

І. С. МОНОЛАТІЙ
С. М. ДЕРЕВ'ЯНКО

МОДЕЛЬ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Досліджено підходи до розуміння сутності місцевого самоврядування як правового й політичного феномена, його інституційного дизайну. Аналізуються проблеми правового регулювання та функціонування системи територіальної організації системи влади у Республіці Польща – основі державного устрою та інституту відносної самостійності, що обслуговує децентралізацію держави, діє згідно із законом і в межах національного права. Акцентується на доцільності використання польського досвіду для вдосконалення національної моделі місцевого самоврядування в Україні. Визначаються її складові, висловлені міркування щодо доцільності внесення змін до законодавства України.

Ключові слова: децентралізація, європейська інтеграція, конституція, місцеве самоврядування, моделювання, політичні інститути.

Monolatii Ivan, Derevianko Serhii. Model of local government of the Republic of Poland: experience for Ukraine

Approaches to understanding the essence of local self-government as a legal and political phenomenon, its institutional design, have been studied. The problems of legal regulation and functioning of the system of territorial organization of the system of power in the Republic of Poland are analyzed as the basis of the state system and the institution of relative independence, which serves the decentralization of the state, acts in accordance with the law and within the limits of national law. Emphasis is placed on the expediency of using the Polish experience to improve the national model of local self-government in Ukraine, its components are determined, and considerations are expressed regarding the expediency of making changes to the current legislation.

Key words: decentralization, european integration, constitution, local self-government, modeling, political institutions.

© **МОНОЛАТІЙ** Іван Сергійович – доктор політичних наук, професор, професор кафедри політології Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника; ORCID: 0000-0002-8963-774X; e-mail: ivan.monolatii@pnu.edu.ua

© **ДЕРЕВ'ЯНКО** Сергій Миронович – доктор політичних наук, професор кафедри політичних інститутів та процесів Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника; ORCID: 0000-0003-3848-7072; e-mail: serhii.derevianko@pnu.edu.ua

Війна, яку веде держава-агресор російська федерація на нашій землі з 2014 року, стала тяжким випробуванням на стійкість і для системи місцевого самоврядування. Остання довела свою здатність мобілізувати ресурси територіальних громад на перебудову їх життя в умовах воєнного стану, надання всебічної допомоги Збройним силам України, відбудову зруйнованої окупантами інфраструктури, вирішення повсякденних проблем членів громад і внутрішньо переміщених осіб. Повномасштабне вторгнення відтермінувало завершення реформи децентралізації, яке потребує й внесення змін до законодавства щодо децентралізації влади. У контексті поступу України до євроспільноти корисним видається запозичення кращих надбань правової і політичної думки, апробованого досвіду держав-членів Європейського Союзу, в яких проведені реформи децентралізації зумовили створення й функціонування ефективної системи територіальної організації влади. Сформована у Республіці Польща модель місцевого самоврядування довела свою успішність, застосування ключових її елементів з урахуванням національної специфіки державотворення є доцільним для України. Тому аналіз підходів до розуміння сутності інституту місцевого самоврядування та його правового регулювання у Республіці Польща, політико-правових проблем його модернізації та доцільності використання в новітніх українських реаліях, що є предметом дослідження даної статті, вважаємо науково та практично вагомим.

Вихідним є положення, що широкомасштабна реформа децентралізації передбачає насамперед перерозподіл та чітке розмежування повноважень державної влади та місцевого самоврядування, передачу ширшого кола функцій, а відтак – повноважень та ресурсів системі місцевого самоврядування, повернення значної частини владних повноважень безпосередньо народу. Такий підхід відповідає основним принципам, які сформульовані в Європейській хартії місцевого самоврядування (1985) та Всесвітній декларації місцевого самоврядування (1985), євроінтеграційним прагненням України.

Як відомо, місцеве самоврядування – це спосіб організації територіальної громади та найважливіша форма самоврядування, мета якої полягає в отриманні громадянами права самостійно вирішувати окремі питання місцевого значення. У сучасних демократичних

країнах місцеве самоврядування є основою державного устрою та інститутом відносної самостійності, що обслуговує децентралізацію держави, діє згідно із законом і в межах національного права [1, с. 15-17]. До того ж місцеве самоврядування характеризується наявністю правосуб'єктності, демократичною організацією, частково похідною від загальних виборів, виконанням від свого імені та під свою власну відповідальність чітко визначених завдань у сфері державного управління, відносною незалежністю за умови та під наглядом і контролем незалежної судової системи та обов'язкового членства всіх мешканців громади.

Інститут місцевого самоврядування має не лише адміністративний характер, це також політичний феномен. З точки зору адміністративного права та науки управління, місцеве самоврядування означає основну форму децентралізації управління. У контексті конституційного права та політології це найважливіша форма розподілу виконавчої влади між урядом і незалежними територіальними корпораціями [2, с. 18-19]. Держава як суверен делегує частину своїх завдань місцевому самоуправлінню, а місцеве самоврядування є децентралізованою формою державного управління.

До істотних ознак місцевого самоврядування належать: 1) закон повинен гарантувати певним суспільним групам і призначеним ними органам право самостійного ведення “своїх” справ, т. зв. корпоративний чи асоціативний характер місцевого самоврядування; 2) самоврядна громада, сформована громадянами, бере участь у здійсненні самоврядування в обов'язковому порядку, стає членом самоврядування на підставі закону, а не добровільно на підставі власної декларації чи волі; 3) ці групи та їхні органи виконують завдання, що належать державній адміністрації; 4) владне втручання контролюючого органу не порушує встановлену законом самостійність місцевого самоврядування, а втручання у формі нагляду в діяльність місцевого самоврядування можливе лише у випадках і формах, передбачених законом; 5) територіальна громада (громада) має правосуб'єктність; 6) управління “власними” справами базується на принципі децентралізації, тобто незалежності від державної адміністрації, тому місцева громада має право формувати свою внутрішню організацію в межах закону; 7) шляхом обрання представницьких органів і прийняття актів місцевого законодавства [3, с. 122-123].

Зауважимо, що впродовж останніх двадцяти років у Республіці Польща та в інших державах опубліковано чимало наукових та популярних розвідок, автори яких – науковці та політики – прагнуть осягнути сутність територіальної організації влади. Запропоновано чимало більш-менш об’ємних і змістовних визначень цього політико-правового явища та їх дефініційного наповнення. У студіях польських науковців домінує теза, що у політичній думці, а особливо в політичних програмах, важко знайти однозначні відповіді на питання, якою має бути місцева влада та яких змін вона має зазнати. На сучасні концепції місцевого самоврядування, представлені в польській літературі, великий вплив зробили погляди двох видатних теоретиків місцевого самоврядування міжвоєнного періоду – Тадеуша Бігі та Єжи Панейка. Зокрема, Т. Біго зазначав, що місцеве самоврядування є «децентралізацією державного управління, самостійними суб’єктами якого є корпорації», а тому «самоврядування є позначенням структурної форми управління» [4, с. 12]. Натомість Є. Панейко визначав самоврядування як “децентралізоване державне управління, засноване на положеннях закону, яке здійснюється місцевими органами влади, ієрархічно незалежними від інших органів влади та незалежними в межах закону та загального правового порядку” [5, с. VII].

З огляду на перспективи набуття Україною повноправного членства в ЄС привертають увагу праці науковців, присвячені аналізу проблем розв’язання проблем місцевого самоврядування у процесі підготовки вступу Республіки Польща до ЄС. Виокремимо праці Хельмута Воллманна та Томілі Ланкіної “Місьцеве самоврядування в Польщі й Угорщині : від посткомуністичної реформи до вступу до ЄС” [6], Павела Свяневіча “Польща : європеїзація субнаціональних урядів” [7], Ельжбети Опіловської “Регіоналізація в Польщі: передумови, особливості та суспільне сприйняття” [8], Йованки Якубек-Лалік “Перехід від авторитарного режиму до демократії: роль місцевого самоврядування. Кейс Польщі” [9] та ін. Об’єднує їх розуміння того, що у рамках поступу своєї державності на шляху євроінтеграції Республіка Польща перейняла й імплементувала апробовані європейські політико-інституційні й управлінські практики, і на їх основі створила й розвинула власні системи/моделі державного управління та місцевого самоврядування й децентралізації влади. Зокрема, Йованка Якубек-Лалік акцентує

на тому, що “місцеве самоврядування виявилось одним із головних факторів у встановленні чинної демократії та кардинальній зміні системи держави. Крім того, воно залишається сильним фактором демократизації, незважаючи на тенденції повторної централізації, що зростають. За рахунок відновлення місцевого самоврядування в Польщі вдалося побудувати та зміцнити демократичний режим на всіх рівнях – місцевому, регіональному та національному. Зміни, внесені децентралізацією, модернізували та підвищили ефективність держави, а також виявилися корисними на шляху до членства в ЄС. Польща змогла провести серію значних реформ, які надали місцевим громадам незалежне правове становище та значний контроль за місцевими органами влади. Протягом більшої частини часу місцеві органи влади виступали захистом від далекосяжного втручання центрального уряду в місцеві справи. Однак важливо відзначити, що, враховуючи постійний тиск з боку центру, положення та компетенція органів місцевого самоврядування потребують захисту та зміцнення, щоб служити ідеї справжньої місцевої демократії” [9].

Варто, проте, зважити й на міркування Т. Біго, який вважав, що «граничним випадком правової централізації є самодержавний лад – коли правитель є єдиним джерелом загальних норм та індивідуальних розпоряджень (заборон). Полярною протилежністю є система, в якій існує більша кількість центрів, що створюють стандарти, поряд з одним, найвищим, всеохопним джерелом загальних стандартів – підтримкою єдності системи – наприклад, федеральною державою. ... Правова та адміністративна децентралізація означає таку систему, в якій є більша кількість центрів державного управління. У децентралізованій системі наглядовий орган не впливає на зміст актів наглядового органу, а також не може вносити зміни постфактум за власною ініціативою, за винятком кількох випадків, передбачених статутами. У правовому та адміністративному розумінні децентралізація – це система управління, в якій суб’єкти управління є незалежними від центральної влади. ... Децентралізація не має нічого спільного з уявленням про зміст адміністративної діяльності ... в її основі лежать структурні моменти; момент змісту абсолютно не має значення, оскільки йдеться не про те, що є предметом децентралізованого управління, а про те, хто (суб’єкт) і як (незалежно) адмініструє» [4, с. 120-123].

Відтак рішення, запропоновані політичними колами Республіки Польща в умовах децентралізації влади 1990-х – 2000-х рр., стосувалися, зокрема, й проблеми підвищення ефективності місцевого самоврядування, розробки його інституційного дизайну та політичного іміджу державного врядування.

Відповідно до Конституції Республіки Польща, прийнятої в 1997 році, територіальний устрій Республіки Польща забезпечує децентралізацію публічної влади (стаття 15 Конституції). Таким чином, конституційно законодавець уже визначив, що місцеве самоврядування є формою поділу публічної влади, точніше, виконавчої влади, між державою та самостійними територіальними корпораціями. Усі жителі одиниць основного територіального поділу становлять самоврядну громаду. Місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади. Значну частину покладених на нього законом громадських завдань місцеве самоврядування виконує від свого імені та під свою відповідальність (стаття 16 Конституції). Відповідно до пункту 1 статті 164 Конституції гміна є основною одиницею місцевого самоврядування. Інші одиниці регіонального або місцевого та регіонального самоврядування визначаються статутом (ч. 2 ст. 164 Конституції) [10].

Конституція Республіки Польща у статті 165 (пункт 1) надає органам місцевого самоврядування правосуб'єктність. Це означає, що його підрозділи є суб'єктами як приватних, так і публічних прав. Правосуб'єктність одиниці місцевого самоврядування відображає статус цієї одиниці як суб'єкта з певними суб'єктивними правами. Водночас саме завдяки цим суб'єктивним правам створюється певна сфера самоврядування одиниці місцевого самоврядування. Правосуб'єктність органів місцевого самоврядування є юридичною конструкцією, яка робить ці органи державної влади незалежними юридичними особами. Це має фундаментальне значення, особливо в контексті цивільного права. Ці суб'єкти мають можливість самостійно – від свого імені – виступати в правових відносинах, як суб'єкт прав та обов'язків, як учасник цивільно-правових відносин, тому можуть набувати права (наприклад, права власності чи інші майнові права) та нести зобов'язання (наприклад, банківські позики) за власний рахунок, без необхідності кожного разу схвалювати таку діяльність наглядовими органами, якщо вони діють у межах чинного

законодавства. Ці суб'єкти, як і будь-яка інша юридична особа, мають правоздатність і дієздатність, а також судочинність і процесуальну дієздатність. Правосуб'єктність органів місцевого самоврядування дає їм можливість користуватися судовим захистом. Незалежність органів місцевого самоврядування підлягає судовому захисту відповідно до статті 165 (пункт 2) Конституції. Правосуб'єктність одиниці місцевого самоврядування є публічною та приватною. Виконуючи громадські завдання, громада або інший суб'єкт може застосовувати правові заходи, характерні для державної влади, і одночасно виконує громадські завдання від свого імені. Як суб'єкт приватного права спільнота має власне майно і може ним самостійно розпоряджатися. Орган місцевого самоврядування, як суб'єкт публічної влади, виконує покладені на нього публічні завдання, а на підставі свого майна та правосуб'єктності може виконувати ці завдання також за допомогою цивільного права (зокрема, договорів).

На початку третього десятиліття XXI століття можна сказати, що місцеве самоврядування “прижилося” у політичній системі Республіки Польща. Створення повітового та регіонального самоврядування (реформа 1998 року), а також запровадження прямих виборів на посаду голови гміни/мера/президента (у 2002 році) є прикладами подальшої децентралізації системи влади та демократизації на рівень місцевого самоврядування. Водночас, як зазначає М. Стшелецький, у науковому дискурсі існує «інтерпретаційне розмаїття», яке стосується двох концепцій визначення місцевого самоврядування – як аполітичного та політичного інституту [11, с. 33]. Однак сучасні політичні дискурси підтверджують, що реформа місцевого самоврядування 1998 року відтворювала дух плюралізму поглядів на основі вже набутого досвіду децентралізації. Адже існуюча до того часу система функціонування публічної адміністрації, заснована на централізації, активно критикувалася політичними колами за хаотичний та суперечливий характер розподілу завдань та повноважень між державною адміністрацією та місцевим самоврядуванням, а також за неможливість впливу громадян на політику, яку проводить влада, а також відсутність громадянського контролю за діяльністю органів державного управління. Також було вказано на неадекватність територіального поділу поставленим перед ним завданням, постулювалося створення

структур державного управління, порівняних до тих, що існують у країнах Європейського Союзу [12, с. 118-120].

Відтак метою реформи було підвищення ефективності та результативності діяльності державного управління, а також виконання державних послуг та управління фінансами на місцевому (повітовому) та регіональному (воєводському) рівнях. Основні передумови реформи стосувалися зміни територіального устрою держави. Одночасно, у контексті реформи, відбулася зміна системи державних фінансів, що гарантує більшу частку одиниць місцевого самоврядування у доходах держави. З точки зору завдань державного управління, реформа базувалася на деконцентрації та децентралізації. Було запроваджено новий розподіл повноважень між центральною та місцевою державною адміністрацією та між органами окремих рівнів основного поділу держави. Обсяг завдань, покладених на повіти та воєводства, мав відповідати їх територіальній юрисдикції. На повітове самоврядування покладалося виконання надгмінних завдань. До обов'язків воєводського самоврядування входять: робота для поступового (цивілізаційного) розвитку регіону та надання мешканцям вузькоспеціалізованих державних послуг. Критерії відокремлення основних підрозділів були визначені у ст. 15 Конституції Республіки Польща. Відповідно до нього основний територіальний поділ держави має враховувати соціальні, економічні чи культурні зв'язки та здатність виконувати суспільні завдання [10].

Слід зауважити, що ступінь незалежності сучасного польського місцевого самоврядування та його роль у виконанні завдань на користь суспільства певною мірою ілюструють економічні чинники – участь органів місцевого самоврядування в загальних державних видатках та їхня частка в громадських доходах. На підставі даних Євростату видно, який саме відсоток ВВП певної країни становлять витрати всього державного управління, а який – витрати місцевих органів влади. Зокрема, частка державних витрат у ВВП окремих країн у 2021 році була різною – найвищою у Франції (59,2%), найменшою – в Ірландії (24,9%). Що стосується видатків, які здійснюються місцевою владою, то найвищий рівень зафіксований у скандинавських країнах: Данії (33,6%), Швеції (24,8%), Фінляндії (22,7%) та Норвегії (16,3%). Польща в цьому рейтингу посіла сьоме місце з результатом 14,2%. Подібно до видатків

формується показники щодо державних надходжень, отриманих органами місцевого самоврядування в окремих європейських країнах. Найвищі вони в скандинавських країнах: Данії (33,7%), Швеції (25,4%), Фінляндії (22,3%) і Норвегії (16%). У випадку Польщі вони становлять 14,9%, що є шостим результатом серед країн-членів ЄС [13].

Порівняння показників Польщі та інших країн ЄС свідчить, що на економічному рівні органи місцевого самоврядування у Республіці Польща займають важливе місце в організації управління та виконанні суспільних завдань. Однак, на нашу думку, із наведених даних не слід робити поспішного висновку, що спосіб формування польських одиниць і органів місцевого самоврядування є результатом того, що місцева влада залишається, з одного боку, суб'єктом публічної влади, а з іншого – інституцією, яка ризикує бути підпорядкованою державній адміністрації, котра часто розглядає її як політичну конкуренцію або як суб'єкт, що має діяти в рамках державних адміністрацій.

Саме тому із моменту створення гмін точиться постійна дискусія щодо відповідності пропорцій між завданнями, покладеними на органи місцевого самоврядування, та джерелами їх фінансування. Однак наявність конфлікту між центральною та місцевою владою не завжди повинна мати негативні наслідки. Це може призвести до створення балансу між двома адміністраціями таким чином, щоб запобігти домінуванню однієї з них або контролю над усіма справами особи однією з них. Позитивним ефектом вищезазначених суперечностей може бути також явище конкуренції між якістю послуг, що надаються місцевою владою та центральною владою.

Отже, у Польщі законодавство, що формує місцеве самоврядування, відповідає загальним системним принципам, які внесені до Конституції Республіки Польща 1997 року. В формуванні відносин між місцевою владою та урядом держава має сильнішу позицію. Вона має монополію на прийняття нормативних актів, які є загальними для всієї країни, включно з тими, що визначають організацію та принципи фінансування органів місцевого самоврядування. Відповідно до принципів, викладених у Конституції Республіки Польща, урядова партія може суттєво впливати на позицію місцевого самоврядування, формуючи, серед іншого, виборче законодавство місцевого самоврядування, перелік власних доходів місце-

вого самоврядування, обсяг власних і доручених завдань, правила нагляду або майно місцевого самоврядування. Місцева влада, у свою чергу, впливає на створення правового порядку [14, с. 12-14].

Додатково, в контексті сучасних дискусій, зазначмо, що динамічні зміни у сфері цифрових технологій та розвиток е-урядування змінюють форму відносин між адміністративним апаратом (владою та місцевим самоврядуванням) та громадянином. З появою можливості громадянам врегулювати справи за допомогою цифрових технологій, ймовірним є зникнення поділу на державні органи (наприклад, податкова, установа соціального страхування) та органи місцевого самоврядування. Різниця між ними зводиться до вибору інших вкладок на веб-сайті. Саме офіційний державний (урядовий) апарат обслуговує заявників у електронному вигляді ефективніше та має краще розвинені цифрові інструменти для обслуговування клієнта, ніж сайт місцевої влади. Це пов'язано з непорівнянними фінансовими можливостями обох адміністрацій та масштабами розглядуваних справ. Такий стан може призвести до значної різниці в якості обслуговування споживачів, що надається центральною та місцевою адміністрацією. Це, в свою чергу, може призвести в майбутньому до появи суспільних очікувань щодо єдиної електронної системи діловодства та простоти ведення справ незалежно від типу офісу. Ми припускаємо, що ці фактори можуть також вплинути на традиційне сприйняття відносин між місцевою владою та урядом.

Означені особливості правового регулювання механізму функціонування інституту місцевого самоврядування у Республіці Польща видаються доцільними для використання в новітніх українських реаліях. Польський досвід активно використовувався українським законодавцем при започаткуванні реформи децентралізації. Апробовані у польських умовах алгоритми її проведення широко вивчалися представниками органів державної влади і органів місцевого самоврядування всіх рівнів, стали предметом численних наукових заходів і експертних обговорень, регулярних зустрічей науковців обох країн у різних форматах. Використання практики вступу до ЄС, що стала предметом наукових розвідок, дало б змогу уникнути низки проблем та оптимізувати цей процес.

Вважаємо, що в Україні створена загалом змістовна національна модель місцевого самоврядування, яка закріплена норматив-

но-правовими актами. Конституція України, визнаючи народ “носієм суверенітету і єдиним джерелом влади”, проголошує, що “народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” (частина друга статті 5) [15]. Це засадниче положення конкретизується приписом статті 69, за яким народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії.

Конституція України визначає засади територіального устрою держави (статті 132–134, пункт 13 частини першої статті 92), статус місцевого самоврядування (статті 140–142), компетенцію його органів (статті 143, 144) та місцевих державних адміністрацій (стаття 119) [15], що є базовими для проведення реформи децентралізації. Конституційні норми та приписи конкретизовані у Законі України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”, який встановив право громад на об’єднання, загальний спосіб його здійснення та основні засоби державного стимулювання об’єднаних процесів [16], Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [17] та ін.

Статтю 2 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” 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” [17].

Згідно із внесеними до статті 5 цього Закону змінами внаслідок здійснення 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 гро-

мади 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 [17]. Відтак в Україні створена цілісна модель місцевого самоврядування.

Чималий масив підзаконних нормативно-правових актів щодо створення та діяльності спроможних територіальних громад прийнято Кабінетом Міністрів України, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Центральна виборча комісія здійснює організацію та проведення, нормативне та консультативно-методичне забезпечення виборів новоутворених громад.

Однак численні зміни до Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” (з часу його прийняття у 1997 році вже ухвалено 161 Закон України про внесення змін до нього та низка законопроектів чекає свого розгляду Верховною Радою України), значний масив нерідко неузгоджених підзаконних нормативно-правових актів також не створили необхідних умов для вдосконалення системи територіальної організації влади. Як наслідок, зберігаються суттєві відмінності між конституційним та фактичним статусом місцевого самоврядування. Збільшення впливу і ролі місцевих рад суттєво нівелюється надмірною політизацією їх діяльності, жорстким протистоянням депутатських фракцій і груп, які сформовані здебільшого за партійним принципом внаслідок застосування на місцевих виборах пропорційної виборчої системи, що часто дезорганізує їх конструктивну роботу. Спостерігається правовий нігілізм у здійсненні своїх повноважень місцевими органами виконавчої влади, що порушує загалом систему функціонування виконавчої влади у державі. Чимало громадян штучно усунуто від участі у вирішенні проблем громад через епізодичність та неефективність використання законодавчо закріплених форм безпосередньої демократії, зокрема місцевих референдумів.

За цих умов перспективи формування і функціонування ефективної системи територіальної організації влади значною мірою пов’язані з істотним розширенням застосування форм народного волевиявлення, безпосереднього залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення у межах Конституції та законів України. Саме місцевий референдум дозволяє вирішувати

й найбільш гострі, важливі питання локального (місцевого) значення, за винятком тих, з яких відповідно до Конституції України проведення референдуму не допускається.

Порівняльний аналіз особливостей української національної конституційної моделі політико-правового інституту місцевого референдуму та відповідних моделей Республіки Польща, інших держав Центральної та Східної Європи дав змогу систематизувати міркування про правові підстави та політичну доцільність оновлення конституційних норм і приписів, щодо безпосереднього здійснення муніципальної влади територіальною громадою та сформулювати конкретні пропозиції про внесення відповідних змін до чинної Конституції України [18].

Загалом процес законодавчого регулювання, як вважають політики та науковці, має позитивну тенденцію, створив правові основи об'єднавчого процесу. Дискусійним залишається питання внесення змін до Конституції України з метою завершення процесу децентралізації та її незворотності. Зауважимо, що ініціювання змін до Конституції України відбувається перманентно, з часу її прийняття. Пропоновані у попередні два десятиліття законопроекти, чи навіть оновлені варіанти Основного Закону держави, містять чимало цікавих і прийнятних новел, які, однак, так і залишалися проектами і, очевидно, нині можуть розглядатися радше як пам'ятки політико-правової думки. Реальні шанси бути втіленими в Конституції України, поза суперечливістю змісту та потреби їх прийняття, мають проекти, що ініційовані упродовж 2019-2022 років. Правові підстави та доцільність їх різні, проте безперечною є політична вмотивованість.

Показово, що вже у перший день роботи новообраної Верховної Ради України Президент України В. О. Зеленський подав сім законопроектів про внесення змін до Конституції України, ще один – у грудні 2019 року. На відміну від попередніх спроб дані законопроекти готувалися у закритому режимі, практично без обговорення не тільки в громадянському суспільстві, а й експертному середовищі. Не вирізняється дискусійністю й їх прийняття в першому читанні. Значною мірою це зумовило отриманий владою результат – тільки два законопроекти можуть бути реалізовані, три – отримали негативний висновок Конституційного Суду України, один (щодо децентралізації) – відкликаний. 13 грудня 2019 року Президент

України В. Зеленський зареєстрував «Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)». Початковий варіант проекту викликав шквал критики в суспільстві та європейських політиків, і його відправили на доопрацювання. Оновлений законопроект внесений Президентом України до парламенту 27 грудня, але вже 17 січня 2020 року взагалі відкликаний суб'єктом подання [19]. Відомо, що новий варіант законопроекту щодо децентралізації, підготовлений Кабінетом Міністрів України 2020 року, пройшов внутрішнє обговорення, але так і не був внесений до парламенту, як з правових, так і політичних підстав.

Із запропонованих новел, очевидно, доцільним є запропоноване у законопроекті «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» № 2598, більш широке визначення місцевого самоврядування, яке передбачає не лише «право», а й «спроможність» громади. Порівняно з чинною редакцією статті 140 Конституції України таке визначення максимально близьке до сформульованого у Європейській Хартії місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання та управління суттєвою часткою публічних справ, під власну відповідальність, в інтересах місцевого населення» [20].

Стовідсоткове покриття території держави територіальними громадами планували завершити навесні 2020 року. Оскільки конституційний законопроект був відкликаний, то це зумовило прийняття Верховною Радою України 16 квітня 2020 року змін до Закону України «Про місцеве самоврядування», якими Кабінету Міністрів України надано право приймати рішення щодо визначення адміністративних центрів територіальних громад та територій громад, а також подавати до Верховної Ради України проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів [21]. Додатковою підставою стала складність продовження формування спроможних територіальних громад на засадах добровільності через запровадження карантину та надзвичайної ситуації на всій території держави.

12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України видав розпорядження, якими затвердив по кожній з областей 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. Загалом створено 1469 (у тому числі 31 територіальна громада знаходилась на тимчасово окупованих територіях України, без урахування міст із спеціальним статусом Києва і Севастополя, створення територіальних громад на території Автономної Республіки Крим передбачено після її деокупації) [22]. 17 липня 2020 року Верховна Рада України прийняла постанову «Про утворення та ліквідацію районів», скоротивши кількість районів з 490 до 136 [23]. Прийняття цих законодавчих актів та їх реалізація призвела до запровадження нової системи адміністративно-територіального устрою й проведення місцевих виборів восени 2020 року на новій територіальній основі районів та громад, чому не завдила й пандемія COVID-19. Однак недосконалість законодавчого забезпечення ускладнює реформування субрегіонального рівня територіального устрою. Неефективною виявилась і діяльність політичних партій та інститутів громадянського суспільства щодо усвідомлення громадами доцільності добровільного об'єднання.

Низку проблем правової регламентації місцевого самоврядування зафіксовано у виданні Центру політико-правових реформ «Зелена книга конституційної реформи в Україні» 2021 року за результатами обговорень Парламентської експертної робочої групи з питань конституційного реформування. Зокрема, йдеться про повноваження парламенту щодо призначення позачергових виборів до органів місцевого самоврядування (пункт 30 статті 85 Конституції України), що на практиці часто призводить до політичного відтягування дат таких виборів, фактично позбавляючи громадян права вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування. Не існує жодної відповідальності, крім політичної, за подібні прояви бездіяльності парламенту. Визначені статтями 118 та 119 Конституції України повноваження місцевих державних адміністрацій на практиці пересікаються з повноваженнями органів місцевого самоврядування. Делегування повноважень теж є малоефективним інструментом реалізації державної політики на місцях. Повноваження, передбачені пунктами 3, 4, 5, 7 статті 119, на практиці можуть мати труднощі в їх реалізації, оскільки тут пересікаються інтереси органів місцевого самоврядування. Незрозуміло, чи повноваження, передбачене пунктом 2

статті 119, стосується нагляду за законністю діяльності органів місцевого та регіонального самоврядування [24, с. 29, 35].

Отже, використання на практиці напрацьованих підходів дало змогу загалом провести реформування місцевого самоврядування на нових засадах. Невизначеність оновлення конституційних норм певною мірою об'єктивує перспективи прийняття важливих для завершення формування територіальних громад і процесу децентралізації загалом законів України «Про засади адміністративно-територіального устрою України», «Про державний нагляд за законністю рішень органів місцевого самоврядування», «Про місцевий референдум», оновлення Виборчого кодексу України щодо місцевих виборів, законів України «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», внесення необхідних змін до Податкового та Бюджетного кодексів тощо. Важливим є оновлення чи прийняття нових статутів територіальних громад. Прийняття змін до Конституції України та інших нормативно-правових актів, з обов'язковим широким обговоренням в експертному середовищі, дало б змогу завершити у повному обсязі процес формування спроможних територіальних громад в Україні.

Таким чином, попри незавершеність реформи, існуючі істотні проблеми й виклики в умовах зовнішньої агресії російської федерації, оскільки йдеться про саме існування Української держави, територіальна цілісність та суверенітет якої опинилися під загрозою знищення, а також перманентних системних проблем внутрішньодержавного розвитку, широку критику в політикумі та суспільному загалі, створена система місцевого самоврядування є дієздатною та стійкою. Її розбудова базується на національних традиціях народоправства, а також широкому застосуванні досвіду європейських держав, де децентралізація втілюється на практиці після Другої світової війни та довела свою ефективність. Досвід Республіки Польща виявився найбільш прийнятним і використаним в українських реаліях. Принципово важливим вважаємо те, що пропонувані суб'єктами права законодавчої ініціативи зміни мають проходити якомога ширше обговорення на національному та міжнародному рівнях. При цьому недоцільним є механічне виконання рекомендацій чи перенесення зарубіжного досвіду на національний ґрунт.

1. Korczak Jerzy, Lisowski Piotr, Ostapki Adam. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Nr. 4. Wrocław, 2020. S. 1–560.

2. Janosiewicz Waldemar. Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny. *Homo Politicus*. Vol. 13. Warszawa, 2018. S. 7-21.

3. Marak Katarzyna. Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna. *Acta Universitatis Wratislaviensis*. No 3109. Przegląd Prawa i Administracji. Vol. LXXIX. Wrocław, 2009. S. 121-144.

4. Bigo Tadeusz. Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa, 1928. 226 s.

5. Panejko Jerzy. Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Paryż: [s.n.], 1926. 132 s.

6. 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.

7. Swianiewicz Pawel. 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. URL: <https://academic.oup.com/edited-volume/38592/chapter-abstract/334659440?redirectedFrom=fulltext&login=false>.

8. Opilowska Elżbieta. 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.pdf>.

9. Jakubek-Lalik Jowanka. 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. URL: <https://astanahubjournal.org/index.php/ijcsrp/article/view/122>.

10. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. Nr 78. Poz. 483. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483>.

11. Strzelecki Michał. Polityczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku. *20 lat reformy samorządu terytorialnego. Próba ewaluacji*, red. A. Fordoński, A. Lewandowski, G. Radomski. Płock, 2019. S. 25-59.

12. Majer Piotr, Urbanek Andrzej. *Bezpieczeństwo społeczne. Ewolucja, instytucje, zagrożenia*. Warszawa, 2016. 244 s.

13. *Офіційний вебсайт Євростату – EUROSTAT*: URL: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu>.

14. Gawłowski Robert. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współudziału w rządowym procesie decyzyjnym. *Samorząd Terytorialny*. Nr 12. Warszawa, 2015. S. 5-14.

15. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141; поточна ред. від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

16. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02. 2015 р. № 157-VIII. ВВР. 2015. № 13. Ст. 91; поточна ред. від 14.05.2020. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

17. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997

- p. № 280/97-ВР. ВВР. 1997. № 24. Ст. 170; поточна ред. – Ред. від 19.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
- 18.** Derevianko S., Derevianko O. Models of local referendum according to the constitutions of Ukraine and countries of Central and Eastern Europe: comparative-typological characteristics. *Samorząd terytorialne w Konstytucjach wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej: Zarys problematyki* / Redakcja Iwona Lasek-Surowiec. Chelm, 2018. S. 87–101.
- 19.** Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади). Внесений Президентом України В. Р. Зеленським 13.12.2019 р. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67644.
- 20.** Європейська хартія місцевого самоврядування (м. Страсбург, 15 жовтня 1985 року). Офіц. переклад. *Офіційний вісник України*. 2015. 3 квітня. № 24.
- 21.** Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад: Закон України від 16.04.2020 р. № 562-IX. ВВР. 2020. № 35. Ст. 259; поточна ред. від 23.07.2020. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n15>.
- 22.** 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>.
- 23.** Про утворення та ліквідацію районів: Постанова Верховної Ради України від 17.07.2020 р. № 807-IX. ВВР. 2020. № 33. Ст. 235. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>.
- 24.** Зелена книга конституційної реформи в Україні. Київ: Центр політико-правових реформ, 2021. 35 с. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/Projekt-Zelenoi-knyhy.pdf>

References

1. Korczak Jerzy, Lisowski Piotr, Ostapski Adam. *Ustrój samorządu terytorialnego w Polsce*. Prace Naukowe Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Nr. 4. Wrocław, 2020. S. 1–560.
2. Janosiewicz Waldemar. Samorząd terytorialny w Polsce – zarys historyczny. *Homo Politicus*. Vol. 13. Warszawa, 2018. S. 7-21. 3. Marak Katarzyna. Ustrój, zadania samorządu terytorialnego oraz gospodarka komunalna. *Acta Universitatis Wratislaviensis*. No 3109. Przegląd Prawa i Administracji. Vol. LXXIX. Wrocław, 2009. S. 121-144.
4. Bigo Tadeusz. Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego. Warszawa, 1928. 226 s.
5. Panejko Jerzy. Geneza i podstawy samorządu europejskiego. Paryż: [s.n.], 1926. 132 s.
6. 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.
7. Swianiewicz Pawel. 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. URL: <https://academic.oup.com/edited-volume/38592/chapter-abstract/334659440?redirectedFrom=fulltext&login=>

false. **8.** Opilowska Elżbieta. 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.pdf>. **9.** Jakubek-Lalik Jowanka. 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. URL: <https://astanahubjournal.org/index.php/ijcsrp/article/view/122>. **10.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*. Nr 78. Poz. 483. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu19970780483>. **11.** Strzelecki Michał. Polityczne aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego w Polsce po 1989 roku. *20 lat reformy samorządu terytorialnego. Próba ewaluacji*, red. A. Fordoński, A. Lewandowski, G. Radomski. Płock, 2019. S. 25-59. **12.** Majer Piotr, Urbanek Andrzej. *Bezpieczeństwo społeczne. Ewolucja, instytucje, zagrożenia*. Warszawa, 2016. 244 s. **13.** *Ofitsiyni vebсайт Yevrostatu – EUROSTAT*: URL: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu>. **14.** Gawłowski Robert. Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego – od konsultacji do współdziałania w rządowym procesie decyzyjnym. *Samorząd Terytorialny*. Nr 12. Warszawa, 2015. S. 5-14. **15.** Konstytucja Ukrainy: Pryniata na p'iatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 r. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy (dali – VVR)*. 1996. № 30. St. 141; potochna red. vid 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>. **16.** Pro dobrovilne ob'iednannia terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 05.02. 2015 r. № 157-VIII. VVR. 2015. № 13. St. 91; potochna red. vid 14.05.2020. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19>. **17.** Pro mistseve samovriaduvannia v Ukraini: Zakon Ukrainy vid 21.05.1997 r. № 280/97-VR. VVR. 1997. № 24. St. 170; potochna red. vid 19.11.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>. **18.** Derevianko S., Derevianko O. Models of local referendum according to the constitutions of Ukraine and countries of Central and Eastern Europe: comparative-typological characteristics. *Samorząd terytorialne w Konstytucjach wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej: Zarys problematyki / Redakcja Iwona Lasek-Surowiec*. Chelm, 2018. S. 87–101. **19.** Projekt Zakonu pro vnesennia zmin do Konstytucii Ukrainy (shchodo detsentralizatsii vlady). Vnesenyi Prezydentom Ukrainy V. R. Zelenskyim 13.12.2019 r. № 2598. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/webproc4_1?pf3511=67644. **20.** Yevropeiska khartiia mistsevoho samovriaduvannia (m. Strasburh, 15 zhovtnia 1985 roku). Ofits. perekład. *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*. 2015. 03 kvitnia. № 24. **21.** Pro vnesennia zmin do deiaknykh zakoniv Ukrainy shchodo vyznachennia terytorii ta administratyvnykh tsentriv terytorialnykh hromad: Zakon Ukrainy vid 16.04.2020 r. № 562-IX. VVR. 2020. № 35. St. 259; potochna red. vid 23.07.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/562-20#n15>. **22.** Te, choho nikoly ne bulo v Ukraini: Uriad zatverdyv adminterustrii bazovoho rivnia, shcho zabezpechyt povsiudnist

mistsevoho samovriaduvannia. Detsentralizatsiia daie mozhlyvosti. 12.06.2020. URL: <https://decentralization.gov.ua/admin/articles/12533.html>. **23.** Pro utvorennia ta likvidatsiiu raioniv : Postanova Verkhovnoi Rady Ukrainy vid 17.07.2020 r. № 807-IX. *VVR*. 2020. № 33. St. 235. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/807-IX#Text>. **24.** Zelena knyha konstyutsiinoi reformy v Ukraini. Kyiv: Tsentr polityko-pravovykh reform, 2021. 35 s. URL: <https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2021/05/Proiekt-Zelenoi-knyhy.pdf>.

Monolatii Ivan, Derevianko Serhii. Model of local government of the Republic of Poland: experience for Ukraine

The article examines approaches to understanding the essence of local self-government as a legal and political phenomenon, its institutional design. The thesis that dominates the studies of Polish scientists is that in political opinions, and especially in political programs, it is difficult to find unequivocal answers to the question of what the local government should be and what changes it should be aware of.

The problems of legal regulation and functioning of the system of territorial organization of power in the Republic of Poland are analyzed – the basis of the state system and the institution of independent autonomy, which serves the decentralization of the state, acts in accordance with the law and within the limits of national law. At the same time, modern political discourses of the research problem confirm that the reform of local self-government in 1998 reproduced the spirit of pluralism of views based on the already acquired experience of decentralization. Until then, the functioning system of public administration, based on centralization, was actively criticized by political circles for the chaotic and feeble nature of the distribution of tasks and powers between the state administration and local self-government, as well as for the impossibility of citizens' influence on politics, the exercise of which power, as well as messages. civil control over the activities of state administration bodies.

The legislation forming local self-government corresponds to the general systemic principles included in the 1997 Constitution of the Republic of Poland. The state has a stronger position in shaping relations between local authorities and the government. It has a monopoly on the adoption of normative acts that are common to the entire country, exclusively with those that launch the organization and principles of financing of local self-government bodies.

Emphasis is placed on the expediency of using the Polish experience to improve the national model of local self-government in Ukraine, its components are presented, and an assessment is made regarding the expediency of making changes to the current legislation. in Ukraine, a generally meaningful national model of local self-government has been created, which is established by current legal acts. However, numerous changes to the current Law of Ukraine “On Local Self-Government in Ukraine”, a significant array of often inconsistent sub-legal normative legal acts also did not create serious conditions for improving the system of territorial organization of power.

The uncertainty of the addition of constitutional norms to a certain extent objectifies the prospects of adoption, important for the completion of the formation of territorial communities and the process of decentralization in general, of the Laws of Ukraine “On the principles of the administrative and territorial system of Ukraine”, “On state supervision of the legality of decisions of local self-government bodies”, “On local referendum”, amendments to the Electoral Code of Ukraine regarding local deputies, Laws of Ukraine “On local self-government”, “On service in local self-government bodies”, “On local state administrations”, amendments to the Tax and Budget Codes, etc. It is important to amend or adopt new Statutes of territorial communities.

Key words: decentralization, european integration, constitution, local self-government, modeling, political institutions.