно характеризуються низькою стабільністю й більшою інституційною ефективністю, а інші – навпаки тощо, хоча усереднено в Польщі кращою є ситуація зі стабільністю гмін у виконанні своїх базових завдань, а не з їхньою ефективністю (особливо у гмінах Східної Польщі, котрі найменше ефективні на відміну від гмін Західної і Південно-Західної Польщі [536]). При цьому, не простежено жодної системної і сталої відмінності у цьому контексті між різними



номінальними типами гмін – міськими, сільськими й сільсько-міськими. Водночас, на противагу, помічено хоча б часткову залежність між інституційною ефективністю органів місцевого самоврядування у громадах та стабільним виконанням ними поставлених функцій і завдань.

Цікаво відзначити, що у функціональному розрізі для Польщі традиційно не властиві малі місцеві громади, які конституують гміни, та загалом територіальна роздробленість муніципального/гмінного рівня. Адже у цій державі немає гмін із населенням, менше 1 тис. осіб, і майже немає гмін, чисельність населення яких менша 2 тис. осіб. Саме завдяки цьому польські гміни відносно широко уповноважені, в тому числі на тлі порівняння з іншими рівнями урядування в цій країні [648; 730], що нещодавно почало ставати реальністю в українських умовах (про що детально буде зазначено у наступному підрозділі нашого дослідження). Доповнюється це тим, що про значний і звикло зростаючий функціонал гмін у Польщі доводиться говорити, починаючи ще з 1990 р. – першого етапу реформи адміністративно-територіального устрою та децентралізації влади, – адже відтоді у країні поступово зростають витрати (у частках від ВВП) місцевих громад, а місцеві службовці та посадовці все більше і більше стають залежними й підзвітними виборним місцевим радам (навіть попри те, що останні електорально мінливі [204; 729]), а не міністерствам центрального уряду, національному парламенту чи президентові тощо. Цей ефект виявився стійким на тлі чи внаслідок того факту, що у Польщі гмінну й децентралізаційну реформи було в первинному вигляді ініційовано та проведено відносно швидко і майже відразу після краху режиму «реального соціалізму» [497, с. 204–205], чим майже автоматично було встановлено, а згодом й імплементовано впливовий функціонал місцевих громад.

Враховуючи все вищесказане, дуже важливо те, що завдяки правосуб'єктності й автономії польські гміни/громади можуть брати участь у підприємницькій торгівлі та вступати у правовідносини з органами державної влади, зокрема на рівноправних засадах [653]. Крім того, у Польщі законодавчо встановлено (законом «Про гмінне самоврядування»), що гміна виконує громадські завдання від свого власного імені і в рамках колективної відповідальності за це [189, с. 90]. При цьому, сфера діяльності, яку здійснюють гміни, включає всі суспільні завдання, які мають місцеве значення,

але за рамками регулювання повноважень інших органів влади та самоврядування [427, с. 105]. Такі завдання гмін розподіляють на власні та поставлені чи призначені [429; 436, с. 488] (урядовою адміністрацією як ті, що походять від іншого органу влади, чи добровільно обумовлені на підставі угод з компетентними органами державної адміністрації [245]), але в цілому вони повинні задовольняти колективні потреби та суспільну користь для громад [189; 245; 498; 717].

З огляду на це, завдання і функції гмін треба структурувати на ті, що стосуються: технічної інфраструктури громад, постачання електроенергії, житла, транспорту, ринку і торгівлі, соціальної інфраструктури в громадах, медицини, освіти, культури, фізичного виховання й спорту, громадського і просторово-екологічного порядку та безпеки в громадах (з деталями можна ознайомитись у відповідному законодавстві, а передусім у законі «Про гмінне самоврядування», а також – з приводу ексклюзивних функцій гмін – у Додатку Г) [245; 388; 517; 619; 743]. На цій підставі вчені часто виділяють такі функції польських гмін, як організаційно-правова, адміністративно-правова, соціально-економічна, комунально-правова й управлінська, а самі гміни суто функціонально поділяють на сільськогосподарські, промислові, обслуговувальні та туристичні, а також на їхні комбінації [653; 796, с. 35]. При цьому, як вказано вище, частину завдань виконують самі гміни, а частину – допоміжні відділи, організації та структури, в тому числі приватні концерни або неурядові організації [476, с. 32; 792; 793], яким гміни делегують ці завдання і функції, надаючи конкретні активи, зокрема землю, нерухомість та рухоме майно [277; 717]. Крім того, у випадку, коли гміни не спроможні самостійно виконувати свій певний функціонал і завдання, закон передбачає спільну роботу гмін. Так чи інакше, але саме через це і свій широкий функціонал гміни постають активними учасниками громадського, економічного та суспільно-політичного життя у Польщі, чия впливовість може бути обмежена лише законодавчо [299]. Хоч, на противагу, останнім часом у випадку Польщі деякі політики та науковці помічають тенденції до своєї «рецентралізації» влади, зокрема до послаблення функцій, повноважень й автономності гмінного самоврядування [434].

Часто такі процеси є політизованими і зумовленими політичними наслідками децентралізації влади й розвитку гмінного самоврядування у Польщі, зокрема на тлі

розмаїтих відносин між центральною/національною владою і політичними елітами у громадах, а також унаслідок розвитку й урізноманітнення форм суспільно-політичної участі, зокрема виборів (їхні атрибути та правила аналізувались у попередньому розділі) і гмінних референдумів. Головна специфіка муніципального референдуму у Польщі в тому, що це – прямий спосіб здійснення громадянами влади з важливих для громади питань, участь в якому можуть брати винятково жителі територіальної громади, які мають право голосу [189]. Номінально у Польщі передбачено обов'язкові і факультативні гмінні референдуми, які є облігативними щодо питань оподаткування громадян і дострокового припинення повноважень органів влади на місцях [189; 515], але можуть, за запитом, стосуватись й інших проблем місцевого розвитку і громади. Важливо те, що гмінні референдуми вважають правомочними, якщо у них беруть участь не менше 30 % зареєстрованих у тій чи іншій громаді виборців. Однак це не стосується місцевих референдумів стосовно звільнення органів влади (гмінних рад та голів гмін), які були раніше сформовані за наслідками всенародних виборів, оскільки задля того, щоби вони були правомочними, явка на референдумі повинна становити не менше 3/5 від явки на відповідних місцевих виборах, де ці органи були створені. При цьому, результат гмінного референдуму вважається остаточним, якщо одне із рішень, яке виноситься на референдум, набирає більше половини дійсних голосів виборців у гміні, а у випадку оподаткування – не менше 2/3 дійсних голосів виборців [567, с. 64–65].

У виборчому же зрізі політичних наслідків розвитку гмінного територіального самоврядування в Польщі уваги заслуговують деякі додаткові тенденції, які суттєво відрізняють політичний процес на національному рівні та політичний процес на рівні громад. Серед таких тенденцій чи не в першу чергу потрібно виокремлювати факти персоналізації політики й деполітизації, департизації і технократизації політичного процесу у рамках гмінного (муніципального) самоврядування в Польщі. Персоналізація чи персоніфікація суспільно-політичного життя на гмінному рівні характеризується «поясненням й охопленням політичних подій у «персональних» категоріях», а відтак їхнім трактуванням як результатів навмисних дій і символічних об'єктів окремих осіб або лідерів [595; 740; 766, с. 168], які виконують важливі соціальні і політичні

ролі [454; 455; 684]. При цьому, персоналізація політичного процесу на гмінному рівні відбувається як у вузькому, так і в широкому розумінні, зокрема, відповідно, у структурі сучасних виборчих кампаній та у процесі прийняття політичних рішень тощо [190]. Доповнюється розуміння персоналізації політики на гмінному рівні і тим, що про неї доцільно розмірковувати, принаймні у випадку Польщі, як про деполітизацію і департизацію або, інакше кажучи, як про безперервне зростання значення індивідуальних акторів на тлі зменшення значення політичних груп, рухів і партій тощо [453; 547, с. 27–28; 598, с. 42], принаймні в електоральному сенсі та в контексті пошукованих і займаних посад [689].

Це особливо очевидно стало із 2002 р., коли у Польщі було ініційовано та імplementовано законодавство про всенародні вибори одноосібних органів виконавчої влади у гмінах – на заміну невсенародно виборним колегіальним органам до цього, – адже, з одного боку, місцеві вибори стали привабливішими, а, з іншого боку, вони почали інтенсивніше вказувати на соціальні і політичні запити у громадах [190; 285; 344; 391, с. 38; 723]. Це зумовило професіоналізацію й умовну технократизацію місцевого державного управління у гмінах, головню за рахунок значної деполітизації і департизації виборчого процесу/урядування у громадах [188, с. 77–78] й, паралельно, зростання значення та суспільно-політичного іміджу непартійних або «не зовсім партійних» лідерів на місцях (звісно, що не скрізь, але переважно у більшості гмін за винятком великих міст), з приводу чого незадоволеним був і досі залишається національний рівень польського політикуму [373; 376; 402, с. 91; 596].

Доповнюється це тим, що не лише голови виконавчої влади у гмінах, однак й більшість польських місцевих політиків у радах не належать до жодної політичної партії, а самі партії вкрай слабо присутні на місцевих виборах [737]. Це релевантно й у тому випадку, коли вибори до гмінних рад відбуваються за пропорційною системою списків із преференціями та паритетними списками, які також типово непартійні [332]. Саме тому ситуація з приводу деполітизації та департизації місцевих виборів і їхніх результатів на рівні громад у Польщі ще більше посилилась після електоральної кампанії та голосування 2014 р., адже від тоді мажоритарну систему відносної більшості почали застосовувати у значно більшій кількості гмін, зокрема

у всіх гмінах без прав повітів та незалежно від їхнього населення, а пропорційну систему списків – у значно меншій кількості гмін, тобто якраз винятково у гмінах з правами повітів [374; 375; 718]. Відповідно, за результатами гмінних виборів 2014 р. незалежні або непартійні кандидати у депутати отримали приблизно 75 % мандатів у радах [618], а частка непартійних голів гмін узагалі становила аж понад 80 % [374]. Подібно у 2018 р. частка непартійних переможців-депутатів у гмінах із населенням до 20 тис. осіб становила понад 73 %, у гмінах з населенням більше 20 тис. осіб – понад 47 %, а серед голів гмін – узагалі майже 77 % [572; 787].

При цьому, у меншин гмінах (найперше сільських) така непартійність є цілковито безумовною, оскільки в них відсутні місцеві структури й осередки політичних партій і це здебільшого вважається «нормальним». Натомість у більших гмінах (переважно міських і сільсько-міських) успіх непартійних політиків зумовлений тим, що із цього приводу існує мовчазна згода та підтримка партійних осередків, котрі навмисно не висувають кандидатів у виборні органи влади в громадах [372]. Тим не менше, навіть така «тактична поведінка» партій повинна розглядатись як важливий симптом слабкості партій на місцях – на гмінному рівні політики [373; 376]. З іншого боку, політичні партії, які представлені на національному рівні польської політики, мабуть розуміють такий стан справ, а тому свідомо йдуть на подальше зниження частки непартійної репрезентації у місцевих громадах – винятково на гмінному рівні, – зокрема щоб це не позначалось на результатах функціонування партій на центральному рівні, в тому числі через відповідне реформування виборчих систем у гмінах, які сприяють – в польських реаліях – саме непартійності місцевої політики та суттєвій локалізації/денаціоналізації місцевих політичних арен й еліт [374; 474]. Але навіть попри це чи завдяки цьому для Польщі, зокрема від запуску гмінної реформи в 1990 р. й досі – після низки модифікацій – притаманний досить високий і стабільний рівень довіри населення до муніципального рівня урядування та децентралізації влади на місцях – у громадах, – причому він є значно вищим, аніж рівень підтримки влади на національному/центральному, воєводському та повітовому рівнях політики [732].

Крім політичних або суспільно-політичних наслідків і чинників, окрему увагу в контексті гмінного самоврядування на тлі децентралізації влади у Польщі треба

приділяти також фінансам і доходам у громадах та соціально-економічним наслідкам децентралізаційних процесів у гмінах. При цьому, роблячи спробу оцінити правові і фінансові норми, які визначають фінансову незалежність чи принаймні автономію територіального самоврядування у цій країні – передусім на рівні гмін, – потрібно відповісти на питання про взаємозалежність між обсягом фінансової незалежності чи автономії та можливістю її реалізації у діяльності тієї чи іншої громади [463; 716]. У цьому контексті потрібно зазначити, що рівень фінансування гмін прямо, хоча й не односторонньо, залежить від доходів у громадах, зокрема від доходів мешканців гмін і доходів господарських суб'єктів на території гмін, які розглядаються як майно відповідних гмін. Інакше кажучи, це означає, що економічний розвиток громад безпосередньо впливає на власність гмін, рівень індустріалізації та життя місцевих громад. А вже з цього неодмінно слідує, що фінансова незалежність у формі децентралізованої системи доходів та фінансова автономія видатків гмін є умовою належного виконання доручень громад органами територіального самоврядування, включаючи соціально-економічну діяльність тощо. Саме у цьому сенсі можливе забезпечення умов політичної чи адміністративно-територіальної децентралізації влади, які врешті-решт доволі успішно досягаються у Польщі, через що гміни дійсно виконують покладені на них завдань і ретранслюють колективні інтереси громад.

Однак становлення системи муніципальних фінансів у Польщі було зовсім не простим і зовсім не одномоментним. Важливо, що радикальні зміни у фінансовій системі в контексті саме запуску реформи децентралізації влади й адміністративно-територіального устрою у Польщі були здійснені ще в 1991 р. та включали у себе декілька дій. По-перше, гмінні бюджети було вперше в історії Польщі відділено від своєрідного національного бюджету, за який відповідальним був центральний уряд, на підставі чого в країні зникло поняття зведеного бюджету, яке на практиці було передусім способом підпорядкування місцевих бюджетів центральному бюджету. По-друге, гміни отримали значну кількість дискреційних/прямих повноважень щодо визначення податкових ставок та звільнення від місцевих податків, а це при тому, що в той час надходження від місцевих податків становили приблизно 20 % від сумарних надходжень до державного бюджету. По-третє, в цей час вперше було

каталогізовано, впорядковано та стабілізовано, зокрема у формі єдиного закону, перелік місцевих податків і надходжень. По-четверте, вперше було застосовано не суб'єктивовані, а об'єктивовані інструменти та засади впорядкування трансфертів загального призначення і вирівнювання, чим було якщо не унеможливлено, то дуже суттєво мінімізовано політичні маніпуляції у розподілі ресурсів [730]. У результаті цього в Польщі, звісно що, не було створено ідеальної системи місцевих фінансів на рівні гмін, але було здійснено першу та дуже інтенсивну спробу в цьому напрямі і вона суттєво переважала за якістю ту систему, яку застосовували до 1990 р. [730].

Що стосується формування та наповнення системи фінансування і фінансової автономії у гмінах, то в цьому контексті визначальне значення мають передусім доходи у польських громадах, структура, стабільність та економічні джерела яких можуть бути і є різними, зокрема за рахунок місцевих податків, дотацій (субсидій) і трансфертів (грантів та акцій тощо), в тому числі з державного бюджету [221; 297; 698], але які визначають діапазон фінансової самостійності у здійсненні громадами власної економіки і фінансової активності [353; 546; 716]. Річ у тім, що передусім обсяг і джерела доходів гмінного самоврядування (регулюються законом «Про доходи органів місцевого самоврядування» від 13 листопада 2003 р.) є основою створення бюджетів гмін, яких достатньо або не достатньо для виконання покладених на гміни державою і суспільством завдань, а також завдань, запланованих самими гмінами. У цьому зрізі потрібно уточнити, що польська система доходів громад є змішаною – як і в будь-якій країні ЄС, – бо вона ґрунтується на власних доходах гмін (переважно від місцевих податків і власних активів громад) та на ресурсах/коштах, які передаються з державного бюджету у вигляді загальних і цільових дотацій та субсидій, а також часток податків на прибуток фізичних осіб і підприємств [381]. Доповнюється або ускладнюється це тим, що гміни не наділені політичним та владним суверенітетом в економічних питаннях, а тому встановлення пропорцій із-поміж децентралізацією та централізацією фінансових ресурсів у гмінах, а також між їхньою концентрацією і деконцентрацією є прерогативою національних/центральных органів влади – передусім парламенту, – які функціонують від імені суверенної держави, а не організованої місцевої громади.

При цьому, єдиним податком, який дійсно має важливе значення у фіскальному плані, є податок на нерухомість або доходи від ринку нерухомості [296; 297; 382; 698], бо інші податки на рівні гмін (зокрема сільськогосподарський, лісовий, на транспортні засоби, на цивільно-правові операції, податкові картки) у структурі бюджетів мають лише символічне фіскальне значення [395]. Примітно і те, що місцеве самоврядування на рівні, вищому від гмін – у повітах і воєводствах, – не отримує жодних надходжень від місцевих податків або податків у громадах, щоправда за винятком податку на доходи фізичних осіб і прибуткового податку з юридичних осіб, які фактично є так званими спільними податками у Польщі [594]. Як наслідок, загалом гмінний рівень місцевого самоврядування у Польщі характеризується найвищим рівнем фінансової незалежності – порівняно з повітовим і воєводським, – який обчислюється питомою вагою (яка, щоправда, очікувано повинна бути більшою) власних доходів, бо частка трансфертних надходжень з державного бюджету на всіх рівнях польського місцевого самоврядування становить більше 50 %. Цікаво й те, що серед гмін найкраща ситуація у містах з правами повітів, адже у них частка власних доходів становить не менше 35 %, при тому що частка трансфертів з державного бюджету – близька до 55 % [395]. Решту становлять інші джерела доходів гмін, зокрема спадщини, заповіти, пожертви, відсотки за позики і місцева дебіторська заборгованість тощо [481; 517] (детально див. Додаток Г).

Водночас примітно, що польські гміни дуже суттєво відрізняються за частками власних доходів у структурах місцевих бюджетів, оскільки загалом серед усіх гмін ця частка становить приблизно 35–38 %, а у випадку сільських гмін – 25–27 %, де, на противагу, понад дві третини бюджетів становлять загальні й умовні гранти, трансферти, субсидії і дотації [546] як від держави, так і з передвступних фондів, структурних фондів і фондів згуртування ЄС (причому така ситуація властива Польщі впродовж усього періоду після запуску реформи децентралізації влади [727, с. 315–318]). У цьому сенсі місцеві громади можуть претендувати на європейські кошти на покращення інфраструктури, а також на охорону довкілля, розвиток туризму і культури – на суми до 80 % від вартості проектів, але за умови, що гміни фінансують проекти на суми, не менші 20 % від їхньої загальної вартості [311; 727].



Все це означає, що децентралізація влади, яка відносно рано ініційована та здійснюється у Польщі, не є цілковито ефективною, особливо у фінансовому зрізі, бо вона в реальності не створює сумірних (хоча й веде до рівних теоретично) умов функціонування не просто різних гмін, а й різних типів гмін. При цьому, у значно кращому положенні опиняються міські гміни й, особливо, гміни з правами повітів, у найгіршому – сільські гміни, а в проміжному – сільсько-міські гміни [608]. Важливе, а інколи визначальне значення у цьому контексті має врахування таких чинників, як місце/географія (більш західне чи більш східне) розташування гмін, успадкована гмінами інфраструктура, логістично-територіальне розміщення гмін (зокрема у центрі, в передмісті чи на периферії тощо, а також залежно від відстані до основних транспортних шляхів), природне середовище гмін (а відтак і їхні цінності, традиції та політико-правовий статус), рівні і типи економічної діяльності гмін й попередні результати цієї діяльності в гмінах [252; 298; 357; 546; 607; 700]. Простежується це у такій простій, але важливій залежності, за якою громади з хорошими історичними й географічними (більше територіально західними) умовами, але менш активними органами влади на місцях асоціюються з кращими показниками розвитку і доходів, ніж громади зі сприятливими характеристиками урядування, але відносно поганими історичними, установчими й географічними (більше територіально східними) умовами [546; 608; 708; 742]. Це, своєю чергою, означає, що децентралізація влади у Польщі не повністю враховує та розв'язує дилеми розмаїття і різновекторності інфраструктурного та соціально-економічного розвитку громад, а також недостатньо стимулює їх вирішувати наявні проблеми розвитку поточно та в майбутньому.

Разом із цим, з'ясування функцій і повноважень, фінансової специфіки та соціально-економічних наслідків гмінного самоврядування у Польщі дає, на думку цілої низки дослідників, підстави не лише для номінальної класифікації гмін на міські, сільські та сільсько-міські, а й для функціональної класифікації гмін, втім числі за послугами, які вони надають, та соціально-економічними результатами, яких вони досягають унаслідок децентралізації влади [207–211; 260; 303; 397; 439; 542; 644; 695; 713; 714]. Тим паче, що вже узвичаєна адміністративно-територіальна та статистична класифікація гмін на міські, сільські й сільсько-міські

дуже часто ускладнює і навіть унеможлиблює отримання задовільних інтерпретацій та порівнянь, оскільки три згадані категорії громад не відображають реальних морфологічних, функціональних, соціально-економічних залежностей [692; 694].

Найрепрезентативнішою в цьому сенсі є дедуктивно-індуктивна функціональна класифікація гмін для моніторингу просторового розвитку польських науковців П. Шлешинські і Т. Коморніцкі [479; 690–695], які запропонували виокремлювати такі види/категорії гмін, як: а) ядра функціональних районів міст-воєводських центрів; б) зовнішні зони ядер функціональних районів міст-воєводських центрів; в) ядра функціональних районів субрегіональних міст; г) зовнішні зони ядер функціональних районів субрегіональних міст; д) міста-багатофункціональні центри; е) гміни з розвинутою транспортною функцією; є) гміни з іншими відносно добре розвиненими неагропромисловими функціями; ж) гміни з інтенсивно розвинутою агропромисловою функцією; з) гміни з помірно розвинутою агропромисловою функцією; и) екологічно розвинені гміни (з ухилом на захист довкілля та природи). Серед них у Польщі, приміром станом на 2014 р.: найбільше кількісно було гмін із помірно розвинутою агропромисловою функцією, а найменше – гмін як ядер функціональних районів міст-воєводських центрів; найбільшою була сумарна площа гмін з помірно розвинутою агропромисловою функцією, а найменшою – гмін як ядер функціональних районів субрегіональних міст; найбільшим було сумарно населення гмін як ядер функціональних районів міст-воєводських центрів, а найменшим – гмін з розвинутою транспортною функцією (детально див. Додаток К).

Враховуючи це, цілком очевидно, що запропонована класифікація гмін суто теоретично може бути корисною як для аналізу соціально-економічних процесів у ході децентралізації влади, так і передусім для диференціації гмін за виконуваними ними функціями. Практично ж результати функціональної класифікації засвідчують значну мозаїчність польського простору за наслідками децентралізації влади й розвитку гмінного рівня самоврядування у цій країні, в тому числі за функціями та рівнем соціально-економічного розвитку громад. Саме тому підтверджено, що децентралізація влади не може бути єдиним й односпрямованим інструментом підвищення ефективності урядування і надання послуг у рамках розвитку місцевого

самоврядування, в тому числі у Польщі, оскільки вона спроможна зумовлювати доволі різмаїті ефекти у різних громадах [546; 637]. Вони, своєю чергою, рано чи пізно потребують пом'якшення нерівномірних наслідків [364]. Але щоб перевірити це припущення, зосередимось на параметрах, наслідках, ризиках і перспективах формування та функціонування територіальних громад у рамках децентралізації влади в Україні, а після цього – на прогнозах розвитку й перспективах збільшення ефективності децентралізації влади як чинника розвитку місцевого самоврядування в нашій країні.

#### **4.2. Формування і функціонування територіальних громад в рамках децентралізації влади в Україні**

У контексті з'ясування параметрів, наслідків, ризиків і перспектив формування й функціонування територіальних громад у рамках децентралізації влади в Україні, треба відзначити, що реформу децентралізації в Україні було розпочато значною мірою з огляду на незадовільну спроможність переважної більшості органів місцевого самоврядування з-поміж приблизно 11 тис. місцевих рад, які існували до 2014 р., здійснювати власні та делеговані їм повноваження на належному рівні [161, с. 8].

Важливо те, що об'єднання громад у спроможніші утворення в нашій державі проводилось з метою: підвищення якості надання публічних послуг; покращення управлінської ефективності; сприяння демократії участі [336, с. 3]. Підвищення спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ)<sup>4</sup> для сприяння демократії участі можна назвати двояким. Оскільки органи місцевого самоврядування у великих громадах набувають відповідальності за більшу кількість функцій щодо надання публічних послуг, зростає ймовірність того, що громадяни звертатимуть більше уваги на місцеву політику. В умовах густонаселених громад із більшою кількістю мешканців створюються, зокрема, кращі умови для ведення змістовних політичних дискусій та залучення громадян до діяльності органів самоврядування [322; 734].

<sup>4</sup> З 2015 р. термін «об'єднана територіальна громада» вживався щодо громад, які утворювалися добровільно відповідно до Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад». На громади, утворені урядом з 2020 р., цей закон вже не поширюється, а громади отримали рівні розширені повноваження, тому слово «об'єднана» до них застосовується.

Реформа децентралізації влади у 2019 – першій половині 2020 рр. (на відміну від її ініціальної стадії) проходила під гаслами форсованого об'єднання громад відповідно до перспективних планів об'єднання і проведення чергових виборів до органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі. Умовами задля зміни розподілу повноважень між громадами й адміністративно-територіальними одиницями регіонального та субрегіонального рівнів визначено такі параметри: 1) управлінське, організаційне та матеріально-фінансове посилення громад, яке зумовлює потребу внесення змін у законодавчі акти щодо місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцях; 2) курс України на європейську інтеграцію та зобов'язання, які були взяті нашою державою щодо імплементації засад і принципів місцевого самоврядування, що спричинює коригування регіональної політики та здійснення місцевого самоврядування; 3) потреба реагувати на внутрішні і зовнішні суспільно-політичні виклики для нашої державності, що зумовлюють необхідність урахування особливостей проходження цієї реформи у різних регіонах [39, с. 5]. Водночас потрібно зазначити, що деяка форсованість та адміністративний спосіб проведення реформи часто наштовхувалися на спротив чинних місцевих органів виконавчої влади (насамперед районного рівня) і членів громад, які не бачили себе у новому адміністративному поділі [39, с. 5].

При цьому, ключовими нормативно-правовими актами стосовно формування ОТГ в рамках першого етапу реформи децентралізації (2014–2019 рр.) були такі: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. та Методика формування спроможних територіальних громад від 8 квітня 2015 р. [137; 141]. З цього приводу А. Сербіна, В. Козіна та М. Бризіцький, після того, як проаналізували Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», виділили п'ять етапів добровільного об'єднання територіальних громад в нашій державі: 1) висування ініціативи і направлення пропозиції суміжним радам; 2) розгляд пропозиції про об'єднання; 3) підготовка, обговорення та схвалення проекту рішення; 4) правова експертиза проекту і прийняття рішення про об'єднання; 5) призначення перших виборів у громадах [160] (див. Додаток Е). Проаналізуймо кожний із цих етапів детальніше.

У рамках першого етапу ініціаторами добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ або міст могли бути: 1) сільський, селищний чи міський голова; 2) не менше, ніж третина депутатів від загального складу сільської, селищної або міської ради; 3) члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи; 4) органи самоорганізації населення відповідної території (за умови представлення ними інтересів не менше, ніж третини членів відповідної територіальної громади) (ч. 1 ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]). Пропозиція щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад повинна була містити такі складові і компоненти: перелік територіальних громад, що об'єднувалися, із зазначенням відповідних населених пунктів; визначення адміністративного центру об'єднаної територіальної громади та її найменування (ч. 2 ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]). Сільський, селищний і міський голова забезпечував вивчення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та її громадське обговорення, яке проводилося впродовж 30 днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подавалася до відповідної ради на наступну сесію задля прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи (ч. 3 ст. 5 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]). Порядок проведення громадського обговорення з питань, передбачених Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», визначався сільською, селищною чи міською радою (ч. 4 ст. 5) [137]. Сільський, селищний чи міський голова після прийняття відповідною радою рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад надсилав пропозицію про об'єднання сільському, селищному чи міському голові суміжної територіальної громади (ч. 1 ст. 6 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]) [160, с. 11].

Другий етап передбачав, що селищний, міський голова суміжної територіальної громади (тієї, що отримала пропозицію про об'єднання) забезпечував вивчення пропозиції та її громадське обговорення. Обговорення проводилося впродовж 30

днів з дня надходження такої пропозиції. Після завершення громадського обговорення пропозиція подавалася до відповідної ради на наступну сесію задля прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника (представників) до спільної робочої групи чи про відмову в наданні згоди (ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]). У випадку прийняття рішення про надання згоди на добровільне об'єднання, голова, який ініціював об'єднання, приймав рішення про утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад та інформував про це відповідні обласну раду й обласну державну адміністрацію. Спільна робоча група формувалася з однакової кількості представників від кожної територіальної громади, що об'єднувалися. Утворення спільної робочої групи вважалось початком процедури добровільного об'єднання територіальних громад (ч. 3 ст. 6 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]) [160, с. 11].

У рамках третього етапу спільна робоча група готувала проекти відповідних рішень стосовно добровільного об'єднання територіальних громад (ч. 4 ст. 6 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]). Проекти рішень, підготовані робочою групою, підлягали громадським обговоренням. Громадські обговорення у кожній територіальній громаді забезпечував відповідний сільський або ж селищний голова впродовж 60 днів. Після проведення обговорень проекту рішення про добровільне об'єднання відповідний голова вносив питання про його схвалення на розгляд сільської, селищної чи міської ради. Питання про схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад розглядалося сільськими, селищними чи міськими радами впродовж 30 днів з дня його внесення на їхній розгляд і з врахуванням результатів громадського обговорення (ч. 3 ст. 6, ч. 2 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]) [160, с. 12].

Своєю чергою, четвертий етап передбачав, що вже після схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання, відповідна місцева рада у п'ятиденний строк подавала обласній державній адміністрації цей проект для надання висновку щодо

його відповідності конституції та законам України (ч. 3 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]). Після цього вже обласна державна адміністрація впродовж 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення готувала висновок, що затверджувався розпорядженням голови обласної державної адміністрації (ч. 4 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]). У випадку відповідності проекту рішення стосовно добровільного об'єднання територіальних громад конституції і законам України сільські, селищні чи міські ради приймали рішення про добровільне об'єднання територіальних громад (ч. 5 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]). Водночас у випадку встановлення невідповідності проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад конституції та законам України обласна державна адміністрація повертала його на доопрацювання (ч. 6 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]) [160, с. 12].

Врешті-решт, у рамках п'ятого етапу у випадку прийняття радою рішення про добровільне об'єднання сільський, селищний, міський голова територіальної громади, в якій було ініційовано питання про добровільне об'єднання територіальних громад, звертався до обласної державної адміністрації із пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної або міської ради та відповідного сільського, селищного чи міського голови в установленому законом порядку (ч. 7 ст. 7 Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]). Обласна державна адміністрація впродовж 10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об'єднання територіальних громад у випадку їхньої відповідності висновку, передбаченому ч. 4 ст. 7, зверталася до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови (ч. 8 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [137]). Своєю чергою, об'єднана територіальна громада вважалася утвореною із дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що прийняли рішення про добровільне об'єднання територіальних громад і за умови відповідності таких рішень висновку, передбаченому

ч. 4 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (ч. 1 ст. 8) [137]. Водночас у момент призначення відповідних перших виборів рішення рад про добровільне об'єднання вважалося повністю вичерпаним [160, с. 12].

Натомість вже у 2016 р. прийнято постанову Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад», якою було врегульовано питання внесення змін до перспективних планів формування територій громад областей, подання таких змін на розгляд уряду та офіційного підтвердження складу об'єднаних територіальних громад, включених до відповідного перспективного плану [21; 131]. У 2020 р. на виконання вимог Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» до Методики було внесено зміни [132]. Відповідно до Методики означено, спроможні територіальні громади – це територіальні громади сіл (селищ або міст), котрі в результаті добровільного об'єднання здатні самостійно або через відповідні органи місцевого самоврядування забезпечити належний рівень надання послуг, зокрема у сфері освіти, культури, охорони здоров'я, соціального захисту, житлово-комунального господарства, з урахуванням кадрових ресурсів, фінансового забезпечення та розвитку інфраструктури відповідної адміністративно-територіальної одиниці» [21; 101]. Таким чином цілком очевидно, що сьогодні в Україні спроможна територіальна громада – це громада, в якій місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктура та кадрові ресурси є достатніми для вирішення її органами місцевого самоврядування питань місцевого значення, передбачених законодавством, в інтересах жителів громади [21; 101].

Враховуючи це, органи місцевого самоврядування в територіальних громадах в Україні здійснюють такі базові функціональні повноваження: планування розвитку громади та формування бюджету; економічний розвиток, залучення інвестицій та розвиток підприємництва; управління земельними ресурсами; надання житлово-комунальних послуг (теплопостачання та водовідведення, управління відходами, утримання об'єктів комунальної власності); утримання вулиць і доріг на території громади; громадська безпека силами муніципальної поліції; пожежна охорона; організація пасажирських перевезень на території громади; соціальні послуги в громадах; адміністративні послуги через центри їхнього надання (звісно в громадах);



управління школами та дитсадками; утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків; первинна медична допомога [81].

Разом із цим примітно, що специфіка формування структури органів місцевого самоврядування територіальних громад почала залежати від наявного кадрового ресурсу та потреб жителів громад [48; 100]. Тому в рамках реформи децентралізації влади урядом України ухвалено Концепцію реформування системи професійного навчання державних службовців, голів місцевих державних адміністрацій, їхніх перших заступників та заступників, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 974-р), а також План заходів стосовно реалізації зазначеної Концепції, розрахований на 2018–2020 рр. (розпорядження Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 342-р).

Враховуючи це, головними завданнями забезпечення фактичної, а не формальної спроможності територіальних громад у масштабах держави було визначено такі, як: 1) мінімізація ризику визнання урядом нових ОТГ спроможними суто із огляду на необхідність прискорення темпів формування ОТГ; 2) оцінка фактичної спроможності тих уже сформованих ОТГ, які не виконували свої розширені повноваження щодо надання базових публічних послуг на належному рівні. Якщо ОТГ було сформовано без урахування рекомендацій затвердженого урядом перспективного плану області, то Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» вважався не порушуваним. А тому й уряд не був зобов'язаний визнавати відповідну ОТГ спроможною. Відповідно, така ОТГ могла не отримати очікуваних повноважень і фінансових ресурсів [39, с. 12]. Важливо й те, що після схвалення проекту рішення про добровільне об'єднання відповідна місцева рада могла подавати зазначений проект до обласної державної адміністрації для надання висновку щодо його відповідності конституції та законам України. У випадку позитивного висновку місцеві ради приймали рішення про добровільне об'єднання територіальних громад. Натомість у випадку негативного висновку відповідна обласна державна адміністрація повертала проект на доопрацювання. Якщо рішення про добровільне ОТГ було ухвалено, то

місцеві ради зверталися до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії стосовно призначення перших виборів депутатів сільської, селищної, міської ради та відповідного сільського, селищного, міського голови в установленому порядку. Відповідно до ч. 1 ст. 8 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад» ОТГ вважалася утвореною від дня набрання чинності рішеннями всіх рад, що приймали рішення про добровільне об'єднання територіальних громад [137].

Однак вже згідно з п. 3 Методики (в редакції від 24 січня 2020 р.) формування спроможних територіальних громад здійснювалося з урахуванням таких чинників: 1) здатності органів місцевого самоврядування вирішувати суспільні питання, які належали до їхньої компетенції, задля задоволення потреб населення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 2) історичних, географічних, соціально-економічних, природних, екологічних, етнічних, культурних й інших особливостей розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць тощо; 3) розвитку інфраструктури відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 4) фінансового забезпечення відповідних адміністративно-територіальних одиниць; 5) трудової міграції населення; 6) результатів попередньої оцінки рівня спроможності тих чи інших спроможних територіальних громад; 7) оптимальних мереж соціальної інфраструктури та доступності публічних послуг у відповідних сферах [132].

Важливо те, що спроможними громадами вважалися такі, в яких проживало не менше, ніж 3 тис. осіб. Окрім того, у спроможній територіальній громаді обсяг надходжень від податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) на одну людину повинен був становити не менше, ніж 30 % від обсягу надходжень від податку на доходи фізичних осіб на одну особу загалом по країні [39, с. 13] (див. Додаток Е). Це доволі важливо, адже індекс податкоспроможності є коефіцієнтом, який визначає рівень спроможності наповнення податками відповідного бюджету порівняно з аналогічним середнім показником по Україні (у розрахунку на одну людину за надходженнями ПДФО). Частка місцевих податків та зборів не менше, ніж 10 %, означає, що така частка у власних доходах ОТГ повинна бути не нижчою однієї десятої частини від усіх надходжень цього бюджету.

Саме у цьому контексті потрібно констатувати (як і у випадку Польщі), що одним з головних аспектів функціонування територіальних громад в нашій державі є фінансова спроможність таких громад. Певний рівень фінансової спроможності насамперед є результатом бюджетного та податкового реформування. Т. Куценко та Я. Сіренко з цього приводу вказують, що бюджетна децентралізація влади була найбільш ефективним і дієвим способом забезпечення усіх аспектів спроможності громад з метою формування їхньої фінансової автономії [64, с. 128]. Розмежування повноважень між центральними й місцевими органами влади у рамках бюджетної децентралізації влади передбачала два взаємозв'язаних процеси: розподіл видаткових зобов'язань і дохідних джерел за рівнями бюджетної системи – державний, місцевий, регіональний; визначення обсягу повноважень, у межах яких органи влади могли визначати свої видатки та доходи. Реальний рівень децентралізації в політичному, адміністративному та фінансовому аспектах в Україні почав неодмінно залежати від рівня завершеності цих процесів як окремішньо, так і загалом [64, с. 127].

Саме у цьому контексті Т. Куценко та Є. Дударенко виділили такі напрями реформи бюджетної децентралізації в Україні: забезпечення бюджетної незалежності та фінансової самостійності місцевих бюджетів; стимулювання територіальних громад до об'єднання і формування спроможних територіальних громад; закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів; децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності; надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях; визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання [63, с. 67].

Слідуючи цій логіці, надзвичайно вагомим результатом реформи бюджетної децентралізації влади в Україні постало закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів і розширення дохідних джерел загального фонду місцевих бюджетів, що стосувалися і бюджетів територіальних громад. З цього приводу було здійснено такі заходи: 1) встановлено єдині нормативи відрахувань загальнодержавних податків (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток підприємств)

за кожною ланкою бюджету; 2) відмінено індикативне планування Міністерством фінансів показників місцевих бюджетів; 3) передбачено формування єдиного кошика доходів загального фонду; 4) розширено перелік джерел доходів загального фонду; 5) замінено систему балансування доходів і видатків місцевих бюджетів системою вирівнювання податкоспроможності територій [21; 63, с. 70].

Паралельно з цим важливо, що місцеві бюджети почали мати такі основні групи джерел доходів, як: частина загальнодержавних податків; місцеві податки і збори; неподаткові надходження; міжбюджетні трансферти – субвенції та дотації [175]. До місцевих бюджетів громад надходить лише частка деяких загальнодержавних податків і зборів. Серед податків, частина з яких доходить до громад, – податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), податок на прибуток підприємств, рентна плата за використання природних ресурсів, акциз на спирт, алкоголь, тютюн, паливо тощо. Однак частка надходжень різна. Наприклад, з ПДФО до бюджетів територіальних громад надходить 60 %; з рентної плати за користування надрами – 3 %; від акцизу на пальне – 13,4 %. Окрім того, місцева влада збирає свої податки і збори – єдиний податок, податок на майно, збір за місця для паркування та туристичний збір. Ще одне важливе джерело доходів для місцевого бюджету – неподаткові надходження (прибутки комунальних підприємств, штрафи, адміністративні збори і платежі чи плата за послуги, які надають бюджетні установи). До місцевих бюджетів, зокрема, зараховують штрафи за порушення законодавства про працю. Крім того, громада отримує фінансові кошти з інших бюджетів – державного чи місцевих (міжбюджетні трансферти, які можуть виявлятися у форматі різного роду субвенцій та дотацій). Наприклад, заробітну плату педагогам виплачують коштом освітньої субвенції із державного бюджету. Своєю чергою, з обласного бюджету громадам теж надходять субвенції, але переважно спрямовані на оплату спільних для громад всієї області проектів (наприклад, на будівництво або ремонт доріг, реставрацію визначних пам'яток культури тощо). Своєю чергою, дотації – кошти, які держава безповоротно направляє органам місцевого самоврядування, коли вони мають значний дефіцит бюджету. Ці кошти спрямовують одразу на все те, що не вдалося профінансувати власним коштом громади [175].

Суто статистично потрібно відзначити, що завдяки змінам до Бюджетного та Податкового кодексів України відбулася фінансова децентралізація, адже: місцеві бюджети зросли на 206,4 млрд грн із 68,6 млрд в 2014 до 275 млрд грн в 2019 р. [82]; державна підтримка регіонального розвитку і розвитку інфраструктури громад зросла у 41,5 разів – із 0,5 млрд в 2014 р. до 20,75 млрд грн у 2019 р. За рахунок цієї підтримки у регіонах і громадах впродовж 2015–2019 рр. було реалізовано більше 12 тисяч проектів [82]. Найвищі показники доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) у 2020 р. було зафіксовано у Дніпропетровській області, а найнижчі – в Луганській та Чернівецькій областях. Найвищі частки надходжень до місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів були в Дніпропетровській, Полтавській, Київській і Харківській, а найнижчі – в Закарпатській і Чернівецькій областях (див. Додаток М).

Водночас, як зазначає М. Горбатюк, проблема неефективного використання фінансових ресурсів у цей час головно полягала в тому, що: 1) кошти переважно використовувалися задля реалізації проектів із високою видимістю (ремонт шкіл, будинків культури та фельдшерсько-акушерських пунктів) для підняття рейтингу голови громади й збільшення шансів на його переобрання на наступних виборах; 2) помітним було небажання голів громад брати на себе додаткову відповідальність і роботу з залучення інвестицій (наприклад, для розвитку інфраструктури) [13; 32]; 3) подекуди керівництво територіальних громад не вкладало отримані з бюджету гроші у розвиток, а зберігало їх на депозитних рахунках. Зокрема, згідно з даними Мінрегіонбуду, станом на 1 серпня 2018 р. на банківських депозитах перебувало 0,5 млрд грн коштів бюджетів ОТГ [31]. Найчастіше причинами неосвоєння коштів були такі: процедура приєднання нових громад, законодавча неврегульованість, відсутність довгострокових планів щодо об'єднання та фінансового регулювання, протидія зацікавлених сторін [6, с. 219].

Цікаво, що у рамках другого етапу реформи децентралізації влади в Україні, який розпочався у 2019 р., увагу було більше зосереджено на потребі підвищення спроможності територіальних громад насамперед до надання публічних послуг. Хоча й принцип добровільності об'єднання громад продовжував зберігатися, уряд здійснював підготовчі кроки для застосування адміністративних стимулів [21]. Станом

на 27 травня 2020 р. уряд затвердив перспективні плани 24 регіонів, за винятком АР Крим, а Верховна Рада України прийняла відповідну постанову про утворення та ліквідацію районів, якою фактично був затверджений новий адміністративно-територіальний устрій [154] (більш детально див. підрозділ 3.3).

М. Горбатюк виділив такі чинники, що спричиняли зволікання з об'єднанням громад чи спротив жителів місцевих громад реформі децентралізації: економічний, психологічний, географічний, соціокультурний, а також екологічний [32, с. 29–36]. Економічний чинник був викликаний імовірним зниженням фінансових можливостей конкретного населеного пункту внаслідок його об'єднання із іншими громадами, небажанням ділитися фінансовими і матеріальними ресурсами з біднішими громадами. Громади, які мали джерела наповнення своїх бюджетів (місцеві акцизи, кошти від оренди землі тощо), вкрай неохоче погоджувалися на об'єднання з тими населеними пунктами, які таких джерел не мали (наприклад, Підгайцівська ОТГ Луцького району Волинської області доволі тривалий час виступала проти об'єднання як з Луцьком, так і з Липинською ОТГ, оскільки «була за всіма показниками утричі потужнішою» за останню [174]). Ще одним виявом було небажання об'єднуватися із великими містами через страх втратити контроль за місцевим бюджетом та небажання закриття/перенесення об'єктів соціальної інфраструктури. Як приклад, 1 червня 2020 р. мешканці деяких прильвівських міст та сіл упродовж двох годин перекривали шість трас біля Львова, протестуючи супроти рішення уряду щодо утворення Львівської ОТГ у складі 18 міст і сіл (зокрема, відбувалися перекриття у Винниках, Малехові, Дублянах, Грибовичах, Чишках та Підрясному: нечисленні групи людей ходили на пішохідних переходах, блокуючи рух транспорту; також відбулося перекриття траси Київ-Чоп у селі Підгірці Бродівського району [176]).

Виявами психологічного чинника були такі дії і заходи: 1) небезпека закриття бюджетних установ та підприємств, втрата робочих місць, занепад периферійних сіл, недовіра до центральної і місцевої влади, страх перед чимось новим, зневіра, нерозуміння перспектив у цілому [3, с. 5]; 2) страх того, що внаслідок об'єднання населених пунктів в одну громаду відбудеться зменшення об'єктів соціальної сфери (об'єднання або закриття шкіл, дитячих садочків, амбулаторій та сільських рад

тощо); 3) страх перед посиленням локальних еліт. Згідно з даними соціологічних опитувань такого сценарію побоювалося 21 % респондентів у листопаді 2014 р. [29, с. 17], 26,8 % – у 2016 р. [162], 28,7 % – у 2017 р., 22,7 % – у 2018 р. [35] та 29,7 % – у 2020 р. [34]; 4) страх перед скороченням населення і зникненням малих населених пунктів, хибне сприймання децентралізації влади як своєрідного «акту геноциду, спрямованого на винищення українського села» [54]. Згідно із даними соціологічних опитувань, у листопаді 2014 р. на депопуляцію в районах як негативний очікуваний наслідок реформи децентралізації вказувало 8,1 % опитаних [29, с. 17], в 2016 р. – 14,7 % [35], в 2017 р. – 15,9 %, а вже у 2018 р. та 2020 р. їхня кількість становила близько 22 % [34].

Географічний чинник був головно пов'язаний з погіршенням доступу місцевого населення до соціальних послуг унаслідок збільшення відстані до центру їхнього надання. Так, приміром, мешканці одного з сіл Хмельницької області проігнорували участь у виборах в грудні 2016 р., протестуючи проти приєднання їхнього села до Чемеровецької ОТГ. Свою позицію вони мотивували бажанням приєднатися до Смотрицької ОТГ, відстань до центру якої становила 3 км, тоді як до Чемеровець – 30 км [97, с. 43]. В Іллінівській ОТГ на Донеччині невдоволення мешканців окремих сіл було пов'язане натомість з ускладненням доступу до здобуття середньої освіти.

Соціокультурний чинник мав місце тоді, коли об'єднуватися не бажали ті населені пункти, жителі яких відрізнялися за етнічними, мовними, релігійними, культурними ознаками. Жителі сіл Званівка та Верхньокам'янське Бахмутського району Донецької області, які здебільшого є лемками за етнічним походженням і греко-католиками за віросповіданням, що у 1951 р. були переселені на Донбас через зміни демаркаційної лінії з Польщею, виступали проти приєднання до переважно російськомовного Сіверська, мотивуючи це, в тому числі, прагненням «зберегти культурну спадщину» та тим що у них «спільна культура, спільні звичаї, спільні проблеми, спільні переселенці» [83]. Водночас є ціла низка позитивних прикладів створення поліетнічних громад у Чернівецькій області. Так, в Мамалигівській ОТГ станом на квітень 2019 р. проживало 2 400 українців і 9 600 молдаван. Ця громада «утворилася не за етнічним, а за економічним принципом» [163]. В Красноільській

громаді більшість становлять румуни, але до її складу входить с. Стара Красношора, в якому компактно проживають поляки, а також деяку частку населення становлять українці. У Сторожинецькій громаді переважна більшість населення – українці, але в окремих населених пунктах проживають румуни та поляки [84]. Особливо чутливими до етнічних питань були деякі громади Закарпатської і Одеської областей. Так, на децентралізацію в Закарпатській області значною мірою впливала політизація етнічних чинників як з боку місцевої влади (керівництво Закарпатської обласної державної адміністрації вбачало у ній загрозу активізації сепаратизму в області та утворення національних територіальних автономій [30]), так і неоднозначні заяви окремих угорських політиків щодо необхідності створення автономії для угорської національної меншини. Тому, на думку представників експертного середовища, створення ОТГ із урахуванням компактного проживання угорської національної меншини в області мало посприяти як деполітизації «угорського питання», так і зниженню напруги в українсько-угорських відносинах [5]. Своєю чергою, в Одеській області прослідковувалися проблеми зі створенням ОТГ у районах із компактним проживанням болгар, гагаузів і молдован (Болгарський, Ізмаїльський і Ренійський райони), що супроводжувалося пасивністю громад у процесі об'єднання й низькою поінформованістю про хід реформи [46]. Окремі лідери етнічно однорідних громад області різко критикували урядовий проект створення ОТГ області за неврахування історичних, національних, культурних і мовних чинників у рамках децентралізації. Був наявним і спротив на рівні окремих населених пунктів, жителі яких не бажали об'єднуватися з іншими громадами через етнічну належність їхніх мешканців [87, с. 32–33]. Тому в експертних колах було поширене переконання, що проблеми зі створенням ОТГ в цій області мали швидше політичне, ніж етнічне підґрунтя [45].

Врешті-решт, екологічний чинник був однією із важливих перепон на шляху приєднання сіл до міських територіальних громад. Органи місцевого самоврядування сіл і селищ здебільшого вважали, що для міст таке приєднання значно розширює можливості безперешкодного виведення шкідливих та небезпечних виробництв за свої межі (відкриття нових звалищ для захоронення твердих побутових відходів, будівництво заводів з їхньої переробки тощо). Своєю чергою, для сіл та селищ це



могло спричинити погіршення екології на їхніх території і прискорення скорочення населення, а також до знищення рекреаційних зон за межами міст [56]. У підсумку, проаналізувавши формування та функціонування територіальних громад, варто визначити наслідки і перспективи децентралізації влади в рамках розвитку місцевого самоврядування в Україні, в тому числі у рамках наскрізного або хоча б часткового порівняння з ситуацією в Польщі.

### **4.3. Наслідки і перспективи децентралізації влади в рамках розвитку місцевого самоврядування в Україні**

Наслідки та перспективи децентралізації влади в Україні аналізуємо головню в адміністративно-територіальному, електоральному (на прикладі місцевих виборів 2020 р.) і соціально-економічному (в рамках конкретних сфер суспільного життя, зокрема такі, як бюджетна політика, соціальна політика, надання адміністративних послуг, освіта, охорона здоров'я, молодіжна політика, передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення з державної власності у комунальну власність територіальних громад, архітектурно-будівельний контроль) вимірах.

В Україні, як і в Республіці Польща система місцевого самоврядування є трирівневою (див. Додатки В і Л). Але в Польщі децентралізація влади охопила всі три рівні (гмінний, повітовий і воєводський) самоврядування й адміністративно-територіального устрою, а в Україні – тільки базовий (рівень територіальних громад) і районний рівні. Законодавча влада на кожному рівні місцевого самоврядування в Україні, як і в Польщі, формується шляхом всенародних виборів. Органи виконавчої влади на повітовому і воєводському рівнях у Польщі, як і на районному й обласному рівнях в Україні, формуються невсенародно. Водночас в Польщі на гмінному рівні виконавча влада представлена всенародно виборними одноосібними органами (голови, мери, бурмістри та президенти міст), а в Україні на рівні територіальних громад – колегіальними органами (виконавчі комітети), які утворюються сільською, селищною чи міською радою на строк її повноважень на чолі з всенародно виборним головою (сільський, селищний або міський голова).

Внаслідок реформи децентралізації влади та завершення процесу об'єднання територіальних громад в Україні кількість рад, до яких обирались депутати під час місцевих виборів 25 жовтня 2020 р., суттєво зменшилася порівняно з попередніми виборчими кампаніями. Так, у 2020 р. загальна кількість місцевих рад, до яких відбувалися вибори, становила 1577, адже у 2015 р. їх було 10 562, а в 2010 р. – 12 084 (і це при тому, що голосування не проводилося на тимчасово окупованих територіях України – в Автономній Республіці Крим, Севастополі, окремих районах Донецької та Луганської областей.). Порівняно із місцевими виборами 2015 р., у 2020 р. в 3,7 рази зменшилась загальна кількість депутатів, які обирались до місцевих рад усіх рівнів (із 158 399 до 43 122 осіб). Ключовим викликом для забезпечення виборчих прав громадян стало рішення Центральної виборчої комісії, ухвалене на підставі висновків Донецької і Луганської обласних військово-цивільних адміністрацій, про неможливість організації виборів у 10 територіальних громадах Донецької та 8 громадах Луганської областей. За підрахунками Громадянської мережі «ОПОРА», це рішення стосувалось 475 855 громадян, виборчі адреси яких відносились до 18 громад двох регіонів [91, с. 33]. При цьому, серед цих громад були доволі великі промислові та аграрні центри регіону: Лисичанська міська громада (майже 91 тис. виборців), Сєверодонецька міська громада (84 612 виборців), Торецька міська громада (50 351 виборців), Волноваська міська громада (29 716 виборців), Мар'їнська міська громада (26 865 виборців), Авдіївська міська громада (25 751 виборців), Вугледарська міська громада (22 тис. виборців), Попаснянська міська громада (21 тис. виборців), Станично-Луганська селищна рада (20 686 виборців). Водночас територіальні громади, де не були проведені місцеві вибори, брали участь у голосуванні під час проведення президентських та парламентських виборів у 2019 р., якщо не враховувати окремі виборчі дільниці.

Місцеві організації партій мали монопольне право висувати кандидатів на виборах депутатів обласних, районних, районних у містах рад, міських, сільських, селищних рад в громадах з кількістю виборців 10 тис. і більше. Обмеження же інституту самовисування на виборах таких рад було предметом довготривалих експертних і політичних дискусій, але в українському парламенті домінувала позиція

на користь партійної монополії у виборчому процесі. Одночасна змога самостійно висуватися чи балотуватися від організацій партій забезпечувалась лише на виборах місцевих рад у громадах з менше, ніж 10 тис. виборців, а також на виборах сільських, селищних та міських голів [91, с. 52]. Обласним/регіональним організаціям партій було надано перевагу у висуванні кандидатів на всіх без винятку місцевих виборах. Якщо обласна організація партії висувала кандидатів, то інші організації (районні, міські) не могли номінувати кандидатів. У випадку з районними у містах організаціями партій, то вони не мали права висувати кандидатів, якщо міська організація таким правом скористалась на виборах депутатів районної в місті ради. Тому централізація процесу висування кандидатів сприймалась як вияв обмеження внутрішньопартійної демократії [91, с. 53].

Кількість незалежних кандидатів, які балотувалися на посаду депутатів на цих виборах, склала 16 403 осіб, що становило 6,2 % від загальної кількості кандидатів чи 32 % від тих, хто висувався у багатомандатних округах, де існувала можливість самовисування [91, с. 62]. За відсутності формальних вимог щодо членства в партії як передумови участі у місцевих виборах, переважна більшість кандидатів були непартійними – 76,4 %, – а натомість лише 23,6 % перебували в статусі членів політичних партій. Найбільша кількість осіб, які були непартійними, балотувалися до рад громад із кількістю виборців до 10 тисяч – 87,4 %. У переліку кандидатів навіть тих політсил, котрі мали свої фракції у парламенті й отримували державне фінансування на розвиток політичних партій (статутну діяльність), домінували не члени цих партій, а формально непартійні особи. Найбільша кількість непартійних нараховувалась серед зареєстрованих кандидатів у депутати від «Слуги народу» – 97,2 %, а найменша у ВО «Батьківщина» – 49,8 %. Більше половини перших номерів (53 %) у списках партій, висунутих в громадах з кількістю виборців від 10 тис. та більше, були членами цих партій, а 47 % – непартійними кандидатами. З-поміж парламентських партій найбільша кількість перших кандидатів, які були членами цих партій, були серед висуванців ВО «Батьківщина» – 83,6 % (решта – непартійні) і «Європейської Солідарності» – 78,4 % осіб, а найменша в партії «Слуга народу» – лише 5 % лідерів списків (а решта були непартійними) [91, с. 63]. Як наслідок, на

місцевих виборах 2020 р. самовисуванцями були 16,01 % обраних депутатів, у той час як від партій, відповідно, – 83,99 %. Парламентські партії (ті, що сформували у Верховній Раді фракції та групи) отримали сукупно 54,65 % мандатів (у 2015 р. цей показник становив 18,65 %, враховуючи ВО «Свобода», оскільки партія мала 6 мандатів у парламенті).

Проаналізуємо наслідки й ефекти застосування виборчих систем на місцевих виборах у 2020 р. На цих місцевих виборах, як було зазначено (див. підрозділ 3.3), застосовувалися чотири різні виборчі системи: 1) пропорційна виборча система з голосуванням за відкриті списки місцевих організацій партій – на виборах депутатів обласних, районних, районних у містах рад, а також на виборах депутатів сільських, селищних та міських рад (у громадах із кількістю виборців 10 тис. та більше); 2) мажоритарна виборча система у багатомандатних виборчих округах – на виборах депутатів сільських, селищних і міських рад у громадах з кількістю виборців, менше 10 тис.; 3) мажоритарна виборча система абсолютної більшості – на виборах міських голів у громадах з 75 тис. виборців та більше; 4) мажоритарна виборча система відносної більшості – на виборах сільських, селищних та міських голів у громадах, де було менше 75 тис. виборців [91, с. 15–16, 106].

Розглянемо ефекти застосування пропорційної виборчої системи з відкритими списками. Застосування пропорційної виборчої системи у громадах із кількістю виборців від 10 тис. та більше викликало неоднозначну дискусію між органами місцевого самоврядування, експертами та партіями. З одного боку, впровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками було багаторічною обіцянкою політичної еліти України. Впровадження цієї виборчої системи на місцевих виборах мало би сприяти подоланню «хронічних» недоліків мажоритарної виборчої системи в Україні (підкуп виборців і адміністративний ресурс). Пропорційна виборча система із відкритими списками забезпечувала персоніфіковане голосування виборців за конкретного кандидата від партії та посилювала вплив виборців на остаточний розподіл мандатів. З іншого боку, неможливість самовисування чітко суперечила міжнародним стандартам демократичних виборів. Місцеві еліти розглядали нову виборчу систему як інструмент парламентських партій для консолідації навколо них

популярних локальних лідерів, які не могли скористатись інститутом самовисування. Слабкий рівень розвитку місцевих організацій політичних партій конфліктував з їхнім домінуванням на місцевих виборах та створював ризики централізованого контролю партійних лідерів за локальним політичним процесом. Після поширення пропорційної виборчої системи на громади із кількістю виборців від 10 тис. і більше політичні партії отримали потужний механізм впливу на обраних осіб у системі місцевого самоврядування [91, с. 16].

Кількість та магнітуда територіальних виборчих округів, а також наявність внутрішньопартійного квотного бар'єра для кандидатів стримували вільний вплив виборців на проходження конкретних кандидатів у локальні інститути влади. Через невелику кількість виборців у територіальних округах (спричинену запропонованим порядком їхнього утворення), незначну кількість мандатів, які «розігрувалися» в кожному із них (в середньому 7–8), та високу ціну мандата (виборчу квоту), партії недоотримували мандатів на рівні територіальних округів, але компенсували їх на рівні єдиного округу, в якому виборці не мали впливу на проходження кандидатів по списку. Водночас, коли партія все ж таки отримувала мандат у територіальному виборчому окрузі, спрацьовував другий бар'єр – мінімальна кількість голосів (25 % від виборчої квоти), котру мав отримати кандидат у територіальному списку, щоб претендувати на цей мандат. Це не виправдано звужувало можливості громадян впливати на проходження кандидатів у межах партійних списків, насамперед із огляду на закріплення гарантованих мандатів і вимоги щодо отримання кандидатами 25 % мінімальної норми голосів у межах виборчої квоти [91, с. 109]. Відтак з усіх кандидатів, які балотувалися за пропорційною виборчою системою (їх було понад 229 тисяч), 25 %-й внутрішньопартійний виборчий бар'єр подолали 7 % з них. Тоді як 93 % не здобули мінімально необхідної кількості персональних голосів, що дозволяло би претендувати на просування по списку та на депутатський мандат. Серед усіх переможців виборів за пропорційною системою внутрішньопартійний бар'єр здолали 42 % кандидатів. Ще 39 % кандидатів отримали депутатські мандати завдяки місцям у партійних списках, а не через персональну підтримку із боку виборців, а 19 % отримали мандати автоматично як перші номери партійних списків [91, с. 112].

Поміж усіх обраних кандидатів за пропорційною виборчою системою (обласні, районні ради та ради громад із кількістю виборців від 10 тис. і більше) переважна більшість осіб пройшла по єдиних округах (єдиних списках партій) – таких було 59 % – і лише 40,1 % – по територіальних округах. Найбільший шанс бути обраним у рамках територіального округу був при балотуванні до обласної ради – 53,1 %, в той час до ради громади цей шанс складав 37,3 %. Таким чином, чим більшим за кількістю виборців був виборчий округ, тим більше було шансів бути обраним у межах цього округу. Водночас масштаб обрання кандидатів у територіальних виборчих округах не можна було вважати коректною мірою рівня відкритості системи, адже частина обраних там осіб також пройшла завдяки місцю в територіальному списку, не набравши достатньої кількості голосів виборців [91, с. 109].

Ймовірний ризик щодо неготовності або небажання виборців голосувати за конкретних кандидатів у випадку відсутності імперативної норми стосовно такого способу голосування не справдився. Адже 84 % виборців факультативно відмічали в бюлетенях того кандидата, якого підтримували поміж запропонованих партіями осіб, а тільки 16 % виборців проголосували суто за партії, не віддаючи переваги жодному з кандидатів, представлених у партійних списках [91, с. 110–111]. Натомість можливість преференційного голосування значно активніше використовували виборці міських, селищних і сільських громад, бо 87 % з них віддали голоси за конкретних партійних кандидатів. При цьому, в обласних радах лише 75 % виборців, що брали участь у голосуванні, виявили персональну підтримку кандидатам, а 25 % голосували виключно за партії. Таким чином, обираючи депутатів обласних та районних рад, виборці проявляли дещо більшу лояльність до політичних партій і більшою мірою розділяли їхнє бачення списків кандидатів, порівняно з голосуванням виборців за депутатів на рівні місцевих громад [91, с. 111].

Цікаво, що внаслідок застосування пропорційної системи з відкритими списками, депутатами стали 69 кандидатів, на підтримку яких не було віддано жодного голосу. Ці депутати були вибрані від місцевих організацій політичних партій у єдиному багатомандатному виборчому окрузі. Рішення про неможливість організації виборів у 18 громадах Донецької та Луганської областей також призвели до викривлення

представництва територій у низці районних рад двох регіонів. Зокрема, мешканці територіальних громад, де не проводилось голосування, не обирали нові районні ради, а висунуті в їхніх округах кандидати змогли отримати мандати без жодного голосу на свою підтримку [91, с. 35]. Приміром, 38 із 69 депутатів з «нульовою» підтримкою були обрані до Сєверодонецької (20) й Щастинської районних рад (9) Луганської області та Волноваської (7) і Маріупольської райрад (2) Донецької області. Вони були кандидатами в територіальних виборчих округах, в яких голосування не проводилось внаслідок рішення Центральної виборчої комісії про неможливість організації голосування. При цьому, вибори рад районів, до складу яких входили відповідні громади, не були перенесені, а організації партії мали право висувати кандидатів в округах, де вибори не проводились. Таким чином кандидати з округів, де голосування не проводилось, отримали мандати в єдиному багатомандатному окрузі [91, с. 112].

На противагу, мажоритарна виборча система відносної більшості є достатньо простою і прогнозованою за своїми наслідками, а основним недоліком вважається надмірна кількість «змарнованих» голосів та перемога кандидата, який отримав менше половини голосів виборців («виборча диктатура» меншості над більшістю [50]). Таким чином у громадах із кількістю виборців, менше 10 тис. осіб, спосіб голосування був звичним для громадян, а виборча система передбачала можливість самовисування [91, с. 18]. Своєю чергою, мажоритарна система абсолютної більшості (чи так звана «двотурова система») використовувалась для обрання міських голів у громадах, що нараховували більше 75 тис. виборців. На момент голосування кількість таких громад становила 53 (в тому числі 16 на тимчасово окупованих територіях України). Ключовим політичним аргументом на користь упровадження двотурової системи у великих містах було підвищення рівня суспільної довіри та політичного авторитету міських голів відповідних міст. Водночас різнились підходи щодо масштабності та рівня застосування такої системи, зокрема з огляду на доволі значний обсяг фінансових витрат у випадку її широкого впровадження.

Застосування мажоритарної системи абсолютної більшості в містах з кількістю виборців від 75 тис. і більше стало результатом політичного компромісу й пошуку

оптимального балансу між потребою підвищити легітимність обраних міських голів в умовах розпорошеності голосів виборців і низької явки й доцільністю додаткових бюджетних витрат на проведення повторного голосування/другого туру виборів. За результатами голосування 25 жовтня 2020 р. з 37 міських громад (з кількістю виборців від 75 тисяч осіб та більше) у 18 з них переможців було встановлено в першому турі. Другий тур виборів між двома кандидатами, що набрали найбільшу кількість голосів виборців у першому турі, проводився тільки у випадку, коли в першому турі ніхто не отримав на свою підтримку абсолютну більшість голосів виборців, які взяли участь в голосуванні (50 % + 1 голос). Так, в 19 громадах було призначено повторне голосування/другий тур виборів [91, с. 113]. Застосування мажоритарної системи абсолютної більшості тільки в громадах із кількістю виборців від 75 тисяч і більше вказує на необхідність врахування тієї обставини, що у великих містах (понад 90 тис. осіб) середній показник розриву в голосах між кандидатами-лідерами виявився найбільшим і склав 33 %. У міських громадах, в яких нараховувалось від 30 до 75 тис. виборців, розрив між кандидатами в середньому був меншим, однак другий тур там не проводився. У великих містах (понад 90 тис. осіб) кандидати на посади міських голів загалом здобували більшу електоральну підтримку в першому турі порівняно з меншими громадами (від 30 до 75 тис. виборців), де, незважаючи на це, другий тур не проводився [91, с. 118]. Загалом результати виборів вказують на те, що низька активність виборців, а відтак обрання кандидатів, яких підтримувала меншість громад, є проблемою не лише великих міст. Найменше середнє значення явки було зафіксовано в містах, де 50–60 і понад 90 тис. виборців (31 %). В містах, де кількість виборців становила 60–75 тис. осіб, цей показник становив 35 %, а у містах із кількістю виборців 75–90 тис. виборців – 34 % [91, с. 117].

Загалом за результатами голосування виборців у 2020 р. до переліку лідерів за кількістю здобутих мандатів у місцевих радах усіх рівнів увійшло п'ять політичних сил: партія «Слуга народу» (15,5 % мандатів), ВО «Батьківщина» (10,5 % мандатів), «За майбутнє» (9,6 %), «Опозиційна платформа – За життя» (9,6 %), «Європейська Солідарність» (9 %) [91, с. 99]. Однак загалом депутатами місцевих рад різних рівнів стали представники аж 113 місцевих організацій партій, тоді як на місцевих виборах



у 2015 р. дещо менше – 89 – партій провели своїх депутатів до місцевих рад. При цьому, застосування пропорційної виборчої системи з суто партійним номінуванням кандидатів на рівні громад із кількістю виборців від 10 тис. та більше, попри очікування стосовно консолідації й структурування існуючого партійного поля, на практиці призвело до збереження політичної фрагментації представницьких органів і домінування регіональних політичних еліт. Однак цікаво, що порівняно з 2015 р. загальнонаціональні парламентські партії у 2020 р. не отримали вищого рівня підтримки у місцевих радах, незважаючи на опосередковані переваги у вигляді встановлення виборчого бар'єра для малих партій і відмову від участі незалежних кандидатів. В цілому же понад 55 % депутатів у всіх місцевих радах належали до парламентських партій, поєднуючи загальнонаціональний політичний процес із локальним порядком денним [91, с. 100].

Своєю чергою, на обласному рівні урядування найбільшу кількість мандатів здобули політичні партії: «Слуга народу» – 17,7 % від усіх депутатів обласних рад, «Європейська Солідарність» – 15,1 %, «Опозиційна платформа – За життя» – 13,1 %, «За майбутнє» – 11 % та ВО «Батьківщина» – 10,8 %. Сумарна частка цих п'яти парламентських партій становила 67,7 % від усіх обраних депутатів обласних рад. Ці ж самі політичні сили лідирували за рівнем представництва в районних радах, а також загалом у територіальних громадах із кількістю виборців від 10 тис. і більше, делегувавши відповідно 65 % і 61 % усіх обраних депутатів. Зауважимо, що у всіх обласних радах (окрім тимчасово окупованих Донецької та Луганської областей) представництво мали лише дві політсили – партії «Слуга народу» і «Європейська Солідарність» [91, с. 101]. На рівні же громад із кількістю до 10 тисяч виборців самовисуванці здобули 39,2 % мандатів. Решту розподілили між собою політичні партії, серед яких домінували депутати від партій «Слуга народу» (12,9 % мандатів), ВО «Батьківщина» (10,7 %), «За майбутнє» (10 %), «Наш край» та «Опозиційна платформа – За життя» (по 4,8 %) [91, с. 101]. Нарешті, за результатами місцевих виборів на посади голів громад було обрано 1384 особи. Серед обраних міських, селищних та сільських голів переважна більшість осіб балотувалась у порядку самовисування – таких було 47,4 %. Однак найбільшу кількість партійних посад

місцевих голів здобули представники «Слуги народу» (16,3 %). Високі результати продемонстрували також партії «За майбутнє» (6,5 % від керівників громад), ВО «Батьківщина» та «Опозиційна платформа – За життя» (по 3,8 %) [91, с. 101].

Відтак цілком очевидно, що практика голосування за непартійних кандидатів була найпопулярнішою в межах використання тих виборчих систем, де передбачена була можливість самовисування кандидатів – на виборах голів громад та депутатів місцевих рад у громадах до 10 тис. виборців. Серед усіх обраних міських, селищних і сільських голів самовисуванцями були 47,4 % переможців, тоді як серед депутатів територіальних громад до 10 тис. виборців мандат здобули 39,2 % самовисуванців [91, с. 101]. Натомість партійне представництво в радах обласних центрів (обласній і міській), а також партійність міських голів засвідчили збільшення кількості регіонів (порівняно із місцевими виборами в 2015 р.) із виразним домінуванням окремих політичних сил, які мали вирішальний вплив на прийняття політичних рішень в обласних містах. Приміром, в шести регіонах України одна політсила одночасно мала найбільшу фракцію в обласній раді та міській раді обласного центру, а також контролювала посаду міського голови. Зокрема, політична партія «Українська стратегія Гройсмана» домінувала у Вінниці, «Блок Кернеса – Успішний Харків» – у Харкові, «За майбутнє» – в Луцьку, «Рідний дім» – у Чернігові, «Європейська Солідарність» – у Рівному, ВО «Свобода» – в Івано-Франківську. Переважно таких позицій досягли непарламентські партії, які виявляли активність у межах однієї області чи макрорегіону [91, с. 102].

Цікаво, що у 2020 р. партій із рейтингом, більше 0,5 %, від загальної кількості мандатів було 21. З цих партій регіональними (у політичному, а не формальному чи правовому сенсі) політичними силами було визначено дванадцять – «Українську стратегію Гройсмана» (Вінницька область), «Блок Кернеса – успішний Харків!» (Харківська область), «Довіру» (Полтавська область), «Рідний дім» (Чернігівська область), «Рідне Закарпаття» (Закарпатська область), «Черкащани» (Черкаська область), «Блок Світличної разом!» (Харківська область), «За конкретні справи» (Хмельницька область), «Блок Вілкула «Українську перспективу» (Дніпропетровська область), «Рідне місто» (Полтавська і Кіровоградська області), «Українську Галицьку

партію» (Львівська, Тернопільська, Івано-Франківська області), «Довіряй ділам» (Одеська область) [92]. При цьому, за результатами голосування у 2020 р. впливовими регіональними партіями (партії мали найбільші фракції в міських радах та посади міського голови) стали «Команда Симчишина» в Хмельницьку (найбільші фракції в обласній і міській радах), «Пропозиція» в Житомирі, Дніпрі та Кропивницькому, «Партія Ігоря Колихаєва «Нам тут жити!» в Херсоні, «Довіряй Ділам» в Одесі, «Партія Володимира Буряка «Єднання» в Запоріжжі, ВО «Свобода» в Тернополі, «Єдина альтернатива» в Чернівцях [91, с. 102].

В цілому треба відзначити, що зміна електоральних симпатій, впровадження нової виборчої системи та проведення виборів на новій територіальній основі розглядались як ключові чинники, що могли би вплинути на оновлення партійного та персонального представництва у місцевих радах. Проте в переважній більшості обласних центрів політичні сили, які домінували в радах за результатами місцевих виборів 2015 р., фактично зберегли свій вплив і після виборів 2020 р. Це стосувалось Вінниці, Івано-Франківська, Києва, Луцька, Львова, Одеси, Рівного, Сум, Харкова і Тернополя. Однак тут потрібно враховувати, що частина політичних сил змінила назви чи створила нові партійні проекти (наприклад, «Вінницька Європейська Стратегія» стала «Українською стратегією Гройсмана», партійний актив «УКРОПу» влився в партію «За майбутнє»). Натомість персональний склад обласних рад зазнав суттєвого оновлення. Порівняно з попереднім скликанням до обласних рад увійшло 71,25 % нових депутатів: найбільше оновився склад Дніпропетровської обласної ради (на 80 %), а найменше – Івано-Франківської (на 66 %).

Проаналізувавши ефекти застосування виборчих систем на місцевих виборах у 2020 р., розглянемо наслідки реформи децентралізації влади в рамках конкретних сфер суспільного чи суспільно-політичного життя: бюджетна політика, соціальна політика, освіта, охорона здоров'я, надання адміністративних послуг, молодіжна політика, передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення з державної власності у комунальну власність територіальних громад, архітектурно-будівельний контроль. Це важливо, адже зміни, що відбувались і надалі відбуваються в рамках децентралізації, виявляються у різних сферах суспільного життя і в першу чергу, в

економічній, оскільки за рахунок фінансової спроможності територіальних громад забезпечується (хоча б повинне забезпечуватись) функціонування закладів охорони здоров'я, освіти, соціальний захист населення тощо [94, с. 27].

У 2020 р., порівняно з 2015 р., на 4,1 % збільшилась частка доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті України [76] (див. Додаток М). З внесенням змін до Податкового і Бюджетного кодексів України значно розширились і джерела наповнення бюджетів територіальних громад (зокрема, шляхом передачі з державного до місцевих бюджетів низки податків, зборів і неподаткових платежів) [94, с. 27]. Територіальні громади почали мати прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом (до реформи прямі відносини мали лише обласні та районні бюджети, бюджети міст обласного значення), оскільки для виконання делегованих державою повноважень їм почали надаватись відповідні трансферти (дотації, освітня і медична субвенції, субвенція на розвиток інфраструктури громад). Законодавчі зміни також дали право органам місцевого самоврядування затверджувати місцеві бюджети незалежно від дати прийняття закону про державний бюджет. В результаті цього власні доходи місцевих бюджетів збільшились із 68,6 млрд грн у 2014 р. до 267 млрд грн у 2019 р. [156]. Ці кардинальні зміни у сфері міжбюджетних відносин свідчили про підвищення політичної ваги й управлінської компетенції територіальних громад як адміністративно-територіальних одиниць базового рівня [94, с. 27]. У структурі надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів з державного бюджету) за 2020 р. найбільшу частку становив податок на доходи фізичних осіб, зокрема в територіальних громадах цей показник становив 60,5 % [77].

Після впровадження на державному рівні реформи децентралізації в 2015 р. і збільшення внаслідок цього доходів місцевих бюджетів станом на серпень 2016 р. 67,2 % респондентів вважали, що не відбулося жодних змін від використання таких коштів. Станом же на серпень 2020 р. цей показник уже становив 46,7 % [33] (див. Додаток Д). При цьому, станом на серпень 2016 р. 16,2 % респондентів відчули певні зміни на краще, а станом на серпень 2020 р. таких вже було 26,8 %. Частка ж респондентів, які були переконані, що зміни відбулись, але лише на гірше, станом на серпень 2016 р. становила 8,4 %, а станом на серпень 2020 р. – 12,1 %. Частка

опитаних, які не змогли визначитися з відповіддю, станом на серпень 2016 р. становила 8,2 %, а станом на серпень 2020 р. – вже 14,3 %. Найбільші частки респондентів, які відчули певні зміни на краще і які відчули зміни лиш на гірше, становили, відповідно, 31 % та 16,9 % і це були жителі центральних регіонів. Цікаво, що респонденти зі Східної України частіше, ніж інші відповідали, що ніяких змін не відчули (54,7 %). Найвищий же показник серед опитаних, які не змогли визначитися із відповіддю, становив 23,2 % і це були респонденти з південних регіонів [33] (див. Додаток Д). Окрім того, у 2020 р. порівняно з 2015 р., на 11,2 % зменшилась частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України. Впродовж 2015–2020 рр. найбільша частка видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України була зафіксована у 2017 р. (46,9 %) [76] (див. Додаток М).

У 2017–2020 рр. в рамках децентралізації влади у сфері соціальної політики зафіксовано зростання кількості установ, що надавали соціальні послуги, але за умови, що: їхніми засновниками яких були (об'єднані) територіальні громади (ОТГ); їхніх спеціалістів з соціальної роботи було введено до штатного розпису виконкомів ОТГ; врахування старост, які здійснювали прийом документів задля призначення усіх видів соціальної підтримки (див. Додаток М). У географічному розрізі станом на 10 вересня 2020 р. за кількістю спеціалістів з соціальної роботи, яких було введено до штатного розпису виконкомів ОТГ, до повноважень яких належало здійснення соціальної роботи і надання соціальних послуг, лідерами були Житомирська (210), Харківська (192) і Хмельницька (181) області. Найменша кількість цих спеціалістів зафіксована в Луганській (5) та Закарпатській (13) областях. За кількістю фахівців з соціальної роботи у штаті комунальних закладів, що надавали соціальні послуги, лідерами були Волинська (400), Тернопільська (293), Житомирська (246), Харківська (236), Луганська (200) та Миколаївська (186) а аутсайдерами – Закарпатська (7), Чернівецька (14), Одеська (22), Львівська (30), Київська (32) й Кіровоградська (36) області. Найбільша кількість комунальних установ, що надавали соціальні послуги, засновниками яких були ОТГ, функціонувала в Житомирській (43), Запорізькій (30), Чернігівській (29), Волинській (23) та Івано-Франківській (21), а найменша – в Закарпатській (3), Одеській (3), Донецькій (6), Миколаївській (7) і Луганській (8)

областях. За кількістю старост, які здійснювали прийом документів для призначення усіх видів соціальної підтримки, лідерами були Житомирська (317), Тернопільська (217) та Хмельницька (198), а аутсайдерами – Закарпатська (9), Чернігівська (16) і Кіровоградська (22) області. Найбільшу кількість служб у справах дітей було створено в Чернігівській (31), Черкаській (29) та Дніпропетровській (26) областях. Однак у Хмельницькій області не було створено служб у справах дітей, 2 служби створили в Миколаївській області, а також лише по 3 служби – у Волинській, Закарпатській і Тернопільській областях. Крім того, у 2021 р. (станом на 30 вересня), порівняно з 2015 р., в 1,6 рази зросла кількість центрів надання адміністративних послуг [78] (див. Додаток М).

У 2019 р., порівняно з 2014 р., у 41,5 рази зросла державна підтримка місцевого регіонального розвитку. В цьому контексті зазначимо, що у 2019 р., порівняно із 2014 р., субвенція на соціально-економічний розвиток збільшилась в 9,4 рази [78] (див. Додаток М). В 2020–2021 рр. у рамках державної фінансової підтримки на розвиток громад і розбудову інфраструктури найбільше був профінансований державою розвиток дорожньої інфраструктури (в 2020 р. – 13 млрд; в 2021 р. – 15,5 млрд), а найменше – розвиток спортивної інфраструктури (в 2020 р. – 0,5 млрд; в 2021 р. – 0,8 млрд), розвиток у сфері культури (в 2020 р. – 2,2 млрд; в 2021 р. – 0,3 млрд), екологічна безпека та сталий розвиток, енергоефективність (в 2020 р. – 2,9 млрд; в 2021 р. – 0,3 млрд) [78] (див. Додаток М). Відтак у 2020 р. в рамках процесу децентралізації влади у сфері освіти було створено в 2,1 рази більше опорних шкіл (в територіальних громадах – у 3,2 рази), аніж у 2017 р. та в 1,6 рази більше філій опорних шкіл (в територіальних громадах – у 2,3 рази). У 2020 р. порівняно з 2018 р. в 1,8 рази зросла кількість класів опорних шкіл та їхніх філій із кількістю учнів, менше десяти (в територіальних громадах – тільки у 1,2 рази); кількість класів із інклюзивним навчанням в опорних школах та їхніх філіях – в 4,5 рази (в громадах – у 2,6 рази); збільшено кількість шкільних автобусів – в 2,2 рази (в територіальних громадах – в 1,5 рази) [79] (див. Додаток М). У географічному вимірі найбільша кількість опорних закладів в територіальних громадах була створена в Чернігівській (37), Полтавській (35), Дніпропетровській (33) та Сумській (31) областях, а найменша

кількість – в Закарпатській (1), Івано-Франківській (5), Луганській (5), Чернівецькій (6) і Донецькій (7) областях [74].

У 2020 р., порівняно з 2017 р., у рамках децентралізації влади у сфері освіти в 1,4 рази збільшилась кількість загальноосвітніх навчальних закладів, що перебували в управлінні органів місцевого самоврядування (міст обласного значення, громад) [74; 79] (див. Додаток М). При цьому, станом на 10 вересня 2020 р. найбільшу кількість загальноосвітніх навчальних закладів, що перебували в управлінні органів місцевого самоврядування (міст обласного значення, громад) було зафіксовано в Дніпропетровській (680), Хмельницькій (422), Житомирській (412), Львівській (402) областях, а найменшу кількість – в Луганській області (60). Водночас найбільша кількість загальноосвітніх навчальних закладів, що перебували в управлінні районних державних адміністрацій, була характерна для Львівської (814), Вінницької (571) і Закарпатської (534) областей, а найменша – для Запорізької (143), Сумської (173), Чернігівської (166), Дніпропетровської (173) та Чернівецької (174) областей [74]. Також у 2020 р., порівняно із 2017 р., в рамках децентралізації влади у сфері освіти в 2,4 рази збільшилась кількість загальноосвітніх навчальних закладів, що перейшли у комунальну власність громад [74; 79] (див. Додаток М). В географічному вимірі станом на 10 вересня 2020 р. найбільша кількість загальноосвітніх навчальних закладів, що перейшли у комунальну власність територіальних громад, була характерна для Волинської (509), Житомирської (412), Запорізької (368) та Хмельницької (338) областей, а найменша – для Харківської (47), Кіровоградської (49), Закарпатської (60) і Луганської (60) областей [74].

Виявами децентралізації у сфері охорони здоров'я стало зростання кількості госпітальних округів і госпітальних рад у регіонах (див. Додаток М). Станом на 10 грудня 2018 р. найбільша кількість госпітальних округів (та госпітальних рад) була зафіксована передусім в Одеській (9 округів і 5 рад), Донецькій (6 округів і 6 рад), Дніпропетровській (5 округів і 5 рад) та Запорізькій (5 округів і 5 рад) областях. Натомість у Закарпатській, Сумській і Харківській областях госпітальних округів станом на означений момент часу створено не було [79; 80].

Подібним чином, в 2020 р., порівняно із 2018 р., у сфері молодіжної політики зросла кількість структурних підрозділів і спеціалістів з питань молодіжної політики (в тому числі у територіальних громадах) [80] (див. Додаток М). У географічному вимірі станом на 10 вересня 2020 р. найбільша кількість структурних підрозділів з питань молодіжної політики функціонувала в Житомирській (74), Дніпропетровській (60) і Харківській (60) областях, а найменша – у Львівській (1) і Закарпатській (9) областях. Найвищі показники стосовно кількості структурних підрозділів з питань молодіжної політики в громадах зафіксовано в Житомирській (45), Запорізькій (36), Сумській (31), Івано-Франківській (27) і Кіровоградській (27) областях, а найнижчі – у Закарпатській (2), Луганській (3), Київській (5), Донецькій (6) і Миколаївській (8) областях. За кількістю спеціалістів із питань молодіжної політики лідерами були Дніпропетровська (116), Харківська (95) та Житомирська (75), а аутсайдерами ж – Львівська (5), Миколаївська (6) і Закарпатська (13) області. Найвищі показники щодо кількості спеціалістів із питань молодіжної політики в громадах характерні для Дніпропетровської (48), Житомирської (45) і Запорізької (36) областей. Натомість в громадах Львівської та Рівненської областей у цей час не було жодного спеціаліста з питань молодіжної політики. Найбільша кількість молодіжних центрів комунальної форми власності (зокрема в громадах) функціонувала в Донецькій області (загалом – 62; в громадах – 10). Натомість в Закарпатській, Івано-Франківській, Кіровоградській, Миколаївській, Рівненській, Херсонській і Чернівецькій областях таких центрів у цей час ще не було. В громадах Вінницької, Житомирської, Закарпатської, Івано-Франківської, Кіровоградської, Луганської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Рівненської, Харківської, Херсонської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької, Чернігівської областей також не було створено молодіжних центрів комунальної форми власності. Найбільша кількість таких центрів приватної форми власності була властива для Донецької області (47). Водночас у Житомирській, Закарпатській, Івано-Франківській, Київській, Львівській, Миколаївській, Одеській, Полтавській, Рівненській, Херсонській, Хмельницькій, Черкаській і Чернівецькій областях їх не було [74].

У рамках децентралізації влади також важливими є питання передачі земель сільськогосподарського призначення із державної у комунальну власність громад.



У 2020 р., порівняно з 2018 р., у 2,6 рази збільшилась кількість громад, які отримали у комунальну власність землі сільськогосподарського призначення. Площа земель сільськогосподарського призначення, які були передані у комунальну власність таких громад, зросла в 2,1 рази (див. Додаток М). Станом на 31 грудня 2020 р. 1251 громад отримала із державної у комунальну власність 2002,4 тис. га земельних ділянок сільськогосподарського призначення [77]. Найбільша кількість ОТГ, які отримали у комунальну власність земельні ділянки сільськогосподарського призначення, була зафіксована в Одеській (81), Житомирській (64), Львівській (64), Вінницькій (62), Дніпропетровській (62) і Черкаській (61) областях, а найменша – в Луганській (25) і Донецькій (27) областях. Водночас найбільшу площу земельних ділянок передали громади в Одеській (171,29 тис. га), Вінницькій (168,69 тис. га) і Херсонській (140,16 тис. га) областях, а найменшу площу – в Чернівецькій (8,28 тис. га), Закарпатській (14,38 тис. га) і Київській (29,08 тис. га) областях (див. Додаток М) [77].

При цьому, в 2020 р., порівняно з 2017 р.: у 1,1 рази збільшилась кількість органів місцевого самоврядування, котрі отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю; в 1,4 рази збільшилась кількість громад, котрі отримали вказані повноваження (див. Додаток М). У географічному зрізі станом на 10 вересня 2020 р. найбільша кількість органів самоврядування, які отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю, зафіксована в Київській (15), Донецькій (10) і Дніпропетровській (10), а найменша – в Луганській (1) та Миколаївській (1) областях [79] (див. Додаток М).

Важливим у цьому контексті є сприйняття реформи децентралізації влади на місцях. На підставі даних соціологічного опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова з 14 по 19 серпня 2020 р. в усіх регіонах України за винятком АР Крим та окупованих територій Донецької та Луганської областей із приводу наслідків децентралізації влади в Україні, проаналізуємо ставлення українців до реформи. Відповідаючи на запитання, що дала децентралізація влади громадянам, 29,7 % опитаних станом на цей час зазначили, що вся влада опинилась в руках місцевих «князьків»; 22,2 % – що пришвидшилось спустошення сіл, селищ та деяких міст; 13,4 % – що покращилася

якість послуг для громадян; 15,3 % – що відкрились нові можливості для громадян впливати на владу [33]. У регіональному зрізі найбільше було опитаних, які вважали, що відкрились нові можливості для громадян впливати на владу (24 %) і покращилась якість послуг для громадян (17,5 %), причому це головно були респонденти з західних регіонів України. Натомість найбільша частка респондентів, які були переконані, що пришвидшилось спустошення сіл, селищ та деяких міст (32,4 %), – це жителі південних регіонів. А найвищий показник серед опитаних, які зазначали, що вся влада опинилася в руках місцевих «князьків» (46,6 %), – це респонденти зі східних регіонів нашої держави [33] (див. Додаток Д).

Респонденти, що відчували зміни на краще, найбільше згадували про якість доріг (61 %), благоустрій і санітарний стан біля будинків (27,1 %), поліпшення умов для проведення дозвілля (23,5 %), роботу міського транспорту (23,4 %) та роботу житлово-комунального господарства (17,5 %). Більше за інших покращення якості доріг відчули жителі західних регіонів (21,3 %); роботи міського транспорту – респонденти південних регіонів (7,1 %); роботи житлово-комунального господарства – жителі південних (5,8 %) і східних (6 %) регіонів; поліпшення умов для проведення дозвілля – респонденти з центральних (8,1 %) і східних (8,1 %) регіонів; благоустрою, санітарного стану біля будинків – жителі з центральних регіонів (8,6 %) [33] (див. Додаток Д). Натомість найбільше респонденти нарікали на медичне обслуговування (68,8 %) і на такі проблеми, як: якість доріг (28,9 %), турбота про соціально вразливі групи населення (28,7 %), боротьба із корупцією в органах міської влади (28,3 %) [33]. Найбільша частка респондентів, які були переконані що зміни якості доріг та боротьби з корупцією в органах міської влади відбулися, але лише на гірше (7 % і 8,3 %, відповідно) – це респонденти з центральних регіонів. Найбільше респондентів, які відчули погіршення медичного обслуговування (17,5 %), зафіксовано у південних регіонах. Найбільше респондентів, які були переконані, що зміни стосовно турботи про соціально вразливі групи населення (6,6 %) й забезпечення робочими місцями, боротьби з безробіттям (7,1 %), – респонденти зі східних регіонів [33] (див. Додаток Д).

Проаналізувавши наслідки децентралізації у різних сферах суспільного життя, розглянемо перспективи цієї реформи, які формально відображені в Державній

стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 рр., що затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. Ця Стратегія визначає генеральний вектор сталого розвитку регіонів та розроблена відповідно до Цілей сталого розвитку України до 2030 р., затверджених указом Президента України від 30 вересня 2019 р. № 722 [140]. Першочерговими завданнями нової регіональної політики є прискорення економічного зростання регіонів і їх конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів. Саме у цьому ключі вважаємо, що реформування системи місцевого самоврядування у контексті децентралізації влади в Україні може вийти на горизонти, які принаймні частково властиві для польської конструкції.

Річ у тому, що реалізація державної регіональної політики впродовж періоду до 2027 р. в Україні очікувано повинна здійснюватися на підставі комплексного територіального підходу, котрий передбачає, що об'єктом у рамках регіональної політики повинна бути саме територія, яка характеризується специфічним набором соціальних, просторових, екологічних та економічних особливостей [140]. Так, у Стратегії визначено такі типи територій, котрі потребують особливої уваги з боку держави та застосування спеціальних механізмів та інструментів стимулювання їх розвитку, як:

1) агломерації – територіальні скупчення населених пунктів (насамперед міст), що формують цілісні суспільно-територіальні утворення з чисельністю населення понад 500 тис. осіб. Агломерації – це території концентрації населення, капіталу і бізнесу, що мають інтенсивні господарські, трудові, культурно-побутові зв'язки з навколишніми територіями, означаються високим рівнем розвитку інфраструктури, економіки, надання послуг населенню тощо;

2) великі міста – міста із чисельністю населення від 100 тис. осіб і більше;

3) середні міста – міста з чисельністю населення від 50 до 100 тис. осіб;

4) малі міста – міста з чисельністю населення до 50 тис. осіб;

5) монофункціональні міста – міста, розвиток яких пов'язаний із реалізацією однієї виробничої функції і які віднесено до центрів вугледобування, видобування

рудної і нерудної сировини, хімічної і нафтопереробної промисловості. Внаслідок занепаду профільних галузей спеціалізації у цих містах спостерігаються активні депопуляційні процеси, погіршуються умови довкілля, зростає безробіття;

6) сільські території у несприятливих умовах – територіальні громади, що одночасно мають такі характеристики, як щільність сільського населення, нижча 15 осіб на квадратний кілометр, відстань до найближчих міст з населенням більше 50 тис. осіб, не менша 30 хвилин дороги на автомобілі (орієнтовно 40 кілометрів автомобільними дорогами з твердим покриттям), скорочення чисельності населення у період 2008–2018 рр. більше, ніж на 30 %;

7) гірські території Українських Карпат – територіальні громади, які розташовані у гірській місцевості і до складу яких входить щонайменше один населений пункт, якому надано статус гірського відповідно до Закону України «Про статус гірських населених пунктів в Україні»;

8) макрорегіон «Азов-Чорне море» – частина території України, яка прилягає до морського узбережжя чи узбережжя морських заток та лиманів у межах 30-кілометрової доступності;

9) зони впливу міжнародних транспортних коридорів – це частина території України в межах 15-кілометрової доступності до міжнародних автомобільних доріг загального користування державного значення;

10) прикордонні регіони – регіони, які безпосередньо прилягають до державного кордону;

11) прикордонні території у несприятливих умовах – територіальні громади, розташовані біля кордону з державами, відносини з якими передбачають додатковий рівень безпеки державного кордону, обмеження руху товарів і людей, що стримує розвиток місцевої економіки та залучення інвестицій в межах 30-кілометрової доступності, або лінії розмежування відповідно до Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції»;

12) тимчасово окуповані території України – це частини території України, тимчасово окуповані внаслідок збройної агресії Російської Федерації, в межах яких відповідно до Законів України «Про особливості державної політики із забезпечення

державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» та «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», збройні формування і окупаційна адміністрація Росії встановили та здійснюють загальний контроль;

13) природоохоронні території та об'єкти – це території та об'єкти природно-заповідного фонду, їхні функціональні й охоронні зони, території, зарезервовані з метою наступного заповідання, території і об'єкти екомережі, території Смарагдової мережі, водно-болотні угіддя міжнародного значення, біосферні резервати програми ЮНЕСКО «Людина і біосфера», об'єкти всесвітньої спадщини ЮНЕСКО відповідно до Закону України «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» [140].

Крім того, перспективами децентралізації влади в Україні визначено потребу вдосконалення нормативно-правової бази для забезпечення законодавчого регулювання адміністративно-територіального устрою в нашій державі (детально див. підрозділ 3.3) і формування нової регіональної політики на основі врахування особливостей адміністративно-територіальних одиниць в рамках розвитку системи місцевого самоврядування. У цьому сенсі український адміністративно-управлінський апарат і політикум, не кажучи про академічне середовище, неодмінно повинні враховувати досвід і наслідки реформи адміністративно-територіального устрою і децентралізації влади у Республіці Польща, в тому числі у контексті означення політичних ролей окремих одиниць місцевого самоврядування – різних рівнів місцевого самоврядування та їхньої взаємодії між собою і з національним рівнем політики (в тому числі щодо форм політичної участі та різних учасників політичного процесу й урядування на різних рівнях), – а також політичного, адміністративного та фіскального вимірів децентралізації влади у перспективі та надалі. Адже навіть попри доволі суттєві прогалини в цьому контексті у Польщі, ситуація в цій державі все-ж залишається більш розвиненою (в тому числі у часовому порівнянні) відносно українських формалізацій та практики. Крім того, польський опціонал може позиціонуватись як спрямовуючий і навіть директивний для України внаслідок того, що він здійснювався і в ході, і як наслідок демократизації (у чому наша держава беззаперечно програє своєму західному сусідові), а також розкриває цю проблему з погляду євроінтеграції.

## Висновки до Розділу 4

Загалом у розділі проблему децентралізації влади в умовах розвитку місцевого самоврядування в Польщі й Україні «опущено» чи деталізованого на рівні громад, зокрема у контексті з'ясування чинників ефективності і наслідків передачі державних повноважень «згори вниз» та їхнього впливу на систему місцевого самоврядування в громадах. Спершу це зроблено на прикладі Польщі, а після цього – на прикладі України й лише після цього в формі прогнозування розвитку і перспектив збільшення ефективності децентралізації влади як чинника розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Отже, у розділі наголос найперше було поставлено на особливостях, практиках й ефектах самоврядування у громадах в ході і за наслідками децентралізації влади у Польщі. На цьому тлі структуровано і систематизовано різносторонні параметри й наслідки децентралізації влади саме на гмінному рівні місцевого самоврядування як базовому у Польщі. А вже на цій підставі розглянуто параметри та висновки щодо ефектів децентралізації влади у контексті розвитку місцевого самоврядування, зокрема особливості організаційної структури та менеджменту, завдань, функцій і повноважень самоврядування на гмінному рівні, обсяги фінансів та доходів й організаційної, персональної, економічної, політичної і адміністративної автономії гмін і їхніх різних підрозділів та типів, сутність й ознаки муніципальної політики та варіанти, складові і політичні й соціально-економічні наслідки децентралізації влади у громадах.

У контексті ж України встановлено, що об'єднання громад у спроможніші відбувалось із метою підвищення якості надання публічних послуг, покращення управлінської ефективності та сприяння демократії участі. Виокремлено ключові нормативно-правові акти щодо спроможності громад у рамках першого і другого етапів реформи децентралізації. Виділено п'ять етапів добровільного об'єднання територіальних громад в Україні. При цьому, визначено чинники, що спричиняли зволікання з об'єднанням чи спротив жителів місцевих громад реформі децентралізації влади. Ключовим елементом життєдіяльності й аспектом спроможності (об'єднаних)

територіальних громад визначено фінансові ресурси чи фінансову спроможність. Вагомим результатом реформи бюджетної децентралізації влади стало закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів і розширення дохідних джерел загального фонду місцевих бюджетів, що стосується також і бюджетів (об'єднаних) територіальних громад. Додатково виділено основні групи джерел доходів місцевих бюджетів у рамках децентралізації влади. Відповідно, з'ясовано, що ефективність виконання місцевими органами децентралізованих функцій залежить від обсягів доходів, які отримуються на відповідній території, чи від суми коштів, що надається центральною владою на виконання делегованих повноважень.

Продемонстровано, що децентралізація влади в Україні змінила не тільки територіальну конфігурацію органів місцевого самоврядування рівня (об'єднаних) територіальних громад, однак й загальну чисельність виборних посад, зокрема у представницьких органах місцевого самоврядування. Незавершеність законодавчого регулювання нового адміністративно-територіального устрою, а також невнесення змін до Конституції України щодо децентралізації стали суттєвим викликом для місцевих виборів у 2020 р. На цих виборах застосовувались чотири різні виборчі системи: пропорційна виборча система із відкритими списками; мажоритарна система відносної більшості в багатомандатних виборчих округах; мажоритарна система абсолютної більшості в одномандатних виборчих округах; мажоритарна система відносної більшості в одномандатних виборчих округах. Наслідки реформи децентралізації впродовж 2014/2015–2020/2021 рр. було проаналізовано в рамках конкретних сфер суспільного життя: бюджетна політика, соціальна політика, освіта, охорона здоров'я, надання адміністративних послуг, молодіжна політика, передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення з державної у комунальну власність (об'єднаних) територіальних громад, архітектурно-будівельний контроль. Окрім того, визначено подальші перспективи реформи децентралізації влади в Україні.

Ідеї та положення Розділу 4 частково представлено і розширено (деталізовано) у публікаціях автора [17, 20, 21, 22, 24, 762].

## ВИСНОВКИ

У дисертації зроблено висновки, які розв'язують поставлені завдання, зокрема:

1. В історіографічному й аналітичному контекстах констатовано, що тематика розвитку місцевого самоврядування і децентралізації влади, втім числі через призму їхнього взаємозв'язку, почала ініціюватись і розвиватись у всіх чи більшості країн Центрально-Східної та Східної Європи, зокрема у Польщі й Україні відповідно, не раніше кінця 80-х, однак головню на початку 90-х років ХХ століття, а десь і пізніше. Поступ цієї проблематики став можливим лише в ході й унаслідок краху СРСР, системи Варшавського договору та централізованої і догматичної соціалістичної моделі суспільно-політичного розвитку в регіоні, але особливо інтенсифікувався і плюралізувався (щоправда в різний час у різних країнах та безумовно під впливом теоретико-методологічного й емпіричного підґрунтя західної теорії та практики) на тлі обговорення і запуску євроінтеграційних процесів тощо – не раніше середини – другої половини 90-х років ХХ століття у Польщі і, на противагу, переважно не раніше початку – другого десятиліття ХХІ століття в Україні. Відтоді сферою дослідницької, найперше порівняльної, зацікавленості піднятої тематики стали питання: сутності, територіальної організації, рівнів і типології систем/моделей місцевого самоврядування (англо-саксонської, південноєвропейської, північноєвропейської, а згодом центрально- і східноєвропейської та їхніх підтипів); змісту (як деконцентрації, делегування чи деволюції), форм (політичної, адміністративної, фінансової), механізмів й наслідків (позитивних і негативних) децентралізації влади; структурування локальної політики і місцевого розвитку; потенціалу громадянського суспільства і суспільно-політичної участі на місцях; зв'язку між демократизацією і децентралізацією влади та різними рівнями урядування й так званім багаторівневим урядуванням; уповноваженості, відповідальності, ресурсів та послуг органів і систем місцевого самоврядування (у країнах Європи – спочатку Західної, згодом – додатково Центрально-Східної, а найпізніше – додатково Східної, однак завжди у контексті євроінтеграції).

Зауважено, що аналізовані питання на прикладі порівняння країн Західної Європи свого часу поставали і досі постають передусім теоретико-методологічно,



а не емпірично важливими й векторними для країн Центрально-Східної і Східної Європи, а на прикладі порівняння країн Центрально-Східної Європи (передусім Польщі) – для країн Східної Європи (зокрема України). Саме у цьому виявляється прямолінійне співвідношення між успішністю й конкретним етапом демократизації та євроінтеграції, з одного боку, і розвитком теоретизування, реформування й практикування місцевого самоврядування у контексті децентралізації влади, з іншого боку. Адже кількість, якість, охоплюваність, ініціативність і цитованість теоретичних та практичних доробків і дій з приводу досліджуваної тематики й досі (поступово менше, аніж раніше) демонструє переважання (зокрема географічне та геополітичне) умовного «Заходу» над умовним «Сходом», через що другий і теоретико-методологічно, і практично орієнтується на перший, а не навпаки. Хоч загалом чинно зростає і рівень аналітичного охоплення, екстерналізації, інтенсифікації й окремішнього (менш периферійного, ніж раніше), але розрізненого сприйняття і сутності регіонів передусім Центрально-Східної (найперше Польщі), але також і Східної Європи (в тім числі й України) – на противагу Західній Європі, але переважно за рахунок її проектів та доробків, – і рівень агрегації, регіоналізації та частково універсалізації, глобалізації й усеохоплюваності наявних досліджень взаємозв'язку розвитку місцевого самоврядування та децентралізації влади у Європі і світі.

З огляду на це, встановлено невідповідність стану дослідження децентралізації влади та розвитку місцевого самоврядування у Республіці Польща й Україні, адже: перша країна – як представник Центрально-Східної Європи – є найвиднішим та найцитованішим кейсом дуже ранньої, радикальної і відносно успішної реформи децентралізації влади у контексті розвою системи місцевого самоврядування в регіоні; натомість другій країні – як виразнику ситуації у Східній Європі – властива відносна аналітична неактуальність, недослідженість і навіть «невідкритість» для світу як свого часу дуже консервованого, централізованого та пізньо і недостатньо реформованого варіанта системи місцевого самоврядування тощо.

2. Теоретико-методологічно обґрунтовано, що місцеве самоврядування – це обов'язковий атрибут становлення і розвитку демократії (в тім числі місцевої) та проекція політичного режиму, процесу й урядування з національного рівня на будь-

який субнаціональний рівень. Водночас теоретизовано, що місцеве самоврядування здатне компенсувати недоліки, спадщину чи ризики патерналізму, централізованої політики та символічної легітимності, оскільки запобігає чи мінімізує наслідки можливої «ерозії» демократії та легітимності влади на національному рівні. Чи не головна причина у тому, що легітимність влади місцевого самоврядування більш добровільна/консенсусна і має власну ресурсну базу й спрямованість, хоч обмежена інтересами держави та реалізовується як «знизу», так і «зверху». Це особливо вірно в разі розвитку, реформування, інституціоналізації та вповноваження місцевого самоврядування як суміші ідей республіканізму, комунітаризму і деліберації, але передусім у рамках процесів демократизації та децентралізації влади.

Разом із цим, помічено, що взаємозв'язок між місцевим самоврядуванням і демократизацією завдяки децентралізації влади не є однозначним та монолітним, адже залежить від типів першого. У цьому контексті в дослідженні структуровано різноспрямовані (на основі вертикальних і горизонтальних відносин між інститутами влади й громадянським суспільством) типології місцевого самоврядування, передусім внаслідок врахування політичного й інституційного досвіду країн Європи. Зокрема, на підставі різних індикаторів було виділено та послідовно схарактеризовано такі групи типів місцевого самоврядування у рамках вертикальних владних відносин, як: у форматах дуалістичної структури, злиття чи змішаної структури; «північної» чи «південної» моделей; французької (наполеонівської), англійської (англосаксонської), північноєвропейської (скандинавської), середньоєвропейської (рейнської) або східноєвропейської (нових демократій) моделей; «клієнтелістського»/«патронажного» варіанту, моделі «економічного розвитку»/«машини зростання» чи моделі «держави добробуту». Натомість у рамках горизонтальних владних відносин виокремлено такі групи опцій місцевого самоврядування, як: дуалістичні чи моністичні системи; умовні різновиди президентського, напівпрезидентського, парламентського та асамблейного урядування; формати сильного мера, лідера комітету, колективу чи ради-керівника. А з огляду на це, розглянуто спроби деталізованішої класифікації моделей місцевого самоврядування у Центрально-Східній і Східній Європі (в тім числі на противагу іншим регіонам Європи), зокрема на підставі таких індикаторів,

як рівень централізації або децентралізації влади, функціонал, повноваження й фінансова автономія та параметри виборів і формування органів самоврядування. На цій підставі аргументовано, що регіони Центрально-Східної Європи (зокрема Польща) та Східної Європи (в тому числі Україна) кардинально відрізняються за структурами і типами самоврядування, логікою централізації/децентралізації влади й особливостями суспільно-політичного життя на місцях, а також продемонстровано рамковість ідеї типології систем та моделей місцевого самоврядування як такого.

Тим не менше, обґрунтовано, що реформи місцевої політики та місцевого самоврядування треба класифікувати на: структурні і процедурні/процесуальні (за спрямуванням); управлінські, політичні, функціональні і змішані (за стратегіями); адміністративні/територіальні і політичні (за намірами й цілями). Децентралізація влади ж як один із варіантів (на противагу централізації чи рецентралізації влади) реформування і розвитку місцевого самоврядування що теоретично, що практично може мати як позитивні, так і негативні наслідки, адже: з одного боку, традиційно сприймається як демократичний інструмент національних урядів для балансування місцевого і регіонального розвитку, вдосконалення процесів формування, реалізації, якості і відповідальності місцевої політики, розширення можливостей і функцій громад та мобілізації більше ресурсів і форм участі; з іншого боку, не завжди можлива, затребувана, прийнятна та допустима (на заміну класичному чи модифікованому формату бюрократичного державного управління) у тих або інших політичних й інституційних реаліях – як на національному, так і на субнаціональному рівнях. Простежено це внаслідок деталізації історії й охоплення розмаїтої сутності, визначень, видів/напрямів (політичного, адміністративного, фінансового), практичних виявів, очікувань, застережень, маніпуляцій, обмежень (з боку центральних урядів) та позитивних і негативних наслідків децентралізації влади як інструмента (з кращою поінформованістю про потреби громадян, аніж у випадку централізації влади) розвитку, реформування, демократизації, уповноваження, координації, адаптації і відповідальності місцевого самоврядування й участі громадянського суспільства.

Продемонстровано, що в унітарних державах децентралізація влади відбувається переважно «зверху вниз», у федеративних та конфедеративних державах – «знизу

вгору», а загалом децентралізацію влади треба поділяти на політичну (деволюцію), адміністративну (деконцентрацію) та фіскальну (фінансову) – кожна зі своїми ознаками, структурними параметрами, мотивами, рамками і наслідками, – які не обов'язково спаралелюються, але у різних комбінаціях і послідовності важливі для розвитку та реформування місцевого самоврядування. Це обґрунтовано внаслідок виокремлення масиву інституційних, адміністративних, територіальних, фіскальних, виборчих, партійних та загалом політичних чинників відповідальності місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади та політичного й економічного процесів на місцях, а також політичних (чи політико-адміністративних) і фіскальних (чи фінансових та соціально-економічних) груп ефектів децентралізації влади, які структурують місцеве самоврядування. Зокрема, у рамках з'ясування політичних наслідків децентралізації влади розглянуто значення й складові демократизації та реформування місцевого самоврядування, втім числі через різне розуміння виборів (як доцентрових чи відцентрових), партійно-виборчих систем і стратегій, функцій, уповноваженості й відповідальності, інституційних змін, систем, моделей і принципів урядування (передусім субсидіарності, прозорості, плюралістичності), суспільно-політичної участі, активного громадянства, наявності і специфіки локальних арен змагальності й суперництва тощо та їхнього взаємного зв'язку між собою. Своєю чергою, для розкриття значимості фіскальної чи фінансової децентралізації влади (в тому числі через її зв'язок із політичною децентралізацією влади) у контексті поступу місцевого самоврядування проаналізовано передумови й параметри якості надання послуг і забезпечення суспільних благ, ефективності адміністративного апарату й урядування, забезпечення добробуту громадян, соціального капіталу, інформаційних переваг і преференцій громадян, а також особливостей отримання й розподілу фінансових і соціально-економічних ресурсів та результатів тощо.

3. Практично й емпірично розглянуто і систематизовано історію й особливості децентралізації влади в рамках поступу системи місцевого самоврядування власне у Польщі та їхній вплив на Україну, причому в означеному порядку і послідовності, зокрема за історією ініціювання та здійснення досліджуваних процесів. Доведено, що поточні місцеве самоврядування й адміністративно-територіальний устрій в

Польщі, передусім на прикладі гмін як базового рівня, мають власну інституційну і політичну «траєкторію попереднього розвитку» у рамках різних етапів державності, принаймні у відтинку якщо не з початку ХХ століття, то після завершення Другої світової війни і досі. Основними історичними та політичними віхами розвитку місцевого самоврядування й адміністративно-територіального устрою в Польщі, з власними ознаками та рівнями структурування й чисельністю, були періоди: до Другої світової війни (з гміною як базовим рівнем місцевого самоврядування); 1950–1973 рр. (з воєводствами/регіонами, повітами/районами і комунами, але за аналогією з радянською централізованою системою рад); 1973–1989 рр. (з воєводствами/регіонами та гмінами/комунами і загалом дворівневою централізованою системою народних рад, але без повітів/районів як історично найтривалішого рівня самоврядування в Польщі); 1989–1998 рр. (з воєводствами (а також додатково квазі-районами) та передусім базово гмінами як елементами дворівневої і поступово, але недостатньо демократизованої і децентралізованої системи місцевого самоврядування); з 1998 р. й досі (з воєводствами, повітами й знову-таки базово гмінами (і їхніми допоміжними структурами/підрозділами й об'єднаннями, синдикатами чи асоціаціями із «третім сектором») як складовими вже традиційної та стабілізованої трирівневої або так званої двох-з-половиною-рівневої і ще більше децентралізованої, раціоналізованої, учасницької й демократизованої, втім числі під впливом ЄС, системи самоврядування).

При цьому, виявлено, що комуністичні етапи до 1989–1990 рр., але особливо до 1983 р., характеризувались поступовою централізацією й автократизацією влади і нівелюванням значення, виборності, повноважень, автономії і фінансів місцевого самоврядування й громад, а посткомуністичні й євроінтеграційні етапи після 1989–1990 рр., хоч частково з 1983 р., – поступовою демократизацією і децентралізацією (інколи й рецентралізацією) влади, але загалом зростанням значення та розмаїття місцевої політики й громад і функціоналу, повноважень, виборності, автономності та впливу самоврядування на різних рівнях адміністративно-територіального устрою Польщі. Відтак основними ідеями і принципами системи місцевого самоврядування в Польщі стали: забезпечення колективних потреб громад і територій; автономність, субсидіарність та підзвітність органів самоврядування громадам й громадянам;

виключення ієрархічних і забезпечення рівних взаємозв'язків між різними рівнями самоврядування та державного управління/адміністрації на підставі відповідності закону; дуалізм та перманентність політичної змагальності й напруженості між органами місцевого самоврядування і учасниками суспільно-політичного життя на місцях та на різних рівнях адміністративно-територіального устрою. Водночас встановлено, що на практиці спершу, із подальшим послаблення у майбутньому (особливо після вступу в ЄС), проблемами самоврядування в Польщі стали: його слабка підконтрольність громадянському суспільству; його слабкість порівняно з домінуючою позицією центрального уряду; його формальна наділеність значними повноваженнями й обов'язками поряд з надто малими фінансовими, бюджетними, учасницькими і людськими ресурсами; його дуалізованість внаслідок постійної чи повторювальної змагальності між різними рівнями та органами самоврядування; його слабкість і недостатня регламентованість на надгмінному рівні, а відтак значний розрив між розвитком окремих громад та регіонів Польщі.

У контексті же формування законодавчих та виконавчих органів місцевого самоврядування в Польщі встановлено, що з 1989–1990 рр. й досі для цієї країни притаманна поступова динаміка на збільшення ролі не просто їхньої виборності, а всенародної виборності (хоч не обов'язково репрезентативності; спочатку цілковито у гмінах – чисельність яких змінюється, – а після цього паралельно, але не повною мірою в повітах і воєводствах) та, відповідно, зменшення ролі призначуваності, що особливо важливо виявилось у рамках послідовної вповноваженості громад і децентралізації влади, особливо в 1990–1991 рр., але найбільше в 1998–2002 рр. Тим не менше, аргументовано, що виборчі системи для формування органів влади на місцях (а останнім часом і їхні терміни повноважень) у Польщі не є і ніколи не були уніфікованими й стабільними, адже вони різняться як за рівнями і всередині рівнів місцевого самоврядування, так і залежно від змін у реаліях політичного життя в країні, хоч спільно характеризуються радикальним чи поступовим зменшення кількості виборних представників в органах влади на всіх рівнях самоврядування. Це наслідувано в різності, мінливості і конкурентності конструкцій уповноваженості й відповідальності органів місцевого самоврядування і загалом конструкцій систем

влади на місцях та у трансформаціях впливу партій, виборчих комітетів та інших політичних акторів на функціонування органів і загалом системи самоврядування.

Свою чергою, у розрізі становлення і взаємозв'язку функцій та повноважень системи й органів місцевого самоврядування в рамках різнорівневого адміністративно-територіального устрою в Польщі проаналізовано складові і послідовність заходів щодо подолання централізаційних управлінських тенденцій періоду комунізму та, на противагу, з приводу демократизації, децентралізації, деконцентрації, делегування, деволуції і регіоналізації влади, починаючи з періоду посткомунізму та в рамках поступу місцевої політики та місцевого самоврядування – спочатку на гмінному рівні, а згодом на рівні повітів і воєводств, а також спершу залежно винятково від внутрішніх, а незабаром і від зовнішніх (передусім євроінтеграційних) чинників. Виділено такі етапи нелінійної теоретизації, розробки й практичної імплементації децентралізації влади у Польщі, як: початок – закінчення 80-х років ХХ століття (ініціювання теоретичних розробок про очікувану децентралізацію влади та нову систему урядування на противагу принципам «демократичного централізму»); 1989–1992 рр. (практичне заперечення домінування міністерських та відомчих (вертикальних) структур влади над територіальними (горизонтальними) структурами влади та запуск економічних реформ і поступової приватизації, дерегуляції й адаптації функцій держави до розвитку місцевого самоврядування); 1993–1997 рр. (продовження реформ з приводу уповноваження і відповідальності та розширення функціоналу органів самоврядування, розвитку державної служби і деконцентрації влади); 1998–2003 рр. (розбудова виборних гмінних, повітових та воєводських органів влади як елементів урядування на місцях); 2004–2015 рр. (консолідація децентралізації влади для адміністративно-політичної та соціально-економічної модернізації Польщі, зокрема з приводу надання послуг і використання ресурсів ЄС); з 2015 р. й досі (частковий політично зумовлений відкат і спад інтенсивності розвитку децентралізаційних процесів).

Підтверджено, що ці етапи децентралізації влади у Польщі було реалізовано внаслідок вчасного та миттєвого подолання декількох базових монополій, зокрема політичної монополії однієї (комуністичної) партії, монополії на однорідну/гомогенну

державну владу, монополії щодо державної власності, монополії щодо державних фінансів та монополії на державне управління. Як результат, поступово забезпечено відносно ефективні (хоч і розрізнені) й демократичні механізми гмінного, повітового та воєводського розвитку, автономії і розподіленого й впорядкованого (власного та делегованого) уповноваження через забезпечення субсидіарності, політичної, адміністративної та фіскальної децентралізації влади і демократичного мандату будь-якого рівня влади.

За аналогією, виділено етапи розвитку місцевого самоврядування, а згодом і децентралізації влади в Україні. У рамках першого етапу розвитку системи місцевого самоврядування (1990–1996 рр.) створювались та вдосконалювались первинна нормативно-правова база і розуміння місцевого самоврядування, а також частково було модифіковано принципи державного адміністрування на рівні районів і областей. В ході другого етапу розвитку (1996–2014 рр.) місцеве самоврядування отримало конституційний статус і стало однією з засад конституційного ладу України, втім числі на підставі подальшого конституційного і загальнозаконодавчого регулювання та практично-політичного й управлінського впорядкування і структурування його засад, принципів організації, повноважень і відповідальності. Третій етап розвитку місцевого самоврядування (з 2014 р. й досі) розпочався із реформи децентралізації влади та поступово виявився – передусім внаслідок об'єднання територіальних громад й укрупнення районів – у зміні адміністративно-територіального устрою.

Продемонстровано, що чинними елементами системи місцевого самоврядування в Україні є: територіальна громада; сільська, селищна та міська рада; сільський, селищний та міський голова; виконавчі органи сільської, селищної і міської ради; районні й обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст; районні в містах ради у містах з районним поділом (за рішенням територіальних громад міст чи міських рад); органи самоорганізації населення. Доведено, що ключовою посадовою особою територіальної громади є сільський, селищний і міський голова, що очолює виконавчий комітет відповідної сільської, селищної і міської ради та головує на її засіданнях. Водночас наголошено, що з 2015 р. у системі місцевого самоврядування України регламентовано й апробовано



інститут старости (до 2020 р. виборного всенародно за мажоритарною системою відносної більшості, а з 2020 р. призначуваного за результатами громадського обговорення головою і підтверджуваного радою села, селища чи міста), функції та повноваження якого поширюються на старостинський округ – частину території (об'єднаної) територіальної громади, на якій розташовані один чи кілька населених пунктів і адміністративний центр (об'єднаної) громади. У розрізі ж децентралізації влади в Україні констатовано, що її реформа повинна продовжуватись, в тім числі за рахунок вдосконалення нормативно-правової бази функціонування системи місцевого самоврядування, зокрема через прийняття змін до Конституції України й оновлення і прийняття відповідних законів, предметом регулювання яких повинні бути адміністративно-територіальний устрій, місцеве самоврядування, суспільно-політична участь на місцях, місцеве державне адміністрування. Це дасть змогу розмежувати повноваження поміж рівнями управління та урядування (виконавчі органи місцевого самоврядування на рівні районів й областей та місцеві органи виконавчої влади) за принципом субсидіарності та створити ефективні механізми й інструменти впливу громад на місцеву владу та прийняття рішень.

4. Врешті-решт, проблему децентралізації влади в умовах розвитку місцевого самоврядування в Польщі й Україні було деталізованого саме на рівні громад у контексті чинників ефективності та наслідків передачі державних повноважень «згори вниз» і їхнього впливу на систему місцевого самоврядування. Для цього найперше розкрито особливості, практики й ефекти місцевого самоврядування у громадах в ході і за наслідками децентралізації влади у Польщі. Підтверджено, що конституційно, інституційно і політично базовим рівнем місцевого самоврядування та децентралізації влади у Польщі є гмінний, тобто рівень місцевих громад, зокрема внаслідок найкращої обізнаності з потребами і вимогами місцевого населення та найбільшої соціальної, політичної, економічної і культурної близькості до громадян та загалом громадянського суспільства, хоча означені процеси меншою мірою охоплюють й інші рівні місцевої влади у державі. Забезпечено це головню за рахунок автономії і правосуб'єктності гмін у формі публічної влади в державній і приватній сферах, яка охороняється в судовому порядку, регламентується конституційно, але

втілюється на практиці винятково внаслідок консультацій із місцевими громадами й упорядковується національним законодавством та власною політичною волею через вибори, референдуми й інші варіанти суспільно-політичної участі на місцях. Із огляду на це, суто політично та електорально встановлено, що навіть попри одночасність виборів на всіх рівнях системи місцевого самоврядування у Польщі і розуміння місцевих виборів як багаторазової події, у більших за розмірами гмінах (як і в повітах та воєводствах) вони є політизованими та партійно-національно зумовленими, а в менших – аполітичними та непартійно-локально спрямованими.

При цьому, зазначено, що організаційна незалежність й автономія громад у Польщі є різноаспектною, зокрема організаційною, персональною, економічною, фінансовою, політичною та адміністративною. Організаційно, територіально та структурно відомо, що польські гміни законодавчо поділяють на міські, сільські й сільсько-міські, однак продемонстровано, що функціонально їх також доцільно класифікувати у просторовому розрізі, соціально-економічно, історико-культурно і за основними формами діяльності й забезпечення власних доходів. Також виявлено, що у рамках гмін можуть самостійно та за дорученням формуватись і функціонувати допоміжні відділи, організації, структури й підрозділи, зокрема бюджетні одиниці, місцеві адміністративні одиниці, комунальні підприємства, які характеризуються специфічним функціоналом, повноваженнями, правами й обов'язками на засадах економії, ефективності і результативності. Загалом функції гмін класифіковано на організаційно-правові, адміністративно-правові, соціально-економічні, комунально-правові й управлінські, а самі гміни – додатково на сільськогосподарські, промислові, обслуговувальні, туристичні та їхні комбінації тощо. Разом із цим, встановлено, що децентралізація влади, яка відносно рано ініційована і здійснюється в Польщі, не є цілковито ефективною, особливо фінансово, бо вона в реальності не створює сумірних умов функціонування не просто різних гмін, але й різних типів гмін: у найкращому положенні – міські гміни та гміни із правами повітів, у найгіршому – сільські гміни, а в проміжному – сільсько-міські гміни.

У випадку України ж простежено, що в рамках децентралізаційної реформи лише нещодавно – з 2015 р. – було прийнято й імплементовано базові нормативно-

правові акти, рекомендації та методики, які стосуються формування спроможних (об'єднаних) територіальних громад. Останні було врегульовано як громади, в яких місцеві джерела наповнення бюджету, інфраструктура і кадрові ресурси достатні для вирішення органами місцевого самоврядування питань місцевого значення в інтересах жителів громад. Констатовано, що внаслідок бюджетної децентралізації влади за місцевими бюджетами в Україні було закріплено відносно стабільні джерела доходів. Доведено, що цьому сприяли такі чинники, як: встановлення єдиних та уніфікованих нормативів відрахувань із загальнодержавних податків (на доходи фізичних осіб та на прибуток підприємств) за кожною ланкою бюджету; відміна індикативного планування показників місцевих бюджетів; регламентування і початок формування єдиного кошика доходів загального фонду; розширення переліку та видів джерел доходів загального фонду; заміна системи балансування доходів та видатків місцевих бюджетів системою вирівнювання податкоспроможності територій. При цьому, основними групами джерел доходів громад в Україні визначено такі, як частина загальнодержавних податків, місцеві податки та збори, неподаткові надходження і міжбюджетні трансферти (субвенції та дотації). Своєю чергою, чинниками спротиву жителів місцевих громад реформі децентралізації визначено економічний, психологічний, географічний, соціокультурний та екологічний.

Структурно й організаційно продемонстровано, що в Україні законодавча влада на кожному рівні (територіальні громади, райони, області) місцевого самоврядування поточно, як і в Польщі, формується шляхом всенародних виборів. Виконавча влада ж на районному й обласному рівнях формуються неусенародно, а на рівні громад – колегіальними органами (виконавчими комітетами), які утворюються сільською, селищною чи міською радою на чолі з відповідним всенародно виборним головою. Політично й електорально ж, у тім числі частково на протигагу Польщі, виявлено, що застосування для місцевих виборів в Україні пропорційної системи винятково із партійним номінуванням кандидатів на рівні громад із кількістю виборців 10 тис. і більше, попри очікування консолідації, націоналізації та відтак структурування існуючого партійного поля, реально зумовило збереження політичної фрагментації представницьких органів влади та домінування регіональних політичних еліт на

місцях. Адже місцеві еліти часто розуміють чинну виборчу систему як інструмент посилення та консолідації впливу партій національного і парламентського рівня на місцях, а тому натомість віддають свою перевагу формуванню та розвитку партій із ознаками локальних або регіональних, які отримують краще представництво в радах багатьох громад в Україні навіть попри загальне переважання депутатів від парламентських партій сумарно в радах усіх територіальних громад в нашій країні.

Разом з цим, простеженими у динаміці наслідками запуску децентралізаційних процесів у контексті розвитку місцевого самоврядування в Україні станом на момент завершення дослідження стали: збільшення власних доходів (найперше за рахунок податку на доходи фізичних осіб) і частки доходів та, відповідно, частки видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України; зростання державної підтримки місцевого і регіонального розвитку, в тому числі соціально-економічного; приріст кількості загальноосвітніх навчальних закладів, установ і спеціалістів з надання соціальних послуг, центрів надання адміністративних послуг, структурних підрозділів і спеціалістів з питань молодіжної політики та земель сільськогосподарського призначення в розпорядженні, управлінні і власності громад, а також госпітальних округів і госпітальних рад – в областях тощо.

Саме на цій підставі, а також враховуючи позитивний та негативний досвід розвитку місцевого самоврядування в умовах децентралізації влади у Республіці Польща та його порівняння з ситуацією в Україні, підсумовано, що перспективами децентралізації влади у нашій країні повинні стати передусім якісні вдосконалення нормативно-правової бази функціонування системи місцевого самоврядування (для подолання неврегульованості розподілу повноважень поміж органами місцевого самоврядування різних рівнів й органами місцевої виконавчої влади) і формування нової регіональної політики (для прискорення економічного зростання регіонів, підвищення їхньої конкурентоспроможності на основі ефективного використання внутрішнього потенціалу, створення нових робочих місць, покращення зайнятості населення, створення умов для повернення на батьківщину трудових мігрантів) на основі комплексного територіального підходу (врахування специфічного набору соціальних, просторових, екологічних й економічних особливостей територій).

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 36,7 % українців вважають, що децентралізація йде дуже повільно. *Українська правда*. 24.07.2017. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/24/7150397/> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
2. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: колективна монографія / В. Антоненко та ін.; за ред.: В. Кравченка, М. Баймуратова, О. Батанова. К.: Атака, 2007. 864 с.
3. Аналітичний звіт за підсумками міжрегіонального дослідження участі громадськості у процесах об'єднання та розвитку територіальних громад / А. Крупник й ін. Одеса: Одеський інститут соціальних технологій; Всеукраїнська ГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення», 2016. 104 с. URL: <https://samoorg.com.ua/wp-content/uploads/2016/11/Analitichniy-zvit-povniy.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
4. Байрак С. Удосконалення законодавства Республіки Польща про місцеві вибори як передумова демократизації політичної участі (1990–2010 рр.). *Економічний часопис – XXI*. 2013. № 3–4(2). С. 7–9.
5. Бакальчук В. Основні тенденції громадської активності національних меншин в Україні у контексті реформи децентралізації: аналітична записка. НІСД. 2019. № 1. Режим доступу: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-08/ANALIT%20BAKALCHUK%20CIVIL%20SOCIETY%20%23%201%202019.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
6. Бевз Т. Специфіка здійснення реформ місцевого самоврядування та територіальної організації влади в регіонах України: здобутки і прорахунки. *Демократизація політичних інститутів і суспільний розвиток в Україні: збірник наукових праць* / за ред. О. О. Рафальського, О. М. Майбороди. Київ: Інститут політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2019. С. 187–231.
7. Беззуб І. Інститут старост: зміни в українському законодавстві. *Громадська думка про право творення*. 2021. № 8 (213). С. 18–26.

8. Берданова О., Вакуленко В., Гринчук Н., Колтун В., Куйбіда В., Ткачук А. Управління розвитком об'єднаних територіальних громад на засадах громадської участі: навчальний посібник. К.: Національна академія державного управління при Президентіві України, 2017. 129 с.
9. Бойко О. Старости: відповіді на 6 головних запитань. *Децентралізація дає можливості*. 29.07.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/12667> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
10. Борденюк В. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії: монографія. К.: Парламентське вид-во, 2007. 576 с.
11. Бородін Є., Лененко І. Органи місцевого самоврядування як об'єкт реформування в контексті децентралізації влади в Україні. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2016. Вип. 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp\\_2016\\_2\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2016_2_25) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
12. Бровко О. Розвиток місцевого самоврядування в посткомуністичних країнах: порівняльний аналіз (на прикладі країн Вишеградської четвірки). *Вісник ХНУ імені В. Н. Каразіна. Серія «Питання політології»*. 2015. Вип. 28. С. 117–125.
13. Взаємозв'язок між децентралізацією та європейською інтеграцією / С. Солодкий та ін. Центр «Нова Європа»; Центр східноєвропейських та міжнародних досліджень, 2020. 30 с. Режим доступу: [http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization\\_ukr\\_web-2.pdf](http://neweurope.org.ua/wp-content/uploads/2020/02/Decentralization_ukr_web-2.pdf) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
14. Виборчий кодекс України. 19 грудня 2019 року № 396-ІХ (редакція від 01.08.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/396-20#n4129> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
15. Войтенко Н. Поняття та форми реалізації виборчих прав громадян на місцевих виборах. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2021. Вип. № 1 (21). С. 62–67.
16. Вольський О. Децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування: теоретизація та структуризація причин і параметрів взаємозалежності.

- Всеукраїнська науково-практична конференція «VIII Методологічні читання – Розвиток політичної науки в Україні: сучасні методологічні тренди та практичні виміри (пам'яті професора Валерія Миколайовича Денисенка)»* (Львів, 10 грудня 2021 р.) / за наук. ред. Г. В. Шипунова. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2022. С. 181–183.
17. Вольський О. Ключові особливості та характеристики виборчих кампаній до міських об'єднаних територіальних громад Львівської області. *Політичні партії і вибори: українські та світові практики: зб. ст. і тез за результатами четвертої міжнародної наукової конференції «Політичні партії і вибори: українські та світові практики» (пам'яті Юрія Романовича Шведа)* від 9 листопада 2019 року / за ред. А. Романюка, В. Литвина. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2020. Вип. 4. С. 97–100.
18. Вольський О. Концептуальні підходи щодо визначення сутності та еволюції місцевого самоврядування. *Тези звітної наукової конференції філософського факультету* / Відп. за випуск Л. Рижак, Г. Шипунов. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2019. С. 164–167.
19. Вольський О. Логіка, систематизація та дефекти розвитку і чинного стану виборчих систем для формування органів місцевого самоврядування в Польщі. *Україна і Центральна Європа: історія, політика, культура: матеріали VI міжнародної науково-практичної конференції «Формат розвитку відносин України та країн Центральної Європи у контексті впливу гібридної війни, виборчих процесів, прав національних меншин та пандемії Covid-19»* (Ужгород, 24 вересня 2021 р.). Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2021. С. 252–257.
20. Вольський О. Особливості формування і функціонування інституту старости в контексті децентралізації влади в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2021. Вип. 39. С. 87–94.
21. Вольський О. Особливості формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні. *Науковий журнал «Політикус»*. 2022. Вип. 1. С. 25–33.

22. Вольський О. Передумови та витоки децентралізації влади і становлення системи й органів місцевого самоврядування адміністративно-територіального устрою в Польщі. *Політичні партії і вибори: українські та світові практики: зб. ст. і тез за результатами п'ятої міжнародної наукової конференції «Політичні партії і вибори: українські та світові практики» (пам'яті Юрія Романовича Шведа)* від 28 листопада 2020 року / за ред. А. Романюка, В. Литвина. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2021. Вип. 5. С. 315–319.
23. Вольський О. Розвиток проблематики місцевого самоврядування та децентралізації влади у Центрально-Східній і Східній Європі. *Науковий журнал «Політикус»*. 2021. Вип. 1. С. 20–25.
24. Вольський О. Трансформація адміністративно-територіального устрою України в рамках децентралізації влади. *Політичні процеси сучасності: глобальний та регіональні виміри: III Всеукраїнська науково-практична конференція (Івано-Франківськ, 27–28 травня 2021 року)*. Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2021. С. 699–705.
25. Ворона П. Місцеве самоврядування і політичні партії в Україні: монографія. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2008. 184 с.
26. Ворона П. Місцеве самоврядування України в контексті розвитку представницької влади: монографія. Полтава: ПУЕТ, 2012. 341 с.
27. Воронов М. Інститут старости у системі муніципального права України. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2017. Вип. 23. С. 50–53.
28. Врублевський О. Голова ОТГ і староста: повноваження, субординація та службові відносини. *Децентралізація дає можливості*. 30.04.2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/8755> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
29. Галузевий моніторинг № 18. Результати загальнонаціонального опитування міського населення України та службовців органів місцевого самоврядування міст щодо проблем місцевого самоврядування та ставлення до децентралізації влади / за ред. М. Пітцика. Київ, 2014. 41 с. URL:



- [http://auc.org.ua/sites/default/files/mon18\\_1obkdalynka\\_tak.pdf](http://auc.org.ua/sites/default/files/mon18_1obkdalynka_tak.pdf) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
30. Геннадій Москаль заявив, що децентралізація створила механізми для відокремлення Закарпаття. *Суспільно-політичне інтернет-видання «Севлюш Інфо»*. 10.05.2019. URL: <http://sevlush.info/zakarpattia/hennadii-moskal-zaiavyvshcho-detsentralizatsiia-stvoryla-mekhanizmy-dlia-vidokremlennia-zakarpattia.html> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
  31. Голуб А. Подолати владу у владі. *Український тиждень*. 09.01.2019. URL: <https://tyzhden.ua/Politics/225224> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
  32. Горбатюк М. Реформа децентралізації в Україні: проблеми здійснення в умовах суспільної кризи. *Політичні дослідження*. 2021. №1. С. 22–40.
  33. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів (08.2020). *Центр Разумкова*. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/gromadska-dumka-naselennia-shchodo-reformy-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ-serpen-2020r> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
  34. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації та її результатів. *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва*. 30.09.2020. URL: <https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-naselennya-shchodo-reformy-detsentralizatsii-ta-ii-rezultativ> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
  35. Громадська думка населення щодо реформи децентралізації. *Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва*. 07.11.2018. URL: <https://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-dosyagnennya-i-problemi-otsinki-gromadyan> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
  36. Гудзь Л. Польська та українська моделі децентралізації: порівняльний аналіз. *Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2020. Вип. 29. С. 91–96.
  37. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / кол. авт.; відпов. ред. Н. Р. Нижник. К.: УАДУ, 1997. 448 с.

38. Децентралізація влади: порядок денний на середньострокову перспективу: аналітична доповідь / Я. Жаліло та ін.; за наук. ред. Я. Жаліла. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2019. 192 с.
39. Децентралізація і формування політики регіонального розвитку в Україні: наукова доповідь / О. Шевченко та ін.; за наук. ред. Я. Жаліла. Київ: Національний інститут стратегічних досліджень, 2020. 153 с.
40. Децентралізація: результати, виклики та перспективи. проміжний звіт. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. 12.12.2016. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/1224810616584ead699418f2.86217715.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
41. Діденко О. Еволюція розвитку виборчого законодавства України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 4. № 88. С. 35–45.
42. Досвід об'єднання територіальних громад на Сході України: економіко-правові аспекти: колективна монографія / за наук. ред. В. Устименка та І. Заблудської. НАН України. Інститут економіко-правових досліджень. К.: ТОВ «ВІСТКА», 2018. 210 с.
43. Дребот Н., Семеген І. Реформа децентралізації в Україні: поточний стан та перспективи розвитку. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2019. Т. 29. № 4. С. 24–27.
44. Дробуш І. Староста як нова організаційна форма місцевого самоврядування та його участь у реалізації соціальної функції. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. Сер.: Юриспруденція. 2014. Т. 1. № 10-2. С. 48–51.
45. Етнічний фактор не стоїть на заваді об'єднанню громад. Результати дослідження. *Децентралізація дає можливості*. 17.12.2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/11970> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
46. Зелінська Т., Золотухін М. Реформа місцевого самоврядування на Півдні України: проблеми і перспективи: аналітична записка. *Аналітичний центр ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»*. Ресурсний

- центр розвитку місцевої демократії в Херсонській області*. 2016. URL: [https://issuu.com/irf\\_ua/docs/dp-2016-46](https://issuu.com/irf_ua/docs/dp-2016-46) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
47. Із законопроектів про інститут префектів таємниці ніхто не робить – прем'єр. *Укрінформ*. 06.03.2020. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2891133-iz-zakonoproektiv-pro-institut-prefektiv-taemnici-nihtto-ne-robit-premer.html> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
48. Інституційна спроможність ОТГ України: аналітична записка. *Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE)*. Київ, 2019. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new\\_IS.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/475/new_IS.pdf) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
49. Інституційний розвиток місцевого самоврядування в Україні в умовах державно-управлінських реформ / І. Козюра та ін.; за заг. ред. Ю. Сурміна, І. Козюри. К.: НАДУ, 2013. 52 с.
50. Кобржицький В. Мажоритарна і пропорційна виборчі системи: переваги та недоліки. *Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації*. 2009. № 2. URL: <https://social-science.uu.edu.ua/article/73> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
51. Ковриженко Д. Актуальні проблеми правового регулювання місцевих виборів. *Часопис «Парламент»*. 2004. № 4. С. 26–42.
52. Колодій О. Вплив децентралізації на зміцнення ролі органів місцевого самоврядування в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В. І. Вернадського. Сер. Державне управління*. 2018. Т. 29 (68). № 6. С. 42–46.
53. Колодій О. Децентралізаційна модель демократичного врядування в умовах глобалізації: дис. ... канд. наук з державного управління: спец. 25.00.02 / Інститут підготовки кадрів державної служби зайнятості України. Київ, 2020. 238 с.
54. Колотвин П., Шевчук М. Плюси та мінуси децентралізації на Одещині. *Informer.od.ua*. URL: <https://news.informer.od.ua/page2317844.html> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
55. Конституція України від 28 червня 1996 року (редакція від 01.01.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).

56. Котенко Н., Решетняк Я. Фіскальна децентралізація: досвід вразливості сільських територіальних громад в Україні. *Фінансові аспекти розвитку держави, регіонів та суб'єктів господарювання: сучасний стан та перспективи*: збірник матеріалів IV Міжнародної науково-практичної конференції (м. Одеса, 16–17 травня 2017 р.). Одеса: Бондаренко М.О., 2017. С. 241–243.
57. Кравців В., Сторонянська І. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризику та механізми розвитку: монографія. Львів: ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України, 2020. 531 с.
58. Кравченко В. Проблеми законодавчого закріплення компетенції місцевого самоврядування в контексті реформ місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 11–12 (13–14). С. 13–21.
59. Кравченко В., Бородін Є., Квітка С. Місцеве самоврядування в системі публічного управління: навчальний посібник у схемах. Дніпро: ГРАНІ, 2018. 148 с.
60. Крат М., Софій О. Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі: аналітична записка. *ГО «Європейський діалог»*. 2017. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
61. Крегул Ю., Батрименко В. Реформування місцевого самоврядування в Україні. *Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право*. 2016. № 1. С. 17–27.
62. Круглашов А., Бурега В. Здобутки і труднощі в реалізації децентралізації влади в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9. № 2. С. 68–76.
63. Куценко Т., Дударенко Є. Об'єднані територіальні громади в Україні: короткий аналітичний огляд. *Економіка та держава*. 2017. № 3. С. 64–70.
64. Куценко Т., Сіренко Я. Забезпечення фінансової спроможності територіальних громад як пріоритет децентралізації управління. *Макроекономічне оцінювання публічного сектору в антикризовому управлінні*: матеріали наук. прикладних дослідж. освіт.-проф. програми 281 «Публічне управління та адміністрування» за 2017–2018 рр. / М-во освіти і науки України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана», Ф-т економіки та упр., Каф. нац. економіки та публічного упр.; редкол.: І. Й. Малий та ін. Київ: КНЕУ, 2019. С. 125–152.

65. Ладиченко В., Максименко Ю. Старости як посадові особи системи органів місцевого самоврядування в Україні: історико-правовий аспект. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2019. № 2. С. 8–17.
66. Левітас Т., Джикіч Я. Реформа врядування на субнаціональному рівні та фінанси органів місцевого самоврядування в Україні. *SKL International/SIDA*. 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/498/PolicyBrief-UKR-FINAL.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
67. Лендъел М. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи. Ужгород: Мистецька лінія, 2011. 688 с.
68. Максакова Р. Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. К., 2003. 17 с.
69. Матвієнко А. Політико-правові засади децентралізації влади в контексті адміністративної реформи в Україні: автореф. дис. ... канд. політ. наук: спец. 23.00.02 / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. К., 2010. 23 с.
70. Михайленко О. 25 років тому відбулися перші альтернативні вибори в новітній історії України. *Galinfo: Агенція інформації та аналітики*. 08.04.2015. URL: [https://galinfo.com.ua/articles/25\\_rokiv\\_tomu\\_vidbulysya\\_pershi\\_alternatyvni\\_vybory\\_v\\_novitniy\\_istorii\\_ukrainy\\_190377.html](https://galinfo.com.ua/articles/25_rokiv_tomu_vidbulysya_pershi_alternatyvni_vybory_v_novitniy_istorii_ukrainy_190377.html) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
71. Мищак І. Реформа децентралізації в Україні: основні тенденції та перспективи завершення. *Конституційний процес в Україні: політико-правові аспекти*. 2021. № 2 (82). С. 3–7.
72. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації влади в Україні: колективна монографія / кол. авт.; за заг. ред. Р. М. Плюща. К.: Рідна мова. 2016. 744 с.
73. Місцеве самоврядування в умовах децентралізації повноважень: навчальний посібник / А. Лелеченко та ін. К.: Національна академія державного управління при Президентові України, 2017. 110 с.
74. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL:

- [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BDi%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3\\_\\_10.09.2020.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/593/%D0%9C%D0%BE%D0%BDi%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3__10.09.2020.pdf)  
(дата звернення: 20 січня 2022 р.).
75. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (10.12.2019). *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/506/10.12.2019.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
76. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (09.04.2021). *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: [https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/710/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3\\_09.04.2021.pdf](https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/710/%D0%9C%D0%BE%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B3_09.04.2021.pdf) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
77. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (10.02.2021). *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/690/10.02.2021.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
78. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (07.10.2021). *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/755/07> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
79. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (08.12.2017). *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://www.slideshare.net/oleksandrvirnyk/2017-84019312> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
80. Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (10.12.2018). *Міністерство розвитку громад та територій України*. URL: <https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/346/10.12.2018.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).

81. Мягкоход В., Вернигор Ю., Чепель О., Баран М. Формування спроможних територіальних громад: практичний посібник. USAID. Асоціація міст України. 2017. Вид. 3. 65 с.
82. Навіщо децентралізація? *Децентралізація дає можливості*. URL: <https://decentralization.gov.ua/about> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
83. Найменший борець. Чим важлива та незвичайна Званівська ОТГ: репортаж. *Вільне Радіо*. 05.01.2020. URL: <https://freeradio.com.ua/zvanivka/> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
84. Негода В. Буковина довела, що поліетнічність громад є перевагою для їх об'єднання. *Децентралізація дає можливості*. 17.12.2018. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10335?page=240> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
85. Нестерович В. Конституційно-правова характеристика хронології проведення виборів у сучасній Україні. *Експерт: парадигми юридичних наук і державного управління*. 2019. № 2. С. 121–143.
86. Нестерович В. Особливості проведення виборів до органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 2. № 86. С. 52–68.
87. Об'єднання громад в етноконтактних регіонах: особливості та перспективи / О. Колесников та ін. *ВГО «Асоціація сприяння самоорганізації населення»*. 48 с. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/505/1.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
88. Опубліковано 23 розпорядження про адміністративні центри та території територіальних громад областей. *Асоціація міст України*. 25.06.2020. URL: <https://auc.org.ua/novyna/opublikovano-23-rozporyadzhennya-pro-administratyvni-centry-ta-terytoriyi-terytorialnyh> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
89. Організація діяльності старости ОТГ: питання і відповіді. Хмельницький, 2019. URL: [https://cpk.in.ua/wp-content/uploads/2020/01/Organizatsiya-diyalnosti-starosti-sela\\_pitannya-i-vidpovidi.pdf](https://cpk.in.ua/wp-content/uploads/2020/01/Organizatsiya-diyalnosti-starosti-sela_pitannya-i-vidpovidi.pdf) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).

90. Остапенко П., Перхалюк Р., Бончковський О., Остапенко С. Атлас адміністративно-територіального устрою України. Новий районний поділ та територіальні громади: 2020. Київ. 2020. 56 с.
91. Остаточний звіт за результатами спостереження Громадянської мережі ОПОРА на місцевих виборах – 2020. Київ, 2021. 140 с.
92. Павленко І. Аналіз результатів виборчої кампанії до місцевих органів влади 25 жовтня 2020 р.: аналітична доповідь. К.: НІСД, 2020. URL: <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-12/analit-dopovid-2.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
93. Павленко І., Даниляк О., Макаров Г. Нормативно-правове забезпечення та управління виборчим процесом – оцінка ефективності та рекомендації (за підсумками виборчої кампанії – 2020). К.: НІСД, 2021. URL: [https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep\\_03\\_2021.pdf](https://niss.gov.ua/sites/default/files/2021-09/analytrep_03_2021.pdf) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
94. Павлов О. І., Павлова І. О., Павлова Т. О., Павлов О. І. Економічні, політико-правові та управлінські наслідки децентралізації публічної влади в Україні. *Український журнал прикладної економіки*. 2020. Т. 5. № 4. С. 18–31.
95. Палійчук Т. Фіскальна децентралізація: досвід Польщі та можливості його використання в Україні. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Сер.: Економічні науки*. 2016. Вип. 18. Ч. 2. С. 134–138.
96. Пальчук В. Зміни до Конституції України: що ще треба зробити для децентралізації влади. *Україна: події, факти, коментарі*. 2019. № 8. С. 39–47.
97. Пальчук В. Підсумки перших місцевих виборів в об'єднаних територіальних громадах 11 і 18 грудня 2016 року. *Україна: події, факти, коментарі*. 2017. № 2. С. 30–45. URL: <http://nbuviar.gov.ua/images/ukraine/2017/ukr2.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
98. Панова І. Правовий статус старости як виборної посадової особи місцевого самоврядування. *Часопис Київського університету права*. 2018. № 2. С. 101–106.
99. Підсумковий звіт за результатами спостереження Опори на перших місцевих виборах у об'єднаних територіальних громадах 29 жовтня та 24 грудня 2017



- року / О. Ключев та ін. ВГО «Громадянська мережа «ОПОРА». Київ, 2018. URL: <https://cvk.gov.ua/wp-content/uploads/2021/08/OPORA-Pershi-vibori-v-OTG-v-zhovtni-grudni-2017-roku.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
100. Підходи до формування ефективних організаційних структур для ОТГ. Програма USAID «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність». Київ, 2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/474/7.10.19.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
101. Пітцик М., Слобожан О., Рабошук Я., Чепель О. Формування спроможних територіальних громад: практичний посібник. USAID. Асоціація міст України. 2016. Вид. 2. 44 с.
102. Полякова С. Децентралізація влади в Україні: проблеми об'єднаних громад. *Економіка і суспільство*. 2017. Вип. 13. С. 1033–1039.
103. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад / за заг. ред. С. М. Серьогіна. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018. 164 с.
104. Практичний посібник з питань формування спроможних територіальних громад. USAID. Асоціація міст України. 2015. 40 с.
105. Про безоплатну правову допомогу: Закон України № 3460-VI від 02.06.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17/ed20110602#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
106. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 2487-VI від 10.07.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2487-17#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
107. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України № 1667-IV від 06.04.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1667-15/ed20040406#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
108. Про вибори депутатів Верховної Ради АР Крим: Закон України № 118/98-ВР від 12.02.1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/118/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).

109. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад: Закон України № 3996-XII від 24.02.1994. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3996-12#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
110. Про вибори депутатів місцевих Рад народних депутатів Української РСР: Закон № 8305-XI від 27.10.1989. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/8305-11#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
111. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон № 14/98-ВР від 14.01.1998. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14/98-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
112. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування: Закон України № 2646-VIII від 06.12.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2646-19#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
113. Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про передачу об'єктів права державної та комунальної власності»: Закон України № 163-XIV від 06.10.98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/163-14/ed19981006#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
114. Про внесення змін до деяких законів України щодо особливостей призначення керівників державних та комунальних закладів культури на тимчасово окупованих територіях: Закон України № 447-IX від 14.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447-20#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
115. Про внесення змін до деяких законів України щодо передачі об'єктів права державної власності у комунальну власність: Закон України № 2182-III від 21.12.2000. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2182-14/ed20001221#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
116. Про внесення змін до деяких законів України щодо помічників-консультантів депутата місцевої ради: Закон України № 3266-IV від 22.12.2005. URL:

- <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3266-15#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
117. Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»: Закон України № 2388-VI від 01.07.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2388-17/ed20100701#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
118. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України № 1848-VIII від 09.02.2017. URL: [https://ips.ligazakon.net/document/view/T171848?an=1&ed=2017\\_02\\_09](https://ips.ligazakon.net/document/view/T171848?an=1&ed=2017_02_09) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
119. Про внесення змін до деяких законів України щодо транскордонного співробітництва: Закон України № 2515-VIII від 04.09.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2515-19#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
120. Про внесення змін до деяких законів України: Закон України № 1419-IV від 03.02.2004. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1419-15/ed20040203#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
121. Про внесення змін до деяких законів України: Закон України № 2470-III від 29.05.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2470-14/ed20010529#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
122. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України: Закон України № 2457-VI від 08.07.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2457-17/ed20100708> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
123. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу України: Закон України № 2756-VI від 02.12.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2756-17/ed20101202#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
124. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»: Закон України № 901-VIII від

- 23.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/901-19/ed20151223#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
125. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері поводження з відходами: Закон України № 1825-VI від 21.01.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1825-17/ed20100121#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
126. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив Європейського Союзу у сфері охорони тваринного та рослинного світу: Закон України № 1684-IX від 15.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1684-20#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
127. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони тваринного світу: Закон України № 322-VIII від 09.04.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-19#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
128. Про внесення змін до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Закон України № 2813-IV від 06.09.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2813-15#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
129. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади): Проект Закону № 2598 від 13.12.2019. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67644](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
130. Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)»: Проект Закону України № 2217а від 01.07.2015. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JH1PL68I> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
131. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.09.2016. № 601. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/601-2016-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).

132. Про внесення змін до Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України № 34 від 24.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
133. Про внесення змін до статей 26 та 50 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»: Закон України № 2554-IV від 21.04.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2554-15#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
134. Про внесення змін у додаток до розпорядження Кабінету Міністрів України № 728 від 12.06.2020: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 996-р від 12.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2020-%D1%80#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
135. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України № 107-VI від 28.12.2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/107-17/ed20071228#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
136. Про деякі питання впорядкування діяльності консультативно-дорадчих органів при Президентові України: Указ Президента України № 340/2006 від 03.05.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/340/2006#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
137. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
138. Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України: Закон України № 1207-VII від 15.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1207-18#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
139. Про засади державної мовної політики: Закон України № 5029-VI від 03.07.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5029-17#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).

140. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки: Постанова Кабінету Міністрів України № 695 від 05.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#n11> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
141. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України № 214 від 08.04.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF#n10> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
142. Про концесію: Закон України № 155-IX від 03.10.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/155-20/ed20191003#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
143. Про ліквідацію Національної ради з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України № 486/2010 від 02.04.2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/486/2010#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
144. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон № 280/97-ВР від 21.05.1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
145. Про місцеві вибори: Закон України № 595-VIII від 14.07.2015 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19/ed20150714#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
146. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування: Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки № 533-XII від 07.12.1990. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/533-12#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
147. Про Національну раду з питань взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування: Указ Президента України № 149/2008 від 21.02.2008. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/149/2008#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
148. Про Національну раду з питань державного будівництва, місцевого самоврядування і регіонального розвитку: Указ Президента України № 706 від

- 26.04.2005. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/706/2005/ed20050426#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
149. Про окремі питання організації та проведення місцевих виборів 25.10.2020 в Черкаській області: Постанова ЦВК № 181 від 18.08.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0181359-20#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
150. Про основи національного спротиву: Закон України № 1702-IX від 16.07.2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1702-20/ed20210716#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
151. Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації: Закон України № 917-VIII від 24.12.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/917-19/ed20151224#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
152. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України від 07.06.2001 № 2493-III (від 01.08.2021). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
153. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333-р від 01.04.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
154. Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України № 807-IX від 17.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-20#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
155. Про формування місцевих органів влади і самоврядування: Закон України № 3917-XII від 03.02.1994. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3917-12#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
156. Реформа децентралізації. Кабінет Міністрів України: офіційний портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).

157. Рішення Конституційного Суду у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «район» та «район у місті», які застосовуються в пункті 29 частини першої статті 85, частині п'ятій статті 140 Конституції України, і поняття «організація управління районами в містах», яке вживається в частині п'ятій статті 140 Конституції України та в частині першій статті 11 Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ», а також щодо офіційного тлумачення положень пункту 13 частини першої статті 92 Конституції України, пункту 41 частини першої статті 26 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» стосовно повноваження міських рад самостійно вирішувати питання утворення і ліквідації районів у місті (справа про адміністративно-територіальний устрій) № 11-рп/2001 від 13.07.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-01#Text> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
158. Росоляк О., Марціясь І. Фінансова децентралізація: досвід Польщі та реалії України. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 2. С. 66–70.
159. Сарнецька Я. Досвід Польщі у фіскальній децентралізації та перспективи його використання в Україні. *Бізнесінформ*. 2017. № 12. С. 60–64.
160. Сербіна А., Козіна В., Бризіцький М. Зміст, принципи та мета реформи з децентралізації: посібник для суддів, які розглядають спори, пов'язані із оскарженнями процесів добровільного об'єднання та приєднання територіальних громад. Київ, 2019. 40 с.
161. Серьогін С., Гончарук Н. Концептуальні засади реформування місцевого самоврядування в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2014. № 5–6. С. 71–80.
162. Сидорчук О. Децентралізація: результати, виклики і перспективи. Аналітичний звіт. Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва. 30.12.2016. URL: <https://dif.org.ua/uploads/pdf/125680443258e648a4272a32.44461315.pdf> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
163. Синяк Д. Етнічний фактор. Мистецтво жити разом. *Децентралізація дає можливості*. 11.04.2019. URL: <https://decentralization.gov.ua/news/10876?page=55> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).



164. Слободян Т. Особливості виборчої кампанії до місцевих органів влади у Республіці Польща. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2010. Вип. 20. С. 434–443.
165. Слободян Т. Політико-правовий аналіз виборів вїтїв, бурмістрів і президентів міст у республіці Польща. *Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї*. 2009. Вип. 18. С. 353–365.
166. Слободян Т. Результати місцевих виборів в Республіці Польща та їх вплив на структурування політичної сцени. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія. Соціологія. Філософія*. 2010. Вип. 15. С. 105–109.
167. Слободян Т. Трансформація виборчого законодавства в Республіці Польща та Україні 1990–2015 рр. (на прикладі місцевих виборів). *Гілея: науковий вісник*. 2015. Вип. 100. С. 281–285.
168. Слободян Т. Трансформація виборчої системи до органів місцевого самоврядування в Республіці Польща: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата політичних наук. Луганськ, 2011.
169. Слобожан О. Державна політика у сфері реформування місцевого самоврядування: історико-правовий аспект. *Вісник Національної академії державного управління при Президентіві України*. 2010. № 3. С.177–185.
170. Список територіальних громад України. *Вікіпедія-Україна*. URL: [https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA\\_%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%85\\_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4\\_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8](https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%BF%D0%B8%D1%81%D0%BE%D0%BA_%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D1%82%D0%BE%D1%80%D1%96%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B8%D1%85_%D0%B3%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D0%B4_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
171. Староста в громаді: статус, мета та завдання. *Круглий стіл. Facebook*. 18.02.2021. URL: [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=3792633337487711](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=3792633337487711) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
172. Староста в ОТГ: «своя людина» від голови чи представник громади. *Антикризовий медіа-центр*. 01.10.2020. URL: <https://acmc.ua/starosta-v-otg-svoya-lyudyna-vid-golovu-chy-predstavnyk-gromady/> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).

173. Те, чого ніколи не було в Україні: Уряд затвердив адмінтерустрій базового рівня, що забезпечить повсюдність місцевого самоврядування. *Децентралізація дає можливості*. 12.06.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/12533.html> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
174. Чому Підгайцівська ОТГ не хоче об'єднуватися ні з Луцьком, ні з Липинами. *Перший Канал Соціальних Новин*. 06.02.2020. URL: <https://pershyj.com/p-chomu-pidgaitsivska-otg-ne-hoche-obyednuvatisya-ni-z-lutskom-ni-z-lipinami-41410> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
175. Шокало К. Звідки і скільки: гроші місцевих бюджетів України. *Центр спільних дій*. 04.03.2021. URL: <https://centreua.org/mistsevi-byudzhety/zvidki-i-skilki-groshi-miscevih-byudzhativ-ukrayini/> (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
176. Шутка Н. Мешканці сусідніх сіл заблокували більшість трас. *Zaxid.net*. 01.06.2020. URL: [https://zaxid.net/meshkantsi\\_prilvivskih\\_sil\\_zablokuvali\\_bilshist\\_tras\\_navkolo\\_lvova\\_n1502987](https://zaxid.net/meshkantsi_prilvivskih_sil_zablokuvali_bilshist_tras_navkolo_lvova_n1502987) (дата звернення: 20 січня 2022 р.).
177. Яворський В. Місцеве самоврядування і вибори в Україні. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. Х.: Право, 2002. Вип. 2. С. 45–49.
178. Яремчук В. Вибори до органів місцевого самоврядування 1990–2015 рр. як індикатор стану регіональних політичних режимів (на прикладі Львівської області). *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. Вип. 1 (93). С. 141–175.
179. Adams N. Convergence and Policy Transfer: An Examination of the Extent to which Approaches to Spatial Planning have Converged within the Context of an Enlarged EU. *International Planning Studies*. 2008. Vol. 13. No. 1. P. 31–49.
180. Afonso A., Fernandes S. Assessing and explaining the relative efficiency of local government. *Journal of Socio-Economics*. 2008. Vol. 37. No. 5. P. 1946–1979.
181. Ahmad E., Albino-War M., Singh R. Subnational Public Financial Management: Institutions and Macroeconomic Considerations. *Handbook of Fiscal Federalism* / ed. by E. Ahmad, G. Brosio. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2006. P. 405–427.

182. Ahmad J., Devarajan S., Khemani S., Shah S. Decentralisation and Service Delivery. *Policy Research Working Paper*. Washington, D.C.: World Bank, 2005. No. 3603. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8933/wps3603.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (last accessed: January 20, 2022)
183. Akai N., Sakata M. Fiscal decentralization contributes to economic growth: evidence from state-level cross-section data for the united states. *Journal of Urban Economics*. 2002. Vol. 52. P. 93–108.
184. Alford J. Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production. London: Palgrave Macmillan, 2009. 261, [14] p.
185. Amnå E., Montin S. Towards a New Concept of Local Self-government? Bergen: Fakkbokforlaget, 2000. 217 p.
186. Andersson K., Laerhoven F. van. From local strongman to facilitator: Institutional incentives for participatory municipal governance in Latin America. *Comparative Political Studies*. 2007. Vol. 40. No. 9. P. 1085–1111.
187. Andrews C., De Vries M. High expectations, varying outcomes: Decentralization and participation in Brazil, Japan, Russia and Sweden. *International Review of Administrative Sciences*. 2007. Vol. 73. No. 3. P. 424–451.
188. Antkowiak P. Ewolucja samorządowej ordynacji wyborczej w Polsce w okresie transformacji systemowej. *Przegląd Zachodni*. 2012. Nr. 1. P. 69–86.
189. Antkowiak P., Ludwicki T., Scheffs Ł., Siuda A. Local government in Poland in the proces of systemic transformation. *Public Policy and Economic Development*. 2017. Vol. 11. No. 15. P. 167–180.
190. Antkowiak P., Scheffs L. The Personalisation of Politics at the Local Level in Poland and Selected Central and Eastern European States: A Contribution to the Research. *Politics in Central Europe*. 2015. Vol. 11. No. 2. P. 95–108.
191. Antwi-Boasiako K., Csanyi P. The Theories of Decentralization and Local Government: Implementation, Implications, and Realities: A Global Perspective. Nacogdoches, Texas: Stephen F. Austin State University Press, 2014. 302 p.
192. Arikan G. Fiscal decentralisation: A remedy for corruption? *International Tax and Public Finance*. 2004. Vol. 11. No. 2. P. 175–195.

193. Aspinall E., Fealy G. *Local Power and Politics in Indonesia: Decentralisation and Democratisation*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2003. 303 p.
194. Azfar O., Kähkönen S., Meagher P. *Conditions for Effective Decentralized Governance: A Synthesis of Research Findings. Working Paper*. College Park, MD: Center for Institutional Reform and the Informal Sector; University of Maryland, 2001. No. 256. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/Feb2004Course/Background%20materials/Azfar.pdf> (last accessed: January 20, 2022)
195. Bäck H. The institutional setting of local political leadership and community involvement. *Urban Governance and Democracy: Leadership and Community Involvement* / ed. by M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart. London: Routledge, 2005. P. 65–101.
196. Bäck H., Debus M., Müller J., Bäck H. Regional Government Formation in Varying Multilevel Contexts: A Comparison of Eight European Countries. *Regional Studies*. 2013. Vol. 47. No. 3. P. 368–387.
197. Bäck H., Heinelt H., Magnier A. *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. 386 p.
198. Bafoil F. Regionalization and decentralization in a comparative perspective: Eastern Europe and Poland. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2010. URL: <https://www.semanticscholar.org/paper/Regionalization-and-decentralization-in-a-Eastern-Bafoil/84bc1c6d5fcba8020fcaddfa77e3f3577fd8a95f> (last accessed: January 20, 2022)
199. Bafoil F. *Règles et conflits sociaux en Allemagne et en Pologne postcommunistes*. Paris: L'Harmattan, 1997. 253 p.
200. Bahl R. Fiscal Decentralisation as Development Policy. *Public Budgeting and Finance*. 1999. Vol. 19. No. 2. P. 59–75.
201. Bailley S., Elliott M. Taking Local Government Seriously: Democracy, Autonomy and the Constitution. *The Cambridge Law Journal*. 2009. Vol. 68. No. 2. P. 436–472.
202. Balaguer-Coll M., Prior D., Tortosa-Ausina E. Decentralization and efficiency of local government. 2010. *The Annals of Regional Science*. Vol. 45. No. 3. P. 571–601.

203. Baldersheim H. Reflections on 25 Years of Local Government Reforms in Europe. Valg, velferd og lokaldemokrati: Festskrift til Per Arnt Pettersen, 2014. P. 17–34.
204. Baldersheim H., Illner M., Offerdal A., Rose L., Swianiewicz P. Elites and Parties: The New Local Elites. *Local Democracy and the Process of Transformation in East-Central Europe* / H. Baldersheim et al. Boulder: Westview Press, 1996. P. 105–140.
205. Baldersheim H., Rose L. Territorial Choice. The Politics of Boundaries and Borders. New York: Palgrave Macmillan, 2010. 297 p.
206. Baltaci M., Yilmaz S. Keeping an Eye on Subnational Governments: Internal Control and Audit at Local Levels. *World Bank Institute Working Paper*. 2006. No. 37257. URL: <http://web.worldbank.org/archive/website01531/WEB/IMAGES/358640WB.PDF> (last accessed: January 20, 2022).
207. Bański J. Delimitacja wiejskich obszarów funkcjonalnych, opracowanie dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Warszawa: IGiPZ PAN, 2012.
208. Bański J. Transforming the functional structure of Poland's rural areas. *Alternatives for European Rural Areas* / red. J. Bański, J. Owsiański. Warszawa: IERiGŻ, IGiPZ PAN, 2003. S. 19–37.
209. Bański J. Typy obszarów funkcjonalnych w Polsce, opracowanie dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Warszawa: IGiPZ PAN, 2009.
210. Bański J. Współczesne typologie obszarów wiejskich w Polsce – przegląd podejść metodologicznych. *Przegląd Geograficzny*. 2014. T. 86. Nr. 4. S. 441–470.
211. Bański J., Mazur M. Classification of rural areas in Poland as an instrument of territorial policy. *Land Use Policy*. 2016. Vol. 54. P. 1–17.
212. Barber B. If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities. New Haven: Yale University Press, 2013. 432 p.
213. Barber B. Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. Berkeley: University of California Press, 1984. 320 p.
214. Bardhan P. Decentralization of Governance and Development. *Journal of Economic Perspectives*. 2002. Vol. 16. No. 4. P. 185–205.
215. Bardhan P., Mookherjee, D. Capture and governance at local and national levels. *American Economic Review*. 2000. Vol. 90. No. 2. P. 135–139.

216. Bardhan P., Mookherjee D. Decentralization and accountability in infrastructure delivery in developing countries. *The Economic Journal*. 2006. Vol. 116. No. 508. P. 100–127.
217. Bardhan P., Mookherjee D. Decentralization and Local Governance in Developing Countries: A Comparative Perspective. Cambridge: MIT Press, 2006. 363 p.
218. Bardhan P., Mookherjee D. Expenditure Decentralisation and the Delivery of Public Services in Developing Countries. *Center for International and Development Economics Research (CIDER) Working Paper*. Berkeley: University of California, 1998. URL: <https://ideas.repec.org/p/ags/ucbewp/233623.html> (last accessed: January 20, 2022).
219. Bartkowski J. Samorzàd terytorialny. *Demokracja Polska 1989–2003 / red. J. Wiatr et al.* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe «Scholar», 2003. S. 147–176.
220. Bartkowski J. Tradycja i polityka. Wpływ tradycji kulturowych polskich regionów na współczesne zachowania społeczne i polityczne. Warszawa: Wydawnictwo Akademickie «Żak», 2003. 472 s.
221. Bartle J., Kriz K., Morozov B. Local government revenue structure: trends and challenges. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*. 2011. Vol. 23. No. 2. P. 268–287.
222. Bartlett W., Maleković S., Monastiriotis V. Decentralization and Local Development in South East Europe. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2013 p. 257 p.
223. Beetham D. The Legitimation of Power. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 1991. 276 p.
224. Beetham D. Theorising Democracy and Local Government. *Rethinking Local Democracy / ed. by D. King, G. Stoker*. London: Palgrave Macmillan, 1996. P. 28–49.
225. Beetham D., Lord C. Legitimacy and the European Union. Harlow: Longman, 1998. 144 p.
226. Bel G., Fegeda X. Why do local government privatise public services? A survey of empirical studies. *Local Government Studies*. 2007. Vol. 33. No. 4. P. 517–534.
227. Bennett R. European Local Government Systems. *Local Government in the New Europe / ed. by R. Bennett*. London; New York: Belhaven Press, 1993. P. 28–47.

228. Bennett R. *Local Government in the New Europe*. London; New York: Belhaven Press, 1993. 309 p.
229. Bennett R. *Territory and Administration in Europe*. London: Frances Pinter, 1989. 316 p.
230. Bergh S. Democratic Decentralisation and Local Participation: A Review of Recent. *Research Development in Practice*. 2004. Vol. 14. No. 6. P. 780–790.
231. Berkhout S. The Decentralisation Debate: Thinking About Power. *Review of Education*. 2005. Vol. 51. No. 4. P. 313–327.
232. Bernard N. Decentralized Government and Subsidiarity. *Decentralization and Transition in the Visegrad: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia* / ed. by E. Kirchner. Houndmills: Palgrave Macmillan, 1999. P. 34–52.
233. Bertrana X., Heinelt H. The Second Tier of Local Government in the Context of European Multi-Level Government Systems: Institutional Setting and Prospects for Reform. *Revista catalana de dret públic*. 2013. No. 46. P. 73–89.
234. Besley T., Coate S. Centralized versus decentralized provision of local public goods: A political economy approach. *Journal of Public Economics*. 2003. Vol. 87. No. 12. P. 2611–2637.
235. Bird R. Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications. *International Center for Public Policy Working Paper*. International Center for Public Policy, 2000. URL: <https://ideas.repec.org/p/ays/ispwps/paper0002.html> (last accessed: January 20, 2022).
236. Bird R. Treading the fiscal labyrinth: some issues in fiscal decentralization. *National Tax Journal*. 1993. Vol. 46. No. 2. P. 207–227.
237. Bird R., Vaillancourt F. Fiscal decentralization in developing countries: An overview. *Fiscal Decentralization in Developing Countries* / ed. by R. Bird, F. Vaillancourt. New York: Cambridge University Press, 1998. P. 1–48.
238. Blair H. Participation and accountability at the periphery: Democratic local governance in six countries. *World Development*. 2000. Vol. 28. No. 1. P. 21–39.
239. Blakely E. *Planning Local Economic Development: Theory and Practice*. Newbury Park, California: Sage Publications, 1989. 306 p.

240. Bland G. Elections and the Development of Democratic Local Governance. *Paper Prepared for U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance*. Washington, D.C.: RTI International, 2006. 30 p.
241. Blokker P. Democratic Ethics, Constitutional Dimensions, and Constitutionalisms. *Central and Eastern Europe After Transition: Towards a New Socio-legal Semantics* / ed. by A. Febbrajo, W. Sadurski. Farnham, Surrey; Burlington: Ashgate Pub., 2010. URL: [https://www.researchgate.net/publication/228127368\\_Democratic\\_Ethics\\_Constitutional\\_Dimensions\\_and\\_Constitutionalisms](https://www.researchgate.net/publication/228127368_Democratic_Ethics_Constitutional_Dimensions_and_Constitutionalisms) (last accessed: January 20, 2022).
242. Blokker P. Dissidence, Republicanism, and Democratic Change. *East European Politics and Societies*. 2011. Vol. 15. No. 2. P. 219–243.
243. Blokker P. The constitutional premises of subnational self-government in new democracies. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*. 2012. Vol. 3. No. 1. P. 35–57.
244. Bohdan A. Budżet gminy jako podstawa działalności finansowej gmin. *Opolskie Studia Administracyjno-Prawne*, 2008. Vol. 5. S. 147–161.
245. Bonisławska B. Innovations in the system of local self-government in Poland in the process of shaping modern administration. *Access to Science, Business, Innovation in Digital Economy*. 2020. Vol. 1. No. 2. P. 122–130.
246. Brancati D. *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*. New York: Oxford University Press, 2011. 320 p.
247. Bratić V. Local Self-Government in Central and Eastern Europe: a Strong and Independent Local-Level Management Tool or Just a Paper Tiger? *Financial Theory and Practice*. 2008. Vol. 32. No. 2. P. 139–157.
248. Brennan G., Buchanan J. *The Power to Tax. Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1980. 231 p.
249. Breton A. An introduction to decentralization failure. *Managing fiscal decentralization* / ed. by E. Ahmad, V. Tanzi. London; New York: Routledge, 2002. P. 31–45.
250. Breton A. *Competitive Governments: An Economic Theory of Politics and Public Finance*. New York: Cambridge University Press, 1996. 384 p.



251. Brinkerhoff D. Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes. *Public Administration and Development*. 2005. Vol. 25. No. 1. P. 3–14.
252. Brodziński Z. Stymulowanie rozwoju obszarów wiejskich na poziomie lokalnym na przykładzie gmin województwa warmińsko-mazurskiego. Warszawa: Wydawnictwo SGGW, 2011. 263 s.
253. Brusis M. Between EU Requirements, Competitive Politics, and National Traditions: Re-creating Regions in the Accession Countries of Central and Eastern Europe. *Governance: An International Journal of Policy Administration and Institutions*. 2002. Vol. 15. No. 4.
254. Brusis M. Institution building for regional development: A comparison of Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia. *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Regional Policy Making in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia* / ed. by M. Brusis. The Bertelsmann Foundation and the Bertelsmann Group for Policy Research; Center for Applied Policy Research, 1999. P. 1–31.
255. Brusis M. Party Strategies and Administrative-Territorial Reforms in Poland. *West European Politics*. 2013. Vol. 36. No. 2. P. 405–425.
256. Brusis M. Paths and Constraints of Subnational Government Mobilization in East-Central Europe. *Regional and Federal Studies*. 2014. Vol. 24. No. 3. P. 301–319.
257. Brusis M. Re-creating the Regional Level in Central and Eastern Europe: An Analysis of Administrative Reforms in Six Countries. *Central and Eastern Europe on the Way into the European Union: Reforms in Bulgaria, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland and Slovakia* / ed. by E. von Breska, M. Brusis. Munich: Centre for Applied Policy Research, 1999. P. 1–22.
258. Bryan S., Baer D. Money in Politics: A Study of Party Financing Practices in 22 Countries. Washington, D.C.: National Democratic Institute for International Affairs, 2005. 156 p.
259. Buchanan J. Finanse publiczne w warunkach demokracji: systemy fiskalne a decyzje indywidualne. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 1997. 362 s.

260. Buciak R., Pieniążek M. Spatial Classification Of Rural Areas In Poland. *Geographia Polonica*. 2012. Vol. 85. No. 1. P. 57–66.
261. Buczkowski P. Samorząd terytorialny u progu II kadencji. *Wartości podstawowe samorządu terytorialnego i demokracji lokalnej* / red. P. Swianiewicz. Warszawa: Międzykomunalna Spółka Akcyjna Municipium, 1997.
262. Burki S., Perry G., Dillinger W. Beyond the center: Decentralizing the state. WB, 1999. URL: <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/March2004Course/Beyondthecenter.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
263. Campbell A. Regional power in the Russian Federation. *Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the grassroots* / ed. by A. Coulson. Aldershot: Edward Elgar, 1995. P. 145–167.
264. Campbell A., Coulson A. Into the Mainstream: Local Democracy in Central and Eastern Europe. *Local Government Studies*. 2006. Vol. 32. No. 5. P. 543–561.
265. Campbell D. Assessing the Impact of Planned Social Change. *Evaluation and Programme Planning*. 1979. Vol. 2. No. 1. P. 67–90.
266. Campbell T. The quiet revolution: Decentralization and the rise of political participation in Latin American cities. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2003. 216 p.
267. Čapková S. Local Government and Economic Development. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute, 2005. 693 p.
268. Caramani D. The nationalization of politics: The formation of national electorates and party systems in Western Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2004. 349 p.
269. Carnoy M. The Role of the State in the New Global Economy // Muller J., Cloete N., Badat S. Challenges of Globalisation: South African Debates with Manuel Castells. Cape Town: Maskew Miller Longman, 2001. P. 22–34.
270. Caulfield J., Larsen H. Local Government at the Millenium. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2002. 212 p.
271. Chaisty P., Whitefield S. Citizens' Attitudes towards Institutional Change in Contexts of Political Turbulence: Support for Regional Decentralisation in Ukraine. *Political Studies*. 2017. Vol. 65. No. 4. P. 824–843.

272. Cheema G., Nellis, J., Rondinelli D. Decentralisation in developing countries: A review of recent experience. World Bank Staff Working Paper. Washington, D.C.: World Bank, 1983. No. 581.
273. Chepel O. Combining of Local Communities in Measures of Decentralization in Ukraine. *European Journal of Law and Public Administration*. 2015. Vol. 2. No. 3. P. 37–43.
274. Chernezhenko E. Local Self-Government in Ukraine: Current State and Main Directions of Development. *Leges et Vita*. 2018. No. 11/2(323). P. 138–143.
275. Chhibber P., Kollman K. The formation of national party systems: Federalism and party competition in Canada, Great Britain, India and the United States. Princeton: Princeton University Press, 2004. 272p.
276. Chmielnicki P., Bandarzewski K., Budzisz R., Dąbek D., Dobosz P., Jaworska-Dębska B., Kisiel W., Kryczko P.W., Mączyński M. I., Niznik-Dobosz I., Płażek S., Włażlak K. Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz. LexisNexis, 2013. URL: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publikacje/komentarze/ustawa-o-samorzadzcie-gminnym-komentarz-587391625> (last accessed: January 20, 2022).
277. Chochowski K. Samodzielność jednostek samorządu terytorialnego w kontekście instytucji nadzoru nad samorządem terytorialnym. *Przegląd Prawa Publicznego*. 2011. Nr. 5. S. 61–74.
278. Chojna-Duch E. Prawo finansowe. Finanse publiczne. Warszawa: Oficyna Prawa Polskiego, 2017. 376 p.
279. Ciechocińska M. Paradoxes of Decentralization: Polish Lessons During the Transition to a Market Economy. *Local Government and Market Decentralization: Experience in Industrialized, Developing, and Former Eastern Bloc Countries* / ed. by R. Bennett. New York: United Nations University Press, 1994. P. 226–247.
280. Ciechocińska M. Poland, Searching for Increasing Economic Effectiveness. *Territory and Administration in Europe* / ed. by R. Bennett. London: Pinter, 1989. P. 138–153.
281. Cielecka A., Gibson J. Local Government in Poland. *Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the grassroots* / A. Coulson. Aldershot: Edward Elgar, 1995. P. 23–40.

282. Cielecka A., Gibson J. Polish Local Government: Whither the Second Stage of Reforms? *Transformation from Below. Local Power and the Political Economy of Post-Communist Transitions* / ed. by J. Gibson, P. Hanson. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1996.
283. Cohen J., Fung A. Radical democracy. *Swiss Journal of Political Science*. 2004. Vol. 10. No. 4. P. 23–34.
284. Conyers D. Decentralisation: The latest fashion in development administration. *Public Administration and Development*. 1983. Vol. 3. P. 97–109.
285. Copus C. Directly elected mayors: a tonic for local governance or old wine in new bottles? *Local Government Studies*. 2004. Vol. 30. No. 4. P. 576–588.
286. Costa-Font J. Does devolution lead to regional inequalities in welfare activity? *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2010. Vol. 28. P. 435–449.
287. Coulson A. Local Economic Development: A Guide to Practice. Birmingham: University of Birmingham, 1997. 35 p.
288. Coulson A. Local Government in Eastern Europe: Establishing Democracy at the grassroots. Aldershot: Edward Elgar, 1995. 291 p.
289. Crawford G. Making democracy a reality? The politics of decentralisation and the limits to local democracy in Ghana. *Journal of Contemporary African Studies*. 2009. Vol. 27. No. 1. P. 57–83.
290. Crémer J., Estache A., Seabright P. Decentralizing Public Services: What Can We Learn from the Theory of the Firm? *Revue d' Economie Politique*. 1996. Vol. 106. No. 1. P. 37–60.
291. Crook R. Decentralisation and poverty reduction in Africa: the politics of central-local relations. *Public Administration and Development*. 2003. Vol. 23. No. 1. P. 77–88.
292. Crook R., Manor J. Democracy and Decentralization in South Asia and West Africa: Participation, Accountability and Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 352 p.
293. Crook R., Manor J. Democratic Decentralization. Working Paper. Washington, D.C.: World Bank, 2000. No. 11. 31 p.

294. Crook R., Sverrisson A. Decentralization and Poverty Alleviation in Developing Countries: A Comparative Analysis, or Is West Bengal Unique? *IDS Working Paper*. Brighton: Institute of Development Studies, 2001. No. 130. URL: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/20.500.12413/3904/Wp130.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (last accessed: January 20, 2022).
295. Crozier M. Rethinking Systems: Configurations of Politics and Policy in Contemporary Governance. *Administration and Society*. 2010. Vol. 42. No. 5. P. 504–525.
296. Cymerman J. Aktywna gospodarka nieruchomościami w gminie: prawo, instrumenty, dochody gmin. Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, 2011. 301 s.
297. Cymerman J., Cymerman W. Geographical Diversification of Gmina Revenue From Real Estate Market in Poland. *Folia Oeconomica Stetinensia*. 2018. Vol. 18. No. 1. P. 39–53.
298. Czapiewski K. Koncepcja wiejskich obszarów sukcesu społeczno-gospodarczego i ich rozpoznanie w województwie mazowieckim. *Studia Obszarów Wiejskich*. Warszawa: Wydawnictwo «Bernardinum», 2010. T. 22. 219 s.
299. Czarnow S. Podmioty realizujące gospodarkę komunalną. *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*. 2009. Nr. 8. S. 19–29.
300. Czechowski P. Die Lokalverwaltung in Polen. *Kommunalverfassungen in Europa* / ed. H. Erichsen, W. Hoppe, A. Leidinger. Stuttgart: Kohlhammer, 1988. S. 135–147.
301. Czernielewska M., Paraskevopoulos C., Szlachta J. The Regionalization Process in Poland: An Example of «Shallow» Europeanization? *Regional and Federal Studies*. 2004. Vol. 14. No. 3. P. 461–495.
302. Czyż A. Development of Local Government in Central and Eastern European Countries. 2011. *Studia Politicae Universitatis Silesiensis*. 2011. Vol. 7. P. 65–87.
303. Czyż T. Conceptions of an urban agglomeration and a metropolitan area in Poland. *Geographia Polonica*. 2011. T. 84. Nr. 2. S. 5–17.
304. Dabla-Norris E. The Challenge of Fiscal Decentralisation in Transition Countries. *Comparative Economic Studies*. 2006. Vol. 48. No. 1. P. 100–131.

305. Dafflon B., Madies T. Decentralisation: A few principles from the theory of fiscal federalism. *Notes and Documents*. Paris: Agence Française de Développement, 2011. No. 42.
306. Dahl R. Democracy and its critics. New Haven: Yale University Press, 1989. 397 p.
307. Dahl R. Polyarchy: Participation and Opposition. New Haven: Yale University Press. 1971. 257 p.
308. Dahl R., Tufte E. Size and Democracy. Stanford: Stanford University Press, 1973. 148 p.
309. Dahlberg S., Holmberg S. Democracy and Bureaucracy: How their Quality Matters for Popular Satisfaction. *West European Politics*. 2014. Vol. 37. No. 3. P. 515–537.
310. Dahlek P. Samorząd Terytorialny w Procesie Kształtowania Rozwoju Gospodarczego Regionu na Przykładzie Województwa Wielkopolskiego. Piła: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Stanisława Staszica w Pile, 2017. 247 s.
311. Daniłowska A. External financing of local governments: expenditure in the rural areas of Poland. *Problems of World Agriculture*. 2011. Vol. 11. No. 26. P. 14–22.
312. Danko Yu., Medvid V., Koblianska I., Kornietskyy O., Reznik N. Territorial Government Reform in Ukraine: Problem Aspects of Strategic Management. *International Journal of Scientific and Technology Research*. 2020. Vol. 9. No. 1. P. 1376–1382.
313. Davey K. Fiscal Autonomy and Efficiency: Reforms in the Former Soviet Union. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute, 2002.
314. Davies N. God's playground a history of Poland: Volume II: 1795 to the present. New York: Columbia University Press, 2005. 591 p.
315. Davoodi H., Zou H. Fiscal decentralization and economic growth: a cross-country study. *Journal of Urban Economics*. 1998. Vol. 43. No. 2. P. 244–257.
316. De Mello L. Can fiscal decentralization strengthen social capital? *Public Finance Review*. 2004. Vol. 32. No. 1. P. 4–35.
317. De Mello L. Fiscal decentralization and intergovernmental fiscal relations: a cross-country analysis. *World Development*. 2000. Vol. 28. No. 2. P. 365–380.

318. De Mello L., Barenstein M. Fiscal Decentralization and Governance: A Cross-country Analysis. *IMF Working Papers*. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 2001. No. 071. 30 p.
319. De Vries M. The rise and fall of decentralisation: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*. 2000. Vol. 38. No. 2. P. 193–224.
320. Decentralization and Local Democracy in the World: First Global Report by United Cities and Local Governments 2008. Washington, D.C.: United Cities and Local Government and the World Bank, 2009. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2609> (last accessed: January 20, 2022).
321. Delhaes K. von. Lokale und regionale Selbstverwaltung in Polen: Diskussion und Entwicklung nach 1990. Marburg an der Lahn: Herder-Institut, 1994. 58 s.
322. Denters B., Goldsmith M., Ladner A., Mouritzen P., Rose L. Size and Local Democracy. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014. 480 p.
323. Devas N., Delay S. Local Democracy and the Challenges of Decentralising the State: An International Perspective. *Local Government Studies*. 2006. Vol. 32. No. 5. P. 677–695.
324. Diamond L. Developing democracy: Toward consolidation. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1999. 362 p.
325. Dickovick J. T. Decentralization and recentralization in the developing world: Comparative studies from Africa and Latin America. University Park: The Pennsylvania State University Press, 2011. 248 p.
326. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Commission on Security and Cooperation in Europe. 29.06.1990. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/9/c/14304.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
327. Dojwa K. Polskie Stronnictwo Ludowe na arenie samorządowej. Wybrane aspekty aktywności ludowców w wyborach samorządowych w latach 1990–2010. *Samorząd Terytorialny*. 2011. Nr. 7–8. S. 47–60.

328. Dolnicki B. Samorząd terytorialny. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2012. 426 s.
329. Dorokhina Y. Formation of United Local Communities: Conditions and Problematic Issues. *Rocznik Administracji Publicznej*. 2019. Nr. 5. S. 255–263.
330. Dowley K. Local government transparency in East Central Europe. *Local Government Studies*. 2006. Vol. 32. No. 5. P. 563–583.
331. Dressler M. Decentralising power: building inclusive peace? The European Union's support to governance reform in Eastern Ukraine. *Peacebuilding*. 2018. Vol. 6. No. 3. P. 201–217.
332. Dudzińska A. Non-party Lists in Local Election in Poland. *Farewell to the Party Model?: Independent Local Lists in East and West European Countries* / ed. by M. Reiser, E. Holtmann. 2008. P. 105–126.
333. Dunn W., Miller D. A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform. *Public Organization Review*. 2007. Vol. 7. No. 4. P. 345–358.
334. Easton D. A Systems Analysis of Political Life. Chicago: Chicago University Press, 1965. 507 p.
335. Ebel R., Yilmaz S. Le concept de décentralisation fiscale et survol mondial. In Symposium international sur le déséquilibre fiscal. Quebec: Commission sur le déséquilibre fiscal, 2002. Vol. 3. P. 157–188.
336. Ebinger F., Kuhlmann S., Bogumil J. Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies*. 2019. Vol. 45. No. 1. P. 1–23.
337. Emilewicz J., Wolek A. Reformers and Politicians: The Power Play for the 1998 Reform of Public Administration in Poland as Seen by Its Main Players. Warsaw: Elipsa, 2002. 247 p.
338. Enikolopov R., Zhuravskaya E. Decentralization and Political Institutions. *Journal of Public Economics*. 2007. Vol. 91. No. 11–12. P. 2261–2290.
339. Escobar-Lemmon M. Political Support for Decentralization: An Analysis of the Colombian and Venezuelan Legislatures. *American Journal of Political Science*. 2003. Vol. 47. No. 4. P. 683–697.



340. Escobar-Lemmon M., Ross A. Does decentralization improve perceptions of accountability? Attitudinal evidence from Colombia. *American Journal of Political Science*. 2014. Vol. 58. No. 1. P. 175–188.
341. Faguet J. Does decentralization increase government responsiveness to local needs?: Evidence from Bolivia. *Journal of Public Economics*. 2004. Vol. 88. No. 3–4. P. 867–893.
342. Faguet J.-P. Decentralization and governance. *World Development*. 2014. Vol. 53. No. 1. P. 2–13.
343. Faguet J.-P., Sanchez F. Decentralization's effects on educational outcomes in Bolivia and Colombia. *World Development*. 2008. Vol. 36. No. 7. P. 1294–1316.
344. Fallend F., Ignits G., Swianiewicz P. Divided loyalties? Mayors between party representation and local community interests. *The European mayor: Political leaders in the changing context of local democracy* / H. Back, H. Heinelt, A. Magnier. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. P. 245–270.
345. Falleti T. A sequential theory of decentralisation: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*. 2005. Vol. 99. No. 3. P. 327–346.
346. Fan C. S., Lin C., Treisman D. Political Decentralization and Corruption: Evidence from around the World. *Journal of Public Economics*. 2009. Vol. 93. No. 1–2. P. 14–34.
347. Farazmand A. Public Sector Reforms and Transformation: Implications for Development Administration. *International Development Governance* / ed. by A. Huque, H. Zafarullah. New York: Routledge, 2006. P. 545–559.
348. Farrell D. Electoral Systems: A Comparative Introduction. New York: St. Martin's Press, 2001. 241, [13] p.
349. Fatke M. Participatory effects of regional authority: Decentralisation and political participation in comparative perspective. *West European Politics*. 2016. Vol. 39. No. 4. P. 667–687.
350. Fesler J. Approaches to the understanding of decentralisation. *Journal of Politics*. 1965. Vol. 27. No. 3. P. 536–566.

351. Fesler J. Centralisation and Decentralisation. *International encyclopedia of the social sciences* / ed. by D. Sills. New York: The Macmillan Company and the Free Press, 1968. Vol. II. P. 370–379.
352. Fesler J. The Basic Theoretical Question: How to Relate Area and Function. *The Administration of the New Federalism: Objectives and Issues* / ed. by L. Grosenick. Washington, D.C.: American Society for Public Administration, 1973. P. 4–14.
353. Filas J., Levitas T., Piszczek M. Local government budgeting: Poland. *Local government budgeting* / ed. by M. Hôgye. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute, 2002. P. 364–397.
354. Fisman R., Gatti R. Decentralisation and corruption: Evidence across countries. *Journal of Public Economics*. 2002. Vol. 83. No. 3. P. 325–345.
355. Fjeldstad O.-H. Decentralisation and Corruption: A Review of the Literature. *CMI Working Paper*. Bergen: Chr. Michelson Institute, 2004. No. 10. URL: <https://www.cmi.no/publications/file/1860-decentralisation-and-corruption.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
356. Fjeldstad O.-H. Taxation, coercion and donors: local government tax enforcement in Tanzania. *Journal of Modern African Studies*. 2001. Vol. 39. No. 2. P. 289–306.
357. Flaga M. Demographic Consequences of Suburbanization in Selected Towns in the Eastern Borderlands of Poland. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. 2010. No. 14. P. 5–22.
358. Flis J. Blokowanie list i koalicje w sejmikach wojewódzkich. *Władza i polityka lokalna. Polskie wybory samorządowe 2006* / red. A. Wołek. Krakow: Ośrodek Myśli Politycznej, 2008. S. 11–27.
359. Føllesdal A. Competing conceptions of subsidiarity. *Federalism and Subsidiarity: NOMOS LV* / ed. by J. Fleming, J. Levy. New York: New York University Press, 2014. P. 267–286.
360. Fornasari F., Webb S., Zou H. The macroeconomic impact of decentralized spending and deficits: international evidence. *Annals of Economics and Finance*. 2000. Vol. 1. No. 2. P. 403–433.

361. Frerks G., Otto J. Decentralization and Development: A Review of Development Administration Literature. Research Report 96/2. Leiden: Van Vollenhoven Institute for Law and Administration in Non-Western Countries, 1996.
362. Fung A. Creating deliberative publics: Governance after devolution and democratic centralism. *The Good Society*. 2002. Vol. 11. No. 1. P. 66–71.
363. Fung A. Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*. 2006. Vol. 66. P. 66–75.
364. Furmankiewicz M., Thompson N., Zielinska M. Area-based partnerships in rural Poland: the post-accession experience. *Journal of Rural Studies*. 2010. Vol. 26. No. 1. P. 52–62.
365. Gąciarz B. Instytucjonalizacja samorządności: aktorzy i efekty. Warszawa: IFiS PAN, 2004. 340 s.
366. Gagatsek W., Kotnarowski M. Poland: Nationalization Despite Fear of Regionalization. *Regional and National Elections in Eastern Europe: Territoriality of the Vote in Ten Countries* / ed. by A. Schakel. Palgrave MacMillan, 2017. P. 129–153.
367. Gajl N. Finanse i gospodarka lokalna na świeci. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, 1993. 307 s.
368. Gallagher M., Mitchell P. *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2005. 662, [26] p.
369. Gallego A. Understanding unequal turnout: Education and voting in comparative perspective. *Electoral Studies*. 2010. Vol. 29. No. 2. P. 239–248.
370. Garlicki L., Zubik M., Sarnecki P. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. 2016. T. 1. Wyd. II. URL: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-tom-i-wyd-ii-587734530> (last accessed: January 20, 2022).
371. Garsztecki S. Polnische Regionen im Kontext der Osterweiterung der Europäischen Union. *Jahrbuch des Föderalismus 2003: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen. Baden-Baden: Nomos, 2003, S. 284–296.

372. Gendźwiłł A. Dlaczego sukces? Analiza wyników wyborów prezydentów największych polskich miast. *Studia nad wyborami* / red. J. Raciborski. Polska 2005–2006. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2008. S. 13–47.
373. Gendzwill A. Independent Mayors and Local Lists in Large Polish Cities: Towards a Non-partisan Model of Local Government? *Local Government Studies*. 2012. Vol. 38. No. 4. P. 501–518.
374. Gendźwiłł A., Zoltak T. How single-member districts are reinforcing local independents and strengthening mayors: on the electoral reform in Polish local government. *Local Government Studies*. 2017. Vol. 43. No.1. P. 110–131.
375. Gendźwiłł A., Żółtak T. Skutki wprowadzenia okręgów jednomandatowych w wyborach lokalnych. *Studia Regionalne i Lokalne*. 2016. T. 3. Nr. 65. P. 92–114.
376. Gendzwill A., Zoltak T. Why Do Non-partisans Challenge Parties in Local Politics? The (Extreme) Case of Poland. *Europe-Asia Studies*. 2014. Vol. 66. No. 7. P. 1122–1145.
377. Geremek B. The transformation of Central Europe. *Democracy after communism* / ed. by L. Diamond, M. Plattner. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.
378. Geys B. Looking across borders: a test of spatial policy interdependence using local government efficiency ratings. *Journal of Urban Economics*. 2006. Vol. 60. No. 3. P. 443–462.
379. Giguère S. Managing Decentralisation and New Forms of Governance. *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*. Paris: OECD Publishing, 2006. P. 11–27.
380. Gilley B. The Determinants of State Legitimacy: Results for 72 Countries. *International Political Science Review*. 2006. Vol. 27. No. 1. P. 47–71.
381. Gliniecka J. Zasady polskiego prawa dochodów samorządu terytorialnego. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza BRANTA, 2001. 215 s.
382. Głuszak M., Marona B. Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reformy opodatkowania nieruchomości. Warszawa: Poltext, 2015. 256 s.
383. Goel R., Saunoris J. Government Decentralization and Prevalence of the Shadow Economy. *Public Finance Review*. 2016. Vol. 44. No. 2. P. 263–288.

384. Goldfrank B. The fragile flower of local democracy: A case study of decentralization/participation in Montevideo. *Politics and Society*. 2002. Vol. 30. No. 1. P. 51–83.
385. Goldsmith M. Local Government. *Urban Studies*. 1992. Vol. 29. No. 3/4. P. 393–410.
386. Goldsmith M. The Europeanisation of Local Government. *Urban Studies*. 1993. Vol. 30. No. 4/5. P. 683–699.
387. Gómez G., Knorringa P. Local governance, economic development and institution. London: Palgrave Macmillan, 2016. 332, [18] p.
388. Gonet W. Uwagi o formach prowadzenia gospodarki komunalnej. *Samorząd Terytorialny*. 2008. Nr. 7–8. S. 65–75.
389. Góralczyk A. The Conception, Nature and Barriers in the Decentralisation of Power and Citizen Empowerment in Ukraine. *Miscellanea Anthropologica et Sociologica*. 2016. Vol. 17. No. 1. P. 27–38.
390. Gorzelak G., Jałowicki B. Koniunktura gospodarcza i mobilizacja społeczna w gminach '95: Raport z I etapu badań. *Studia Regionalne i Lokalne*. Warszawa: Wydawnictwo Europejskiego Instytutu Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, 1996. Nr. 16 (49). 159 s.
391. Grzesik-Robak A. Bezpośrednie samorządowe wybory prezydentów miast 2002 – próba analizy. *Samorząd Terytorialny*. 2004. Nr. 6. S. 38–45.
392. Guess G. Reducing local government corruption by improved fiscal and service information. *IV Global Forum on Combating Corruption* (Brazil, 6–10 June). 2005. URL: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/eventos/anos-anteriores/2005/iv-forum-global-de-combate-a-corrupcao-1/arquivos/georgeguess-2.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
393. Gundelach B., Fatke M. Decentralisation and political inequality: a comparative analysis of unequal turnout in European regions. *Comparative European Politics*. 2020. Vol. 18. No. 4. P. 510–531.
394. Gustavsen A., Røiseland A., Pierre J. Introduction: Toward output legitimacy in local government? *Urban Research and Practice*. 2014. Vol. 7. No. 2. P. 119–122.

395. Guziejewska B. Designing a Revenue Structure in Local Self-government Entities in Poland: Taxes Versus Grants. *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*. 2015. Vol. 10. No. 3. P. 45–63.
396. Guziejewska B. Normative Versus Positive Approach to Fiscal Decentralisation and the Measures of Decentralisation. An Analysis based on the Example of Selected Countries of Central and Eastern Europe. *Comparative Economic Research*. 2018. Vol. 21. No. 1. P. 101–117.
397. Gwiazdzińska-Goraj M., Goraj S., Jezierska-Thöle A. Zmiany struktury funkcjonalnej gmin wiejskich w północnej części Polski (analiza porównawcza lat 1988 i 2012). *Studia Obszarów Wiejskich*. 2015. T. 37. S. 157–168.
398. Habermas J. Legitimation Crisis. Boston: Beacon Press, 1975. 196 p.
399. Hankla C. When is fiscal decentralization good for governance? *Publius: The Journal of Federalism*. 2009. Vol. 39. No. 4. P. 632–665.
400. Hansen S. The democratic costs of size: How increasing size affects citizen satisfaction with local government. *Political Studies*. 2015. Vol. 63. No. 2. P. 373–389.
401. Hart D. Theories of government related to decentralization and citizen participation. *Public Administration Review*. 1972. Vol. 32. P. 603–621.
402. Hartliński M. Prezydencjalizacja współczesnej polityki. *Szkice Humanistyczne*. 2012. T. 12. Nr. 2. S. 91–102.
403. Haus M. Mirror of the state or independent image? – Conceptual perspectives on the question of a legitimacy shift to the output dimension in local democracy. *Urban Research and Practice*. 2014. Vol. 7. No. 2. P. 123–136.
404. Haus M., Heinelt H. How to achieve governability at the local level? Theoretical and conceptual considerations on the complementarity of urban leadership and community involvement. *Urban Governance and Democracy: Leadership and community involvement* / M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart. London; New York: Routledge, 2004. P. 12–39.
405. Hausner J. Modele polityki regionalnej w Polsce. *Studia Regionalne i Lokalne*. 2001. Vol. 1. Nr. 5. S. 5–24.

406. Heinelt H., Bertrana X. *The Second Tier of Local Government in Europe: Provinces, Counties, Departments and Landkreise in Comparison*. London: Routledge, 2012. 362 p.
407. Heinelt H., Hlepas N. Typologies of Local Government Systems. *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* / H. Bäck, H. Heinelt, A. Magnier. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006. P. 21–42.
408. Heinelt H., Hlepas N., Kuhlmann S., Swianiewicz P. Local Government Systems: Capturing the Institutional Setting in Which Mayors Have to Act. *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor* / H. Heinelt et al. London: Palgrave Macmillan, 2018. P. 19–78.
409. Heinelt H., Magnier A., Cabria M., Reynaert H. *Political Leaders and Changing Local Democracy: The European Mayor*. Cham: Palgrave Macmillan, 2018. 487, [20] p.
410. Herber B. *Modern Public Finance*. Homewood: Richard D. Irwin Inc., 1971. 683 p.
411. Heredia-Ortiz E. *The Impact of Education Decentralization on Education Output: A Cross-Country Study*: Dissertation. Georgia State University, 2006. URL: [https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=econ\\_diss](https://scholarworks.gsu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1020&context=econ_diss) (last accessed: January 20, 2022).
412. Hesse J., Goetz K. Public Sector Reform in Central and Eastern Europe I: The Case of Poland. *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* / ed. T. Eilwein et al. Baden-Baden: Nomos, 1993.
413. Hesse J., Sharpe L. Local Government in International Perspective: Some Comparative Observations. *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* / J. Hesse. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1991. 603–621 p.
414. Heurtaux J. The Direct Election of Mayors in Poland and the Paradox of the Depoliticization of Local Politics. *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe* / H. Reynaert et al. Brugge: Vanden Broele, 2005. P. 81–106.
415. Hicken A., Kollman K., Simmons J. Party system nationalization and the provision of public health services. *Political Science Research and Methods*. 2015. Vol. 4. No. 3. P. 573–584.
416. Hicks J., Kaminski B. Local Government Reform and Transition from Communism: The Case of Poland. *Journal of Developing Societies*. 1995. Vol. 11. No. 1. P. 1–20.

417. Hiskey J. Principals, Agents, and Decentralized Democratic Development: A Conceptual Framework for Democratic Local Governance. Washington, D.C.: USAID and the Urban Institute, 2006. URL: <https://www.vanderbilt.edu/political-science/people/bios/cvs/hiskey-jonathan.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
418. Hockley G. Monetary Policy and Public Finance. London: Routledge and Kegan Paul, 1970. 301, [25] p.
419. Holubchak O., Horal L., Korol S. Research of Theoretical and Practical Aspects of Decentralization as a New Management System in Ukraine. *Technology Audit and Production Reserves*. 2018. No. 6/5(44). P. 4–10.
420. Hoorens D. Sub-national governments in the European Union: organisation, responsibilities and finance. La Défense: Dexia, 2008. 655 p.
421. Hopkin J. Political Decentralization, Electoral Change, and Party Organizational Adaptation. *European Urban and Regional Studies*. 2003. Vol. 10. No. 3. P. 227–237.
422. Hough D., Jeffery C. *Devolution and Electoral Politics*. Manchester: Manchester University Press, 2006. 296 p.
423. Hughes J., Sasse G., Gordon C. Conditionality and compliance in the EU's eastward enlargement: Regional policy and the reform of sub-national government. *Journal of Common Market Studies*. 2004. Vol. 42. No. 3. P. 523–551.
424. Hutchcroft P. Centralisation and decentralisation in administration and politics: Assessing territorial dimensions of authority and power. *Governance*. 2001. Vol. 14. No.1. P. 23–53.
425. Huther J., Shah A. Applying a simple measure of good governance to the debate on fiscal decentralisation. *World Bank Policy Research Working Paper*. 1998. Vol. 1894. URL: <http://web.worldbank.org/archive/website00818/WEB/PDF/WPS1894.PDF> (last accessed: January 20, 2022).
426. Illner M. Devolution of Government in the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks. *Local Democracy in Post-Communist Europe* / H. Baldersheim et al. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003. P. 9–28.



427. Iluk Ł. Przymus państwowy kontra konstytucyjna wolność pokojowych zgromadzeń. Czy bierny opór jest formą przemocy? Studium przypadku w tle z niemieckim procesem o zgromadzeniach. *Polonia Journal*. 2018. Nr. 7. S. 101–116.
428. Inman R., Rubinfeld D. Making sense of the antitrust state action doctrine: Resolving the tension between political participation and economic efficiency. *Texas Law Review*. 1997. Vol. 75. No. 6. P. 1203–1299.
429. Izdebski H. Domniemanie zadań samorządu terytorialnego i domniemanie zadań gminy w obrębie samorządu terytorialnego – klauzule generalne dotyczące zadań samorządu. *Samorząd Terytorialny*. 2015. Nr. 1–2. S. 69–76.
430. Izdebski H. Introduction to public administration and administrative law. Warsaw: Liber, 2006. 122 p.
431. Izdebski H. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Wydawnictwo: Wolters Kluwer Polska, 2014. 488 s.
432. Jablonski A. Rząd i administracja publiczna. Polityka w Polsce w latach 90. Wybrane problem / red. A. Antoszewski, R. Herbut. *Wrocław*: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1998. S. 140–170.
433. Jakubek-Lalik J. Transition from Authoritarian Regime to Democracy: The Role of Local Self-Government. The case of Poland. *International Journal of Civil Service Reform and Practice*. 2020. Vol. 5. No. 2.
434. Jakubek-Lalik J. What are the limits to local government's competences? Polish municipalities between the grasping central government and unsympathetic administrative courts. *Prepared for NISPAcee Conference* (Prague, 24–26 May 2019). URL: [https://www.nispa.org/files/conferences/2019/e-proceedings/system\\_files/papers/what-are-the-limits-lalik.pdf](https://www.nispa.org/files/conferences/2019/e-proceedings/system_files/papers/what-are-the-limits-lalik.pdf) (last accessed: January 20, 2022).
435. Jankowski W. Decyduje marszałek. *Wspólnota*. 2007. Nr. 5/803. S. 15–17.
436. Jaworska-Dębska B. Struktura organizacyjna samorządu terytorialnego. *Prawo administracyjne: Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie* / Z. Duniewska et al. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2019. S. 429–492.
437. Jędrzejewski L. Polityka finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Gdańsk: Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, 2004.

438. Jensen H., Plum V. From centralised state to local government. The case of Poland in the light of Western European experience. *Environment and Planning D: Society and Space*. 1993. Vol. 11. No. 5. P. 666–681.
439. Jezierska-Thöle A. Przekształcenia społeczno-gospodarcze obszarów wiejskich Pomorza Nadwiślańskiego w latach 1988–1998. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2006. 216 s.
440. John P. Local Governance in Western Europe. London; Thousand Oaks; New Delhi: SAGE Publications, 2001. 202 p.
441. Johnson C. Local Democracy, Democratic Decentralisation and Rural Development: Theories, Challenges and Options for Policy. *Development Policy Review*. 2001. Vol. 19. No. 4. P. 521–532.
442. Judgement of the Voivodeship Administrative Court of 24 October 2017. III SA/Kr 397/17. LEX No. 2381414.
443. Judgement of the Voivodeship Administrative Court of 3 April 2014. II SA/Go 210/14. LEX No. 1454933.
444. Jütting J., Kauffmann C., McDonnell I., Osterrieder H., Pinaud N., Wegner L. Decentralisation and Poverty in Developing Countries: Exploring the Impact. *OECD Development Centre Working Paper*. Paris: OECD Development Centre, 2004. No. 236. 59 p. URL: <https://www.oecd.org/dev/33648213.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
445. Kalisiak-Mędelska M. Some aspects of public administration reforms in Poland after 1989 – the revenue autonomy of local governments. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*. 2013. Nr. 324. P. 70–81.
446. Kaminski M. Do Parties Benefit from Electoral Manipulation? Electoral Laws and Heresthetics in Poland, 1989–93. *Journal of Theoretical Politics*. 2002. Vol. 14. No. 3. P. 325–358.
447. Kaminski M., Nalepa M. Poland: Learning to Manipulate Electoral Rules. *The Handbook of Electoral System Choice* / ed by J. Colomer. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004. P. 369–381.

448. Kamiński R. Samorząd terytorialny w świetle zasady subsydiarności. *Civitas Hominibus: rocznik filozoficzno-społeczny*. 2013. T. 8. S. 43–54.
449. Kantorowicz J. Electoral systems and fiscal policy outcomes: Evidence from Poland. *European Journal of Political Economy*. 2017. Vol. 47. P. 36–60.
450. Karpiuk M. Miejsce samorządu gminnego w przestrzeni bezpieczeństwa i porządku publicznego. *Studia Iuridica Lublinensia*. 2019. T. 28. Nr. 2. S. 27–39.
451. Karpiuk M. Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru nad samorządem gminnym. Lublin: Wydawnictwo KUL, 2008. 293 s.
452. Karpiuk M., Kostrubiec J. Rechtsstatus der territorialen Selbstverwaltung in Polen. Olsztyn: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko Mazurskiego w Olsztynie, 2017. 207 s.
453. Karvonen L. The Personalization of Politics. What does research tell us so far, and what further research is in order? *Prepared for the 4th ECPR Conference (Pisa, 6–8 September 2007)*. URL: <https://www.etudier.com/dissertations/Karvonen-The-Personalization-Of-Politics/90449.html> (last accessed: January 20, 2022).
454. Karwat M. Personifikacja instytucji i instytucjonalizacja osób. *Idee – instytucje – demokracja. Instytucjonalizacja polskiej transformacji ustrojowej* / red. L. Rubisz. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2006. S. 101–116.
455. Karwat M. Stereotypowa personifikacja polityki. *Studia Polityczne*. 1996. Nr. 5. S. 85–97.
456. Kasiński M. Ethical and political dilemmas of local self-government in Poland in the course of systemic transformations (1990–2018). *Annales. Ethics in Economic Life*. 2018. Vol. 21. No. 7. P. 7–26.
457. Kasiński M. Etyczne i polityczno-prawne dylematy samorządu terytorialnego w Polsce. *Annales: etyka w życiu gospodarczym*. 2009. Vol. 12. Nr. 2. S. 141–153.
458. Kasiński M. Monizm i pluralizm władzy lokalnej: studium prawno-polityczne. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2009. 516 s.
459. Kauzya J. Decentralisation: Prospects for peace, democracy and development. *DPADM Discussion paper*. New York: United Nations Organization, 2005. 18 p.

460. Keating M. Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. *Theories of Urban Politics* / ed. by D. Judge, G. Stoker, H. Wolman. London: Sage Publications, 1995. P. 117–134.
461. Keating M., Hughes J. The Regional Challenge in Central and Eastern Europe: Territorial Restructuring and European Integration. Brussels: P.I.E.-Peter Lang, 2003. 210 p.
462. Keen M., Marchand M. Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending. *Journal of Public Economics*. 1997. Vol. 66. No. 1. P. 33–53.
463. Kerlin J. Social service reform in the post-communist state: decentralization in Poland. College Station: Texas A&M University Press, 2005. 176 p.
464. Kern A., Hooghe M. The effect of direct democracy on the social stratification of political participation: Inequality in democratic fatigue? *Comparative European Politics*. 2017. Vol. 16 No. 4. P. 724–744.
465. Kersting N. Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik. *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel: Theoretische und empirische Analyse* / ed. J. Bogumil. Opladen: Leske und Budrich, 2002. P. 139–162.
466. Kersting N. Local Political Participation in Europe: Elections and Referendums. *Croatian and Comparative Public Administration*. 2015. Vol. 15. No. 2. P. 319–334.
467. Kersting N. Qualifizierung der lokalen Demokratie: Habilitation. Philipps-Universität Marburg, 2002.
468. Kidyba A., Wrobel A. Public Administration in Poland: Its Structure and Powers. Warsaw: Friedrich-Ebert-Foundation, 1994. 86 p.
469. Kiezun W. Struktury i kierunki zarządzania państwem. *Dobre państwo* / red. W. Kiezun, J. Kubin. Warszawa: Wydawnictwo Wydawnictwo WSPiZ im. L. Koźmińskiego, 2004. URL: [http://www.witoldkiezun.com/docs/dobre\\_panstwo\\_2004.htm](http://www.witoldkiezun.com/docs/dobre_panstwo_2004.htm) (last accessed: January 20, 2022).
470. Kimball J. The transfer of power, decentralization in Central and Eastern Europe. Budapest: Open Society Institute; Local Government and Public Service Reform Initiative, 1999. P. 7–42.

471. Kincaid J. Introduction // Griffiths A., Nerenberg K. *Guide des pays fédérés: 2002*. Montreal; Kingston: McGill-Queen's University Press, 2002. 528 p.
472. King D., Ma Y. Fiscal Decentralization, Central Bank Independence, and Inflation. *Economics Letters*. 2001. Vol. 72. No. 1. P. 95–98.
473. Kirchner E., Christiansen T. The Importance of Local and Regional Reform. *Decentralization and transition in the Visegrad* / E. Kirchner. New York: St. Martin's Press, 1999. P. 1–18.
474. Kjaer U., Eklit J. Local Party System Nationalisation: Does Municipal Size Matter? *Local Government Studies*. 2010. Vol. 36. No. 3. P. 425–444.
475. Klimovsky D., Risteska S., Jüptner P. Development and current state of local government systems in the selected post-communist countries. 2014. URL: [https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/58659/KlimovskyD\\_DevelopmentAndCurrent\\_2014.pdf?isAllowed=y&sequence=1](https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/58659/KlimovskyD_DevelopmentAndCurrent_2014.pdf?isAllowed=y&sequence=1) (last accessed: January 20, 2022).
476. Knosala E., Zachorko L., Matan A. *Elementy nauki administracji*. Wrocław: Kolonia Limited, 2002. 215 s.
477. Kobielska K. Kształtowanie się samorządu terytorialnego w Polsce. *Transformacja w Polsce i na Ukrainie. Wybrane aspekty* / pod red. A Antoszewskiego, A Kolodij, K. Kowalczyka. Wrocław: ATUT, 2010. S. 115–128.
478. Kolesnik T., Pron'ko L., Samborska O. Activities of United Territorial Communities As a Body of Local Government in the Conditions of Power Decentralization in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2018. Vol. 4. No. 2. P. 184–190.
479. Komornicki T., Śleszyński P. Typologia obszarów wiejskich pod względem powiązań funkcjonalnych i relacji miasto-wieś. *Analiza zróżnicowania i perspektyw rozwoju obszarów wiejskich w Polsce do 2015 roku* / red. J. Bański. Warszawa: Wydawnictwo «Bernardinum», 2009. T. 16. S. 9–37.
480. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej / M. Haczkowska et al. Komentarz. 2014. URL: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-587598983> (last accessed: January 20, 2022).
481. Kopanska A., Levitas T. The Regulation and Development of the Subsovereign Debt Market in Poland: 1993–2002. *Local government borrowing: risks and rewards*.

- A report on Central and Eastern Europe* / red. P. Swianiewicz. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute, 2004. P. 26–77.
482. Koryakov I., Sisk T. *Democracy at the Local Level: A Guide for the South Caucasus*. Stockholm: International IDEA, 2003. 68 p.
483. Kostrubiec J. Kontrola administracji publicznej. *Administracja publiczna i prawo administracyjne w zarysie* / red. M. Karpiuk, J. Kowalski. Warszawa; Poznań, 2013. S. 329–364.
484. Kostrubiec J. Samorząd terytorialny. *Elementy nauki o państwie i polityce* / red. L. Dubel et al. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2011. S. 252–271.
485. Kostytsky V. Local Self-Government as a Separate Branch of Power in Ukraine: Theoretical and Methodological Issues. *Yearbook of Ukrainian Law*. 2020. № 12. P. 45–54.
486. Kotarba B., Kolomycew A. Financial independence of local government units in Poland. *Journal of Universal Excellence*. 2014. Vol. 3. No. 4. P. A18–A35.
487. Kovriga A. Urban Management and Local Government as New Institutions in the New Ukraine. *International Journal of Public Administration*. 2001. Vol. 24. No. 2. P. 163–178.
488. Kowalczyk A. Local Government in Poland. *Decentralization: Experiments and Reforms* / ed. by T. Horvath. Budapest: Open Society Institute, 2000. Vol. 1. P. 217–254.
489. Kowalewski S. *Nauka o administrowaniu*. Warszawa: Beck, 2010. 167, [12] s.
490. Kożuch A., Stych M. *Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania w gminie*. Częstochowa: Wydawnictwo im. Podobińskiego, 2011.
491. Kubat M. Reforming Local Governments in a New Democracy: Poland as a Case Study. *Politics in Central Europe: The Journal of the Central European Political Science Association*. 2011. Vol. 7. No. 2. P. 57–67.
492. Kubat M. Regionalismus a komunalm politika v Polsku po roce 1989. *Politologicka revue*. 1999. T. 5. Nr. 1. S. 91–121.

493. Kuc K. Problemy ustroju miasta stołecznego Warszawy. *Samorząd lokalny w Polsce: Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania* / red. S. Michałowski, A. Pawłowska. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2004. S. 63–78.
494. Kuczabski A., Zastavetska L., Zastavetsky T. The reform of administrative division in Ukraine: Problems of territorial communities' formation in the Polish-Ukrainian borderland. *Journal of Geography, Politics and Society*. 2017. Vol. 7. No. 2. P. 87–97.
495. Kuklinski A., Swianiewicz P. The Polish palatinatus: Experiences and prospects. *The Rise of Meso Government in Europe* / ed. by L. Sharpe. London: SAGE, 1993. P. 182–209.
496. Kulesza M. Konsolidacja zarządzania w samorządzie – wybrane zagadnienia. Uwagi do dyskusji. *Samorząd Terytorialny*. 2006. Nr. 7–8. S. 5–17.
497. Kulesza M. Methods and Techniques of Managing Decentralization Reforms in CEE Countries: The Polish Experience. *Mastering Decentralization and Public Administration Reform in Central and Eastern Europe* / ed. by G. Peteri. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute, 2002. P. 189–214.
498. Kulesza M. O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów. *Samorząd Terytorialny*. 2009. Nr. 12. S. 7–22.
499. Kulesza M., Sześciło D. Local Government in Poland. *Local Government in the Member States of the European Union: A Comparative Legal Perspective* / ed. by A.-M. Moreno. Madrid: National Institute of Public Administration, 2012. P. 485–504.
500. Kumaniecki K. Centralizm i decentralizacja. *Ankieta o Konstytucji 17 marca 1921* / red. W. Jaworski. Krakow: Krakowska Spółka Wydawnicza, 1924. S. 151–161.
501. Kurczewski J. Lokalne wzory kultury politycznej. Warszawa: Trio, 2007. 598 s.
502. Kuźnik F. Stare i nowe koncepcje zarządzania publicznego w strukturach samorządu terytorialnego. *Z teorii i praktyki zarządzania publicznego* / red. B. Koźuch, T. Markowski. Białystok: Wydawnictwo Fundacja Współczesnego Zarządzania, 2005.

503. Kyriacou A., Morral-Palacin N. Regional inequalities and the electoral success of regional parties: Evidence from the OECD. *Publius*. 2015. Vol. 45. No. 1. P. 3–23.
504. Kyriacou A., Muinelo-Gallo L., Roca-Sagalés O. Regional Inequalities, Fiscal Decentralization and Government Quality. *Regional Studies*. 2017. Vol. 51. No. 6. P. 945–957.
505. Kyriacou A., Roca-Sagalés O. Does decentralising public procurement affect the quality of governance? Evidence from local government in Europe. *Local Government Studies*. 2021. Vol. 47. No. 2. P. 208–233.
506. Ladner A., Keuffer, N. Baldersheim H. Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014). *Regional and Federal Studies*. 2016. Vol. 26. No. 3. P. 321–357.
507. Landy M. Public policy and citizenship. *Public policy for democracy* / ed. by H. Ingram, S. Rathgeb Smith. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1993. 274, [12] p.
508. Lane J.-E. *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: SAGE Publications, 2000. 368 p.
509. Lankina T. Cross-Cutting Literature Review on the Drivers of Local Council Accountability and Performance. *Social Development Working Paper*. 2008. No. 112. URL: [https://mpira.ub.uni-muenchen.de/12408/1/MPRA\\_paper\\_12408.pdf](https://mpira.ub.uni-muenchen.de/12408/1/MPRA_paper_12408.pdf) (last accessed: January 20, 2022).
510. Lankina T., Hudalla A., Wollmann H. *Local Governance in Central and Eastern Europe: Comparing Performance in the Czech Republic, Hungary, Poland and Russia*. London: Palgrave Macmillan, 2008. 216 p.
511. LaPorta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. The Quality of Government. *Journal of Law, Economics and Organization*. 1999. Vol. 15. No. 1. P. 222–279.
512. Lawson K. *Political Parties and Linkage* // Lawson K. *Political Parties and Linkage: A Comparative Perspective*. New Haven; London: Yale University Press, 1980. 410, [6] p.
513. Lazin F. Local Government Reforms in Eastern Europe after the Collapse of the Soviet Union: Some Observations. *Hrvatska i komparativna javna uprava – Croatian and Comparative Public Administration*. 2014. God. 14. Br. 1. S. 59–84.



514. Lendel M. International Standards and Citizens Assessment of Public Administration and Local Government Reform in Ukraine After 2014. *Viešoji Politika Ir Administravimas Public Policy and Administration*. 2019. T. 18. Nr. 2. S. 314–326.
515. Leoński Z. Samorząd terytorialny w RP. Warszawa: C.H. Beck, 2006. 230 s.
516. Levitas A. Local Government Reform as State Building: What the Polish Case Says about «Decentralisation». *Zarządzanie Publiczne*. 2018. Nr. 3(45). P. 5–25.
517. Levitas T. The political economy of fiscal decentralization and local government finance reform in Poland, 1989–1999. Washington, D.C.: USAID, 1999. URL: [https://www.researchgate.net/publication/228467204\\_The\\_political\\_economy\\_of\\_fiscal\\_decentralization\\_and\\_local\\_government\\_finance\\_reform\\_in\\_Poland](https://www.researchgate.net/publication/228467204_The_political_economy_of_fiscal_decentralization_and_local_government_finance_reform_in_Poland) (last accessed: January 20, 2022).
518. Lidström A. The Comparative Study of Local Government Systems: A Research Agenda. *Journal of Comparative Policy Analysis*. 1998. Vol. 1. No. 1. P. 97–115.
519. Lidström A., Baldersheim H. A Comparative Approach to Local Government Legitimacy. *Paper prepared for the ECPR general conference* (Prague, 7–10 September). 2016. URL: <https://dokumen.tips/download/link/a-comparative-approach-to-local-government-legitimacy-2016-08-24-1-a-comparative> (last accessed: January 20, 2022).
520. Lidström A., Baldersheim H., Copus C., Hlynsdóttir E., Kettunen P., Klimovský D. Reforming Local Councils and the Role of Councillors: A Comparative Analysis of Fifteen European Countries. *Local Public Sector Reforms: National Trajectories and International Comparisons* / ed. by S. Kuhlmann, G. Bouckaert. London: Palgrave Macmillan, 2016. P. 287–300.
521. Lijphart A. Unequal Participation: Democracy's Unresolved Dilemma. *The American Political Science Review*. 1997. Vol. 91. No. 1. P. 1–14.
522. Litvack J., Ahmad J., Bird R. Rethinking Decentralization in Developing Countries. Washington, D.C.: The World Bank Official, 1998. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/938101468764361146/pdf/multi-page.pdf> (last accessed: January 20, 2022).

523. Litvack J., Seddon J. Decentralization Briefing Notes. The World Bank Institute Working Papers. Washington, D.C.: The World Bank, 1999. 99 p.
524. Local Partnerships for Better Governance. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001. 390 p.
525. Lockwood B. Distributive politics and the benefits of decentralization. *Review of Economic Studies*. 2002. Vol. 69. No. 2. P. 313–338.
526. Loughlin J., Aja E., Bullmann U., Hendriks F., Lidström A., Seiler D.-L. Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities. Oxford: Oxford University Press, 2003. 422 p.
527. Loughlin J., Hendriks F., Lidström A. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. Oxford: Oxford University Press, 2010. 816 p.
528. Lukowski W. The Reform of Local Government: Chances and Threats // Wojtaszczyk K. *Poland: Government and Politics*. Warsaw: Elipsa, Warsaw University Institute of Political Sciences, 1997. P. 174–182.
529. Lutrzykowski A. From undivided state power to the system of deconcentrated and decentralised state power: the political transformation of Poland. *Polish Political Science Yearbook*. 2011. Vol. 40. P. 28–42.
530. Maddens B., Libbrecht L. How statewide parties cope with the regionalist issue: The case of Spain; a directional approach. *Territorial party politics in Western Europe* / ed. by W. Swenden, B. Maddens. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009. P. 204–228.
531. Majcherkiewicz T. Challenges of Coalition Building in Poland: Experiences of Central and Regional Politics. *Central and Eastern European Countries inside and outside the European Union: Avoiding a new divide: The 12th NISPAcee Annual Conference* (Vilnius, Lithuania, May 13–15). 2004. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download;jsessionid=5B7272CBE7ED38060A1FCBE5506D89A7?doi=10.1.1.462.8516&rep=rep1&type=pdf> (last accessed: January 20, 2022).
532. Manor J. The political economy of democratic decentralization. Washington, D.C.: World Bank, 1999. 133 p.

533. Manor J. User Committees: A Potentially Damaging Second Wave of Decentralisation? *European Journal of Development Research*. 2004. Vol. 16. No. 1. P. 192–213.
534. Marcou G. L'élargissement de la Communauté européenne: aspects administratifs et juridiques. *Revue d'études comparatives Est-Ouest*. 2002. Vol. 33. No. 3. P. 131–168.
535. Marks G., Hooghe L., Schakel A. Measuring Regional Authority. *Regional and Federal Studies*. 2008. Vol. 18. No. 2. P. 111–121.
536. Marks-Bielska R., Lizińska W., Wojarska M., Babuchowska K. Institutional efficiency versus stability of local governments in basic areas of activity: the case of Poland. *Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy*. 2020. Vol. 15. No. 3. P. 463–487.
537. Martinez-Vazquez J., Lago-Peñas S., Sacchi A. The Impact of Decentralization: A Survey. *Journal of Economic Surveys*. 2017. Vol. 31. No. 4. P. 1095–1129.
538. Martinez-Vazquez J., McNab R. Fiscal decentralization and economic growth. *World Development*. 2003. Vol. 31. No. 9. P. 1597–1616.
539. Martini A., Spataro L. The Principle of Subsidiarity and the Ethical Factor in Giuseppe Toniolo's Thought. *Journal of Business Ethics*. 2018. Vol. 153. No. 1. P. 105–119.
540. Matyja R. Od silnego przywództwa do partii monocentrycznej. *Prawo i Sprawiedliwość* / red. M. Migalski. Torun: Adam Marszałek, 2010. S. 24–55.
541. Mayne Q. The satisfied citizen: Participation, influence, and public perceptions of democratic performance: Ph.D. Thesis. Princeton University, 2010.
542. Mazur M., Bański J., Czapiewski K., Śleszyński P. Wiejskie obszary funkcjonalne – próba metodyczna wyznaczenia ich obszarów i granic. *Studia Obszarów Wiejskich*. 2015. 37. S. 7–36.
543. Meguid B. Bringing government back to the people? The impact of political decentralization on voter engagement in Western Europe. *Paper for presentation at the 19th Biennial Meeting of the European Union Studies Association* (Montreal, May 2007). URL: <http://aei.pitt.edu/7975/1/meguid-b-09j.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
544. Menocal A. A New Wave of Decentralisation in Latin America? A Conversation with Rosemary Thorp. *Development in Practice*. 2004. Vol. 14. No. 6. P. 726–732.

545. Metcalfe L. Meeting the Challenges of Accession, in Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. *Sigma Paper*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development, 1998. No. 23. P. 41–63.
546. Meurs M., Kochut R. Local government performance in rural Poland: The roles of local government characteristics and inherited conditions. *Landbauforschung Volkenrode*. 2014. Vol. 64. Nr. 3–4. S. 163–177.
547. Michałowski S., K. Kuć-Czajkowska. Przywództwo lokalne a kształtowanie demokracji partycypacyjnej. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2008. 554 s.
548. Michałowski S., Pawłowska A. Samorząd lokalny w Polsce: Społeczno-polityczne aspekty funkcjonowania. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, 2004. 614 s.
549. Michta A. Democratic Consolidation in Poland after 1989. *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe* / ed. by K. Dawisha, B. Parrot. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 65–108.
550. Mill J. Considerations on Representative Government. The Project Gutenberg EBook. 2004. URL: <https://www.gutenberg.org/files/5669/5669-h/5669-h.htm> (last accessed: January 20, 2022).
551. Millard F. Polish Politics and Society. London: Routledge, 1999. 248 p.
552. Möckli S. Direktdemokratische Einrichtungen und Verfahren in den Mitgliedstaaten des Europarates. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. 1998. Vol. 1. S. 90–107.
553. Montero A., Samuels D. Decentralization and Democracy in Latin America. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004. 309 p.
554. Montjoy R., Watson D. A Case for Reinterpreted Dichotomy of Politics and Administration as a Professional Standard in Council-Manager Government. *Public Administration Review*. 1995. Vol. 55. No. 3. P. 231–239.
555. Moore M., Putzel J. Politics and Poverty: a background paper for the World Development Report 2000/1. Washington, D.C.: World Bank, 1999. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.9571&rep=rep1&type=pdf> (last accessed: January 20, 2022).

556. Mosley H. Decentralisation and local flexibility in employment services. *The new governance and implementation of labour market policies* / F. Larsen, R. van Berkel. Copenhagen: Djøf Forlag, 2009.
557. Mouritzen P., Svava J. Leadership At The Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments. Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 2002. 334 p.
558. Mulawa M. Classification of the Tasks of Local Governmental Units in Poland in the Light of Fundamental Legal Acts: Discussion of Selected Aspects. *Barometr Regionalny. Analizy i prognozy*. 2013. Vol. 2. No. 32. P. 33–42.
559. Munteanu I., Popa V. Developing New Rules in the Old Environment. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute, 2001. 652 p.
560. Musgrave R. The theory of public finance: a study in public economy. New York: McGraw Hill, 1959. 628 p.
561. Musgrave R., Musgrave P. Public Finance in Theory and Practice. New York: McGraw-Hill Book Company, 1989. 627, [16] p.
562. Nałęcz D., Nałęcz T. Czas przełomu 1989–1990. Warszawa: Wydawnictwo Polityka, 2019. 368 s.
563. Nath V. Political Decentralisation – A Complementary Rather Than a Substitution Approach. London, 2001. URL: <https://www.cddc.vt.edu/knownet/lse-decent.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
564. Newhouse J. Europe's Rising Regionalism. *Foreign Affairs*. 1997. Vol. 76. No. 1. P. 67–85. Keating M. Europeanism and Regionalism. *The European Union and the Regions* / ed. by B. Jones, M. Keating. Oxford: Clarendon Press, 1995. P. 1–22.
565. Norris P. Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford: Oxford University Press, 1999. 320 p.
566. Norris P. Making Democratic Governance Work: How Regimes Shape Prosperity, Welfare and Peace. Cambridge: Cambridge University Press, 2012. 281, [12] p.
567. Nowacka E. Polski samorząd terytorialny. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2006. 211 s.

568. Oates W. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal Economic Literature*. 1999. Vol. 37. No. 3. P. 1120–1149.
569. Oates W. Fiscal decentralization and economic development. *National Tax Journal*. 1993. Vol. 46. No. 2. P. 237–243.
570. Oates W. Fiscal Federalism. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972. 256 p.
571. Oates W. Toward a second-generation theory of fiscal federalism. *International Tax and Public Finance*. 2005. Vol. 12. No. 4. P. 349–373.
572. Odnieśliśmy kolejne zwycięstwo i to bardzo zdecydowane. Prezes PiS podsumował wybory. *Polsatnews.pl*. URL: <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2018-11-06/odnieslismy-kolejne-zwyciestwo-i-to-bardzo-zdecydowane-prezes-pis-podsumowal-wybory/> (last accessed: January 20, 2022).
573. O dochodach jednostek samorządu terytorialnego: Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. Dz. U. z 2010 r. Nr. 80. Poz. 526. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20100800526/T/D20100526L.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
574. O'Dwyer C. Reforming Regional Governance in East Central Europe: Europeanization or Domestic Politics as Usual? *East European Politics and Societies*. 2006. Vol. 20. No. 2. P. 219–253.
575. Olowu D., Wunsch J. Local Governance in Africa: The Challenges of Democratic Decentralization. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2003. 310 p.
576. Olszański T. Ukraine: Sovereign Decentralisation or Federalism Without Sovereignty? *OSW Commentary*. 18.04.2014. Nr. 134. P. 1–6.
577. O'Neill K. Decentralization as an Electoral Strategy. *Comparative Political Studies*. 2003. Vol. 36. No. 9. P. 1068–1091.
578. O'Neill K. Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes. New York: Cambridge University Press, 2005. 275 p.
579. Ongaro E., Van Thiel S., Massey A., Pierre J., Wollmann H. Public Administration and Public Management Research in Europe: Traditions and Trends. *The Palgrave Handbook on Public Administration and Management in Europe* / ed. by E. Ongaro, S. Van Thiel. London: Palgrave Macmillan, 2018. P. 11–39.

580. Opiłowska E. Regionalisation in Poland: background, features and public perception. A first appraisal. *Belgeo: The Belgian Journal of Geography*. 2019. Vol. 2. URL: <https://journals.openedition.org/belgeo/34254> (last accessed: January 20, 2022).
581. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneuria Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Penguin Books, 1993. 432 p.
582. Ostoja-Ostaszewska M. *Regionalisation in Poland in View of the Enlargement of the European Union*. Masters' College of Europe. 1996.
583. Ostrom E. *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy and Development*. *World Development*. 1996. Vol. 24. No. 6. P. 1073–1087.
584. Otola I. Decentralization Processes of Local Government Sector in Poland. *Public Policy and Administration: Challenges and Synergies: The 16th NISPAcee Annual Conference* (May 15, 2008). Bratislava, 2008. URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1785022](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1785022) (last accessed: January 20, 2022).
585. Owsiak S. *Finanse publiczne: Współczesne ujęcie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2017. 1148 s.
586. O zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych: Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. Dz.U. 2018. Poz. 130. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20180000130/T/D20180130L.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
587. Packel D. *Electoral Institutions and Local Government Accountability: A Literature Review*. *Social Development Working Paper*. World Bank, 2008. No. 111. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/219591468141258198/pdf/448490NWP0Box31s010Local0Governance.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
588. Page E. *Localism and Centralism in Europe: The Political and Legal Bases of Local Self-Government*. Oxford: Oxford University Press, 1991. 183, [9] p.
589. Page E., Goldsmith M. *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of Western European Unitary States*. London: SAGE Publications. 1987. 179, [8] p.

590. Palermo F., Parolari S. *Regional Dynamics in Central and Eastern Europe: New Approaches to Decentralization*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. 266 p.
591. Pallarés F., Keating M. Multilevel Electoral Competition: Regional Elections and Party Systems in Spain. *European Urban and Regional Studies*. 2003. Vol. 10. No. 3. P. 239–255.
592. Parker A. Decentralization: The Way Forward for Rural Development? *Policy Research Working Paper*. Washington, D.C.: World Bank, 1995. No. 1475. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/282091468766807862/pdf/multi-page.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
593. Pateman C. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976. 132 p.
594. Patrzalek L. *Finanse samorządu terytorialnego*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, 2010. 315 s.
595. Pawelczyk P. Polityk czyli aktor. *Etyka i polityka* / red. E. Marciniak, T. Mołdawa, K. Wojtaszczyk. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, 2001. S. 196–206.
596. Peszyński W. Personalizacja politycznych preferencji. *Preferencje Polityczne: postawy, identyfikacje, zachowania*. 2012. T. 3. 175–194.
597. Pickvance C. Decentralization and Democracy in Eastern Europe: A Sceptical Approach. *Environment and Planning C: Politics and Space*. 1997. Vol. 15. No. 2. P. 129–142.
598. Piechota G., Ratajczak R. Media samorządowe jako narzędzie kreacji wizerunku lokalnego lidera i jego otoczenia (na przykładzie analizy treści publikowanych w tygodniku samorządowym «Twoje Tychy»). *Athenaeum. Polskie Studia Politologiczne*. 2012. T. 34. S. 42–58.
599. Piekara A. *Cele i skuteczność reformy administracji publicznej w latach 1999–2001*. Warszawa: Uniwersytet Warszawski; Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego, 2003. 823 s.
600. Piekara A. *Samorząd terytorialny i inne formy aktywności społecznej dawniej i dzisiaj*. Warszawa: Twigger S.A., 2005. 233 s.



601. Pierzgalski M., Stępień P. A Peculiar Interpretation of the Constitutional Principle of «One Person, One Vote» in Poland: Voter (In)equality in the Elections to 1,200 Local Legislatures. *East European Politics and Societies and Cultures*. 2017. Vol 31. No. 4. P. 704–738.
602. Pike A., Rodríguez-Pose A., Tomaney J., Torrasi G., Tselios V. In search of the «economic dividend» of devolution: spatial disparities, spatial economic policy, and decentralisation in the UK. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2012. Vol. 30. No. 1. P. 10–28.
603. Plaček M., Ochrana F., Půček M., Nemeč J. Fiscal Decentralization Reforms: The Impact on the Efficiency of Local Governments in Central and Eastern Europe. Cham: Springer International Publishing, 2020. 209 p.
604. Pogátsa Z. Aborted regionalisation in Hungary and the new EU member states. *Presented at ECPR Joint Sessions* (Granada, 14–19 April). 2005. URL: <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/13088> (last accessed: January 20, 2022).
605. Poland. *Sigma Public Management Profiles*. Paris: OECD Publishing, 1999. No. 5. 34 p. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5kmk186q0424-en.pdf?expires=1645814027&id=id&accname=guest&checksum=14A17EA633DF3455883E89E7437501DB> (last accessed: January 20, 2022).
606. Pollitt C., Bouckaert G. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2004. 362 p.
607. Pomianek I. Demographic determinants of development of Warsaw suburban zone communes. *Roczniki Naukowe Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu*. 2012. Vol. 14. No. 6. P. 231–235.
608. Pomianek I., Chrzanowska M. A spatial comparison of semi-urban and rural gminas in Poland in terms of their level of socio-economic development using Hellwig's method. *Bulletin of Geography. Socio-economic Series*. 2016. No. 33. P. 103–117.
609. Ponce-Rodríguez R., Hankla C., Martínez-Vázquez J., Heredia-Ortiz E. Rethinking the Political Economy of Decentralization: How Elections and Parties Shape the

- Provision of Local Public Goods. *GEN Working Paper*. 2016. URL: <http://infogen.webs.uvigo.es/WP/WP1603.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
610. Poniatowicz M. Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce. *Nauki o Finansach*. 2015. T. 1. Nr. 22. P. 11–30.
611. Pron'ko L., Kolesnik T. Decentralization of Public and Local Authorities in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. 2016. Vol. 2. No. 1. P. 96–100.
612. Prudhomme R. The Dangers of Decentralization. *The World Bank Research Observer*. 1995. Vol. 10. No. 2. P. 201–220.
613. Przeworski A. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991. 210 p.
614. Ptak A. Ewolucja systemu wyborczego do organów samorządu terytorialnego w Polsce. *Prawo wyborcze i wybory. Doświadczenia dwudziestu lat procesów demokratyzacyjnych w Polsce* / red. A. Stelmach. Poznań: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM. 2010. S. 143–152.
615. Quaranta M. The impact of institutional decentralization on protest in Western Europe. *International Political Science Review*. 2013. Vol. 34. No. 5. P. 502–518.
616. Rabinovych M., Shelest H. *Decentralization, Regional Diversity, and Conflict: The Case of Ukraine*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020. 388 p.
617. Radzik K. *Reforming Polish Local Government: Between Democracy and Efficiency*. *Contemporary World between Security and Freedom* / red. A. Pandiloska Jurak, U. Pinteric. Ljubljana: Založba Vega, 2010. P. 287–304.
618. Radzik-Maruszak K. Roles of Municipal Councils in Poland and in the Czech Republic: Factors Shaping the Roles and the Dynamic of Change. *Journal of Universal Excellence*. 2016. Vol. 5. Nr. 1. P. 47–64.
619. Rakoczy B. *Prawo gospodarki komunalnej*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, 2010. 200 s.
620. Regulska J. Governance or Self-governance in Poland? Benefits and Threats 20 Years Later. *International Journal of Politics Culture and Society*. 2009. Vol. 22. No. 4. P. 537–556.

621. Regulski J. A practical guide to building local government: The Polish experience. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute, 2010. 138 p.
622. Regulski J. Building Democracy in Poland: The State Reform of 1998. Budapest: Open Society Institute; Local Government and Public Service Reform Initiative, 1999.
623. Regulski J. Local government reform in Poland: an insider's story. Budapest: Open Society Institute, 2003. 263 p.
624. Regulski J. Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2000. 457 s.
625. Regulski J. Samorządna Polska. Wydawnictwo: Rosner & Wspólnicy, 2005. 194 s.
626. Regulski J., Kocan W. From Communism Towards Democracy: Local Government Reform in Poland. *Local Government and Market Decentralization: Experiences in Industrialized, Developing, and Former Eastern Bloc Countries* / ed. by R. Bennett. Tokyo: United Nations University Press, 1994. P. 41–66.
627. Regulski J., Kulesza M. Droga do samorządu: od pierwszych koncepcji do inicjatywy Senatu (1981–1989). Wydawnictwo Wolters Kluwer Polska, 2009. 224 s.
628. Renwick A. Anti-Political or Just Anti-Communist? Varieties of Dissidence in East-Central Europe and Their Implications for the Development of Political Society. *East European Politics and Societies*. 2006. Vol. 20. No. 2. P. 286–318.
629. Reznik O., Riadinska V., Kuybida V., Zubenko H., Motorny D. Regulatory and Organizational Aspects: Administrative-Territorial Reform in Ukraine. *International Journal of Management*. 2020. Vol. 11. No. 4. P. 647–655.
630. Rhodes R.A.W. Understanding governance: Policy networks, governance and accountability. Buckingham: Open University Press, 1997. 252 p.
631. Riker W. Federalism: Origin, Operation, and Significance. Boston: Little, Brown and Company. 1964. 169, [17] p.
632. Roberts N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*. 2004. Vol. 34. No. 4. P. 315–353.

633. Robinson M. *Local Politics: The Law of the Fishes: Development through Political Change in Medak District, Andhra Pradesh (South India)*. Delhi; New York: Oxford University Press, 1988. 345 p.
634. Rodríguez-Pose A. The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*. 2018. Vol. 11. No. 1. P. 189–209.
635. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Does decentralization matter for regional disparities? A cross-country analysis. *Journal of Economic Geography*. 2010. Vol. 10. P. 619–644.
636. Rodríguez-Pose A., Ezcurra R. Is fiscal decentralisation harmful for regional growth? Evidence from the OECD countries. *Journal of Economic Geography*. 2011. Vol. 11. No. 4. P. 619–643.
637. Rodríguez-Pose A., Krøijer A. Fiscal decentralization and economic growth in Central and Eastern Europe. *Growth Change*. 2009. Vol. 40. No. 3. P. 387–417.
638. Rodríguez-Pose A., Tselios V. Well-being, political decentralisation and governance quality in Europe. *Journal of Human Development and Capabilities*. 2019. Vol. 20. No. 1. P. 69–93.
639. Rondinelli D. Decentralization and Development. *International Development Governance* / ed. by A. Huque, H. Zafarullah. New York: Routledge, 2006. P. 391–404.
640. Rondinelli D. What is Decentralization? *Decentralization Briefing Notes* / ed. by J. Litvack, J. Seddon. The World Bank Institute Working Papers. Washington, D.C.: World Bank, 1999. P. 2–5.
641. Rondinelli D., McCullough J., Johnson R.. Analysing Decentralisation Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework. *Development and Change*. 1989. Vol. 20. No. 1. P. 57–87.
642. Roos K., Lidström A. Local policies and local government legitimacy. The Swedish case. *Urban Research and Practice*. 2014. Vol. 7. No. 2. P. 137–152.
643. Rose L., Pettersen P. The Legitimacy of Local Government – What Makes a Difference? Evidence from Norway. *Citizen Responsive Government* / ed. by K. Hoggart, T. Clark. Emerald Group Publishing Limited, 2000. P. 25–65.

644. Rosner A. Zróżnicowania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich a zróżnicowania dynamiki przemian. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, 2007. 279 s.
645. Ruano J., Profiroiu M. Conclusions: Intergovernmental Networks and Decentralisation in Europe. *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe* / ed. by J. Ruano, M. Profiroiu. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. P. 477–496.
646. Ruśkowski E., Salachna J. Finanse lokalne po akcesji. Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2007. 272 s.
647. Rymarz F. Grupowanie list kandydatów w wyborach samorządowych w 2006 r. *Przegląd Sejmowy*. 2007. T. 2. Nr. 79. S. 53–66.
648. Sabatini C. Decentralization and Political Parties. *Journal of Democracy*. 2003. Vol. 14. No. 2. P. 138–150.
649. Sakowicz M. Modernizacja samorządu terytorialnego w procesie integracji polski z Unią Europejską. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, 2007. 268 s.
650. Sakowicz M. Rebirth of Local Government in Poland: 25 Years of Decentralization Reform. *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe* / ed. by J. Ruano, M. Profiroiu. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. P. 327–352.
651. Sakowicz M. The Use of ICT in Polish Local Authorities: Improving the Quality of Local Democracy and Public Services. *Improving the quality of East and West European public services* / ed. by E. Löffler, M. Vintar. Bratislava: ASHGATE; NISPAcee, 2004. P. 193–207.
652. Samborska O. Decentralization in Ukraine: Current State and Prospects. *Norwegian Journal of Development of the International Science*. 2020. No 45. P. 60–66.
653. Sanetra-Półgrabi S., Sapiński A., Sanetra B. The Essence and Functions of Self-Government from the Polish Perspective: Selected Aspects. *Economics and Management*. 2018. Vol. 15. No. 2. P. 188–196.
654. Sarnecki P. Ordynacja wyborcza w wyborach samorządowych. *Wybory samorządowe w kontekście mediów i polityki* / red. M. Magoska. Krakow: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2008. S. 11–24.

655. Sauer A. The System of the Local Self-Governments in Poland. Association for International Affairs. *Research Paper*. 2013. No. 6/2013. URL: <https://www.amo.cz/wp-content/uploads/2015/11/amocz-RP-2013-6.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
656. Savy R., Pauliat H., Senimon M. The Process of Decentralisation in Europe. *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe* / ed. by J. Ruano, M. Profiroiu. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. P. 1–14.
657. Saxena K. Re-engineering Public Administration in Developing Countries. *Long Range Planning*. 1996. Vol. 29. No. 5. P. 703–711.
658. Sayed Y. Democratising Education in a Decentralised System: South African Policy and Practice. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*. 2002. Vol. 32. No. 1. P. 35–46.
659. Schakel A. Explaining Regional and Local Government: An Empirical Test of the Decentralization Theorem. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 2010. Vol. 23. No. 2. P. 331–355.
660. Schakel A. Nationalisation of multilevel party systems: A conceptual and empirical analysis. *European Journal of Political Research*. 2013. Vol. 52. No. 2. P. 212–236.
661. Schakel A. Nationalisation of regional elections in Central and Eastern Europe. *East European Politics*. 2015. Vol. 31. No. 2. P. 229–247.
662. Schakel A. Territoriality of the Vote and Government Accountability in the European Multilevel Electoral System. *Draft paper prepared for the Elections, Public Opinion and Parties (EPOP)*. Specialist group of the Political Science Association Annual Conference, (Edinburgh, 12–14 September, 2014). Edinburgh, 2014. URL: <https://zdoc.pub/territoriality-of-the-vote-and-government-accountability-in.html> (last accessed: January 20, 2022).
663. Schakel A., Dandoy R. Introduction: an analytical framework for studying territoriality of the vote in Eastern Europe. *Regional and national elections in Eastern Europe. Territoriality of the vote in ten countries* / ed. by A. Schakel. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2017. P. 1–34.

664. Scharpf F. *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag, 1970. 93 s.
665. Scharpf F. *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press, 1999. 256 p.
666. Scherpereel J. Sub-National Authorities in the EU's Post-Socialist States: Joining the Multi-Level Polity? *European Integration*. 2007. Vol. 29. No. 1. P. 23–46.
667. Schiller T. Local Direct Democracy in Europe a comparative overview. *Local Direct Democracy in Europe* / ed. by T. Schiller. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2011. P. 9–32.
668. Schmidt V. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and «Throughput». *Political Studies*. 2013. Vol. 61. No. 1. P. 2–22.
669. Schneider A. Decentralisation and the poor. Paper presented to American Political Science Association. Brighton: University of Sussex, 2002. 53 p. URL: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.915.4570&rep=rep1&type=pdf> (last accessed: January 20, 2022).
670. Schütze R. Subsidiarity after Lisbon: reinforcing the safeguards of federalism? *Cambridge Law Journal*. 2009. Vol. 68. No. 3. P. 525–536.
671. Scully R., Jones R. *Europe, Regions and European Regionalism*. London: Palgrave Macmillan, 2010. 277 p.
672. Seabright P. Accountability and Decentralization in Government: An Incomplete Contracts Model. *European Economic Review*. 1996. Vol. 40. No. 1. P. 61–89.
673. Selee A., Tulchin J. Decentralization and democratic governance: Lessons and challenges. *Decentralization, democratic governance, and civil society in comparative perspective* / ed. by P. Oxhorn, A. Selee, J. Tulchin. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press; Johns Hopkins University Press, 2004.
674. Sellers J., Lidström A. Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance*. 2007. Vol. 20. No. 4. P. 609–632.
675. Šević Ž. Decentralisation: Issues of Inter-governmental Grant Transfers and Fiscal Co-operation. *Fiscal Decentralisation and Grant Transfers in Transition Countries: A Critical Perspective* / ed. by Ž. Šević. Bratislava: NISPAcee Press, 2005. P. 11–31.

676. Sevilla J. Accountability and control of public spending in a decentralised and delegated environment. *OECD Journal on Budgeting*. 2006. Vol. 5. No. 2. P. 7–21.
677. Shah A. Fiscal decentralization in transition economies and developing countries. *Federalism in a changing world: Learning from each other* / ed. by R. Blindenbacher, A. Koller. Ithaca: McGill-Queen's University Press, 2003. P. 432–460.
678. Shah A. Fiscal federalism and macroeconomic governance: for better or for worse? *Policy Research Working paper*. Washington: World Bank, 1998. No. 2005. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/708461468741368927/pdf/multi-page.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
679. Shah A., Thompson, T. Implementing Decentralized Local Governance: A Treacherous Road with Potholes, Detours and Road Closures. *World Bank Policy Research Working Paper*. Washington, D.C.: World Bank, 2004. Vol. 3353.
680. Shapovalova N. The politics of regionalism and decentralisation in Ukraine. *FRIDE EUCAM Policy Briefs*. Center for Security Studies. 2014. No. 183.
681. Sharma C. Emerging dimensions of decentralisation debate in the age of globalisation. *Indian Journal of Federal Studies*. 2009. Vol. 1. P. 47–65.
682. Sidor M., Kuć-Czajkowska K., Wasil J. Wpływ rozwiązań przyjętych w «Kodeksie wyborczym» na zjawisko koabitacji w gminach. *Polityka i Społeczeństwo*. 2015. Nr. 3(13). S. 151–164.
683. Siellawa-Kolbowska K. Partie polityczne na lokalnej scenie publicznej. *Korzenie demokracji. Partie polityczne w środowisku lokalnym* / red. M. Grabowska, T. Szawiel. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN, 2000. S. 233–280.
684. Sielski J. Przywódcy i liderzy samorządowi (lokalni). *Prace Naukowe Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie*. 2012. S. 100–111.
685. Siemienska R., Tarkowski J. Polish Local Leaders and Fulfilling Community Needs: Politicians or Administrators? *International Political Science Review*. 1980. Vol. 1. No. 2. P. 245–264.
686. Sitek M. Reforma administracyjna 1998 r. *Budowanie instytucji państwa 1989–2001: w poszukiwaniu modelu* / red. I. Jackiewicz. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2004. S. 152–172.



687. Skąpska G. From «Civil Society» to «Europe». A Sociological Study on Constitutionalism after Communism. Leiden; Boston: Brill, 2011. 253 p.
688. Skrzydło W. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wyd. VII. URL: <https://sip.lex.pl/komentarze-i-publicacje/komentarze/konstytucja-rzeczypospolitej-polskiej-komentarz-wyd-vii-587434075> (last accessed: January 20, 2022).
689. Skrzypinski D. Marketing w lokalnych kampaniach wyborczych: faktyczne czy deklarowane działania liderów. *Profesjonalizacja i mediatyzacja kampanii politycznych w Polsce* / red. K. Churska-Nowak, S. Drobczyński. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa, 2011. URL: <http://biblioteka.oapuw.pl/wp-content/uploads/2013/03/skrzypinski-d.marketing-w-lokalnych-kampaniach-wyborczych.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
690. Śleszyński P. Delimitacja Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw. *Przegląd Geograficzny*. 2013. T. 85. Nr. 2. S. 173–197.
691. Śleszyński P. Delimitation and typology of functional urban regions in Poland based on commuting, 2006. *Geographia Polonica*. 2014. Vol. 87. No. 2. P. 317–320.
692. Śleszyński P. Klasyfikacja Gmin Województwa Mazowieckiego. *Przegląd Geograficzny*. 2012. T. 86. Nr. 4. S. 559–576.
693. Śleszyński P. Problemy delimitacji miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce. *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*. 2015. Nr. 29. S. 37–53.
694. Śleszyński P., Komornicki T. Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego. *Przegląd Geograficzny*. 2016. T. 88. Nr. 4. S. 469–488.
695. Śleszyński P., Komornicki T., Januszewska-Stępnia M., Górczyńska M. Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2006 roku. Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Ministerstwo Budownictwa, 2007. 194 s.
696. Śliwiński M. Analiza porównawcza systemów politycznych. Drogi do współczesności. Warszawa: Uniwersytet Warszawski, 2005. T. 1. 299 s.
697. Slukhai S. Dilemmas and Compromises: Fiscal Equalization in Transition Countries. Budapest: Open Society Institute, 2003. 169 p.

698. Smutek J. Zmiany dystrybucji przestrzennej dochodów budżetów gmin z tytułu podatku od nieruchomości w obszarach aglomeracji miast wojewódzkich w latach 1995–2009. *Zmiany na rynku usług związanych z nieruchomościami. Studia Prawa i Gospodarki Nieruchomościami* / red. T. Skotarczak. Szczecin: Instytut Gospodarki Nieruchomościami i Środowiska, 2011. T. 06. S. 128–143.
699. Snyder J., Ting M. An Informational Rationale for Political Parties. *American Journal of Political Science*. 2002. Vol. 46. No. 1. P. 90–110.
700. Sobala-Gwosdz A. Ośrodki wzrostu i obszary stagnacji w województwie podkarpackim. Kraków: Instytut Geografii i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytetu Jagiellońskiego, 2005. 239 p.
701. Sochacka E., Krasko T. Rzeczpospolita Demokracji Lokalnej. Warsaw: Wydawnictwo Samorządowe, 1996. 163 s.
702. Soós G., Tóka G., Wright G. The State of Local Democracy in Central Europe: Reports from Bulgaria, Estonia, and Slovakia. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute, 2002. 521 p.
703. Sootla G., Grau K. Institutional balance in local government: council, mayor and city manager in local policymaking. *Faces of Local Democracy: Comparative Papers from Central and Eastern Europe* / ed. by G. Soos, V. Zentai. Budapest: Open Society Institute, 2005. P. 275–300.
704. Spahn B. The Design of Federal Fiscal Constitutions in Theory and in Practice. *European Economy Reports and Studies*. 1993. Vol. 5. P. 63–100.
705. Spina N. Decentralisation and political participation: An empirical analysis in Western and Eastern Europe. *International Political Science Review*. 2013. Vol. 35. No. 4. P. 448–462.
706. Stahl M. System samorządu terytorialnego w ustawie lipcowej. *Problemy samorządu społecznego* / red. M. Seweryński. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 1988.
707. Stanilov K., Sýkora L. Confronting Suburbanization: Urban Decentralization in Postsocialist Central and Eastern Europe. Chichester: Wiley Blackwell, 2014. 360 p.

708. Stanny M. Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Warszawa: Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, 2013. 329 s.
709. Statistical Yearbook of the Republic of Poland. *Statistics Poland*. 2015. URL: <https://stat.gov.pl/en/topics/statistical-yearbooks/statistical-yearbooks/statistical-yearbook-of-the-republic-of-poland-2015,2,10.html> (last accessed: January 20, 2022).
710. Stiglitz J. Ekonomia sektora publicznego. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2004. 991 s.
711. Stoker G. Introduction: Trends in European Local Government. *Local Government in Europe: Trends and Developments* / ed. by R. Batley, G. Stoker. Houndmills, 1991. P. 1–20.
712. Stoker G. Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*. 2011. Vol. 89. No. 1. P. 15–31.
713. Stola W. Klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski. Próba metodyczna, Prace Habilitacyjne. Warszawa: IGiPZ PAN, 1989.
714. Stola W. Struktura przestrzenna i klasyfikacja funkcjonalna obszarów wiejskich Polski. *Dokumentacja Geograficzna*. Warszawa: IGiPZ PAN, 1993. Z. 3. 66 s.
715. Strutynskyi V., Strutynska-Struk L. Formation of the European Local Self-government Model in Ukraine: Developments and Expectations. *Political Preferences*. 2019. Vol. 22. P. 5–18.
716. Strzelecki A. Legal and economic aspects of the financial independence of communes in Poland. *Law and Administration in Post-Soviet Europe*. 2014. Vol. 1. No. 1. P. 38–50.
717. Stych M. Selected issues associated with Poland's commune organizational units and their management. *MEST Journal*. Vol. 4. No. 1. P. 127–132.
718. Sweeting D. Directly Elected Mayors in Urban Governance: Impact and Practice. Bristol: Policy Press; Bristol University Press, 2018. 296 p.
719. Swenden W. Federalism and Regionalism in Western Europe: A Comparative and Thematic Analysis. *Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2006. 340 p.*
720. Swenden W., Maddens B. Territorial party politics in Western Europe. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2009. 331 p.

721. Swianiewicz P. An Empirical Typology of Local Government Systems in Eastern Europe. *Local Government Studies*. 2014. Vol. 40. No. 2. P. 292–311.
722. Swianiewicz P. Cities in transition: from statism to democracy. *Urban Governance and Democracy: Leadership and community involvement* / ed. by M. Haus, H. Heinelt, M. Stewart. London; New York: Routledge, 2005. P.102–129.
723. Swianiewicz P. Co zmieniiy wybory? *Wspolnota*. 2006. T. 49. Nr. 795. S. 14–17.
724. Swianiewicz P. Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe. Budapest: Open Society Institute, 2002. 329 p.
725. Swianiewicz P. Decentralizacja państwa i samorządy lokalne – polityka kształtowania systemu samorządowego w Polsce. *Demokracja w Polsce 2007–2009* / red. L. Kolarska-Bobińska, J. Kucharczyk. Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 2009. S. 203–231.
726. Swianiewicz P. Finanse lokalne: teoria i praktyka. Warszawa: Municipium, 2004. 305 s.
727. Swianiewicz P. Local government organization and finance. *Local governance in developing countries* / ed. by A. Shah. Washington, D.C.: World Bank, 2006. P. 303–346.
728. Swianiewicz P. Modele samorządu terytorialnego w krajach Europy Zachodniej oraz Środkowej – próba generalizacji. *Studia Regionalne i Lokalne*. 2002. Nr. 4. S. 49–67.
729. Swianiewicz P. Partisan cleavages in local governments in Poland after 1990. *Regional Issues in Polish Politics* / red. G. Kolankiewicz, T. Zarycki. London: University College; School for Slavonic and East European Studies, 2003. P. 179–200.
730. Swianiewicz P. Poland and Ukraine: Contrasting Paths of Decentralisation and Territorial Reform. *Local Government Studies*. 2006. Vol. 32. No. 5. P. 599–622.
731. Swianiewicz P. Poland: Europeanization of Subnational Governments. *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* / ed. by F. Hendriks, A. Lidström, J. Loughlin. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 480–504.

732. Swianiewicz P. Public perception of local governments. Budapest: Open Society Institute, Local Government and Public Service Reform Initiative, 2001. 281 p.
733. Swianiewicz P. Reforming local government in Poland. Top-down and bottom-up processes. *Reforming Local Government in Europe* / ed. by N. Kersting, A. Vetter. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003. P. 283–307.
734. Swianiewicz P. Size of local government, local democracy and efficiency in delivery of local services: International context and theoretical framework. *Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe* / red. P. Swianiewicz. Budapest: Open Society Institute, 2002. P. 1–29.
735. Swianiewicz P. The values of local democracy as seen by mayors in East Central Europe. *Local Democracy in Post-Communist Europe* / ed. by H. Baldersheim, M. Illner, H. Wollmann. Opladen: Leske & Budrich, 2003. P. 263–273.
736. Swianiewicz P., Kurniewicz A. Coming out of the shadow? Studies of local governments in Central and Eastern Europe in European academic research. *Local Government Studies*. 2019. Vol. 45. No. 2. P. 153–174.
737. Swianiewicz P., Mielczarek A. Parties and political culture in Central and Eastern European local governments. *Faces of local democracy. Comparative papers from Central and Eastern Europe* / ed. by G. Soós, V. Zentai. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative; Open Society Institute. 2005. P. 13–77.
738. Swianiewicz P., Steyvers K. Configurations of Local Autonomy in Europe: Towards an Empirical Typology of Countries. *Presented on ECPR Conference (Oslo, September)*. 2017. URL: <https://biblio.ugent.be/publication/8532351/file/8532352> (last accessed: January 20, 2022).
739. Szczerbiak A. The Impact of the 1998 Local Elections on the Emerging Polish Party System. *Communist and Post-Communist Studies*. 1999. Vol. 15. No. 3. P. 80–100.
740. Szklarski B. Mity symbole i rytuały we współczesnej polityce: szkice z antropologii polityki. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2008. 319 s.
741. Szlachta J. Polityka regionalna Polski w perspektywie integracji z Unią Europejską. *Studia Regionalne i Lokalne*. 2001. T. 1. Nr. 5. S. 25–40.

742. Sztando A. Oddziaływanie samorządu lokalnego na rozwój lokalny w świetle ewolucji modeli ustrojowych gmin. *Samorząd Terytorialny*. 1998. Nr. 11. S. 12–29.
743. Tabernacka M. Konstrukcja prawna zadania publicznego. *Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo*. 2005. Nr. 295. S. 409–422.
744. Tanzi V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *Annual World Bank Conference on Development Economics*. Washington D.C.: The World Bank, 1996. P. 295–315.
745. Tanzi V. Pitfalls on the road to fiscal decentralization. *Managing fiscal decentralization / ed. by E. Ahmad, V. Tanzi*. London; New York: Routledge, 2002. P. 425–435.
746. Teasdale A. Subsidiarity in post-Maastricht Europe. *The Political Quarterly*. 1993. Vol. 64. No. 2. P. 187–197.
747. Ter Bogt H. Recent and future management changes in local government: continuing focus on rationality and efficiency? *Financial Accountability and Management*. 2008. Vol. 24. No. 1. P. 31–57.
748. Thorlakson L. An institutional explanation of party system congruence: Evidence from six federations. *European Journal of Political Research*. 2007. Vol. 46. No. 1. P. 69–95.
749. Thorlakson L. Government building and political development in federations: Applying Canadian theory to the German case. *Regional and Federal Studies*. 2000. Vol. 10. No. 3. P. 129–148.
750. Thorlakson L. Patterns of party integration, influence and autonomy in seven federations. *Party Politics*. 2009. Vol. 15. No. 2. P. 157–177.
751. Tiebout C. A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*. 1956. Vol. 64. No. 5. P. 416–424.
752. Tocqueville A. de. *Democracy in America*. New York: New American Library, 1956. 317 p.
753. Torres L., Pina V., Yetano A. Performance measurement in Spanish local governments. A cross-case comparison study. *Public Administration*. 2011. Vol. 89. No. 3. P. 1081–1109.

754. Treisman D. *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. New York: Cambridge University Press, 2007. 348 p.
755. Tselios V., Rodríguez-Pose A., Pike A., Tomaney J., Torrissi G. Income inequality, decentralisation, and regional development in Western Europe. *Environment and Planning A: Economy and Space*. 2012. Vol. 44. No. 6. P. 1278–1301.
756. Turała M. Subsidiarity, Fiscal Decentralisation and Financial Autonomy of Local and Regional Governments in Poland – the Past and the Future. *Studia Prawno-Ekonomiczne*. 2020. T. 117. S. 335–355.
757. Udovychenko V., Melnychuk A., Gnatiuk O., Ostapenko P. Decentralization Reform in Ukraine: Assessment of the Chosen Transformation Model. *European Spatial Research and Policy*. 2017. Vol. 24. No. 1. P. 23–40.
758. Vedeld T. Democratic Decentralisation and Poverty Reduction: Exploring the Linkages. *Forum for Development Studies*. 2003. Vol. 30. No. 2. P. 159–204.
759. Verba S. Would the dream of political equality turn out to be a nightmare? *Perspectives on Politics*. 2003. Vol. 1. No. 4. P. 663–679.
760. Vetter A., Kersting N. Democracy versus efficiency? Comparing local government reforms across Europe. *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency* / ed. by N. Kersting, A. Vetter. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2003. P. 11–28.
761. Vincent C., Stephen C. Local Government Capacity Building and Development: Lessons, Challenges and Opportunities. *Journal of Political Sciences and Public Affairs*. 2015. Vol. 3. No. 149. URL: <https://www.longdom.org/open-access-pdfs/local-government-capacity-building-and-development-lessons-challenges-and-opportunities-2332-0761-1000149.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
762. Volskyi O. Decentralization of local government in Ukraine as a problem of political science: Theoretical characteristics of the study, normative-legal basis and influence of other countries experience. *Studium Europy Srodkowej i Wschodniej: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie*. 2019. Nr. 12. S. 136–149.

763. Volskyi O. Structuring and systematization of the history of development and the current state of formation/elections of local government authorities in the Republic of Poland (1990–2021). *Studium Europy Środkowej i Wschodniej: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie*. 2021. Nr. 15. S. 160–175.
764. Von Braun J., Grote U. Does Decentralization Serve the Poor? *Managing fiscal decentralization* / ed. by E. Ahmad, V. Tanzi. London; New York: Routledge, 2002. P. 68–95.
765. Vrábliková K. How context matters? Mobilization, political opportunity structures, and nonelectoral political participation in old and new democracies. *Comparative Political Studies*. 2014. Vol. 47. No. 2. P. 203–229.
766. Warczok T., Zarycki T. Gra peryferyjna: Polska politologia w globalnym polu nauk społecznych. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, 2016. 302 s.
767. Waśniewski R. Przekształcenie przedsiębiorstwa wodociągów i kanalizacji w jednoosobową spółkę gminy. *Ochrona Środowiska Prawo i Polityka*. 2001. Vol. 2. S. 42–52.
768. Weatherford M. Measuring Political Legitimacy. *The American Political Science Review*. 1992. Vol. 86. No. 1. P. 149–166.
769. Weber M. *The Theory of Social and Economic Organization*. New York: Oxford University Press, 1947. 436 p.
770. Weiler H. Decentralisation in Educational Governance: An Exercise in Contradiction? *Evaluation as Policymaking: Introducing Evaluation into a National Decentralised Educational System* / ed. by M. Granheim, M. Kogan, U. Lundgren. London: Jessica Kingsley, 1990. P. 42–65.
771. Weingast B. Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. *Working paper*. Stanford: Stanford University Press, 2007. 68 p.
772. Wiatr J. Comparative Study of Local Government and Politics. *International Political Science Review*. 1980. Vol. 1. No. 2. P. 143–147.
773. Wiatr J. Władza lokalna w warunkach demokracji: raport z badań. Wydawnictwo Naukowe Scholar, 1998. 175 s.



774. Wildasin D. Comments On «Fiscal Federalism and Decentralisation: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects». *Paper Prepared for the Annual Bank Conference on Development Economics* (The World Bank, May 1–2, 1995). URL: <http://davidwildasin.us/pub/Wildasin-Comments-Fiscal-Federalism-Tanzi.pdf> (last accessed: January 20, 2022).
775. Wojciechowski E. Zarządzanie w samorządzie terytorialnym. Warszawa: Wydawnictwo Difin, 2012. 284 s.
776. Wollmann H. Comparative Study of Public and Social Services Provision: Definitions, Concepts and Methodologies. *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Provision* / ed. by H. Wollmann, I. Koprić, G. Marcou. London: Palgrave Macmillan, 2016. P. 1–12.
777. Wollmann H. Local Government Reforms in (Seven) European Countries: Between Convergent and Divergent, Conflicting and Complementary Developments. *Local Government Studies*. 2012. Vol. 38. No. 1. P. 41–70.
778. Wollmann H. Local Government reforms: between multi-function and single-purpose organisations – revisited. *Local Government Studies*. 2016. Vol. 42. No. 3. P. 376–384.
779. Wollmann H. Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Provision – And Reverse? *Public and Social Services in Europe: From Public and Municipal to Private Provision* / ed. by H. Wollmann, I. Koprić, G. Marcou. London: Palgrave Macmillan, 2016. P. 313–334.
780. Wollmann H. Public Services in European Countries: Between Public/Municipal and Private Sector Provision – and Reverse? *Fiscal Austerity and Innovation in Local Governance in Europe* / ed. by C. Nunes Silva, J. Buček. Ashgate: Farnham, 2014. P. 49–76.
781. Wollmann H. The Development and Present State of Local Government in England and Germany: A Comparison. *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany* / ed. by H. Wollmann, E. Schröter. Aldershot: Ashgate, 2000. P. 107–131.

782. Wollmann H. Urban Leadership in German local Politics: The Rise, Role and Performance of the Directly Elected (Chief Executive) Mayor. *International Journal of Urban and Regional Research*. 2004. Vol. 28. No. 1. P. 150–165.
783. Wollmann H., Lankina T. Local government in Poland and Hungary: from post-communist reform towards EU accession. *Local democracy in post-communist Europe* / H. Baldersheim et al. Opladen: Leske and Budrich, 2003. P. 91–122.
784. World Development Report 1999/2000: Entering the 21st century. Washington; Oxford: The International Bank for Reconstruction and Development, 2000. URL: [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5982/WDR%201999\\_2000%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5982/WDR%201999_2000%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (last accessed: January 20, 2022).
785. World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People. Washington; Oxford: The World Bank, Oxford University Press, 2004. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/5986/WDR%202004%20-%20English.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (last accessed: January 20, 2022).
786. Wunsch J. Decentralization, Local Governance and Recentralization in Africa. *Public Administration and Development*. 2001. Vol. 21. No. 4. P. 277–288.
787. Wybory Samorządowe 2018. Dane w arkuszach. *Państwowa Komisja Wyborcza*. URL: <https://wybory2018.pkw.gov.pl/pl/dane-w-arkuszach> (last accessed: January 20, 2022).
788. Wyrzykowski M. Legitimacy: The Price of a Delayed Constitution in Poland. *Democratic Consolidation in Eastern Europe* / ed. by J. Zielonka. Oxford: Oxford University Press, 2001. P. 431–454.
789. Yilmaz S., Beris Y., Serrano-Berthet R. Linking Local Government Discretion and Accountability in Decentralisation. *Development Policy Review*. 2010. Vol. 28. No. 3. P. 259–293.
790. Ylvisaker A. Some criteria for a «proper» areal division of governmental powers. *Area and Power: A Theory of Local Government* / ed. by A. Maass. Glencoe: Free Press, 1959. 224 p.

791. Yoder J. Decentralisation and Regionalisation after Communism: Administrative and Territorial Reform in Poland and the Czech Republic. *Europe-Asia Studies*. Vol. 55. No. 2. 2003. P. 263–286.
792. Zacharko L. Prywatyzacja zadań publicznych gminy: studium administracyjnoprawne. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2000. 151 s.
793. Zacharko L. Prywatyzacja zadań publicznych w nauce niemieckiej. *Samorząd Terytorialny*. 1996. Nr. 3. S. 57–61.
794. Zarycki T. Polskie Nauki Społeczne w Świetle Hipotezy Peryferyjnej Dualności. *Zagadnienia Naukoznawstwa*. 2013. Vol. 49. Nr. 1 (195). S. 67–88.
795. Zaucha J. Regional and Local Development in Poland. *Decentralization and Transition in the Visegrad: Poland, Hungary, the Czech Republic and Slovakia* / ed. by E. Kirchner. New York: St. Martin's Press, 1999. P. 53–79.
796. Zieleniewski J. Organizacja zespołów ludzkich: Wstęp do teorii organizacji i kierowania. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe, 1967. 664 s.
797. Zielinski E. Administracja rządowa i samorządowa w Polsce. Warszawa: Wyższa Szkoła Administracyjno-Społeczna, 2013. 438 s.
798. Ziółkowska W. Finanse publiczne. Teoria i zastosowanie. Wydanie piąte zmienione i uzupełnione. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, 2005. 314 s.

## ДОДАТКИ

### Додаток А

#### Список публікацій здобувача за темою дисертації та відомості про апробацію результатів дисертації

##### Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

*Наукові статті, опубліковані у періодичних наукових фахових виданнях України та інших держав (5):*

1. Вольський О. Особливості формування спроможних територіальних громад в контексті децентралізації в Україні. *Науковий журнал «Політикус»*. 2022. Вип. 1. С. 25–33.

2. Вольський О. Особливості формування і функціонування інституту старости в контексті децентралізації влади в Україні. *Вісник Львівського університету. Серія філософсько-політологічні студії*. 2021. Вип. 39. С. 87–94.

3. Вольський О. Розвиток проблематики місцевого самоврядування та децентралізації влади у Центрально-Східній і Східній Європі. *Науковий журнал «Політикус»*. 2021. Вип. 1. С. 20–25.

4. Volskyi O. Decentralization of local government in Ukraine as a problem of political science: Theoretical characteristics of the study, normative-legal basis and influence of other countries experience. *Studium Europy Srodkowej i Wschodniej: Wydawnictwo Wyzszej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie*. 2019. Nr. 12. S. 136–149.

5. Volskyi O. Structuring and systematization of the history of development and the current state of formation/elections of local government authorities in the Republic of Poland (1990–2021). *Studium Europy Srodkowej i Wschodniej: Wydawnictwo Wyzszej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie*. 2021. Nr. 15. S. 160–175.

##### Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

*Тези та матеріали наукових конференцій (6):*

6. Вольський О. Децентралізація влади та розвиток місцевого самоврядування: теоретизація та структуризація причин і параметрів взаємозалежності // Всеукраїнська

науково-практична конференція «VIII Методологічні читання – Розвиток політичної науки в Україні: сучасні методологічні тренди та практичні виміри (пам'яті професора Валерія Миколайовича Денисенка)» (Львів, 10 грудня 2021 р.) / за наук. ред. Г. В. Шипунова. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2022. С. 181–183.

7. Вольський О. Ключові особливості та характеристики виборчих кампаній до міських об'єднаних територіальних громад Львівської області // Політичні партії і вибори: українські та світові практики: зб. ст. і тез за результатами четвертої міжнародної наукової конференції «Політичні партії і вибори: українські та світові практики» (пам'яті Юрія Романовича Шведа) від 9 листопада 2019 року / за ред. А. Романюка і В. Литвина. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2020. Вип. 4. С. 97–100.

8. Вольський О. Концептуальні підходи щодо визначення сутності та еволюції місцевого самоврядування // Тези звітної наукової конференції філософського факультету / Відп. за випуск Л. Рижак, Г. Шипунов. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2019. С. 164–167.

9. Вольський О. Логіка, систематизація та дефекти розвитку і чинного стану виборчих систем для формування органів місцевого самоврядування в Польщі // Україна і Центральна Європа: історія, політика, культура: Матеріали VI міжнародної науково-практичної конференції «Формат розвитку відносин України та країн Центральної Європи у контексті впливу гібридної війни, виборчих процесів, прав національних меншин та пандемії Covid-19» (Ужгород, 24 вересня 2021 р.). Ужгород: ТОВ «РІК-У», 2021. С. 252–257.

10. Вольський О. Передумови та витоки децентралізації влади і становлення системи й органів місцевого самоврядування адміністративно-територіального устрою в Польщі // Політичні партії і вибори: українські та світові практики: зб. ст. і тез за результатами п'ятої міжнародної наукової конференції «Політичні партії і вибори: українські та світові практики» (пам'яті Юрія Романовича Шведа) від 28 листопада 2020 року / за ред. Анатолія Романюка і Віталія Литвина. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2021. Вип. 5. С. 315–319.

11. Вольський О. Трансформація адміністративно-територіального устрою України в рамках децентралізації влади // III Всеукраїнська науково-практична конференція «Політичні процеси сучасності: глобальний та регіональні виміри» (Івано-Франківськ, 27–28 травня 2021 року). Івано-Франківськ: Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника, 2021. С. 699–705.

### **Відомості про апробацію результатів дисертації**

1. Звітна наукова конференція філософського факультету Львівського національного університету імені Івана Франка за 2018 р. (Львів, лютий 2019 р., очна форма участі).

2. Четверта міжнародна наукова конференція «Політичні партії і вибори: українські та світові практики» (пам'яті Юрія Романовича Шведа) (Львів, 9 листопада 2019 року, очна форма участі).

3. П'ята міжнародна наукова конференція «Політичні партії і вибори: українські та світові практики» (пам'яті Юрія Романовича Шведа) (Львів, 28 листопада 2020 року, очна форма участі).

4. III Всеукраїнська науково-практична конференція «Політичні процеси сучасності: глобальний та регіональні виміри» (Івано-Франківськ, 27–28 травня 2021 року, заочна форма участі).

5. VI міжнародна науково-практична конференція «Формат розвитку відносин України та країн Центральної Європи у контексті впливу гібридної війни, виборчих процесів, прав національних меншин та пандемії Covid-19» (Ужгород, 24 вересня 2021 р., заочна форма участі).

6. Шоста міжнародна наукова конференція «Політичні партії і вибори: українські та світові практики» (пам'яті Юрія Романовича Шведа) (Львів, 26–27 листопада 2021 р., очна форма участі).

7. Всеукраїнська науково-практична конференція «VIII Методологічні читання – Розвиток політичної науки в Україні: сучасні методологічні тренди та практичні виміри (пам'яті професора Валерія Миколайовича Денисенка)» (Львів, 10 грудня 2021 р., очна форма участі).

## Додаток Б

### Теоретизація і структурування ефектів та наслідків різних типів децентралізації влади у рамках розвитку систем місцевого самоврядування

Як зазначено у Розділі 2, децентралізація влади як чинник розвитку місцевого самоврядування зумовлює різні наслідки й ефекти – як позитивні, так і негативні. Однак останні зовсім не є цілком ідентичними та повторювальними, а натомість їхнє структурування й окреслення залежить від цілого масиву чинників, а передусім від різних типів децентралізації влади – найперше політичної й адміністративної та фіскальної – у рамках розвитку систем місцевого самоврядування. Відповідно, доречно виокремлювати політичні (або політико-адміністративні) і фіскальні (або фінансові та соціально-економічні) групи ефектів і наслідків децентралізації влади, які типово впливають та структурують стан і поступ місцевого самоврядування.

Політичні ефекти й наслідки децентралізації влади виявляються передусім у тому, що вона пов'язана з розвитком і демократизацією місцевого самоврядування через врегулювання внутрішньодержавних конфліктів, зокрема завдяки місцевим виборам, котрі, передаючи політичну владу на місцевий рівень, за своєю суттю децентралізуються [240]. Відтак, розглядаючи вплив і значення місцевих виборів, їх можна трактувати як політично доцентрові або відцентрові, зокрема залежно від національного контексту, в якому вони відбуваються. При цьому, місцеві вибори доцільно вважати доцентровими в тому разі, якщо у певному контексті зміцнення місцевої автономії насамперед сприяє національній згоді або згуртованості. І на противагу, локальні вибори є відцентровими тоді, коли місцева автономія має тенденцію і потенціал сприяти національним тертям, розмежуванням або загалом роздробленості. Враховуючи це, цілком очевидно, що місцеві вибори можуть мати потенційно протилежний вплив на політикум і політичний процес як на локальному, так і на національному рівні. Так, доцентровий характер локальних виборів може сприяти лібералізації авторитарного режиму на нижчих рівнях урядування, адже на вищих рівнях урядування він може розглядатись як занадто ризикований [307, с. 226]. Це виявляється у тому, що доцентрові місцеві вибори створюють простір для участі опозиції у політичному житті і дозволяють соціалізуватись як уряду, так і опозиції, внаслідок чого розвитку набуває доступ громадян до влади й учасницька модель урядування, що особливо притаманно для федеративних держав [631]. І на противагу, відцентровий характер місцевих виборів часто є інструментарієм суттєвої фрагментації держави. Особливо це стосується випадків, коли серед національних еліт бракує політичного консенсусу та коли, передусім з міркувань доступу до ресурсів та національних і політичних наслідків, місцева змагальність є жорсткою, а локальні політичні сили нелояльно чи вороже налаштовані до політичного центру. Адже саме такі умови можуть бути спусковими для незаконного розширення повноважень органів влади й сили політичних еліт на місцях, а тому вони нерідко призводять до сепаратизму у географічно дисперсних країнах [240], особливо якщо місцеві вибори ґрунтуються на обіцянках досягнення нереалістичних очікувань громадськості.

У підсумку це означає, що повноваження, якими наділені органи місцевого самоврядування, в тому числі внаслідок політичної/адміністративної централізації

чи децентралізації влади, є однією із ключових інституційних змінних, які здатні впливати на локальні електорати і партійні чи партійно-виборчі стратегії [422; 591; 719]. А тому політична та/чи адміністративна децентралізація влади дає як партіям і рухам (політсилам загалом), так і виборцям стимул й можливість мобілізуватись та відповідати на місцеві проблеми, що, власне кажучи, може призвести до розвитку специфічних і навіть унікальних партійних систем на будь-якому із локальних рівнів урядування (місцевого самоврядування) [748]. Інакше кажучи, саме завдяки політичній або адміністративній децентралізації влади місцевий рівень політики стає актуальнішим для виборців, які спроможні розуміти, що локальні процеси мають чи принаймні можуть мати незалежний потенціал для формування власної політики, а тому вони й можуть голосувати відповідно до своєї оцінки результатів діяльності органів місцевого самоврядування [660–663]. Але це все-таки неодмінно створює стимули й резерви політичних сил та політичних еліт на місцях суттєво чи хоча б частково відхиляти у своїй політиці від політики загальнодержавних політсил, адже дотримання загальнодержавної політики силами на місцях часто передбачає виборчі ризики на рівні органів місцевого самоврядування [422; 530]. Це доповнюється тим, що внаслідок децентралізації влади можливим є формування й існування численних локальних арен/сфер змагальності та суперництва, через що різні суспільно-політичні та соціально-економічні проблеми на рівні різних органів самоврядування одних і тих же держав обговорюються, політизуються та мобілізуються з різною інтенсивністю, ще зумовлює різну міру і масштаб конфліктів на місцях та між локальною (в тому числі регіональною) і національною владою тощо [750]. Саме у цьому контексті особливе значення в рамках оцінювання ефектів децентралізації влади мають терміни проведення місцевих виборів (одночасність на місцевому рівні і відносно національних виборів), виборчі правила та формули (пропорційні проти мажоритарних чи змішаних систем) і виборчі бар'єри й т.д.

Так чи інакше, однак збільшення важливості інституту локальних виборів на підставі політичної і адміністративної децентралізації влади зумовлює інтенсифікацію суспільно-політичної участі на місцях [187; 428], що є одним з найбільших дивідендів й оправдань «наближення уряду до народу» [705]. Крім того, децентралізація влади може покращити політичну або суспільно-політичну участь – громадянські дії, спрямовані на вплив на державну політику, – не лише за допомогою виборів, а й за допомогою додаткових точок доступу громадян до участі, більших стимулів для участі у питаннях місцевої політики та посилення почуття спільності на рівні локального життя. Саме розуміння цього факту, зокрема на підставі його перевірки у ранніх випадках децентралізації влади, й слугувало основною підставою задля її розгортання в майбутньому, зокрема у контексті масштабування децентралізації влади і прицілу на подальшу демократизацію влади [319; 532]. І це не дивно, бо саме активне громадянство є однією із головних, якщо не найголовнішою умовою підзвітності та відповідальності системи урядування й органів влади на місцях, бо воно допомагає забезпечити владою виконання суспільних вимог та легітимізує політичну систему [613]. І від зворотного, адже у політичній науці та практиці існує вже традиційне очікування, що децентралізація влади є чинником на системному рівні, адже вона представляє зміну інституційного дизайну розподілу політичної влади в державі. Інакше кажучи, це означає, що занадто великі повноваження, які



відведені центральним урядам в умовах централізації влади, перешкоджають ролі та впливу громадян у політиці, що вирішується саме через децентралізацію влади, зокрема завдяки механізмам учасницької демократії на місцях [308; 593].

Відтак сьогодні у політичній науці є щонайменше три групи дослідників, які дотримуються різних підходів з приводу ефектів децентралізації чи централізації влади на політичну або суспільно-політичну участь на місцях. Представники першої групи зазначають, що децентралізація влади та децентралізоване урядування дають найбільше можливостей для політичних зібрань і політичної участі й активності громадян. Виявляється це, приміром, у тому, що держави, які мають всенародно виборних законодавців на різних (всіх) рівнях місцевого самоврядування, можуть надавати значно більше конституційних послуг та публічних можливостей, аніж держави, що мають лише чиновників у рамках централізованого апарату. Схожим чином, децентралізація влади сприяє політичній участі через можливе створення додаткових рівнів урядування, на яких зростає взаємодія між суб'єктами політики та громадянами і загалом громадянським суспільством [790]. Доповнюється це тим, що, на противагу, в рамках централізованого урядування формування політики негативно впливає на громадянство, виключаючи місцеві громадянські форуми і діалоги від участі в обговоренні критичних питань [507, с. 40]. Представники ж другого підходу вважають, що децентралізація влади не інтенсифікує політичну участь, але створює умови для цього, зокрема через розвиток освіти, соціальних послуг і громад, які активізують значну частину населення на місцях [632], а також через збільшення довіри, впевненості та гнучкості місцевого самоврядування [187, с. 429] і його підзвітності та підконтрольності. Інакше кажучи, «децентралізація, як правило, створює системи, які є відкритішими, тобто є прозорішими та простішими для індивідів і груп на місцевому та надмісцевому рівнях доступу й впливу» [292, с. 11–12], через що індивіди сприймають урядові процеси як «більш видимі та зрозумілі». Врешті-решт, представники третього підходу констатують, що ефекти децентралізації влади в аналізованому контексті виявляються через функціонування менших локальних одиниць (аніж у випадку централізованого урядування), котрі сприяють кращому почуттю демократичної спільності серед жителів певної місцевості [428]. Відповідно, скорочення розриву між раніше централізованим процесом прийняття рішень та місцевими жителями у рамках децентралізації влади дозволяє створити більш тісні зв'язки між громадами і, зрештою, пропонує більші стимули їхньої участі у політичній чи суспільно-політичній сферах. Яскравим виявом такого припущення є те, що менші за чисельністю і площею населені пункти створюють «більш міцні громадянські суспільства» [754], ніж більші локальні одиниці.

Одне з пояснень того, що політична децентралізація влади повинна сприяти участі і тим самим поглиблювати демократію, окреслюється поняттям підвищеної близькості. Дослідники часто стверджують, що зменшення розміру виборчих округів ефективно звужує чи принаймні повинно звужувати географічну, пізнавальну та емоційну відстань між громадянами і владою [316; 383; 400; 401; 593]. Як наслідок, розвиток і поширення можливостей громадян для участі у децентралізованій державній політиці, а також відчутна доступність політичних інститутів й посадових осіб, що формують політику на місцевому рівні, повинні мобілізувати громадян на легшу політичну чи суспільно-політичну участь [308]. Своєю чергою, подальші стимули до

участі в політиці, як зазначають вчені, впливають з уявлення, що місцева політика позначається на повсякденному житті простого громадянина [593]. Доповнює ситуацію і те, що громадяни сприймають місцеву політику легше, ніж складніші національні питання, що викликає почуття ефективності і мотивацію до участі [339; 340]. З іншого боку, локальні політики теж вважають, що вони краще реагують на нагальні місцеві проблеми та вимоги, бо мають більше знань про особливості й обставини розвитку своїх місцевостей [319]. Крім того, теоретично можна припустити, що менші політичні й адміністративні утворення є більш однорідними із точки зору соціально-економічних характеристик, що полегшує владі формування політики, яка адекватно враховує (бодай гіпотетично) переваги громадян [400; 541]. До того ж, менші за розміром і децентралізовані політичні/адміністративні одиниці зумовлюють у виборців формування більшої впевненості в своєму голосуванні у виробленні місцевої політики порівняно з впливом на процеси на національному рівні [428].

Хоча, при цьому, неодмінно очевидно і те, що посилене залучення громадян до менш абстрактної і більш доступної місцевої політики поступово пошириться на їхнє залучення до вищих, особливо національних, рівнів [393; 593, с. 31]. Врешті, цінним є класичне припущення теоретиків політичної науки про те, що політична децентралізація влади сприяє появі (політичних) асоціацій, які слугують школами демократії, що навчають громадян ставлення, навиків та поведінки, які сприяють політичній участі [752], та вселяють «відчуття і реальність моральної відповідальності та політичної ефективності» [308], особливо у малих децентралізованих політичних структурах, одиницях і спільнотах [212; 213; 224]. Відтак розширення політичного досвіду, світогляду і знань людей повинно підготувати їх й стимулювати політичну участь на різних рівнях політики й урядування [393]. Це означає, що децентралізація влади, можливо, але не обов'язково, змінює об'єктивні політичні можливості для всіх людей у певному суспільно-політичному контексті, хоч і залежно від індивідуальних особливостей і соціально-економічного статусу населення [349; 369; 543].

Тим не менше, у політичній науці зберігається розумна міра скептицизму чи навіть песимізму з приводу ефективності взаємозв'язку децентралізації влади та збільшення рівня політичної або суспільно-політичної участі на місцях [186; 289; 754], зокрема завдяки посиленню ролі місцевих виборів та значення законодавчих органів і бюрократії на місцях [705]. Виявляється вона, приміром, у позиції вчених про те, що центральні/національні уряди також можуть надавати можливості й стимули для участі громадян у політиці, причому настільки ж ефективно, як і децентралізовані уряди [754], однак не ризикуючи та не ставлячи під сумнів інституційний дизайн у формуванні політичних цінностей і поведінки [401]. І реальних виявів підтвердження цього факту є чимало, причому не в поодиноких країнах, а у всіх регіонах світу, а можливо й усереднено [705].

У продовження потрібно зазначити, що навіть попри те, що децентралізація влади може сприяти інтенсифікації політичної чи суспільно-політичної участі на місцях, її політичним дефектом може бути зумовлення політичної нерівності, у тім числі й нерівності політичної участі, вираженої в явці виборців [393], яка є одним з найстійкіших викликів демократичного урядування. Річ у тому, що невідповідність явки виборців на різних рівнях урядування – національному та локальних – і серед різних соціальних груп є серйозною перешкодою для демократичної легітимності,

оскільки демократична норма рівного врахування потреб й уподобань усіх громадян, до якої часто апелюють принаймні теоретично та в ході аргументації доцільності децентралізації влади [283; 342; 343; 363], у такому разі не гарантується [306; 521; 759]. І це навіть попри те, що збільшення географічної близькості політиків, політсил і громадян через політичну та/або адміністративну децентралізацію оцінюється як сприяюча та мотивуюча сила для політичної участі й, отже, як ефективний засіб поглиблення демократії участі [238; 266; 577; 673]. Зокрема, часто передбачають, що децентралізація влади пропонує розширені та спрощені можливості політичної або суспільно-політичної участі, чи хоча б її деяких форм, на місцях, особливо для маргіналізованих громадян з низьким соціально-економічним статусом [349; 384; 615].

Тим не менше, надійних емпіричних доказів такого та подібних теоретичних припущень у політичній науці все-ж є вкрай мало або й взагалі немає, внаслідок чого можна, принаймні поки що, стверджувати, що інституційні реформи, призначені для активізації політичної або суспільно-політичної участі, не завжди ведуть до пом'якшення політичної нерівності [521], хоч і сприяють самій політичній участі та її різним формам, у тому числі з приводу прийняття рішень на місцях [362]. Крім того, політична децентралізація влади часто посилює або ж може посилювати сприйняття підвищеної складності політичних структур і створює чи може створювати труднощі у розподілі політичної відповідальності на різних політичних рівнях, але насамперед для неблагополучних громадян з низьким рівнем політичної грамотності і соціально-економічних доходів [393]. Таким чином, замість сприяння участі тих, хто має низький соціально-економічний і політичний статус, децентралізація скоріше виступає чи може виступати бар'єром для їхньої політичної мобілізації, а відтак вона не завжди сприяє політичній чи суспільно-політичній рівності [464; 765].

На противагу, політична децентралізація влади ефективна, коли вона своїм завданням має становлення і розвиток субсидіарної системи чи моделі урядування. Інакше кажучи, це означає, що децентралізація влади позитивно співвідноситься зі зростанням якості надання послуг й урядування на місцях. Однак зовсім не вірно вважати, що всі форми децентралізації є вираженням принципу субсидіарності [232], оскільки остання далеко не є просто «відкатом» повноважень національного рівня урядування шляхом повторної передачі компетенцій на місця або ж просто актом надання більших повноважень суб'єктам нижчого рівня урядування, ніж суб'єктам вищого рівня політики. Хоча, від зворотного, очевидно, що логіка субсидіарності урядування полягає у відмові від систематичної централізації влади. Відтак якщо субсидіарність можна розуміти як ідею передачі влади на найнижчий можливий рівень урядування і, врешті, окремій людині, то вона неодмінно є у контексті відносин співпраці, взаємної довіри і добросовісності між різними зацікавленими суб'єктами політики й урядування [232; 304]. З цього можна зробити висновок, що через те, що субсидіарність управління не виключає конфліктів, вона передбачає мінімальний ступінь однорідності і спільних цінностей у політиці, зокрема задля досягнення загального блага та вироблення взаємної довіри між суб'єктами децентралізації. У цьому контексті співпраця між центральною і децентралізованою владою життєво важлива для того, щоб остання мала можливість відстоювати свою позицію, й саме вона визначає показники ефективності місцевого самоврядування. Відповідно, це доволі часто підтверджує раніше висловлену позицію, згідно з якою досить сильні

національні уряди можуть продукувати значно кращі результати урядування, ніж децентралізовані органи влади, що, своєю чергою, почасти виступає запобіжником надмірної децентралізації влади на національному рівні.

Що ж стосується власне взаємозв'язку децентралізації влади і якості надання послуг, рівня життя громадян й урядування на місцях, то тут позиція дослідників традиційно є чіткою. Вона зводиться до того, що рівень політичної децентралізації влади та загальна ефективність і якість адміністративного апарату й урядування на місцях відіграють або можуть відігравати важливу роль у визначенні добробуту громадян тієї чи іншої країни [638]. Інакше кажучи, різні рівні і показники політичної децентралізації влади по-різному впливають на справедливий і ефективний розподіл аспектів добробуту громадян, зокрема залежно від реального і потенційного впливу якості й ефективності місцевого самоврядування [602]. Тому ефективність процесу децентралізації влади прямопропорційно впливає на якість й ефективність місцевого самоврядування та залучення громад і громадян до прийняття місцевих рішень [634], а також на прозорість, плюралістичність і демократичність політики й урядування. Головна причина цього полягає у тому факті, що в світі існує фактично стільки форм політичної та адміністративної децентралізації влади, скільки існує країн, а тому важливо, що децентралізація влади вимагає, більшою або меншою мірою, конституційного, правового і регулятивного закріплення, розвитку плюралістичної політичної системи, посилення законодавчих органів на місцях, створення місцевих політичних одиниць і заохочення ефективних груп громадських інтересів тощо [638].

Це означає, що децентралізація влади може: завдяки вищій ефективності та/чи справедливості урядування привести до вищого добробуту громадян, зокрема через краще забезпечення інформаційних переваг та розуміння преференцій громадян; завдяки посиленню конкуренції між юрисдикціями привести до збільшення якості й ефективності надання суспільних благ і послуг, поліпшення трансфертів від багатих до бідних та до збільшення участі, прозорості і підзвітності у розробці й реалізації місцевої політики [764]. Відтак, «наближаючи урядування до народу», децентралізація влади може суттєво збільшити соціальний капітал та зробити соціальну державу більш відповідальною і чуйною до розбіжностей у потребах й уподобаннях громадян, які проживають на різних територіях і в різних місцевостях [286; 602; 635; 636; 755]. Хоч це не означає, що політична й адміністративна децентралізація влади не може призвести до зниження добробуту громад та громадян, зокрема внаслідок меншої ефективності місцевого самоврядування й меншої справедливості розподілу ресурсів, особливо в уже маргіналізованих місцевостях, осередках і територіях. Доповнюється це і тим, що політична децентралізація влади часто зменшує політичний вплив бідніших територій із приводу розподілу фінансових й економічних ресурсів, тим самим створюючи більшу нерівність між біднішими і багатшими територіями (за логікою нерівності участі між громадянами і громадами, про яку йшлося вище). А це дає підстави констатувати, що взаємозв'язок між політичною децентралізацією влади і добробутом особистості не є апіорним, а вимагає емпіричного контролю [638], зокрема щодо ефективності місцевого урядування, ефективності інституційного дизайну (в тому числі боротьби проти корупції), якості надання послуг і забезпечення суспільних благ, вимірів соціально-економічного (макроекономічного) і фінансового (фіскального) розвитку тощо.

У цьому контексті важливо відмітити, що загальнотеоретичне припущення полягає у тому, що децентралізація влади повинна покращувати якість забезпечення суспільних благ на місцях [234; 609]. Ця гіпотеза походить з «теореми децентралізації» В. Оатса [575], згідно з якою децентралізоване забезпечення місцевих суспільних благ повинне бути більш ефективним, аніж централізоване, принаймні у фіскальному розрізі. Але ця теорема характеризується доволі значною слабкістю, згідно з якою місцеві суспільні блага не зумовлюються наслідками й ефектами взаємин на рівні різних юрисдикцій і між юрисдикціями. Відповідно, у цьому контексті не відомо, чи збережуться гіпотетичні переваги розширення прав та можливостей місцевого самоврядування навіть тоді, коли суспільні блага будуть розповсюджені на рівні різних юрисдикцій. Зважаючи на це, останнім часом дослідники почали коригувати «теорему децентралізації», зазначаючи, що місцеві суспільні блага найкраще забезпечувати тоді, коли демократична (політична й фіскальна) децентралізація влади поєднується з централізацією і націоналізацією партій [338; 415; 609]. Лиш у такому випадку, але обов'язково в демократично децентралізованих політичних системах, де органи самоврядування вибираються громадянами, забезпечуються механізми підзвітності, які необхідні для стимулювання надання бажаних суспільних благ на місцях. Зумовлено це тим, що у такому випадку централізовані партії мають «двох господарів, інтереси яких часом конкурують, а саме – керівників партій у національній столиці і місцевих виборців в округах» [638]. Адже без перших місцеві політики не можуть бути висунуті, а без других вони не можуть бути обрані [699]. Тому в цілому децентралізація влади повинна принаймні потенційно, хоч і зі значними застереженнями, покращувати якість й ефективність урядування, зокрема у напрямі забезпечення суспільних благ на місцях [699], зокрема за рахунок інструментарія підзвітності й інформації, а також ефективної змагальності і диференціації [234; 525].

Виявляється все це у тому, що децентралізація влади розглядається, передусім міжнародними організаціями, як інструментальний спосіб покращення надання послуг, зменшення бідності та стримування корупції на місцях, чого не зовсім або не достатньо можна досягнути за рахунок централізованого урядування [346; 354; 511; 785]. Крім того, схожі аргументи застосовують політики й управлінці у тих країнах, що розвиваються, які проводять дискусії стосовно доцільності й ініціювання/запуску децентралізації влади [323]. Своєю чергою, ентузіазм різних донорських установ щодо децентралізації ґрунтується на уявленні, що наближення процесу прийняття рішень до бенефіціарів (і платників податків) збільшує участь громадян, а також підзвітність влади, тим самим даючи більшу вагу голосу бідним і незаможним людям, покращуючи надання послуг та стримуючи корупцію [675].

Хоча, зовсім на противагу, у цьому контексті фактичні показники різних країн світу доволі часто засвідчують, що означені ефекти децентралізації влади є не зовсім рівномірними (як у рамках порівняння між країнами, так і в середині однієї країни), а відтак не до кінця цілісними і систематизованими [294; 355; 669], через що їх часто піддають сумнівам і допускають як здійснимі винятково за умов дотримання багатьох необхідних передумов [292]. Зокрема, багато чого залежить від конкретного способу того, як і де відбувається децентралізація влади, включаючи її різновиду, сфери, способу розподілу й управління ресурсами, а також механізмів, за допомогою яких особи, які приймають рішення, реально відповідальні за них [323].

Також чимало чого залежить від доступності інформації для громадян і здатності громадянського суспільства використовувати її для притягнення відповідальних осіб і посадовців, які приймають рішення, за їхні дії чи бездіяльність [392]. Інакше кажучи, все це означає, що у випадку, коли держава не виконує своїх основних функцій, децентралізація влади може бути контрпродуктивною, і навпаки [444, с. 7]. Тому якими би не були точні передумови і мотивація поведінки політичної влади у різних країнах, загально визнано, що спосіб проведення децентралізації може впливати на макроекономічне управління та результати урядування [304].

Водночас чимало дослідників висловлюють і більш чи надто скептичні погляди з цього приводу. Так, деякі з них зазначають і доводять, що децентралізація влади збільшує можливості для корупції [215; 745; 754], інші – що вона може призводити до значної контрпродуктивності урядування, особливо коли державні службовці на місцях не достатньо професіоналізовані [532; 677], а ще інші – що децентралізація влади є політично вмотивованою, адже вона за своїм походженням є своєрідним захистом від ризиків втрати влади в центрі урядування (на національному рівні) [325]. Також заслуговує уваги припущення вчених про те, що географічна нерівність, яка може бути властива децентралізованим місцевостям, може сприяти локальним або регіональним політсилам, що, своєю чергою, можуть підірвати згуртованість та єдність держави [246; 503]. Урешті, поширеною в літературі точкою зору є ідея про те, що політична чи адміністративна децентралізація влади може погіршити фіскальний дисбаланс, тим самим загрожуючи макроекономічній стабільності як у державі загалом, так і на місцях, особливо у тому випадку, коли місцеві уряди й адміністрації не дотримуються фіскальної дисципліни, а пакет децентралізації влади не передбачає стимулів для обережності в управлінні боргами і витратами [304].

Що стосується власне фіскальної децентралізації влади, то вона теж генерує не дуже однозначні макроекономічні й політичні ефекти та наслідки, які не завжди піддаються кінцевій систематизації. Зокрема, одні дослідники констатують, що децентралізовані фіскальні системи мають кращі результати контролю інфляції і дефіцитів [472; 678]. Натомість інші вчені зауважують, що збільшення місцевих витрат і дефіцитів веде до збільшення витрат і дефіцитів на центральному рівні [317; 360]. Ще іншої позиції дотримуються ті з вчених, які зазначають, що розробка і впровадження багаторівневої системи урядування може впливати на загальний розподіл ресурсів в економіці, а, отже, і на економічну ефективність, економічне зростання та соціально-економічний добробут [183; 315; 538]. При цьому, основним аргументом на користь фіскальної децентралізації є те, що вона веде до покращення розподілу ресурсів, зокрема за рахунок того, що значно збільшує місцевий вплив на державний/національний сектор. Хоча, на противагу, теоретично існує рівна ймовірність того, що фіскальна децентралізація влади просто передає владу від національної політичної чи економічної еліти місцевому населенню, а покращений доступ місцевих еліт до державних ресурсів уможливило корупцію [215; 318; 338; 504].

Також цікавим і неоднозначним є зв'язок між фіскальною децентралізацією влади та якістю соціально-економічного урядування, втім числі у секторі державних закупівель, фіскальної кооперації та міжурядових відносин [505; 537]. Із однієї сторони, фіскальна децентралізація влади чи надання автономії у розподілі податків і видатків на рівні місцевого самоврядування може покращити якість управління у

державному секторі. Головна причина у тому, що на локальному рівні як уряд, так і громадяни мають чи повинні мати кращу поінформованість, а органи влади нижчого рівня повинні реагувати на конкретні місцеві потреби якомога швидше, що повинно покращувати ефективність надання суспільних благ і послуг [575; 672; 675]. Особливо за умови, що децентралізація влади сприяє змагальності між місцевими органами влади, а відтак і конкурентності податкової бази на користь ефективності і якості урядування [248; 504]. Натомість, з іншої сторони, фіскальна децентралізація влади може вести до надмірного захоплення державних службовців особливими інтересами [214; 612; 744]. Крім того, соціально-економічна конкуренція може вести до певних податкових перегонів окремих органів місцевого самоврядування, тим самим обмежуючи державний/національний соціально-економічний потенціал [462; 568]. Врешті, ефекти фіскальної децентралізації можуть нівелювати якість урядування і тим, що вони мають або можуть мати місце на рівні різних місцевостей, які характеризуються різними потребами і проблемами [505], через що втрачається оптимальність якості й ефективності управління [570]. Крім того, ніхто не заперечує того факту, що в одних соціально-економічних аспектах урядування фіскальна децентралізація влади є чи може бути доволі ефективною, а в інших – зовсім ні. Інакше кажучи, це означає, що розумно очікувати диференційованих ефектів і наслідків фіскальної децентралізації влади залежно від різних категорій державних витрат [505].

Водночас важливе значення має той факт, що політична, адміністративна та фіскальна децентралізація влади, особливо у перехідних країнах і країнах, котрі розвиваються, сприяє не лише співпраці між органами державного сектору, однак також і між державним та приватним секторами, причому при повному залученні інфраструктури громад і громадянського суспільства [675]. Однак це має місце лише у тому випадку, коли за формальною/номінальною політичною й адміністративною децентралізацією влади слідує реальна фіскальна децентралізація влади. Натомість коли «офіційна» політична й адміністративна децентралізація не супроводжується або слабо супроводжується фіскальною децентралізацією влади, то мало ймовірно, що органи місцевого самоврядування матимуть можливість фінансувати виконання делегованих їм початкових функцій. Це означає, що децентралізація влади може бути проголошена й імплементована законом, але вона не може здійснюватися, якщо закон є її єдиною рушійною силою. Відповідно, коли законність і дійсність із приводу децентралізації влади співпадають та спрацьовують в ідентичному руслі, то децентралізація влади забезпечується низкою таких структур, як прозорість, відкритість, підзвітність, добросовісність, контрольованість, організованість тощо. Тому децентралізація влади може спричинити політичну конкуренцію і конфлікти, але вона також може і заспокоїти й умироत्वорювати вже розпочаті конкурентні процеси [633]. Інакше кажучи, фіскальна децентралізація не повинна бути політично домінованою, хоча вона може бути (і зазвичай є) політично спровокованою та зумовленою [675].

## Додаток В

### Структурування та формування органів місцевого самоврядування у Республіці Польща (1990–2021 рр.)

Таблиця В.1

#### Особливості й етапи еволюції структурування та формування системи й органів місцевого самоврядування у рамках поступу адміністративно-територіального устрою в Республіці Польща: електоральний контекст (1990–2021 рр.)

Місцеві вибори	Перший/найнижчий (гмінний) рівень самоврядування: законодавча влада	Перший/найнижчий (гмінний) рівень самоврядування: виконавча влада	Другий/проміжний (районний/повітовий) рівень самоврядування: законодавча влада	Другий/проміжний (районний/повітовий) рівень самоврядування: виконавча влада	Третій/найвищий (воєводський) рівень самоврядування: законодавча влада	Третій/найвищий (воєводський) рівень самоврядування: виконавча влада
1	2	3	4	5	6	7
Травень 1990 р. (явка – 42,27 %) / на 4 роки	2 383 гміни: всенародно виборні гмінні ради: 1) МСАБ* в одномандатних округах – гміни до 40 тис. осіб; 2) ПСС в багатомандатних (5–10 мандатів) округах за методом Сант-Лаге – гміни понад 40 тис. осіб	2 383 гміни: неусенародно (а в гмінних радах) виборні колегіальні виконавчі комітети	Відсутній + 268 адміністративних округів (районів): відсутня	Відсутній + 268 адміністративних округів (районів): підрозділи адміністрацій воєводств	Відсутній + 49 воєводств: неусенародно (з членів гмінних рад) виборні регіональні ради	Відсутній + 49 воєводств: відсутня + воєводи (призначає прем'єр-міністром)
Червень 1994 р. (явка – 33,78 %) / на 4 роки	2 468 гмін: всенародно виборні гмінні ради: 1) МСАБ в одномандатних округах – гміни до 20 тис. осіб; 2) ПСС в багатомандатних (5–10 мандатів) округах за методом Сант-Лаге – гміни понад 20 тис. осіб	2 468 гмін: неусенародно (а в гмінних радах) виборні колегіальні виконавчі комітети	Відсутній + 268 адміністративних округів (районів): відсутня	Відсутній + 268 адміністративних округів (районів): підрозділи адміністрацій воєводств	Відсутній + 49 воєводств: неусенародно (з членів гмінних рад) виборні регіональні ради	Відсутній + 49 воєводств: відсутня + воєводи (призначає прем'єр-міністром)
Жовтень 1998 р. (явка – 45,45 %) / на 4 роки	2 489 гмін: всенародно виборні гмінні ради: 1) МСВБ в багатомандатних (1–5 мандатів) округах (чи блокове голосування) – гміни до 20 тис. осіб; 2) ПСС з преференціями в багатомандатних (5–8 мандатів) округах за методом Д'Хондта без виборчого бар'єру – гміни понад 20 тис. осіб	2 489 гмін: неусенародно (а в гмінних радах) виборні колегіальні виконавчі комітети	373 повіти (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні повітові ради: ПСС з преференціями в багатомандатних (3–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта та з 5-відсотковим виборчим бар'єром	373 повіти (в тому числі гміни/міста з правами повітів): неусенародно (а в повітових радах) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі зі старостами	16 воєводств: всенародно виборні регіональні парламенти (сеймики): ПСС з преференціями в багатомандатних (5–15 мандатів) округах за методом Д'Хондта та з 5-відсотковим виборчим бар'єром	16 воєводств: неусенародно (а в сеймиках) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі з маршалками + воєводи (призначає прем'єр-міністром)



## Продовження табл. В.1

1	2	3	4	5	6	7
Жовтень-листопад 2002 р. (явка – 44,23 %) / на 4 роки	2 478 гмін: всенародно виборні гмінні ради: 1) МСВБ в багатомандатних (1–5 мандатів) округах (чи блокове голосування) – гміни до 20 тис. осіб; 2) ПСС з преференціями в багатомандатних (5–8 мандатів) округах за методом Д'Хондта без виборчого бар'єру – гміни понад 20 тис. осіб	2 478 гмін (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні одноосібні органи виконавчої влади (голови, мери, бурмістри та президенти міст): МСАБ в одномандатних округах	379 повітів (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні повітові ради: ПСС з преференціями в багатомандатних (3–10 мандатів) округах за методом Сант-Лаге та з 5-відсотковим виборчим бар'єром	314 повітів (без гмін/міст з правами повітів): неусенародно (а в повітових радах) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі зі старостами	16 воєводств: всенародно виборні регіональні парламенти (сеймики): ПСС з преференціями в багатомандатних (5–15 мандатів) округах за методом Сант-Лаге та з 5-відсотковим виборчим бар'єром	16 воєводств: неусенародно (а в сеймиках) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі з маршалками + воєводи (призначаювані прем'єр-міністром)
Листопад 2006 р. (явка – 45,99 %) / на 4 роки	2 478 гмін: всенародно виборні гмінні ради: 1) МСВБ в багатомандатних (1–5 мандатів) округах (чи блокове голосування) – гміни до 20 тис. осіб; 2) ПСС з преференціями в багатомандатних (5–8 мандатів) округах за методом Д'Хондта з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій і 10-відсотковим виборчим бар'єром для блоків – гміни понад 20 тис. осіб	2 478 гмін (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні одноосібні органи виконавчої влади (голови, мери, бурмістри та президенти міст): МСАБ в одномандатних округах	379 повітів (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні повітові ради: ПСС з преференціями в багатомандатних (3–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта та з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій і 10-відсотковим виборчим бар'єром для блоків	314 повітів (без гмін/міст з правами повітів): неусенародно (а в повітових радах) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі зі старостами	16 воєводств: всенародно виборні регіональні парламенти (сеймики): ПСС з преференціями в багатомандатних (5–15 мандатів) округах за методом Д'Хондта та з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій і 15-відсотковим виборчим бар'єром для блоків, а також з можливістю формувати спільні списки виборчих комітетів	16 воєводств: неусенародно (а в сеймиках) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі з маршалками + воєводи (призначаювані прем'єр-міністром)
Листопад–грудень 2010 р. (явка – 47,32 %) / на 4 роки	2 479 гмін: всенародно виборні гмінні ради: 1) МСВБ в багатомандатних (1–5 мандатів) округах (чи блокове голосування) – гміни до 20 тис. осіб; 2) ПСС з преференціями в багатомандатних (5–8 мандатів) округах за методом Д'Хондта з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій і 10-відсотковим виборчим бар'єром для блоків – гміни понад 20 тис. осіб	2 479 гмін (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні одноосібні органи виконавчої влади (голови, мери, бурмістри та президенти міст): МСАБ в одномандатних округах	379 повітів (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні повітові ради: ПСС з преференціями в багатомандатних (3–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта та з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій і 10-відсотковим виборчим бар'єром для блоків	314 повітів (без гмін/міст з правами повітів): неусенародно (а в повітових радах) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі зі старостами	16 воєводств: всенародно виборні регіональні парламенти (сеймики): ПСС з преференціями в багатомандатних (5–15 мандатів) округах за методом Д'Хондта та з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій і 15-відсотковим виборчим бар'єром для блоків	16 воєводств: неусенародно (а в сеймиках) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі з маршалками + воєводи (призначаювані прем'єр-міністром)

## Закінчення табл. В.1

1	2	3	4	5	6	7
Листопад 2014 р. (явка – 47,40 %) / на 4 роки	2 479 гмін: всенародно виборні гмінні ради: 1) МСВБ в одномандатних округах – всі гміни без прав повітів і незалежно від їхнього населення; 2) ПСС з преференціями та паритетними списками ( $\geq 35\%$ жінок та $\geq 35\%$ чоловіків) у багатомандатних (5–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій – всі гміни з правами повітів	2 479 гмін (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні одноосібні органи виконавчої влади (голови, мери, бурмістри та президенти міст): МСАБ в одномандатних округах	379 повітів (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні повітові ради: ПСС з преференціями та паритетними списками ( $\geq 35\%$ жінок та $\geq 35\%$ чоловіків) у багатомандатних (5–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій	314 повітів (без гмін/міст з правами повітів): невенародно (а в повітових радах) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі зі старостами	16 воєводств: всенародно виборні регіональні парламенти (сеймики): ПСС з преференціями та паритетними списками ( $\geq 35\%$ жінок та $\geq 35\%$ чоловіків) у багатомандатних (5–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій	16 воєводств: невенародно (а в сеймиках) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі з маршалками + воєводи (призначаювані прем'єр-міністром)
Жовтень-листопад 2018 р. (явка – 54,90 %) / на 5 років	2 480 гмін: всенародно виборні гмінні ради: 1) МСВБ в одномандатних округах – всі гміни без прав повітів і до 20 тис. осіб; 2) ПСС з преференціями та паритетними списками ( $\geq 35\%$ жінок та $\geq 35\%$ чоловіків) у багатомандатних (5–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій – всі гміни понад 20 тис. осіб та з правами повітів	2 480 гмін (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні одноосібні органи виконавчої влади (голови, мери, бурмістри та президенти міст): МСАБ в одномандатних округах	380 повітів (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні повітові ради: ПСС з преференціями та паритетними списками ( $\geq 35\%$ жінок та $\geq 35\%$ чоловіків) у багатомандатних (5–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій	314 повітів (без гмін/міст з правами повітів): невенародно (а в повітових радах) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі зі старостами	16 воєводств: всенародно виборні регіональні парламенти (сеймики): ПСС з преференціями та паритетними списками ( $\geq 35\%$ жінок та $\geq 35\%$ чоловіків) у багатомандатних (5–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій	16 воєводств: невенародно (а в сеймиках) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі з маршалками + воєводи (призначаювані прем'єр-міністром)

\* Умовні позначення: МСАБ – мажоритарна система абсолютної більшості; МСВБ – мажоритарна система відносної більшості; ПСС – пропорційна система списків.

**Додаток Г**  
**Ексклюзивні завдання, повноваження і ресурси урядування та їхній розподіл на різних рівнях місцевого самоврядування у Республіці Польща**

*Таблиця Г.1*

**Ексклюзивні завдання та повноваження гмінного, повітового і воєводського рівнів місцевого самоврядування у Республіці Польща (станом на грудень 2021 р.) [584; 646]**

Ексклюзивні завдання та повноваження гмінного рівня місцевого самоврядування	Ексклюзивні завдання та повноваження повітового рівня місцевого самоврядування	Ексклюзивні завдання та повноваження воєводського рівня місцевого самоврядування
<p style="text-align: center;">Постачання води  Каналізація, утилізація відходів  Електро- та газопостачання  Обслуговування комунальних будівель  Муніципальне житло  Утримання ринків  Утримання громадських парків  Утримання кладовищ  Освітлення місцевих доріг загального користування</p>	<p style="text-align: center;">Сільське, лісове та рибне господарство  Підтримка інвалідів  Геодезія, картографія та кадастр  Архітектурно-будівельна адміністрація  Гарантування виконання завдань, визначених актами та компетенцією керівників дільничної інспекції та варті  Допомога сім'ям на рівні повітів  Протидія безробіттю</p>	<p style="text-align: center;">Визначення стратегії розвитку воєводств з метою, серед іншого, стимулювання економічної діяльності, підвищення рівня конкурентоспроможності воєводської економіки та господарства  Здійснення політики розвитку воєводств, яка включає, серед іншого, створення умов для економічного і господарського розвитку, підтримку розвитку науки та технічного прогресу, інновацій, підтримки і розширення соціальної та технічної інфраструктури регіонального значення</p>

Таблиця Г.2

**Розподіл функцій, завдань і повноважень між гмінним, повітовим і воєводським рівнями місцевого та регіонального самоврядування у Республіці Польща (станом на грудень 2021 р.) [733]**

Сфери функцій, завдань і повноважень	Гмінний рівень	Повітовий рівень	Воєводський рівень
Стратегічне та фізичне планування	Плани місцевого розвитку Місцеві фізичні генеральні плани Надання дозволів на будівництво	Плани розвитку повітів Будівельна інспекція	Стратегічне регіональне планування (включаючи міжнародні економічні відносини і регіональне просування) Договори регіонального розвитку з центральним урядом
Дороги та комунальна інфраструктура	Збір та знешкодження відходів водопостачання та водовідведення Прибирання вулиць Вуличне освітлення Збереження парків та насаджень Центральне опалення Місцеві дороги Міський громадський транспорт	Повітова мережа доріг	Регіональна робоча мережа управління водними ресурсами (захист від повеней)
Громадський порядок і безпека	Міська варта Добровільні пожежні дружини	Громадський порядок і безпека (поліція) Цивільний захист	–
Освіта	Дитячі садки та початкові школи	Середня шкільна освіта	Деякі заклади вищої освіти
Охорона здоров'я	–	Охорони здоров'я Санітарні служби	Охорона здоров'я (регіональні лікарні)
Добробут	Соціальні послуги (житлові виплати, послуги для людей похилого віку, соціальні виплати)	Заходи щодо безробіття Догляд за бездомними	–
Забезпечення житлом	Будівництво соціального житла Управління комунальним житлом	–	–
Культура, спорт та дозвілля	Місцеві бібліотеки, театри, заклади культури	–	Регіональні заклади культури
Інше	Реєстрація цивільних актів	Земельний реєстр і геодезія	Охорона довкілля

Таблиця Г.3

**Розподіл основних джерел доходів на гмінному, повітовому і воєводському рівнях місцевого та регіонального самоврядування у Республіці Польща (станом на грудень 2021 р.) [486; 573]**

Джерела доходів	Гмінний рівень	Повітовий рівень	Воєводський рівень
Податкові надходження (нерухомість, сільське господарство, лісове господарство, транспортні засоби, спадщина та пожертви, цивільно-правові дії)	Так	Ні	Ні
Доходи від місцевих зборів і податків (гербові збори, ринкові податки, місцеві податки, податки спа-центрів, податки за володіння собаками, експлуатаційні податки)	Так	Ні	Ні
Доходи від активів	Так	Так	Так
Доходи, отримані підрозділами місцевого самоврядування	Так	Так	Так
Спадщини, заповіти, пожертви	Так	Так	Так
Відсотки за позики і місцева дебіторська заборгованість	Так	Так	Так
Субсидії від інших органів місцевого самоврядування	Так	Так	Так
Участь в оподаткуванні фізичних осіб-підприємців	Так	Так	Так
Участь в оподаткуванні на прибуток підприємств	Так	Так	Так

**Додаток Д**  
**Результати загальнонаціональних опитувань громадської думки з приводу децентралізації влади в Україні [33]<sup>5</sup>**

Таблиця Д.1

**Чи знаєте Ви про ініціативи влади з приводу децентралізації влади в Україні?  
(станом на серпень 2016 р.)**

Варіант відповіді	Відсоток
Так, добре знаю	12,0
Щось чув/чула	54,1
Ні, не знаю	30,8
Важко сказати	3,1

Таблиця Д.2

**Чи відомо Вам про рішення уряду та Верховної Ради про укрупнення районів? (станом на серпень 2020 р.)**

Варіант відповіді	Відсоток
Так, відомо і я знаю, які райони будуть в моїй області	28,8
Відомо, але в загальних рисах	47,6
Ні, не чув про таке рішення	21,0
Важко відповісти	2,6

Таблиця Д.3

**Чи відомо Вам про рішення уряду та Верховної Ради про укрупнення районів? (станом на серпень 2020 р.)**

Варіант відповіді	Захід, відсоток	Центр, відсоток	Південь, відсоток	Схід, відсоток
Так, відомо, і я знаю, які райони будуть в моїй області	27,9	29,4	27,4	29,3
Відомо, але в загальних рисах	52,9	41,1	51,8	50,4
Ні, не чув про таке рішення	16,1	27,7	18,7	16,9
Важко відповісти	3,1	1,8	2,1	3,4

<sup>5</sup> Складено на підставі: 1) загальнонаціонального опитування громадської думки, котре було здійснено Фондом «Демократичні ініціативи» та Київським міжнародним інститутом соціології впродовж 4–9 серпня 2016 р. Всього було опитано 2 040 респондентів. Похибка вибірки не перевищувала 2,3%; 2) загальнонаціонального дослідження, що було проведено Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва спільно із соціологічною службою Центру Разумкова впродовж 14–19 серпня 2020 р. в усіх регіонах України за винятком АР Крим та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2022 респондентів віком від 18 років методом інтерв'ю «обличчям до обличчя» за місцем проживання респондентів за вибіркою, що репрезентує доросле населення. Теоретична похибка вибірки не перевищувала 2,3%.

Таблиця Д.4

**Чи підтримуєте Ви рішення уряду та Верховної Ради про укрупнення районів? (станом на серпень 2020 р.)**

Варіант відповіді	Відсоток
Повністю підтримую	5,0
Частково підтримую	11,6
Не знаю, подивлюся як це рішення буде втілюватися	36,1
Частково не підтримую	8,2
Повністю не підтримую	22,1
Важко відповісти	17,0

Таблиця Д.5

**Чи підтримуєте Ви рішення уряду та Верховної Ради про укрупнення районів? (станом на серпень 2020 р.)**

Варіант відповіді	Захід, відсоток	Центр, відсоток	Південь, відсоток	Схід, відсоток
Повністю підтримую	8,1	5,1	2,5	3,4
Частково підтримую	16,5	11,5	7,5	9,0
Не знаю, подивлюся як це рішення буде втілюватися	36,8	36,0	34,4	36,5
Частково не підтримую	8,8	6,4	10,0	9,6
Повністю не підтримую	12,3	26,2	25,7	23,2
Важко відповісти	17,5	14,8	19,9	18,3

Таблиця Д.6

**В яких формах участі громадян в управлінні своїм містом/селищем/селом Ви готові брати участь?**

Варіант відповіді	Серпень 2016 р., %	Червень 2017 р., %	Серпень 2018 р., %	Серпень 2020 р., %
Вибори до органів самоврядування як кандидата	4,5	13,0	8,6	12,3
Вибори до органів самоврядування як виборця	29,2	41,7	46,0	45,2
Участь у громадських слуханнях	17,1	18,9	16,3	10,0
Участь у засіданнях органів самоврядування	9,1	13,3	10,3	6,5
Участь у громадських організаціях, що займаються проблемами самоврядування	8,9	11,9	10,8	8,3
Участь у діяльності громадських рад при органах влади	5,7	8,7	8,2	6,7
Участь у вуличних акціях, пікетах, мітингах	6,9	7,1	7,2	7,5
Участь в органах самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети)	10,4	13,7	7,0	11,4
Участь у громадських роботах з благоустрою	24,0	15,4	16,6	20,0
Участь як волонтера у різних видах громадської допомоги (дитячим будинкам, багатодітнім сім'ям, притулком тощо)	10,4	7,7	6,2	8,2
Надання фінансових пожертв на потреби громади	4,0	2,0	1,8	2,8
Інше	0,4	0,3	0,1	1,1
Не готовий брати участь у жодній з цих форм	35,3	30,3	29,2	28,5
Важко сказати	11,4	8,3	6,8	6,6

Таблиця Д.7

**В яких формах участі громадян в управлінні своїм містом/селищем/селом Ви готові брати участь? (станом на серпень 2020 р.)**

Варіант відповіді	Захід, %	Центр, %	Південь, %	Схід, %
Вибори до органів місцевого самоврядування в якості кандидата	18,1	13,9	10,8	5,6
Вибори до органів місцевого самоврядування в якості виборця	47,9	47,4	39,4	42,4
Участь у громадських слуханнях	8,8	9,9	6,7	12,6
Участь у засіданнях органів місцевого самоврядування	5,8	5,8	4,6	9,0
Участь у громадських організаціях, що займаються проблемами місцевого самоврядування	8,5	9,7	5,4	7,0
Участь у діяльності громадських рад при органах влади	4,8	5,7	4,6	10,5
Участь у вуличних акціях, пікетах, мітингах	7,7	6,4	4,6	10,0
Участь в органах самоорганізації населення (будинкові, вуличні, квартальні комітети)	11,0	10,8	10,8	13,0
Участь у громадських роботах з благоустрою	18,8	12,6	32,4	26,2
Участь як волонтера у різних видах громадської допомоги (дитячим будинкам, багатодітнім сім'ям, притулкам тощо)	12,3	7,1	3,7	8,1
Надання фінансових пожертв на потреби громади	8,5	9,7	5,4	7,0
Інше	0,4	1,2	2,1	1,3
Не готовий брати участь у жодній з цих форм діяльності	27,1	27,1	24,6	33,5
Важко сказати	6,7	5,6	12,1	5,3

Таблиця Д.8

**Що дала децентралізація влади (тобто, переміщення багатьох функцій з центру на місця) громадянам?**

Варіант відповіді	Серпень 2016 р., %	Червень 2017 р., %	Серпень 2018 р., %	Серпень 2020 р., %
Відкрилися нові можливості для громадян впливати на владу	20,6	24,0	22,8	15,3
Пришвидшилося спустошення сіл, селищ та деяких міст	14,7	15,9	21,7	22,2
Покращилася якість послуг для громадян	21,0	17,7	12,1	13,4
Вся влада опинилася в руках місцевих «князьків»	26,8	28,7	22,7	29,7
Інше	2,4	4,4	1,2	6,7
Важко сказати	34	24,8	31,6	28,1

Таблиця Д.9

**Що дала децентралізація влади (тобто, переміщення багатьох функцій з центру на місця) громадянам? (станом на серпень 2020 р.)**

Варіант відповіді	Захід, %	Центр, %	Південь, %	Схід, %
Відкрилися нові можливості для громадян впливати на владу	24,0	15,5	8,8	10,4
Пришвидшилося спустошення сіл, селищ та деяких міст	15,0	21,7	32,4	25,0
Покращилася якість послуг для громадян	17,5	13,4	13,7	9,8
Вся влада опинилася в руках місцевих «князьків»	18,5	26,9	24,2	46,6
Інше	4,4	9,5	2,9	6,2
Важко сказати	31,5	28,6	37,1	20,3



Таблиця Д.10

**Якщо Ви відчули зміни на краще, то чого саме вони стосувались?**

Варіант відповіді	Серпень 2016 р., %	Червень 2017 р., %	Серпень 2018 р., %	Серпень 2020 р., %
Забезпеченості житлом	1,2	4,4	2,3	5,3
Якості доріг	—	64,0	—	61,0
Оплати праці бюджетникам (вчителям, лікарям тощо)	5,2	13,8	8,5	12,3
Матеріальної допомоги малозабезпеченим	7,3	10,0	8,0	11,4
Створення умов для розвитку бізнесу	4,5	2,1	4,8	6,9
Медичного обслуговування	3,3	3,7	11,1	14,2
Охорони правопорядку	15,5	11,0	13,3	9,8
Роботи міського транспорту	23,0	20,6	20,6	23,4
Боротьби з корупцією в органах міської влади	4,5	3,4	4,9	6,9
Поліпшення екології	4,2	3,6	4,5	5,0
Забезпечення безпеки у місті у разі нападу (терористів, іншої держави)	6,7	3,1	5,6	5,0
Шкільної освіти	6,4	9,6	6,8	8,1
Дошкільної освіти	6,7	7,0	5,4	8,9
Боротьби з пробками і заторами на вулицях	9,7	1,7	2,9	5,1
Забезпечення робочими місцями, боротьби з безробіттям	1,8	2,3	2,9	4,1
Турботи про соціально вразливі групи (пенсіонери, інваліди)	7,0	5,3	9,7	15,7
Роботи житлово-комунального господарства	23,3	23,3	21,6	17,5
Поліпшення умов для проведення дозвілля	22,1	25,2	17,7	23,5
Проблеми забудов	3,3	2,0	2,7	1,8
Залучення у місто інвестицій	11,8	8,0	8,0	9,5
Благоустрою, санітарного стану біля будинків	57,3	29,6	45,6	27,1
Інше	18,2	6,6	14,8	2,9
Важко сказати	2,1	—	4,4	2,8

Таблиця Д.11

**Якщо Ви відчули зміни на краще, то чого саме вони стосувались?****(станом на серпень 2020 р.)**

Варіант відповіді	Захід, %	Центр, %	Південь, %	Схід, %
Якості доріг	21,3	15,6	9,2	16,4
Роботи міського транспорту	6,3	5,8	7,1	6,8
Роботи житлово-комунального господарства	2,5	4,8	5,8	6,0
Поліпшення умов для проведення дозвілля	2,9	8,1	3,8	8,1
Благоустрою, санітарного стану біля будинків	6,5	8,6	7,5	6,0

Таблиця Д.12

**Якщо Ви відчули зміни на гірше, то чого саме вони стосувались?**

Варіант відповіді	Серпень 2016 р., %	Червень 2017 р., %	Серпень 2018 р., %	Серпень 2020 р., %
Забезпеченості житлом	15,2	14,7	4,0	8,6
Якості доріг	–	38,0	–	28,9
Оплати праці бюджетникам (вчителям, лікарям тощо)	27,5	18,2	10,7	18,4
Матеріальної допомоги малозабезпеченим	41,5	34,7	21,9	21,0
Створення умов для розвитку бізнесу	15,2	8,6	6,1	18,4
Медичного обслуговування	63,2	52,6	42,8	68,8
Охорони правопорядку	17,0	22,4	14,8	26,7
Роботи міського транспорту	8,8	13,0	13,3	19,9
Боротьби з корупцією в органах міської влади	46,2	37,7	19,6	28,3
Поліпшення екології	17,0	10,0	5,9	11,9
Забезпечення безпеки у місті у разі нападу (терористів, іншої держави)	9,9	13,4	4,1	13,6
Шкільної освіти	20,5	12,4	12,1	25,8
Дошкільної освіти	15,8	7,9	2,9	15,7
Боротьби з пробками і заторами на вулицях	7,6	9,5	3,5	10,3
Забезпечення робочими місцями, боротьби з безробіттям	56,7	39,2	27,7	36,9
Турботи про соціально вразливі групи (пенсіонери, інваліди)	52,6	44,1	35,3	28,7
Роботи житлово-комунального господарства	35,1	26,1	24,9	21,0
Поліпшення умов проведення дозвілля	3,5	2,5	4,1	6,0
Проблеми забудов	7,0	8,9	4,7	8,6
Залучення у місто інвестицій	5,8	5,5	5,6	9,6
Благоустрою, санітарного стану будинків	14,6	12,4	17,8	13,7
Інше	4,1	5,4	3,8	5,0
Важко сказати	2,3	–	8,7	1,0

Таблиця Д.13

**Якщо Ви відчули зміни на гірше, то чого саме вони стосувались?  
(станом на серпень 2020 р.)**

Варіант відповіді	Захід, %	Центр, %	Південь, %	Схід, %
Якості доріг	1,3	7,0	2,5	6,4
Медичного обслуговування	3,8	14,7	17,5	11,3
Боротьби з корупцією в органах міської влади	1,7	8,3	4,6	3,4
Забезпечення робочими місцями, боротьби з безробіттям	3,5	6,4	5,4	7,1
Турботи про соціально вразливі групи (пенсіонери, інваліди)	1,5	6,2	4,6	6,6

Таблиця Д.14

**З початку реформи децентралізації в 2015 році суттєво зросли доходи місцевих бюджетів. Чи відчули Ви якісь результати використання цих коштів (покращення якості послуг, благоустрою, соціальної допомоги) за цей час?**

Варіанти відповіді	Серпень 2016 р., %	Червень 2017 р., %	Серпень 2018 р., %	Серпень 2020 р., %
Так, я відчув певні зміни на краще	16,2	16,5	18,2	26,8
Ні, ніяких змін я не відчув	67,2	55,4	60,8	46,7
Я відчув зміни лише на гірше	8,4	16,4	13,9	12,1
Важко сказати	8,2	11,7	7,2	14,3

Таблиця Д.15

**З початку реформи децентралізації в 2015 році суттєво зросли доходи місцевих бюджетів. Чи відчули Ви якісь результати використання цих коштів (покращення якості послуг, благоустрою, соціальної допомоги) за цей час? (станом на серпень 2020 р.)**

Варіант відповіді	Захід, %	Центр, %	Південь, %	Схід, %
Так, я відчув певні зміни на краще	28,7	31,0	15,8	24,1
Ні, ніяких змін я не відчув	49,2	39,7	46,5	54,7
Я відчув зміни лише на гірше	4,4	16,9	14,5	11,1
Важко сказати	17,7	12,3	23,2	10,2

**Додаток Е**  
**Формування та різновиди територіальних громад й особливості**  
**адміністративно-територіального устрою у рамках децентралізації влади в**  
**Україні**

*Таблиця Е.1*

**Трансформація адміністративно-територіального устрою України**  
**(станом на 2020 р.) [90, с. 3]**

Адміністративно-територіальні одиниці	До 2020 р.	Після 2020 р.
Територіальні громади	11694	1469
Райони	490	136
Області, АР Крим, міста Київ і Севастополь	27	27

*Таблиця Е.2*

**Різновиди об'єднаних територіальних громад в Україні у розрізі областей [170]**

Область	Міські	Селищні	Сільські	Всього
Вінницька	18	22	23	63
Волинська	11	18	25	54
Дніпропетровська	20	25	41	86
Донецька	43	14	9	66
Житомирська	12	22	32	66
Закарпатська	11	18	35	64
Запорізька	14	17	36	67
Івано-Франківська	15	23	24	62
Київська	24	23	22	69
Кіровоградська	12	16	21	49
Луганська	20	12	5	37
Львівська	39	16	18	73
Миколаївська	9	14	29	52
Одеська	19	25	47	91
Полтавська	16	20	24	60
Рівненська	11	13	40	64
Сумська	15	15	21	51
Тернопільська	18	16	21	55
Харківська	17	26	13	56
Херсонська	9	17	23	49
Хмельницька	13	22	25	60
Черкаська	16	10	40	66
Чернівецька	11	7	34	52
Чернігівська	16	24	17	57
Загалом	409	435	625	1469

**Система адміністративно-територіального устрою в Україні  
(станом на 10 лютого 2021 р.) [77]**

Область	Кількість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад)	Кількість територіальних громад, у яких відбулися чергові місцеві вибори 25.10.2020 р.	Кількість адміністративно-територіальних одиниць субрегіонального рівня (районів)	Кількість районних рад, у яких відбулися чергові місцеві вибори 25.10.2020 року	Кількість депутатів місцевих рад		
					Обласних рад	Районних рад	Рад громад
АР Крим	Буде утворено громади після деокупації АР Крим		10	Буде проведено вибори після деокупації АР Крим			
Вінницька	63	63	6	6	84	274	1630
Волинська	54	54	4	4	64	176	1316
Дніпропетровська	86	86	7	7	120	350	2174
Донецька	66	36	8	5		246	1008
Житомирська	66	66	4	4	64	180	1604
Закарпатська	64	64	6	6	64	248	1580
Запорізька	67	67	5	5	84	232	1644
Івано-Франківська	62	62	6	6	84	240	1556
Київська	69	69	7	7	84	318	1810
Кіровоградська	49	49	4	4	64	176	1190
Луганська	37	18	8	4		172	448
Львівська	73	73	7	7	84	316	1936
Миколаївська	52	52	4	4	64	180	1276
Одеська	91	91	7	7	84	308	2252
Полтавська	60	60	4	4	84	192	1484
Рівненська	64	64	4	4	64	176	1532
Сумська	51	51	5	5	64	214	1254
Тернопільська	55	55	3	3	64	150	1342
Харківська	56	56	7	7	120	332	1510
Херсонська	49	49	5	5	64	210	1210
Хмельницька	60	60	3	3	64	148	1456
Черкаська	66	66	4	4	64	180	1592
Чернівецька	52	52	3	3	64	134	1236
Чернігівська	57	57	5	5	64	214	1374
м. Київ	1	1	–	–	–	–	120
Разом	1470 <sup>6</sup>	1421	136	119	1660	5366	35534

<sup>6</sup> Враховуючи м. Київ.

Таблиця Е.4

## Райони України з найбільшою та найменшою кількістю населення (станом на 2020 р.) [94, с. 23]

Район	Область	Площа, км <sup>2</sup>	Населення, тис. осіб	Щільність населення, осіб/км <sup>2</sup>	Населення центру району, тис. осіб	Кількість громад
<b>Райони України з найбільшою кількістю населення</b>						
Харківський	Харківська	2644,3	1762,8	666,7	1443,2	15
Донецький	Донецька	2895,1	1503,4	513,3	924,2	6
Одеський	Одеська	3922,8	1375,9	350,7	1017,7	22
Дніпровський	Дніпропетровська	5605,7	1179,3	210,4	987,2	17
Львівський	Львівська	4968,5	1150,4	231,5	724,3	23
Запорізький	Запорізька	4674,6	874,1	187,0	731,9	17
Криворізький	Дніпропетровська	5717,4	772,3	135,0	624,6	15
Горлівський	Донецька	2468,4	690,6	279,8	244,0	9
Хмельницький	Хмельницька	10755,8	687,0	63,8	273,9	27
Вінницький	Вінницька	6888,9	657,6	95,4	370,7	16
<b>Райони України з найменшою кількістю населення</b>						
Верховинський	Івано-Франківська	1271,7	30,5	23,9	5,8	3
Новгород-Сіверський	Чернігівська	4630,5	66,4	14,3	13,0	4
Сватівський	Луганська	5329,1	80,9	15,1	17,1	7
Щастинський	Луганська	3380,4	81,2	24,0	8,6	5
Рахівський	Закарпатська	1845,2	82,8	44,8	15,5	4
Косівський	Івано-Франківська	853,7	85,7	100,4	8,6	5
Вижницький	Чернівецька	1882,0	91,0	48,3	4,0	9
Корюківський	Чернігівська	4578,7	91,7	20,0	12,9	5
Бериславський	Херсонська	4764,0	99,1	20,8	12,4	11
Роздільнянський	Одеська	3564,4	104,2	29,2	17,8	9

Таблиця Е.5

## Кількісна характеристика областей України (станом на 01 листопада 2020 р.) [94, с. 24]

Назва області	Кількість районів	Площа, км <sup>2</sup>	Населення, тис. осіб	Щільність населення, осіб/км <sup>2</sup>	Кількість громад
Вінницька	6	26494,3	1558,9	58,7	63
Волинська	4	20137,4	1035,4	51,4	54
Дніпропетровська	7	31905,1	3206,5	100,5	86
Донецька	8	26522,9	4165,8	157,0	66
Житомирська	4	29828,3	1220,1	40,3	66
Закарпатська	6	12761,3	1256,8	98,4	64
Запорізька	5	27267,0	1705,8	62,5	67
Івано-Франківська	6	13950,0	1373,2	98,4	62
Київська	7	28141,8	1768,1	62,8	69
Кіровоградська	4	24569,8	945,5	38,4	49
Луганська	8	26705,9	2149,6	80,5	37
Львівська	7	21819,7	2522,0	115,5	73
Миколаївська	4	24026,8	1131, 1	46,8	52
Одеська	7	33316,8	2381,5	71,5	91
Полтавська	4	28719,7	1400,4	48,7	60
Рівненська	4	20058,8	1157,3	57,6	64
Сумська	5	23841,6	1081,4	45,3	51
Тернопільська	3	13820,0	1045,9	75,6	55
Харківська	7	31428,6	2675,7	85,1	56
Херсонська	5	25473,8	1037,6	40,7	49
Хмельницька	3	20623,7	1264,6	61,3	60
Черкаська	4	20938,3	1206,4	57,6	66
Чернівецька	3	8106,0	904,4	111,5	52
Чернігівська	5	31899,0	1005,8	31,5	57

Таблиця Е.6

## Етапи добровільного об'єднання територіальних громад в Україні [161, с. 13–15]

Етап (дія, акт):	Регламентується:	Вчиняється:	Хто вчиняє (приймає рішення):
1	2	3	4
<b>Етап 1</b>			
Затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 4 ст. 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	До ініціювання об'єднання	Рада громади-ініціатора об'єднання
Ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад та організація його громадського обговорення	Ч. 1 ст. 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	1) сільський/селищний/міський голова; 2) не менш як 1/3 депутатів; 3) члени громади; 4) органи самоорганізації населення
Громадське обговорення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 3 ст. 5 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Протягом 30 днів з дня надходження пропозиції	Сільський/селищний/міський голова
Надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника до складу спільної робочої групи		Наступна сесія після громадського обговорення	Сільський/селищний/міський голова + рада громади-ініціатора об'єднання
<b>Етап 2</b>			
Звернення до сільського, селищного, міського голови суміжної територіальної громади з пропозицією про об'єднання	Ч. 1 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Сільський/селищний/міський голова громади-ініціатора об'єднання
Затвердження Порядку проведення громадських обговорень з питань добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 4 ст. 5, ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	До організації громадського обговорення пропозиції	Рада громади, якій запропоновано об'єднання
Вивчення пропозиції щодо об'єднання та організація її громадського обговорення	Ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Впродовж 30 днів з дня надходження пропозиції	Сільський/селищний/міський голова громади, якій запропоновано об'єднання



## Продовження табл. Е.6

1	2	3	4
Громадське обговорення пропозиції щодо ініціювання добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 2 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Впродовж 30 днів з дня надходження пропозиції	Сільський/селищний/міський голова громади, якій запропоновано об'єднання
Надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представника до складу спільної робочої групи		Наступна сесія після громадського обговорення	
Інформування громади-ініціатора об'єднання про результати розгляду пропозиції	Законом не вимагається	Законом не встановлено	Сільський/селищний/міський голова громади, якій запропоновано об'єднання
Утворення спільної робочої групи з підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 3 ст. 6 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»		Сільський/селищний/міський голова громади-ініціатора об'єднання
Інформування відповідної обласної ради та обласної державної адміністрації про створення робочої групи			
<b>Етап 3</b>			
Підготовка проектів рішень кожної ради щодо добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 4 ст. 6, ч. 1 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Робоча група
Організація громадського обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад	Ч. 2 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Впродовж 60 днів з дня підготовки проекту	Сільський/селищний/міський голова кожної громади
Громадське обговорення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад		Впродовж 30 днів з дня внесення питання на розгляд ради	
Схвалення проекту рішення щодо добровільного об'єднання територіальних громад			

Закінчення табл. Е.6

1	2	3	4
<b>Етап 4</b>			
Подання схвалених проектів рішень обласній державній адміністрації для надання висновку щодо їх відповідності Конституції та законам України	Ч. 3 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	У п'ятиденний строк з моменту схвалення	Сільський/селищний/міський голова кожної громади
Підготовка висновку обласної державної адміністрації		Впродовж 10 робочих днів з дня отримання проекту рішення	Голова обласної державної адміністрації
Прийняття рішення про добровільне об'єднання територіальних громад	Ч. 5 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Законом не встановлено	Ради усіх громад
Звернення до обласної державної адміністрації з пропозицією звернутися до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів			Сільський/селищний/міський голова громади-ініціатора об'єднання
<b>Етап 5</b>			
Звернення до Центральної виборчої комісії для прийняття нею рішення про призначення перших виборів та інформування про це відповідних рад	Ч. 8 ст. 7 Закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»	Впродовж 10 робочих днів з дня отримання рішень про добровільне об'єднання	Голова обласної державної адміністрації
Призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів	П. 1 Порядку призначення перших виборів депутатів сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад та відповідних сільських, селищних, міських голів, затвердженого постановою Комісії від 12.02.2016 р. № 32	Не пізніше, ніж за сімдесят днів до дня виборів двічі на рік – на останню неділю квітня та останню неділю жовтня	Центральна виборча комісія

Таблиця Е.7

**Інститут старост в об'єднаних територіальних громадах по областях України  
(2015–2019 рр.) [74]**

Область	Загальна кількість старост	Обрано старост
Вінницька	93	9
Волинська	172	5
Дніпропетровська	131	49
Донецька	56	19
Житомирська	325	11
Закарпатська	15	7
Запорізька	130	42
Івано-Франківська	117	30
Київська	111	13
Кіровоградська	42	3
Луганська	55	18
Львівська	130	41
Миколаївська	102	18
Одеська	108	57
Полтавська	127	22
Рівненська	90	21
Сумська	134	1
Тернопільська	243	123
Харківська	78	7
Херсонська	75	9
Хмельницька	331	204
Черкаська	163	21
Чернівецька	90	14
Чернігівська	289	56
<b>Україна</b>	<b>3207</b>	<b>800</b>

**Критерії попередньої оцінки рівня спроможності спроможних територіальних громад [132]**

Найменування критерію	Показник	Числове значення критерію
Чисельність населення, що постійно проживає на території спроможної територіальної громади	До 3 тис. осіб	0,3
	Від 3 до 7 тис. осіб	0,6
	Більше 7 тис. осіб	1
Чисельність учнів, що здобувають освіту в закладах загальної середньої освіти, розташованих на території спроможної територіальної громади	До 300 осіб	0,3
	Від 300 до 500 осіб	0,6
	Більше 500 осіб	1
Площа території спроможної територіальної громади	До 200 км <sup>2</sup>	0,3
	Від 200 до 400 км <sup>2</sup>	0,6
	Більше 400 км <sup>2</sup>	1
Індекс податкоспроможності бюджету спроможної територіальної громади	До 0,3	0,3
	Від 0,3 до 0,9	0,6
	Більше 0,9	1
Частка місцевих податків та зборів у доходах бюджету спроможної територіальної громади	До 20 %	0,3
	Від 20 до 40 %	0,6
	Більше 40 %	1

## Додаток Ж

### Повноваження старости у системі місцевого самоврядування в Україні [143]

Староста відповідно до ч. 5 ст. 54-1 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» здійснює такі функції: 1) уповноважений сільською, селищною, міською радою, яка його затвердила, діяти в інтересах жителів відповідного старостинського округу у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; 2) бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій з правом дорадчого голосу. Бере участь у засіданнях виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради; 3) має право на гарантований виступ на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради, засіданнях її постійних комісій та виконавчого комітету з питань, що стосуються інтересів жителів відповідного старостинського округу; 4) сприяє жителям відповідного старостинського округу у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади, а також у поданні відповідних документів до зазначених органів. За рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради надає адміністративні послуги та/або виконує окремі завдання адміністратора центру надання адміністративних послуг (у разі утворення такого центру); 5) бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостинського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням; 6) бере участь у підготовці пропозицій до проекту місцевого бюджету в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного старостинського округу; 7) вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської ради з питань діяльності на території відповідного старостинського округу виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб; 8) бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу; 9) бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу; 10) бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного старостинського округу та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про результати такого контролю; 11) отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень; 12) сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації і проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному старостинському окрузі; 13) здійснює інші повноваження, визначені Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» та іншими законами України [143].

## **Додаток И**

### **Повноваження сільської, селищної, міської, районної та обласної рад у системі місцевого самоврядування в Україні [143]**

Виключно на пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішуються такі питання: затвердження регламенту ради (п. 1); утворення та ліквідація постійних та інших комісій ради, затвердження та зміна їх складу, обрання голів комісій (п. 2); утворення виконавчого комітету ради, визначення його чисельності, затвердження персонального складу; внесення змін до складу виконавчого комітету і його розпуск (п. 3); обрання та звільнення з посади секретаря ради у порядку, передбаченому Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» [133] (п. 4); затвердження за пропозицією сільського, селищного, міського голови структури виконавчих органів ради, загальної чисельності апарату ради та її виконавчих органів відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на їх утримання [135] (п. 5); утворення за поданням сільського, селищного, міського голови інших виконавчих органів ради (п. 6); затвердження плану роботи ради та заслуховування звіту про його виконання із урахуванням вимог ст. 32 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [117] (п. 7); заслуховування звіту сільського, селищного, міського голови про діяльність виконавчих органів ради, у тому числі щорічного звіту про здійснення державної регуляторної політики виконавчими органами відповідної ради [117] (п. 9); прийняття рішення про недовіру сільському, селищному, міському голові (п. 10); заслуховування звітів постійних комісій, керівників виконавчих органів ради та посадових осіб, яких вона призначає чи затверджує (п. 11); заслуховування повідомлень депутатів про роботу в раді, виконання ними доручень ради (п. 12); розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по запитах (п. 13); прийняття рішень про дострокове припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом (п. 14); скасування актів виконавчих органів ради, які не відповідають конституції чи законам України та іншим актам законодавства, рішенням відповідної ради, прийнятим у межах її повноважень (п. 15); прийняття рішення щодо дострокового припинення повноважень сільського, селищного, міського голови у випадках, передбачених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 16); прийняття рішення про проведення місцевого референдуму (п. 18); прийняття рішень щодо організації проведення референдумів та виборів органів державної влади, місцевого самоврядування і сільського, селищного, міського голови (п. 19); прийняття рішень про наділення органів самоорганізації населення окремими власними повноваженнями органів місцевого самоврядування, а також про передачу коштів, матеріально-технічних й інших ресурсів, необхідних для їх здійснення (п. 20); прийняття рішень про об'єднання в асоціації або вступ до асоціацій, інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування і про вихід з них (п. 21); затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць, цільових програм з інших питань місцевого самоврядування (п. 22); встановлення місцевих податків та зборів відповідно до Податкового кодексу України [123] (п. 24); утворення цільових фондів, затвердження положень про ці фонди [128] (п. 25); прийняття рішень щодо здійснення місцевих

запозичень [122] (п. 26); прийняття рішень стосовно передачі коштів з відповідного місцевого бюджету [122] (п. 27); прийняття рішень щодо надання відповідно до чинного законодавства пільг по місцевих податках і зборах, а також земельному податку (п. 28); встановлення для підприємств, установ та організацій, котрі належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, розміру частки прибутку, яка підлягає зарахуванню до місцевого бюджету (п. 29); прийняття рішень про передачу іншим органам окремих повноважень стосовно управління майном, яке належить до комунальної власності відповідної територіальної громади, визначення меж цих повноважень й умов їх здійснення (п. 31); створення у випадку необхідності органів і служб для забезпечення здійснення із іншими суб'єктами комунальної власності спільних проектів або спільного фінансування (утримання) комунальних підприємств, установ та організацій, визначення повноважень цих органів (служб) (п. 32); вирішення відповідно до законодавства питань про створення підприємствами комунальної власності спільних підприємств, у тім числі з іноземними інвестиціями (п. 33); вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (п. 34); затвердження ставок земельного податку відповідно до Податкового кодексу України [123] (п. 35); вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення, а також про скасування такого дозволу (п. 36); надання відповідно до законодавства згоди на розміщення на території села, селища, міста нових об'єктів, у тому числі місць чи об'єктів для розміщення відходів, сфера екологічного впливу діяльності яких згідно з діючими нормативами включає відповідну територію [125] (п. 38); створення відповідно до закону за рахунок коштів місцевого бюджету установ з надання безоплатної первинної правової допомоги, призначення і звільнення керівників цих установ, залучення в установленому законом порядку фізичних чи юридичних осіб приватного права до надання безоплатної первинної правової допомоги [105] (п. 39-1); прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і порядку, визначених цим та іншими законами [157] (п. 41); затвердження в установленому порядку місцевих містобудівних програм, генеральних планів забудови відповідних населених пунктів, іншої містобудівної документації (п. 42); затвердження договорів, укладених сільським, селищним, міським головою від імені ради, з питань, віднесених до її виключної компетенції (п. 43); встановлення відповідно до законодавства правил з питань благоустрою території населеного пункту, забезпечення в ньому чистоти і порядку, торгівлі на ринках, додержання тиші в громадських місцях, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність (п. 44); прийняття у межах, визначених законом, рішень з питань боротьби зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями, за порушення яких передбачено адміністративну відповідальність (п. 45); визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу Збройних Сил України, інших військових формувань і правоохоронних органів з використанням озброєння та військової техніки [120] (п. 45-1); прийняття рішень, пов'язаних із створенням спеціальних вільних та інших зон, змінами в статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань; надання згоди на створення таких зон за ініціативою Президента України чи Кабінету Міністрів України (п. 46); прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації

населення у випадках, передбачених Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» (п. 47); затвердження статуту територіальної громади (п. 48); затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис, а також порядок використання символіки територіальної громади (п. 49); прийняття рішень щодо виконання положень ст. 7, 11, 12, 20, 24 Закону України «Про засади державної мовної політики» [139] (п. 50); надання згоди на передачу об'єктів з державної у комунальну власність і прийняття рішень про передачу об'єктів з комунальної у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності [113; 115] (п. 51); створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби [121] (п. 52); затвердження відповідно до закону Положення про помічника-консультанта депутата ради та опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради [116] (п. 53); вирішення питань у сфері поводження з небезпечними відходами відповідно до законодавства [125] (п. 54).

У рамках реформи децентралізації виключна компетенція сільських, селищних, міських рад відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» була доповнена такими повноваженнями (а щодо деяких повноважень були внесені зміни): утворення старостинських округів, затвердження Положення про старосту, затвердження на посаду і звільнення з посади старости відповідно до закону (п. 6-1); заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради, призначення та звільнення їхніх керівників [151] (п. 8); схвалення угод про об'єднання євро регіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання євро регіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання євро регіональної співпраці та внесення до нього змін (п. 21-1); прийняття рішень про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва і про вихід з такого об'єднання (п. 21-2); розгляд прогнозу місцевого бюджету, затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету (п. 23); утворення місцевих фондів фінансової підтримки кінематографії, у тім числі програм грантової, конкурсної чи позаконкурсної підтримки кінематографії, визначення умов та порядку використання цих фондів (п. 25-1); прийняття рішень про укладення спеціальних інвестиційних договорів відповідно до Закону України «Про державну підтримку інвестиційних проектів із значними інвестиціями» (п. 28-1); прийняття рішень щодо відчуження відповідно до закону комунального майна; затвердження місцевих програм приватизації, а також переліку об'єктів комунальної власності, які не підлягають приватизації; визначення доцільності, порядку та умов приватизації об'єктів права комунальної власності; вирішення питань придбання в установленому законом порядку приватизованого майна, про включення до об'єктів комунальної власності майна, відчуженого у процесі приватизації, договір купівлі-продажу якого в установленому порядку розірвано або визнано недійсним, прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі на умовах концесії, про створення, ліквідацію, реорганізацію, а також перепрофілювання підприємств, установ та організацій комунальної власності відповідної територіальної громади (п. 30); прийняття рішень про визначення критеріїв, відповідно до яких утворення наглядової ради обов'язкове у комунальних унітарних підприємствах і в господарських товариствах, у статутному капіталі яких



більше 50 % акцій (часток) належать територіальній громаді; про затвердження порядку утворення наглядової ради, порядку призначення членів наглядової ради комунального унітарного підприємства; про визначення кола питань, що належать до виключної компетенції наглядової ради комунального унітарного підприємства; про встановлення вимог до незалежних членів наглядової ради комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток) належать територіальній громаді (п. 30-1); визначення критеріїв відбору незалежного аудитора та критеріїв віднесення комунальних унітарних підприємств і господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 % акцій (часток) належать територіальній громаді, до таких, фінансова звітність яких (у тому числі консолідована) підлягає обов'язковій перевірці незалежним аудитором, і затвердження порядку такої перевірки та порядку залучення незалежного аудитора (п. 30-2); прийняття рішень про надання згоди на організацію співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста, у формах, визначених ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», щодо схвалення проекту договору про співробітництво та інших рішень, пов'язаних із здійсненням відповідно до зазначеного Закону співробітництва територіальних громад (п. 33-1); заслуховування звітів, пов'язаних із здійсненням відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад» співробітництва територіальних громад, суб'єктом якого є територіальна громада села, селища, міста (п. 33-2); прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів щодо оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом, прийняття рішень про оголошення в місцях масового розмноження та вирощування потомства дикими тваринами «сезону тиші» з обмеженням господарської діяльності і добуванням об'єктів тваринного світу (п. 37); прийняття рішень про утворення кінокомісії, організацію територій та об'єктів як привабливих локацій для кінозйомок, а також використання потенціалу української сервісної індустрії в галузі кінематографії, формування бази даних відповідних об'єктів, визначення умов їх використання (п. 37-1); прийняття рішень про організацію та здійснення заходів щодо захисту тварин від жорстокого поводження (п. 37-2); вжиття заходів і забезпечення дотримання заборони провадження діяльності пересувних звіринців, пересувних зоопарків, пересувних виставок диких тварин та іншої забороненої Законом України «Про захист тварин від жорстокого поводження» діяльності в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (п. 37-3); заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території [124] (п. 40); встановлення заборони продажу пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв, вин столових суб'єктами господарювання (крім закладів ресторанного господарства) у визначений час доби в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (п. 44-1); визначення шляхів стимулювання користування електромобілями та іншими екологічними видами транспорту (п. 56); затвердження вимог до облаштування майданчиків для паркування транспортних

засобів з урахуванням норм, нормативів, стандартів у сфері благоустрою населених пунктів, державних будівельних норм, технічних умов, Правил дорожнього руху та інших нормативних документів (п. 56-1); встановлення плати за доступ до об'єкта будівництва, транспорту, енергетики, кабельної каналізації електрозв'язку, будинкової розподільної мережі комунальної власності відповідно до Закону України «Про доступ до об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики з метою розвитку телекомунікаційних мереж» (п. 57).

Виключно на пленарних засіданнях районної, обласної ради згідно з ч. 1 ст. 43 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» вирішуються такі питання: обрання голови ради, відповідно заступника голови районної ради та першого заступника, заступника голови обласної ради, звільнення їх з посади (п. 1); утворення, обрання і ліквідація постійних та інших комісій ради, зміна їх складу, обрання голів комісій (п. 2); утворення президії (колегії) ради, затвердження положення про неї (п. 3); затвердження за пропозицією голови ради структури виконавчого апарату ради, його чисельності, встановленої відповідно до типових штатів, затверджених Кабінетом Міністрів України, витрат на утримання ради та її виконавчого комітету (п. 4); затвердження регламенту ради (п. 5); затвердження плану роботи ради з урахуванням вимог ст. 32 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також заслуховування звіту про його виконання (п. 6); заслуховування звітів постійних комісій, керівників органів, які рада утворює, обирає та призначає (п. 8); розгляд запитів депутатів, прийняття рішень по них (п. 9); прийняття рішень стосовно дострокового припинення повноважень депутата ради в порядку, встановленому законом (п. 10); прийняття за пропозицією територіальних громад рішення стосовно проведення консультативного опитування з питань, які стосуються їх спільних інтересів (п. 12); здійснення відповідно до закону повноважень щодо організації проведення всеукраїнських референдумів і виборів органів державної влади та місцевого самоврядування (п. 13); затвердження відповідно до закону Положення про зміст, опис і порядок використання символіки району, області (п. 14); прийняття рішень щодо об'єднання в асоціації, вступ до асоціацій та інших форм добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також про вихід із них (п. 15); розгляд прогнозів відповідно районних, обласних бюджетів, затвердження таких бюджетів, внесення змін до них, затвердження звітів про їх виконання (п. 17) [112]; розподіл переданих з державного бюджету коштів у вигляді дотацій, субвенцій відповідно між районними бюджетами, місцевими бюджетами міст обласного значення, сіл, селищ, міст районного значення (п. 18); вирішення за дорученням відповідних рад питань про продаж, передачу в оренду, під заставу об'єктів комунальної власності або прийняття рішення про здійснення державно-приватного партнерства щодо об'єктів комунальної власності, у тому числі на умовах концесії, що забезпечують спільні потреби територіальних громад і перебувають в управлінні районних, обласних рад, а також придбання таких об'єктів в установленому законом порядку (п. 19) [142]; вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин (п. 21); вирішення відповідно до закону питань про надання дозволу на спеціальне використання природних ресурсів відповідно районного, обласного значення, а також про скасування такого дозволу (п. 22); встановлення правил користування водозабірними спорудами, призначеними

для задоволення питних, побутових та інших потреб населення, зон санітарної охорони джерел водопостачання, обмеження або заборони використання підприємствами питної води у промислових цілях (п. 23); прийняття за пропозицією відповідних сільських, селищних, міських рад рішень, пов'язаних зі створенням спеціальних вільних та інших зон, зміною у статусі цих зон, внесення до відповідних органів пропозицій з цих питань (п. 25); прийняття рішень з питань адміністративно-територіального устрою в межах і в порядку, визначених законом (п. 26); прийняття рішень щодо делегування місцевим державним адміністраціям окремих повноважень районних, обласних рад (п. 27); заслуховування звітів голів місцевих державних адміністрацій, їх заступників, керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, бюджету, рішень ради із зазначених питань, а також про здійснення місцевими державними адміністраціями делегованих їм радою повноважень (п. 28); прийняття рішення про недовіру голові відповідної місцевої державної адміністрації (п. 29); прийняття рішень про звернення до суду щодо визнання незаконними актів місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, які обмежують права територіальних громад у сфері їх спільних інтересів, а також повноваження районних, обласних рад і їх органів (п. 30); внесення до Кабінету Міністрів України пропозицій щодо голови відповідної місцевої державної адміністрації (п. 31); надання згоди на передачу об'єктів з державної власності у спільну власність територіальних громад сіл, селищ, міст і прийняття рішень про передачу об'єктів права спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, що перебувають в управлінні районних, обласних рад, у державну власність, а також щодо придбання об'єктів державної власності (п. 32); затвердження відповідно до закону Положення про помічника-консультанта депутата ради й опису посвідчення помічника-консультанта депутата ради (п. 35); встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги, котрі надаються підприємствами, що перебувають у спільній власності територіальних громад, представництво інтересів яких здійснює відповідна районна чи обласна рада, а також суб'єктами господарювання, що здійснюють управління (експлуатацію) цілісними майновими комплексами таких підприємств (п. 37).

Виключна компетенція районної, обласної ради в рамках реформи децентралізації відповідно до ч. 1 ст. 43 була доповнена такими повноваженнями (а щодо деяких повноважень були внесені зміни): заснування аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації відповідної ради, призначення і звільнення їх керівників (п. 7) [151]; укладення і схвалення угод про об'єднання євро регіонального співробітництва, прийняття рішень про утворення об'єднання євро регіонального співробітництва, про приєднання до такого об'єднання або про вихід з нього, затвердження статуту об'єднання євро регіонального співробітництва та внесення до нього змін (п. 15-1) [119]; прийняття рішень про вступ до європейського об'єднання територіального співробітництва і про вихід з такого об'єднання (п. 15-2) [119]; затвердження програм соціально-економічного і культурного розвитку, підготовки територіальної оборони та населення України до участі в русі національного спротиву відповідно району, області, цільових програм з інших питань, заслуховування звітів про їх виконання (п. 16) [150]; вирішення в установленому законом порядку питань щодо управління об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах,

що перебувають в управлінні районних і обласних рад; призначення і звільнення їх керівників, крім випадків, передбачених частиною другою ст. 21 Закону України «Про культуру» (п. 20) [114]; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками історії або культури, які охороняються законом (п. 24) [126; 127]; прийняття рішень про встановлення заборони на провадження суб'єктами господарювання господарської діяльності пересувних цирків з тваринами, пересувних звіринців, пересувних зоопарків, пересувних виставок диких тварин, що містить ознаки жорстокого поводження з тваринами, у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці (п. 24-1) [126]; прийняття рішень про затвердження переліку видів тварин, що не занесені до Червоної книги України, але є рідкісними або мають особливу наукову, природоохоронну та іншу цінність, або є такими, що перебувають під загрозою зникнення, та підлягають особливій охороні на території відповідної ради (п. 24-2) [126]; заслуховування інформації прокурорів та керівників органів Національної поліції про стан законності, боротьби із злочинністю, охорони громадської безпеки і порядку та результати діяльності на відповідній території (п. 36) [124]; здійснення заходів щодо підготовки населення України до участі в русі національного спротиву в межах території відповідної адміністративно-територіальної одиниці (п. 39) [150]; забезпечення проведення заходів щодо популяризації служби у військовому резерві (п. 40) [150].

**Додаток К**  
**Альтернативна/функціональна класифікація гмін у Республіці Польща та її**  
**статистичні, географічні, територіальні і репрезентативні параметри**

*Таблиця К.1*

**Дедуктивно-індуктивна функціональна класифікація гмін для моніторингу**  
**просторового розвитку у Республіці Польща (авторства П. Шлешинські**  
**та Т. Коморніцкі [690–695]) і її статистичні характеристики,**  
**станом на 2013–2014 рр.**

Функціональний тип гмін	Загальна чисельність типу гмін		Сумарна площа типу гмін		Сумарна чисельність населення типу гмін	
	Загалом	Відсоток	Загалом, тис. га	Відсоток	Загалом, тис. осіб	Відсоток
Гміни як ядра функціональних районів міст-воєводських центрів	33	1,3	472	1,51	9 557	24,83
Гміни як зовнішні зони ядр функціональних районів міст-воєводських центрів	266	10,7	2 787	8,92	4 625	12,01
Гміни як ядра функціональних районів субрегіональних міст	55	2,2	339	1,08	4 446	11,55
Гміни як зовнішні зони ядр функціональних районів субрегіональних міст	201	8,1	2 138	6,84	2 409	6,26
Гміни як міста-багатофункціональні центри	147	5,9	1 039	3,32	3 938	10,23
Гміни з розвинутою транспортною функцією	138	5,6	2 006	6,42	1 448	3,76
Гміни з іншими розвиненими неагропромисловими функціями	222	9,0	3 375	10,80	1 840	4,78
Гміни із інтенсивно розвинутою агропромисловою функцією	411	16,6	5 559	17,78	2 665	6,92
Гміни з помірно розвинутою агропромисловою функцією	749	30,2	9 383	30,02	5 688	14,778
Екологічно розвинені гміни	257	10,4	4 159	13,31	1 878	4,89
<b>Сумарно</b>	2 479	100,0	31 257	100,0	38 494	100,0

**Додаток Л**  
**Особливості системи місцевого самоврядування у рамках адміністративно-територіального устрою**  
**в Республіці Польща й Україні: електоральний зріз**

*Таблиця Л.1*

**Формування законодавчої і виконавчої влади у системі місцевого самоврядування в рамках адміністративно-територіального устрою у Республіці Польща й Україні на сучасному етапі децентралізації влади (станом на 2021 р.)<sup>7</sup>**

Республіка Польща			
1	2	3	4
Рівні	Гміни	Повіти	Воєводства
Кількість	2 480	380	16
Законодавча влада	2 480 гмін: всенародно виборні гмінні ради: 1) МСВБ в одномандатних округах – всі гміни без прав повітів і до 20 тис. осіб; 2) ПСС з преференціями та паритетними списками (≥ 35 % жінок та ≥ 35 % чоловіків) у багатомандатних (5–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій – всі гміни понад 20 тис. осіб та з правами повітів	380 повітів (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні повітові ради: ПСС з преференціями та паритетними списками (≥ 35 % жінок та ≥ 35 % чоловіків) у багатомандатних (5–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій	16 воєводств: всенародно виборні регіональні парламенти (сеймики): ПСС з преференціями та паритетними списками (≥ 35 % жінок та ≥ 35 % чоловіків) у багатомандатних (5–10 мандатів) округах за методом Д'Хондта з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій
Виконавча влада	2 480 гмін (в тому числі гміни/міста з правами повітів): всенародно виборні одноосібні органи виконавчої влади (голови, мери, бурмістри та президенти міст): МСАБ в одномандатних округах	314 повітів (без гмін/міст з правами повітів): неусенародно (а в повітових радах) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі зі старостами	16 воєводств: неусенародно (а в сеймиках) виборні колегіальні виконавчі комітети на чолі з маршалками + воєводи (призначувані прем'єр-міністром)
Термін повноважень	5 років	5 років	5 років
Україна			
Рівні	Територіальні громади	Райони	Області
Кількість	1469 <sup>8</sup>	136	24
Законодавча влада	1469 територіальних громад: всенародно виборні сільські, селищні та міські ради: 1) МСВБ – всі територіальні громади з чисельністю виборців до 10 тис. осіб у багатомандатних (2–4 мандати) округах;	136 районів: всенародно виборні районні ради: ПСС з преференціями та відкритими списками (≥ 40 % жінок та ≥ 40 % чоловіків) у багатомандатних (5–12 мандатів) округах за спеціальною квотою з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій	24 області: всенародно виборні обласні ради: ПСС з преференціями та відкритими списками (≥ 40 % жінок та ≥ 40 % чоловіків) у багатомандатних (5–12 мандатів) округах за спеціальною квотою з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій

<sup>7</sup> Умовні позначення: МСАБ – мажоритарна система абсолютної більшості; МСВБ – мажоритарна система відносної більшості; ПСС – пропорційна система списків.

<sup>8</sup> В т.ч. 31 територіальна громада на непідконтрольній території в межах Донецької та Луганської областей.

## Закінчення табл. Л.1

1	2	3	4
Законодавча влада	2) ПСС з преференціями та відкритими списками ( $\geq 40\%$ жінок та $\geq 40\%$ чоловіків) у багатомандатних (5–12 мандатів) округах за спеціальною квотою <sup>9</sup> з 5-відсотковим виборчим бар'єром для партій – всі територіальні громади з чисельністю виборців $\geq 10$ тис. осіб		
Виконавча влада	1469 територіальних громад: неусенародно виборні колегіальні органи виконавчої влади (виконавчі комітети), які утворюються сільською, селищною або міською радою на строк її повноважень + всенародно виборні голови (сільські, селищні, міські голови): 1) МСВБ в одномандатних округах – сільський, селищний, міський голова (міста з кількістю виборців до 75 тис. осіб) в єдиних виборчих округах; 2) МСАБ в одномандатних округах – міський голова (міста з кількістю виборців $\geq 75$ тис. осіб) в єдиних виборчих округах	136 районів: неусенародно виборні колегіальні органи виконавчої влади (виконавчі апарати), які утворюються районними радами, на чолі з головами районних рад, що неусенародно вибираються районними радами на термін їхніх повноважень	24 області: неусенародно виборні колегіальні органи виконавчої влади (виконавчі апарати), які утворюються обласними радами на чолі з головами обласних рад, що неусенародно вибираються обласними радами на строк їхніх повноважень
Термін повноважень	5 років	5 років	5 років

<sup>9</sup> У рамках встановлення результатів виборів кожна партія-переможець отримувала мандати пропорційно до кількості набраних голосів, а розподіл цих мандатів відбувався у два етапи: спочатку визначалися кандидати-переможці в територіальних списках (виборчих округах), а надалі всі отримані й ще не розподілені голоси виборців враховувалися для визначення вибраних кандидатів на рівні єдиного партійного списку [91, с. 108]. Під час розподілу мандатів на рівні територіального округу до першої частини територіального виборчого списку включалися кандидати, які отримали 25 % виборчої квоти і більше. До другої частини територіального списку включалися інші кандидати, які не отримали 25 % квоти, але за черговістю, визначеною партією. Незважаючи на те, що такий поріг був надмірним для просування кандидатів, голоси виборців впливали на розподіл мандатів у територіальному окрузі. Натомість розподіл мандатів у єдиному багатомандатному окрузі, які не були отримані партіями у територіальному окрузі, відбувався між кандидатами виключно за черговістю у списках, визначеною партіями. На другому етапі розподілу мандатів голоси виборців на підтримку кандидатів не впливали на їхнє просування в єдиному списку партій [91, с. 111–112].

**Додаток М**  
**Бюджетна децентралізація: наслідки децентралізації влади в рамках розвитку місцевого самоврядування в Україні**

*Таблиця М.1*

**Частки надходжень до місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів (з трансфертами) (станом на 2020 р.) [77]**

Назва області	Надходження до місцевих бюджетів, (млн грн)	Трансферти з державного бюджету, (млн грн)	Всього доходи місцевих бюджетів (загальний фонд), (млн грн)	Відсоток надходжень до місцевих бюджетів у загальному обсязі доходів, (%)
Вінницька	9 977,40	5 574,90	15 552,30	64,20
Волинська	5 318,30	4 940,30	10 258,70	51,80
Дніпропетровська	30 242,80	9 801,20	40 044,00	75,50
Донецька	13 578,50	5 753,60	19 332,00	70,20
Житомирська	7 457,50	4 656,10	12 113,70	61,60
Закарпатська	5 352,00	6 601,10	11 953,10	44,80
Запорізька	13 186,20	5 473,70	18 660,00	70,70
Івано-Франківська	6 422,50	6 300,40	12 722,90	50,50
Київська	17 143,00	6 244,40	23 387,50	73,30
Кіровоградська	6 392,00	3 420,70	9 812,60	65,10
Луганська	3 816,90	2 847,90	6 664,80	57,30
Львівська	17 045,00	9 431,80	26 476,80	64,40
Миколаївська	7 525,50	4 277,20	11 802,70	63,80
Одеська	17 812,10	8 127,80	25 939,90	68,70
Полтавська	12 165,20	4 047,30	16 212,50	75,00
Рівненська	5 869,70	5 605,50	11 475,20	51,20
Сумська	7 008,30	3 291,80	10 300,10	68,00
Тернопільська	4 957,80	4 442,90	9 400,70	52,70
Харківська	20 827,50	7 566,30	28 393,80	73,40
Херсонська	5 552,00	4 375,80	9 927,80	55,90
Хмельницька	7 520,00	4 570,40	12 090,30	62,20
Черкаська	7 853,90	4 184,40	12 038,30	65,20
Чернівецька	3 632,80	4 460,10	8 092,90	44,90
Чернігівська	6 704,30	3 472,90	10 177,20	65,90
м. Київ	46 753,60	6 370,10	53 123,70	88,00
<b>Україна</b>	<b>290 114,80</b>	<b>135 838,70</b>	<b>425 953,40</b>	<b>68,10</b>



Таблиця М.2

**Частки доходів місцевих бюджетів (без трансфертів) у зведеному бюджеті України, у відсотках (станом на 2015–2020 рр.) [76]**

Рік	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Частка	18,5	21,8	22,6	22,2	23,3	22,6

Таблиця М.3

**Структура надходжень доходів загального фонду місцевих бюджетів (без трансфертів із державного бюджету), у відсотках (станом на 2020 р.) [77]**

Вид податку	ПДФО	Плата за землю	Нерухоме майно	Єдиний податок	Акцизний податок	Інші платежі
Міста обласного значення	62,5	11,6	2,1	14,4	6,6	2,9
Об'єднані територіальні громади	60,5	12,6	2,1	14,4	6,6	3,7
Зведені бюджети районів	54,3	16,2	2,1	16,4	6,4	4,5
Обласні бюджети	78,5	–	–	–	–	21,5
Всього Україна	61,3	61,3	2,0	13,1	5,4	7,4

Таблиця М.4

**Частки видатків місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України, у відсотках (станом на 2015–2020 рр.) [76]**

Рік	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Частки	41,2	41,9	46,9	45,6	41,3	30,0

Таблиця М.5

**Державна фінансова підтримка на розвиток громад і розбудову інфраструктури, у млрд грн (станом на 2020–2021 рр.) [78]**

Напрямок	2020 р.	2021 р.
Регіональний розвиток	13,0	15,5
Розвиток дорожньої інфраструктури	61,1	49,6
Розвиток сільських територій	5,0	4,5
Розвиток соціальної інфраструктури/соціальне забезпечення	4,4	1,7
Розвиток спортивної інфраструктури	0,5	0,8
Розвиток транспортної інфраструктури	2,8	1,5
Розвиток у сфері культури	2,2	0,3
Розвиток у сфері освіти	5,2	4,1
Розвиток у сфері охорони здоров'я	4,8	3,5
Інші напрями (екологічна безпека та сталий розвиток, енергоефективність тощо)	2,9	0,3
Всього	101,9	81,8

Таблиця М.6

**Створення опорних шкіл в областях (в тім числі в об'єднаних територіальних громадах) у рамках децентралізації влади в освіті (станом на 2017–2020 рр.) [74; 75; 79; 80]**

Індикатор	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Створено опорних шкіл	457 (144)	748 (312)	873 (410)	950 (457)
Створено філій опорних шкіл	909 (289)	1234 (512)	1324 (598)	1435 (665)
Кількість учнів, що навчаються в опорних школах та їх філіях	–	326611 (143066)	382577 (186531)	425409 (210627)
Кількість класів опорних шкіл та їх філій з кількістю учнів менше 10	2746	4451 (1856)	4729 (2104)	4967 (2259)
Кількість класів з інклюзивним навчанням у опорних школах та їх філіях	480	1123 (411)	2438 (975)	2149 (1072)
Кількість учнів, що навчаються у класах з інклюзивним навчанням у опорних школах та їх філіях	1863	1509 (558)	3414 (1405)	3278 (1504)
Кількість шкільних автобусів	743	1242 (538)	1481 (749)	1609 (800)
Кількість учнів, які підвозяться до опорних шкіл	36903	60320 (28078)	75138 (36107)	81904 (42434)
Площа доріг для підвезення учнів до опорних шкіл у незадовільному стані	–	9597 (4105,7)	17283,3 (7447,1)	17599 (9782)

Таблиця М.7

**Передача загальноосвітніх навчальних закладів в управління органів місцевого самоврядування у рамках децентралізації влади у сфері освіти (станом на 2017–2020 рр.) [74; 75; 79; 80]**

Індикатор	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Загальноосвітні навчальні заклади, що перебувають в управлінні РДА	10 424 (68,3 %)	8 663 (58,6 %)	7 873 (54,4 %)	7 678 (53,2 %)
Загальноосвітні навчальні заклади, що перебувають в управлінні ОМС (міст обласного значення, ОТГ)	4 845 (31,7 %)	6 131 (41,4 %)	6 602 (45,6 %)	6 755 (46,8 %)

Таблиця М.8

**Загальноосвітні навчальні заклади в рамках децентралізації влади у сфері освіти (станом на 2017–2020 рр.) [74; 75; 79; 80]**

Індикатор	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Кількість ОТГ, що прийняли у комунальну власність ОТГ загальноосвітні навчальні заклади	356	611	731	771
Кількість загальноосвітніх навчальних закладів, що перейшли у комунальну власність ОТГ	1 911	3 300	4 249	4 491

Таблиця М.9

**Децентралізація влади у сфері охорони здоров'я (станом на 2017–2018 рр.) [79; 80]**

Індикатор	2017 р.	2018 р.
Кількість госпітальних округів	63	87
Кількість госпітальних рад	40	62
Кількість регіонів, в яких створено госпітальні округи і ради	17	22

Таблиця М. 10

**Децентралізація влади у сфері соціальної політики (станом на 2017–2020 рр.) [74; 75; 79; 80]**

Індикатор	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Комунальні установи, що надають соціальні послуги, засновниками яких є ОТГ	40	225	342	367
Кількість спеціалістів з соціальної роботи, яких введено до штатного розпису виконкомів ОТГ	428	749	1 587	1 655
Кількість старост, які здійснюють прийом документів для призначення усіх видів соціальної підтримки	–	1 255	1 852	2 064

Таблиця М.11

**Децентралізація влади у сфері надання адміністративних послуг (станом на 2015–2021) [78]**

Роки	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2021 р.
Утворення ЦНАП	635	682	746	778	848	1047

Таблиця М.12

**Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення з державної у комунальну власність об'єднаних територіальних громад у рамках децентралізації влади (станом на 2018–2020 рр.) [75; 77; 80]**

Індикатор	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Кількість ОТГ, які отримали у комунальну власність землі с/г призначення	479	646	1 251
Площа земель с/г призначення, які були передані у комунальну власність, тис. га	938,7	1 450,8	2 002,4

Таблиця М.13

**Децентралізація влади у сфері молодіжної політики (станом на 2018–2020 рр.) [74; 75; 80]**

Індикатор	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Кількість структурних підрозділів з питань молодіжної політики (в т.ч. в ОТГ)	927 (350)	963 (391)	976 (409)
Кількість спеціалістів з питань молодіжної політики (в т.ч. в ОТГ)	1 217 (423)	1 261 (454)	1 275 (486)

Таблиця М.14

**Передача земельних ділянок сільськогосподарського призначення з державної у комунальну власність об'єднаних територіальних громад (станом на 31 грудня 2020 р.) [77]**

Область	К-сть територіальних громад, які отримали у комунальну власність земельні ділянки с/г призначення	Площа переданих земельних ділянок, тис. га
Вінницька	62	168,69
Волинська	48	72,62
Дніпропетровська	62	79,16
Донецька	27	34,53
Житомирська	64	46,15
Закарпатська	44	14,38
Запорізька	58	48,68
Івано-Франківська	51	45,43
Київська	50	29,08
Кіровоградська	45	138,51
Луганська	25	53,35
Львівська	64	85,79
Миколаївська	49	87,18
Одеська	81	171,29
Полтавська	52	137,15
Рівненська	55	68,06
Сумська	47	113,18
Тернопільська	55	51,69
Харківська	47	128,26
Херсонська	48	140,16
Хмельницька	55	39,72
Черкаська	61	117,91
Чернівецька	47	8,28
Чернігівська	54	123,17
Разом	1251	2002,40

Таблиця М.15

**Децентралізація влади у сфері архітектурно-будівельного контролю (станом на 2017–2020 рр.) [74; 75; 79; 80]**

Індикатор	2017 р.	2018 р.	2019 р.	2020 р.
Кількість ОМС (в т.ч. ОТГ), які отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю	88 (9)	100 (12)	100 (12)	101 (13)
Кількість ОМС, які отримали повноваження у сфері архітектурно-будівельного контролю у %	11,2	11,7	10,0	9,3
Кількість міст обласного значення та ОТГ	787	852	996	1 087