

**Бартош С. В.**

аспірант НДФІ ДННУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна, chief\_editor@ukr.net

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9491-991X>**ПОЛЬСЬКИЙ ДОСВІД УСПІШНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ:  
ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТ**

**Анотація.** *Визначено, що децентралізація є процесом, характерним для багатьох країн світу, який забезпечує беззаперечні переваги в управлінні державою: ефективність, транспарентність, субсидіарність. Розглянуто досвід децентралізації у Польщі, що може бути корисним для України з низки причин, зокрема через трирівневий адміністративно-територіальний устрій, подібні площу території та чисельність населення та ін. Проаналізовано окремі аспекти децентралізації державних фінансів у Польщі, що ґрунтується на законодавчій та потужній теоретичній базі, виявлено, що, попри очевидні здобутки, дотепер остаточно не збалансовано розподіл видаткових і дохідних повноважень органів місцевого самоврядування різного рівня. Наголошено на тому, що успішне запровадження децентралізації потребує формування єдиного центру управління реформою, координації дій на регіональному рівні. Зроблено висновок, що при використанні польського досвіду варто враховувати і його негативні аспекти, аби не припуститися подібних помилок.*

**Ключові слова:** децентралізація, децентралізація державних фінансів, органи місцевого самоврядування, державний та місцеві бюджети.

Табл. 1. Літ. 27.

**Serhii Bartosh**

SESE "The Academy of Financial Management", Kyiv, Ukraine, chief\_editor@ukr.net

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9491-991X>**POLISH EXPERIENCE OF SUCCESSFUL DECENTRALIZATION:  
FINANCIAL ASPECT**

**Abstract.** *The article identifies that decentralization is a process that is characteristic of many countries of the world, which provides undeniable benefits to the government: efficiency, transparency, and subsidiarity. The purpose of the article is to investigate the processes of decentralization in Poland, in particular the financial aspect, its results and the possibilities of taking into account relevant experience in domestic conditions. The experience of decentralization in Poland considered can be useful for Ukraine for a number of reasons, in particular through a three-tier administrativeterritorial structure, a similar territory and population size, etc. It is found that the conditions under which the decentralization of Poland and the centralization of Ukraine took place are similar, despite some differences. Some aspects of the decentralization of public finances in Poland are analyzed, based on a legislative and powerful theoretical base, and the main stages of this process are outlined. The ambiguous nature of such decentralization related to the contradictions of endogenous and exogenous nature, including those caused by different approaches to this issue, is highlighted. The constitutional nature of the powers assigned to the different levels of the local self-government is clarified, which, however, does not guarantee a balance between the distribution of expenditure and revenue powers. It is emphasized that a successful implementation of decentralization requires the formation of a single center for reform management and coordination at the regional level. It is concluded that, when using the Polish experience, one should also take into account its negative aspects in order not to make such mistakes.*

© Бартош С. В., 2019

Key words: decentralization, decentralization of public finances, local governments, state and local budgets.

JEL classification: H72, H73, H77.

**Бартош С. В.**

аспірант НИФИ ГУНУ "Академія фінансового управління", Київ, Україна

## ПОЛЬСКИЙ ОПЫТ УСПЕШНОЙ ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ: ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ

**Аннотация.** *Определено, что децентрализация является процессом, характерным для многих стран мира, который обеспечивает неоспоримые преимущества в управлении государством: эффективность, транспарентность, subsidiarность. Рассмотрен опыт децентрализации в Польше, который может быть полезным для Украины по ряду причин, в частности вследствие трехуровневого административно-территориального устройства, подобных площади территории и численности населения и т. п. Проанализированы отдельные аспекты децентрализации государственных финансов в Польше, основанной на законодательной и мощной теоретической базе, выявлено, что, несмотря на очевидные достижения, до сих пор окончательно не сбалансировано распределение расходных и доходных полномочий органов местного самоуправления разного уровня. Отмечено, что успешное внедрение децентрализации требует формирования единого центра управления реформой, координации действий на региональном уровне. Сделан вывод, что при использовании польского опыта следует учитывать и его негативные аспекты, чтобы не допустить подобных ошибок.*

**Ключевые слова:** децентрализация, децентрализация государственных финансов, органы местного самоуправления, государственный и местные бюджеты.

Наприкінці ХХ ст. у багатьох країнах розпочалися процеси децентралізації окремих державних функцій, які відбувалися в різних формах. Економічні причини децентралізації насамперед зумовлені тим, що виконання певних функцій на національному або регіональному рівні може спричинити великі витрати, тоді як на місцевому рівні їх здійснення є дешевшим і зручнішим для отримувачів. Серед її переваг зазвичай виокремлюють:

- ефективність: підвищення адміністративної та економічної ефективності розподілу обмежених ресурсів завдяки кращому врахуванню місцевих потреб;
- прозорість: чіткий зв'язок між коштами, сплаченими платниками податків, і рівнем послуг, наданих на місцевому рівні;
- субсидіарність: передання повноважень на найнижчий рівень, де послуги можуть надаватися з максимальною ефективністю, та ін.

Децентралізація розглядається як один із важливих елементів розвитку демократії в Європейській хартії місцевого самоврядування, ухваленій Радою Європи в 1985 р. [1]. Зокрема, місцеве самоврядування означає право та спроможність органів місцевого самоврядування (ОМС) регламентувати істотну частину публічних справ і керувати нею, діючи в межах закону, відповідно до своєї компетенції та в інтересах населення (п. 1 ст. 3). Публічна влада переважно здійснюється органами влади, найближчими до громадянина (п. 3 ст. 4). ОМС мають право в рамках національної економічної полі-

тики отримувати достатні власні фінансові ресурси, якими можуть вільно розпоряджатися в межах своїх функцій (п. 1 ст. 9). Частина доходів ОМС повинна надходити за рахунок місцевих зборів і податків, ставки яких ці органи встановлюють згідно з нормами, визначеними законом (п. 3 ст. 9).

Діапазон функцій, переданих місцевим органам влади, поступово розширюється. Можна виокремити функції, які є типовими для різних країн: місцевий розвиток; планування землекористування; охорона природного та антропогенного середовища; житлове будівництво; водопостачання; каналізація; місцеві дороги й зони громадського користування; місцевий громадський транспорт; пожежна охорона; місцева громадська безпека; початкова освіта, включно з дошкільною; охорона здоров'я; соціальні послуги; культурно-спортивна діяльність; бібліотеки і центри культури та ін.

Для України, де процеси децентралізації не закріплені конституційно, корисним є врахування (зважаючи на національну специфіку) досвіду Польщі – як історично близької країни, подібної за розміром території і чисельністю населення, що переживала складні політичні та соціально-економічні трансформації протягом останніх 20 років ХХ ст.

Загалом питанням децентралізації приділяється значна увага вітчизняними науковцями, зокрема ДННУ “Академія фінансового управління” [2–4]. Різноманітні аспекти децентралізації у Польщі та можливості врахування її досвіду під час відповідних процесів в Україні також широко висвітлюються вченими і практиками [5–9]. Заслуговує на увагу потужний доробок польських дослідників, котрі працюють над окресленою проблемою понад чверть століття [10–15]. Водночас, попри значну джерельну базу, узагальнення та аналізу потребують окремі питання децентралізації в Польщі, її наслідки, перенесення польського досвіду на вітчизняний ґрунт.

Мета статті – аналіз процесів децентралізації у Польщі, зокрема фінансової, її результатів і можливостей врахування відповідного досвіду у вітчизняних реаліях.

Умови, в яких відбувається реформа децентралізації в Україні, та ті, в яких формувалася сучасна система самоврядування у Польщі, не мають істотної різниці, хоч і характеризуються певними розбіжностями [8]:

1. Важливою відмінністю є те, що Польща – парламентська, а Україна – парламентсько-президентська республіка: це може впливати на механізми ухвалення рішень під час проведення реформ та на вагу центрів їх прийняття.
2. Моделі місцевого самоврядування та територіальної організації влади в обох країнах подібні: вони базуються на принципах підтримки децентралізації владних відносин, а інститут самоврядування є основою політичного устрою, складником громадянського суспільства.
3. Адміністративно-територіальний устрій України та Польщі майже ідентичний і базується на трирівневій системі: область/воєводство, район/повіт, громада/гміна – як базова одиниця, до складу якої входять один або кілька населених пунктів.
4. Системи управління України (принаймні на рівні, що декларується органами влади) та Польщі визначають місцеве самоврядування як суб'єкт

здійснення публічної влади, підтримують баланс між централізацією і децентралізацією в системі управління державою, закріплюють існування моделі, заснованої на двох підсистемах: місцевого самоврядування, що ґрунтується на принципі децентралізації, та урядової адміністрації, яка діє на засадах централізації.

5. Ключова відмінність систем місцевого самоврядування – наявність державної адміністрації (інститут префекта у Польщі) в Україні на рівні як області, так і району. У Польщі державна адміністрація функціонує лише на рівні воєводства.

Запровадження місцевого самоврядування розпочалося в Польщі в 1980-х роках, а в 1992 р. було ініційовано систему самоврядування на рівні районів (повітів) і розпочато роботу над реформуванням адміністративно-територіального поділу країни. Зокрема, до повноважень міст передано окремі функції центральної адміністрації, крім того, передбачалося, що пізніше ці повноваження отримають самоврядні повіти. Було підготовлено кілька варіантів нового адміністративно-територіального поділу на рівні воєводств, число яких мало істотно скоротитись. Владні повноваження і відповідальність планувалося децентралізувати. Однак унаслідок політичної кризи першої половини 1990-х років плани реформи було відтерміновано [16].

Водночас тривала реалізація Міської пілотної програми реформи публічної адміністрації, яка діяла в 40 містах. Їм було делеговано певні повноваження зі сфери центральної адміністрації, причому їх рівень не був однаковим. Це дало змогу сконцентруватися на підготовці модельних рішень, пізніше покладених в основу реформи повітів. У 1996 р. Міську пілотну програму замінили законом про зміну компетенції деяких міст і міських сфер публічних послуг [17], а пілотні проекти стали впроваджувати на сільських територіях. Після зміни влади, завдяки тому, що протягом 1993–1997 рр. прихильники продовження реформи децентралізації підготували теоретичну, правову й практичну базу для запровадження самоврядування на рівні повітів і воєводств, уряд у максимально стислі терміни підготував і вніс на розгляд парламенту пакет відповідних законів. Вони набрали чинності з 1 січня 1999 р.

Масштаб нового етапу реформи децентралізації був значно ширшим, ніж при запровадженні самоврядних громад у 1989–1990 рр. Було ліквідовано 49 адміністративних органів управління воєводств, натомість створено 16 органів урядової адміністрації, підпорядкованих прем'єр-міністру, в нових, укрупнених воєводствах. Потім було ліквідовано 287 державних адміністрацій у повітах, а замість них створено 372 одиниці самоврядування [16].

Питання адміністративно-територіального поділу держави взагалі викликало бурхливі дискусії. Найбільшими противниками змін були працівники апарату органів влади, які планувалося ліквідувати або реорганізувати. Варто зауважити, що це питання є актуальним і для України, адже адміністративно-територіальний поділ, сформований за радянських часів, не має під собою жодного підґрунтя – ні історичного, ні політичного, ні соціально-економічного.

Жителі міст – центрів воєводств, які планувалося ліквідувати, боялися погіршення доступу до послуг громадського характеру. У підсумку уряд був

змушений піти на компроміси, наприклад, кількість нових воєводств з планованих 12 було збільшено до 16.

Запровадження в життя другого етапу польської реформи самоврядування створило стабільну й ефективну модель державного управління, що базується на принципі субсидіарності. Система незалежного самоврядування охоплює три рівні: гміна (територіальна громада) – повіт – воєводство. Середній повіт у Польщі нараховує близько 83 тис. жителів, а найменший – 22 тис. Усього в країні нині налічується 380 повітів, з них 314 – земські та 66 – міські (більші міста отримали одночасно права повітів) та 2478 гмін [8].

Отже, з одного боку, в Польщі було створено три рівні незалежного самоврядування з чітким розподілом повноважень і незалежними бюджетами. Їм передали права й обов'язки надання ключових публічних послуг, а також соціально-економічного розвитку територій. З другого боку, зберігся потужний центральний державний апарат, який має представництва в регіонах, проте концентрується на встановленні формальних правил і контролі за дотриманням законодавства та стандартів.

Серед польських науковців сформувався консенсус щодо визнання пріоритетного характеру фінансових аспектів децентралізації державних повноважень: “Принцип децентралізації означає не тільки процес передачі повноважень державних органів вищого рівня до підрозділів нижчого рівня, а й передачу коштів, які є в розпорядженні підрозділів вищого рівня для виконання завдань підрозділам нижчого рівня” [18, с. 133]. Отже, децентралізація завдань державного управління в його системному вимірі має супроводжуватися децентралізацією у підрозділах державних фінансів [15].

Децентралізація державних фінансів проявляється у двох вимірах: якісному та кількісному. Якісний вимір характеризується обсягом фінансових повноважень, переданих державою. Ключова роль належить суб'єктивному праву ОМС на нагромадження коштів та пов'язані з ними гарантовані законодавством можливості використання примусових і наглядових заходів, зокрема вжиття юридичних дій проти рішень, що порушують передання повноважень. Гарантії судового контролю означають, що будь-які суперечки, котрі можуть виникнути в цьому контексті між органом державної влади та ОМС, будуть вирішуватися незалежним судом. У кількісному плані децентралізація державних фінансів зводиться до розподілу завдань між державою та місцевою владою, ідеться насамперед про розподіл джерел доходів між цими економічними агентами та визначення компетенції самостійно приймати рішення стосовно витрат, пов'язаних з виконанням державних функцій. Конституційні положення вимагають від законодавця створити відповідні майнові гарантії для виконання державних завдань, що належать до підрозділів місцевого самоврядування. Однак ці норми не можуть бути основою для останніх висувати вимоги про передачу певних компонентів державної власності. Тільки якщо все майно, передане певному ОМС, очевидно не адекватне завданням, які він виконує, можна говорити про порушення польської Конституції [12].

Як обов'язковий елемент фінансової децентралізації розглядається “конституційний та встановлений законом перехід компетенції децентралізова-

ному суб'єкту господарювання щодо незалежного справляння державних зборів та проведення відповідної фінансової політики, зокрема для самостійного формування витрат на основі та в межах чинного законодавства” [19, с. 40].

Щодо фінансової незалежності ОМС, то в ст. 165 Розділу II Конституції Польщі наголошено, що незалежність органів місцевого самоврядування підлягає судовому захисту. Згідно зі ст. 167 ОМС гарантується частка державних доходів відповідно до їхніх завдань, а їх доходи – це власні надходження, а також загальні субсидії й цільові субсидії з державного бюджету. Зміни обсягу завдань та компетенцій ОМС відбуваються разом із відповідними змінами в розподілі державних доходів [20].

Місцеві громади мають право на достатню кількість власних ресурсів, пропорційних їх компетенціям, передбачених Конституцією чи законом. Крім того, частина коштів гмін надходить за рахунок місцевих зборів та податків (визначених, у межах закону, самими громадами). Слабші у фінансовому плані користуються правом на захист. Крім того, з ними слід консультуватися про використання перерозподілених ресурсів. Субсидії, що надаються гмінам, у принципі, не повинні використовуватися для фінансування конкретних проектів.

Розглядаючи сферу фінансової незалежності гмін у Польщі, окремі польські науковці вважають, що в ній лише частково втілюється принцип демократичної правової держави [13]. Громади, на їхню думку, не мають повної свободи у формуванні власних доходів, особливо податків. Тому можна дискутувати, чи гарантовано їм конституційне право їх збирати, а отже, і втрачати. З формального погляду цей критерій гарантований, але обмежений зарахуванням до власних доходів частки загальнодержавних податків, на які ОМС не впливають, що загалом істотно позначається на фінансовому стані муніципалітетів. Під час встановлення переліку доходів для окремих рівнів місцевого самоврядування в Польщі, особливо щодо частки в загальнодержавних податках, обсяг фінансових ресурсів не завжди відповідав покладеним на них завданням (істотне розширення власних завдань без реальної фінансової безпеки) [21].

Дані таблиці свідчать про те, що масштаб фінансової незалежності гмін зменшується, оскільки частка їхніх власних доходів у загальних доходах скорочується [13].

Однак, попри критичні зауваження, у результаті змін на найнижчому рівні – гміни (якщо екстраполювати цю одиницю на Україну, як зазначалося, то йдеться саме про територіальну громаду) місцеве самоврядування все одно має доволі широкі права на управління та розпорядження власними ресурсами, характеризується істотними повноваженнями й відповідальністю.

Все майно і земельні ресурси передані в розпорядження гмін і є їхньою власністю (крім стратегічно важливих об'єктів). Така лібералізація стала поштовхом до розвитку ринку комунального нерухомого майна та банківських послуг для громад. За останніми законодавчо закріплено гарантовані доходи – власні надходження й трансфери з центру (зокрема, податок на нерухомість (землю, будинки та споруди); частину податку на прибуток під-

Динаміка частки власних доходів гмін у загальнодержавних доходах у Польщі, %

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Загалом	58,2	54,9	52,7	53,1	52,9	54,5	55,4	55,8	51,6	50,8
Гміни міські	68,5	65,1	62,5	62,2	60,8	62,0	62,5	62,9	60,1	59,7
Гміни сільсько-міські	51,0	48,0	46,5	47,4	48,3	50,1	51,1	51,3	45,7	44,6
Гміни сільські	39,3	36,8	35,9	37,1	38,5	40,3	41,9	42,7	37,8	36,8

**Примітка.** Серед гмін ураховано міста на правах повіту.

Джерело: *Kargol-Wasiluk A., Dziemianowicz R. I., Boltromiuk A. Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance. Optimum. Studia Ekonomiczne. 2018. Nr. 4 (94). S. 211. URL: [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7539/1/Optimum\\_4\\_2018\\_RI\\_Dziemianowicz\\_A\\_Kargol\\_A\\_Boltromiuk\\_Samodzielosc\\_finansowa.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7539/1/Optimum_4_2018_RI_Dziemianowicz_A_Kargol_A_Boltromiuk_Samodzielosc_finansowa.pdf).*

приємств на території громади; частину податку на доходи фізичних осіб, зареєстрованих у громаді; найвагоміший державний трансфер від центрального уряду – субвенція на освіту). Гміна є незалежною юридичною особою з правом захищати свої інтереси в суді (у тому числі – перед урядом). Перелік її компетенцій відкритий, тоді як воеводство позбавлене таких прав. Більшість завдань виконуються саме на рівні гмін [22].

Структурно бюджет гміни має такі параметри. 20 % – власні доходи, половина яких – доходи від нерухомості. Ці гроші теоретично мають спрямовуватись на розвиток інфраструктури. 30 % – надходження від податку на доходи фізичних осіб, що розподіляється таким чином: 38 % залишається в гмінах, 10 % – у районах, 1,5 % – у бюджеті воеводства. Щодо податку на прибуток підприємств, то 5 % податку залишається в гмінах, 1–2 % – у повітах, більш як 10 % – на рівні воеводств (адже саме воеводства насамперед займаються економічним розвитком регіону). 35 % – дотації (без зазначення цільового призначення), якими гміна може розпоряджатися самостійно. 15 % – субвенції на конкретне завдання, за виконання якого потрібно відзвітувати [23].

На доволі високий рівень фінансової самостійності гміни вказують такі дані. 85 % коштів бюджету можна використовувати без погодження з центральною владою. 20 % місцева влада заробляє сама. Важливо, що частки в податках і дотація нараховуються автоматично, за певною формулою. У разі невчасного перерахування грошей центральний уряд сплачує проценти, так само як і реципієнт сплачує у випадку заборгованості штраф у вигляді процентів [24].

Переваги децентралізації у Польщі, зокрема в контексті децентралізації державних фінансів, можна узагальнити таким чином [25].

Було зміцнено інституційний потенціал громад, що визначається як їх здатність конкурувати за зовнішні ресурси (фінансовий капітал – насамперед за зарубіжні інвестиції, людський капітал, у тому числі за залучення студентів). Цей потенціал складається з двох ключових елементів: а) здатності до залучення зовнішніх інвесторів; б) можливості отримання зовнішніх коштів на розвиток (з держбюджету або коштів ЄС). Містам і регіонам у Польщі над-

ходять значні суми з бюджету ЄС (67 млрд євро у 2007–2013 рр. і приблизно 72–75 млрд євро у 2014–2020 рр.) [25], переважно завдяки заснуванню в локальних структурах організаційних одиниць, що відповідають за абсорбцію й отримання зовнішніх коштів.

Аналогічно вирішується питання залучення зовнішніх інвесторів – в умовах децентралізації легше брати на себе ризик створення спеціальних економічних зон на території міст, а також забезпечення інституційної спроможності обслуговування інвесторів. Реформа самоврядування супроводжувалася також певною децентралізацією завдань, пов'язаною з передачею частини повноважень, що до того належали центральному уряду, місцевим громадам. Це супроводжувалося переходом досвідчених і кваліфікованих держслужбовців до новостворених муніципальних інститутів.

Децентралізація відкрила можливості для розроблення стратегій розвитку регіонів, міст, повітів і гмін знизу догори. Завдяки цьому стратегічне планування на місцях стало набагато більш індивідуалізованим і таким, що відповідає характеру конкретної спільноти. У зв'язку з цим зріс рівень економічної і суспільної раціональності рішень, прийнятих громадами (необхідність раціонального розрахунку доходів і витрат).

Індивідуалізація і висхідний характер стратегії локального розвитку (формується знизу) сприяли зростанню громадської участі та залученню жителів міст і регіонів до вирішення їхніх проблем. У Польщі поширена думка, що громадська мобілізація в муніципалітетах у таких масштабах була б неможливою без децентралізації.

Через децентралізацію посилилась конкуренція міст і регіонів між собою, що певною мірою оптимізує процеси управління (хоча не можна вважати таку конкуренцію однозначно позитивним явищем). Одним із найкращих прикладів впливу децентралізації на стимулювання змін у містах є конкурс на отримання почесної відзнаки Європейської столиці культури 2016 р. (перемогло м. Вроцлав) [25].

Децентралізація влади сприяла прогресу людського капіталу. Згідно з новими концепціями, одним із ключових факторів переходу від традиційної моделі розвитку регіонів і міст до його сучасних траєкторій вважається креативний потенціал жителів та інституцій. Талановиті громадяни стають у цій концепції ключовим ресурсом, завдяки чому (за відповідної підтримки інститутів бізнес-середовища, неурядових організацій і муніципалітетів) стає можливим динамічний розвиток місцевої/регіональної економіки, що ґрунтується на знаннях, інвестиціях у технології, культуру, науку і мистецтво. У результаті зростає додана вартість, коли інноваційний потенціал населення широко використовується для виробництва унікальних і конкурентоспроможних товарів та послуг. Їх продаж на глобальному ринку збільшувався у 1996–2005 рр. на 6,4 % щороку, досягнувши в 2005 р. вартості 425 млрд дол. США, що становило понад 3 % глобального експорту товарів і послуг [26].

Не можна, однак, не враховувати й певні негативні аспекти децентралізації. Для більшості слабзорозвинутих регіонів вона означала зростання розриву щодо найбільш успішних регіонів. Сам факт децентралізації, звісно, не спричинив безпосереднього скорочення економічного потенціалу, але через



менш ефективні інститути, слабший кадровий потенціал, а також ефект “висмоктування” найкращих людських ресурсів міськими центрами з кращою можливістю працевлаштування, неодноразово виникали ознаки стагнації. Регіони, частково позбавлені допомоги уряду (фінансовий механізм вирівнювання виявився менш ефективним, ніж очіувалося) після запровадження децентралізації стали розвиватися повільніше. На зазначені процеси наклалися, крім іншого, суспільно-економічна відсталість історичного характеру і погана “рента за місцем розташування” [25]. Безперечно, цю ситуацію можна без жодних уточнень екстраполювати на нашу країну, де ні адміністративно-територіальний поділ, ні нормативно-правова база не сприяють так званому вирівнюванню (про яке науковці та практики говорять від часів проголошення незалежності).

Досвід побудови самоврядування у процесі децентралізації в Польщі беззаперечно вказує на те, що справжня децентралізація має починатися з фінансової децентралізації, тобто забезпечення ресурсної самодостатності ОМС [27].

Формування ефективного інституту децентралізованої влади в Польщі та суперечливий характер децентралізації в нашій країні можна пояснити такими чинниками [13]:

- чіткий “поділ праці” між парламентом, урядом, експертами та неурядовими організаціями, які фактично утворили єдиний “штаб реформ”, чого немає в Україні;
- значна кількість центрів управління реформами – при Президентові України, парламенті, уряді та Міністерстві розвитку громад та територій України, які відповідальні за процес, що спричиняє невисокий рівень координації та неповну узгодженість роботи цих органів і відсутність єдиного центру управління на національному рівні;
- недостатній рівень координації процесу управління реформами на регіональному рівні.

На підставі викладеного можна зробити такі висновки.

Успіх децентралізації у Польщі був пов’язаний передусім із належним чином опрацьованою нормативно-правовою базою, стислими термінами проведення і комплексним характером. Однак цілком її досвід не може бути перенесений в Україну, зокрема через нестабільну соціально-економічну та політичну ситуацію, слабку законодавчу базу, а також людський фактор: незацікавленість місцевих посадових осіб, нерозуміння з боку окремих керівників ОМС, насамперед сільських, брак кваліфікованих кадрів, корупцію тощо. Історія польських реформ показує, що для успішного їх запровадження необхідне поєднання трьох основних чинників: політичної волі державних еліт, експертних розробок та підтримки суспільства.

Водночас можна побачити, що, попри очевидні здобутки, децентралізація в Польщі, зокрема бюджетна/фінансова, не позбавлена окремих недоліків і суперечностей. Це варто враховувати під час запровадження відповідних реформ в Україні, адже польський досвід переконує в тому, що ідеальних моделей не буває. Безперечно, імплементація досягнень наших сусідів буде корисною у процесі реформування, але потрібно зважати і на негативні

моменти, що мають забезпечити від необережних кроків і підштовхнути до ретельного опрацювання як практичних кроків, так і потужної теоретичної бази.

### Список використаних джерел

1. Європейська хартія місцевого самоврядування від 15.10.1985. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_036).
2. Модернізація фінансової системи України в процесі євроінтеграції : у 2 т. Т. 2 / Т. І. Єфименко, С. С. Гасанов, П. М. Леоненко та ін. ; за ред. О. В. Шлапака, Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". Київ, 2014. 784 с.
3. Фінансова глобалізація і євроінтеграція / за ред. О. Г. Білоруса, Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". Київ, 2015. 496 с.
4. Актуальні проблеми розвитку системи управління державними фінансами: євроінтеграційний контекст / за ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ "Акад. фін. управління". Київ, 2016. 496 с.
5. *Бегей І. П.* Використання досвіду Польщі для визначення особливостей реформування державного управління на районному та регіональному рівнях. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 9. С. 57–63. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/191/191/>.
6. *Белкін Л.* Система місцевого самоврядування у Польщі як модель децентралізації в Україні. *Публічне право*. 2016. № 4 (24). URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/opac/search.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/pp%5F2016%5F4%5F11%2Epdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/opac/search.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/pp%5F2016%5F4%5F11%2Epdf).
7. *Євсюкова О. В.* Український погляд на польський досвід децентралізації владних відносин та відновлення самоврядних традицій. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 12. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=831>.
8. *Крат М., Софій О.* Порівняльний аналіз процесу децентралізації України та Польщі. 2017. URL: <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsesu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf>.
9. *Мороз О.* Досвід Польщі в рамках реформи децентралізації. *Місцеве самоврядування*. 2017. № 11. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32049.html>.
10. Samorządy w procesie decentralizacji władzy publicznej / red. nauk. M. Chrzanowski, J. Sobczak. Lublin, 2017. 250 s.
11. Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy / red. nauk. W. M. Miemiec. Warszawa : Wolters Kluwer SA, 2015. 548 s.
12. *Kapusta P.* Decentralizacja finansów publicznych a finanse jednostek samorządu terytorialnego. 2013. URL: [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42881/08\\_Piotr\\_Kapusta.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42881/08_Piotr_Kapusta.pdf).
13. *Kargol-Wasiluk A., Dziemianowicz R. I., Bołtromiuk A.* Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance. *Optimum. Studia Ekonomiczne*. 2018. Nr. 4 (94). URL: [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7539/1/Optimum\\_4\\_2018\\_RI\\_Dziemianowicz\\_A\\_Kargol\\_A\\_Boltromiuk\\_Samodzielnosc\\_finansowa.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7539/1/Optimum_4_2018_RI_Dziemianowicz_A_Kargol_A_Boltromiuk_Samodzielnosc_finansowa.pdf).
14. *Kornberger-Sokołowska E.* Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. Dom Wydawniczy Pwn, 2001. 196 s.
15. *Miemiec W.* Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. *Prawo finansowe* / ed. R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska. Warszawa, 2013. S. 437–445.

16. Світлична А. В., Джос Д. С. Адміністративно-територіальна реформа: досвід Польщі та напрацювання в Україні. 2015. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/657/636/>.
17. Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. zmieniająca ustawę o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. URL: <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zm-ustawa-o-zmianie-zakresu-dzialania-niektorych-miast-oraz-o-16798082>.
18. Banaszak B. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa, 2012. 1152 s.
19. Dębowska-Romanowska T. Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną. Warszawa, 2010. 261 s.
20. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
21. Miemiec W. Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Druk nr 1732. 2003. URL: <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&1732>.
22. Sobiech Ł. Rola, zadania i uprawnienia wójta i rady gminy. *Gazeta Prawna*. 2010. 21 stycznia. URL: <https://translate.google.com/?hl=ru#view=home&op=translate&sl=auto&tl=pl&text=21%20%D1%8F%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8F>.
23. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20091571240>.
24. Ziółkowski M. Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*. 2015. Zeszyt 1. S. 145–163. URL: <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rpeis/article/download/938/822>.
25. Саган М. Опыт децентрализации власти в Польше и ее последствия для развития регионов. URL: [http://msps.su/files/2011/11/Опыт-decentralizacii-wlastii-w-Polshe\\_MSagan.pdf](http://msps.su/files/2011/11/Опыт-decentralizacii-wlastii-w-Polshe_MSagan.pdf).
26. Creative economy. Report 2008, The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards Informed / Policymaking, UNDP, UNCTAD. Geneva ; New York, 2008. 357 p.
27. Dudek A. Lekcja z decentralizacji III RP. *Respublica*. 2019. 3 kwietnia. URL: <https://publica.pl/teksty/dudek-lekcja-z-decentralizacji-iii-rp-65356.html>.

### References

1. Council of Europe. (1985, October 15). *European Charter of Local Self-Government*. Retrieved from [https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994\\_036](https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/994_036) [in Ukrainian].
2. Shlapak, O. V., Iefymenko, T. I. (Eds.). (2014). *Modernization of Ukraine's financial system in the process of European integration* (Vol. 2). Kyiv: DNNU "Akademiia finansovoho upravlinnia" [in Ukrainian].
3. Bilorus, O. H., Iefymenko, T. I. (Eds.). (2015). *Financial globalization and European integration*. Kyiv: DNNU "Akademiia finansovoho upravlinnia" [in Ukrainian].
4. Iefymenko, T. I. (Ed.). (2016). *Actual problems of the development of the public finance management system: European integration context*. Kyiv: DNNU "Akademiia finansovoho upravlinnia" [in Ukrainian].
5. Behei, I. P. (2015). Using Poland's experience to determine the particularities of public administration reform at the district and regional levels. *Public administration aspects*, 9, 57–63. Retrieved from <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/191/191/> [in Ukrainian].
6. Bielkin, L. (2016). Local self-government system in Poland as a model of decentralization in Ukraine. *Public law*, 4 (24). Retrieved from <http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/opac/>

- search.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\_FILE\_DOWNLOAD=1&Image\_file\_name=PDF/pp%5F2016%5F4%5F11%2Epdf [in Ukrainian].
7. Yevsiukova, O. V. (2014). Ukrainian view on the Polish experience of decentralization of power relations and restore self-governing traditions. *Public Administration: Improvement and Development*, 12. Retrieved from <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=831> [in Ukrainian].
  8. Krat, M., Sofii, O. (2017). *Comparative analysis of the decentralization process of Ukraine and Poland*. Retrieved from <http://dialog.lviv.ua/wp-content/uploads/2017/10/Porivnyalniy-analiz-protsezu-detsentralizatsiyi-Ukrayini-ta-Polshhi.pdf> [in Ukrainian].
  9. Moroz, O. (2017). Poland's experience in decentralization reform. *Local Government*, 11. Retrieved from <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32049.html> [in Ukrainian].
  10. Chrzanowski, M., Sobczak, J. (Eds.). (2017). *Samorzady w procesie decentralizacji władzy publicznej*. Lublin.
  11. Miemiec, W. M. (Ed.). (2015). *Finanse samorządowe po 25 latach samorządności. Diagnoza i perspektywy*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
  12. Kapusta, P. (2013). *Decentralizacja finansów publicznych a finanse jednostek samorządu terytorialnego*. Retrieved from [http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42881/08\\_Piotr\\_Kapusta.pdf](http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/42881/08_Piotr_Kapusta.pdf).
  13. Kargol-Wasiluk, A., Dziemianowicz, R. I., & Bołtromiuk, A. (2018). Samodzielność finansowa gmin w Polsce w kontekście koncepcji good governance. *Optimum. Studia Ekonomiczne*, 4 (94). Retrieved from [https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7539/1/Optimum\\_4\\_2018\\_RI\\_Dziemianowicz\\_A\\_Kargol\\_A\\_Boltromiuk\\_Samodzielnosc\\_finansowa.pdf](https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/7539/1/Optimum_4_2018_RI_Dziemianowicz_A_Kargol_A_Boltromiuk_Samodzielnosc_finansowa.pdf).
  14. Kornberger-Sokołowska, E. (2001). *Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego*. Dom Wydawniczy Pwn.
  15. Miemiec, W. (2013). Decentralizacja finansów publicznych a samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego. In R. Mastalski, E. Fojcik-Mastalska (Eds.). *Prawo finansowe* (pp. 437–445). Warszawa.
  16. Svitlychna, A. V., Dzhos, D. S. (2015). *Administrative-territorial reform: Polish experience and achievement in Ukraine*. Retrieved from <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/download/657/636/> [in Ukrainian].
  17. Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. zmieniająca ustawę o zmianie zakresu działania niektórych miast oraz o miejskich strefach usług publicznych. (1996). *Dziennik Ustaw*. Retrieved from <https://sip.lex.pl/akty-prawne/dzu-dziennik-ustaw/zm-ustawa-o-zmianie-zakresu-dzialania-niektorych-miast-oraz-o-16798082>.
  18. Banaszak, B. (2012). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa.
  19. Dębowska-Romanowska, T. (2010). *Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną*. Warszawa.
  20. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (1997). *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Retrieved from <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm>.
  21. Miemiec, W. (2003). *Opinia prawna do rządowego projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*. Retrieved from <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk4.nsf/Opwsdr?OpenForm&1732>.
  22. Sobiech, Ł. (2010, January 21). Rola, zadania i uprawnienia wójta i rady gminy. *Gazeta Prawna*. Retrieved from <https://translate.google.com/?hl=ru#view=home&op=translate&sl=auto&tl=pl&text=21%20%D1%8F%D0%BD%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%8F>.
  23. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych. (2009). *Dziennik Ustaw*. Retrieved from <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20091571240>.

24. Ziółkowski, M. (2015). Strategiczne zarządzanie rozwojem gminy. *Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny*, 1, 145–163. Retrieved from <https://pressto.amu.edu.pl/index.php/rpeis/article/download/938/822>.
25. Sagan, M. (n. d.). *The experience of decentralization of authorities in Poland and its consequences for the development of regions*. Retrieved from [http://msps.su/files/2011/11/Oпыт-decentralizacii-wlastii-w-Polshe\\_MSagan.pdf](http://msps.su/files/2011/11/Oпыт-decentralizacii-wlastii-w-Polshe_MSagan.pdf) [in Russian].
26. UNDP, UNCTAD. (2008). *Creative economy. Report 2008, The Challenge of Assessing the Creative Economy: towards Informed*. Geneva, New York.
27. Dudek, A. (2019, April 3). Lekcja z decentralizacji III RP. *Respublica*. Retrieved from <https://publica.pl/teksty/dudek-lekcja-z-decentralizacji-iii-rp-65356.html>.