

**pws te /**

PAŃSTWOWA  
WYŻSZA SZKOŁA  
TECHNICZNA  
EKONOMICZNA

# **ADMINISTRACJA W PRAKTYCE – NOWE WYZWANIA**

**Redakcja**

Yuriy Pachkovskyy  
Beata Petrecka  
Krzysztof Czubocho

Jarosław 2023

**ADMINISTRACJA W PRAKTYCE – NOWE WYZWANIA**

**ISBN 978-83-65823-65-6**

**ADMINISTRACJA W PRAKTYCE  
– NOWE WYZWANIA**



# **ADMINISTRACJA W PRAKTYCE**

## **– NOWE WYZWANIA**

### **Redakcja**

Yuriy Pachkovskyy

Beata Petrecka

Krzysztof Czubocha

Jarosław 2023

## Recenzenci

dr hab. Oleksandr Kashchuk

dr hab. Sabina Grabowska

ISBN 978-83-65823-65-6

copyright © by PWSTE

Jarosław 2023

**pws te /**

PAŃSTWOWA  
WYŻSZA SZKOŁA  
TECHNICZNO  
EKONOMICZNA

Wydawnictwo

Państwowej Wyższej Szkoły Techniczno-Ekonomicznej

im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu

Korekta

Katarzyna Trusewicz

## Skład

Sławomir Karetko

## Druk i oprawa:

**druk-24h.com.pl**  
DRUKARNIA CYFROWA

Hurtowa 19, 15-399 Białystok

tel. 535 500 898

e-mail: bok@druk-24h.com.pl

## Spis treści

WPROWADZENIE. . . . .	9
<b>ROZDZIAŁ I</b>	
Krzysztof Rejman, Wiesław Macierzyński, Oleksiy Sukhyy ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ . . . . .	11
<b>ROZDZIAŁ II</b>	
Yuriy Pachkovskyy, Andrii Gukaliuk УКРАЇНСЬКІ БІЖЕНЦІ ВІЙНИ У ПОЛЬЩІ: ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ . . . . .	39
<b>ROZDZIAŁ III</b>	
Volodymyr Shvets ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ . . . . .	63
<b>ROZDZIAŁ IV</b>	
Krzysztof Czubocho, Beata Petrecka, Urszula Pietrzyk METODA AHP W BADANIU KOMPETENCJI KADRY KIEROWNICZEJ ADMINISTRACJI. . . . .	87
<b>ROZDZIAŁ V</b>	
Sylwia Dyrda-Macialek MARKETING TERYTORIALNY JAKO NARZĘDZIE PROMOCJI MIAST I REGIONÓW W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH. . . . .	103
<b>ROZDZIAŁ VI</b>	
Sylwia Solarska FUNKCJONOWANIE DOBREGO SPOŁECZEŃSTWA WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE – WYZWANIA DLA LOKALNEJ ADMINISTRACJI . . . . .	123

**ROZDZIAŁ VII**

Krzysztof Czubocho

LEGITYMIZACJA DEMOKRATYCZNA LOKALNYCH  
 STRUKTUR ADMINISTRACYJNYCH POPRZEZ  
 INWESTYCJE FINANSOWANE Z FUNDUSZY  
 STRUKTURALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ . . . . . 141

**ROZDZIAŁ VIII**

Sylwia Dyrda-Maciałek

POLSKI ŁAD JAKO CZYNNIK STYMULUJĄCY DOCHODY  
 JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO . . . . . 155

**ROZDZIAŁ IX**

Krzysztof Czubocho

KULTURA ORGANIZACYJNA POLSKIEJ ADMINISTRACJI  
 PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE POLSKIEJ KULTURY  
 NARODOWEJ (ASPEKTY ANTYEFEKTYWNOŚCIOWE) . . . . 175

**ROZDZIAŁ X**

Marek Wiśniewski

KORZENIE WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI  
 SAMORZĄDOWEJ NA POZIOMIE LOKALNYM W POLSCE . . 193

**ROZDZIAŁ XI**

Natalia Kovalisko

МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА ПОТРЕБ ВНУТРІШНЬО  
 ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО-  
 УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ . . . . . 205

**ROZDZIAŁ XII**

Tetyana Lukeria

ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ПЕРЕХІДНА СИСТЕМА  
 УПРАВЛІННЯ У ДЕОКУПОВАНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ . . 233

**ROZDZIAŁ XIII**

Małgorzata Grzesik-Kulesza, Sylwia Solarska

NADZÓR BANKOWY A NARODOWY BANK POLSKI –  
 EWOLUCJA . . . . . 247

**ROZDZIAŁ XIV**

Angelika Wawro

WIZERUNEK ORGANÓW ADMINISRACJI  
 SAMORZĄDOWEJ NA PRZYKŁADZIE GMINY TRYŃCZA . . . 263

**ROZDZIAŁ XV**

Vitalii Panok, Ihor Korniyenko

СИСТЕМНІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ  
РЕСТРУКТИРИЗАЦІЇ ПСИХОЛОГІЧНОЇ СЛУЖБИ  
СИСТЕМИ ОСВІТИ УКРАЇНИ . . . . . 277

**ROZDZIAŁ XVI**

Iryna Kiyanka

ПОЛІТИЧНА ЕЛІТА І ПОПУЛІЗМ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД 297

**ROZDZIAŁ XVII**

Olha Kozachenko, Oryslava Kalynyak

КОМУНІКАТИВНІ СТРАТЕГІЇ СУЧАСНИХ УНІВЕРСИТЕТІВ  
В СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖАХ . . . . . 305

WYKAZ AUTORÓW . . . . . 321





## WPROWADZENIE

**Szanowni Państwo,**

oddajemy w ręce czytelników monografię *Administracja w praktyce – nowe wyzwania*. Autorzy z ośrodków akademickich Polski i Ukrainy podejmują w monografii aktualne problemy związane z wykonywaniem zadań administracji publicznej, z uwzględnieniem najbardziej aktualnych zagadnień, szczególnie w odniesieniu do walki z pandemią Covid-19 oraz nowej sytuacji powstałej po agresji Rosji przeciwko Ukrainie. Analizowane są ponadto wcześniejsze wyzwania związane z zaniedbywanym przez samorządy lokalne wizerunkiem administracji czy z zasadnością rozwoju lokalnego, ukierunkowanegona inwestycje infrastrukturalne.

Niedoceniana w zachodniej nauce teoria cykliczna wskazuje, że co 80-100 lat ma miejsce rekonstrukcja ładu międzynarodowego, co łączy się z wojnami i problemami gospodarczymi. Poprzednio takie okresy przypadły na wojny napoleońskie i lata 1914-1945. Wiele wskazuje na to, że obecnie obserwujemy próbę podważenia istniejącego porządku międzynarodowego ze strony mocarstw azjatyckich. Łączy się to z kryzysem gospodarczym wywołanym zaburzeniami łańcuchów dostaw towarów i surowców w skali globalnej. Te niekorzystne zmiany wydają się być trwałe i wymagają uruchomienia procesów przystosowawczych także na poziomie administracji publicznej. Dla organów administracji lokalnej powstały problemy związane m.in. z

- przyjęciem milionów migrantów wewnętrznych w ramach Ukrainy i uchodźców w Polsce;
- niedogodnościami dla lokalnej populacji związanymi z przeciążeniem organów administracji i skutkami wizerunkowymi tego problemu;
- problemy z dochodami jednostek samorządu terytorialnego w warunkach reformy podatkowej;
- problemy z podtrzymaniem ożywienia inwestycyjnego z poprzednich lat w nowych warunkach gospodarczych.

Ponadto w ramach administracji publicznej nie dostrzega się ciągle wagi wizerunku dla prawidłowego funkcjonowania organów administracji, państwa, a nawet demokracji. Brak związku pomiędzy sytuacją finansową organów administracji i ich pracowników a opinią klientów powoduje, że oparcie stosunków pomiędzy administracją a klientem na zasadach biznesowych pozostaje w sferze celów, a nie praktyki. Problemy wizerunkowe odnoszą się także do cyfryzacji administracji, która nie jest modelem działania administracji preferowanym przez znaczną część populacji.

Brakuje także w administracji jakiegokolwiek refleksji nad racjonalnością podtrzymywania modelu rozwoju lokalnego polegającego na wydawaniu pieniędzy z funduszy strukturalnych UE na nierozwojowe cele. Zarządzanie rozwojem lokalnym przez administrację samorządową sprowadza się do boomu budowlanego, czego efektem są nietrafione inwestycje. Tymczasem, jak wskazują sondaże, głównym problemem społeczności lokalnych jest brak miejsc pracy korespondujących z wykształceniem i aspiracjami mieszkańców. Pod względem budowy bazy gospodarczej w regionach samorządy lokalne nie notują większych sukcesów, a to właśnie rozwój gospodarczy decyduje o poziomie życia ludności i sytuacji finansowej samorządów. Brukowanie placów, budowa sal gimnastycznych i parków wodnych generuje krótkofalowy wzrost gospodarczy, ale z czasem może generować koszty. Natomiast parki naukowo-technologiczne bez współpracy biznesu z nauką nie spełnią swojej funkcji.

Zachęcamy do zapoznania się z treścią monografii, mając nadzieję, że poruszane problemy oraz podejście do podejmowanej problematyki spotkają się z Państwa zainteresowaniem i pozytywnym przyjęciem.

**Redaktorzy**

## ROZDZIAŁ I

Krzysztof Rejman  
Wiesław Macierzyński  
Oleksiy Sukhyy

### ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

#### Przekształcenia decentralizacyjne samorządu lokalnego na Ukrainie

**Streszczenie:** *Ważnym obszarem administracji publicznej na Ukrainie były zmiany w samorządzie terytorialnym, które rozpoczęły się w ramach projektów decentralizacyjnych na początku XXI wieku i zakończyły się w latach 2021-2022. W opracowaniu przedstawiono ewolucyjne zmiany w reformie decentralizacyjnej, które dotyczyły przekształceń administracyjnych i terytorialnych; podkreślono wielopoziomowy charakter decentralizacji na poziomie samorządu lokalnego oraz tworzenie i funkcjonowanie połączonych hromad terytorialnych (OTG); prześledzono przekształcenia administracyjne na poziomie obwodów związane z tworzeniem «nowych obwodów». Jako odrębny obszar badawczy, artykuł rozważa kwestie zmian uprawnień na poziomie ośrodków regionalnych i centralnych organów rządowych. Reformy decentralizacyjne analizowane są na podstawie doświadczeń krajowych oraz wpływu dorobku polskiego i międzynarodowego. W artykule wykazano, że wdrażaniu reformy administracyjno-terytorialnej na Ukrainie na szczeblu krajowym i lokalnym towarzyszą istotne zmiany w sferze organizacyjnej, budżetowej, podatkowej i innych.*

**Słowa kluczowe:** *połączone hromady terytorialne, decentralizacja, reforma administracyjna i terytorialna, samorząd lokalny, Ukraina.*

## Decentralization transformations of local self-government in Ukraine

**Summary:** *An important area of public administration in Ukraine has been the changes in local self-government that began as part of decentralization projects in the early 2000s and ended in 2021-2022. The study presents the evolutionary changes in the decentralization reform, which concerned administrative and territorial transformations; highlights the multi-level nature of decentralization at the level of local self-government and the formation and operation of amalgamated territorial communities (ATCs); traces administrative transformations at the district level related to the formation of “new districts”. As a separate area of research, the paper examines the issues of changing powers at the level of regional centers and central government agencies. The decentralization transformations are analyzed on the basis of the study of national experience, as well as the influence of Polish and world achievements on it. The paper shows that the implementation of the administrative-territorial reform in Ukraine at the national and local levels is accompanied by significant changes in the organizational, budgetary, tax and other areas.*

**Keywords:** *united territorial communities, decentralization, administrative and territorial reform, local self-government, Ukraine.*

### Вступ

Визначальними для реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади стала Концепція реформи відповідно до Програми діяльності Уряду, «Стратегія – 2020» Президента України та відповідного плану їхньої реалізації.

Відповідно до концепції одним з основних завдань реформи місцевого самоврядування є оптимальний розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципами субсидіарності та децентралізації. За Концепцією в Україні має бути визначена сучасна територіальна основа для побудови простої та логічної системи органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, в якій місцевому самоврядуванню відводиться особливе значення щодо посилення його спроможності та здатності забезпечити комфортні умови для мешканців територіальних громад у містах та селах. Децентралізація влади дозволить громадянам впливати на вирішення більшості життєво важливих для них питань, самостійно

обирати місцеву владу, яка матиме всю повноту повноважень для реалізації конституційних зобов'язань<sup>1</sup>.

Місцеве самоврядування – це форма публічної влади, яка реалізується визначеними суб'єктами – територіальними колективами і сформованими органами, має особливий об'єкт – питання місцевого значення та здійснюється на основі використання окремого виду публічної власності – комунальної (муніципальної)<sup>2</sup>.

Революція Гідності, яка відбулася в Україні в кінці 2013 – на початку 2014 рр., поставила на порядок денний суспільства і Верховної Ради питання продовження реформ в напрямку децентралізації і передачі максимальної кількості повноважень на місця<sup>3</sup>.

Зміна курсу державної адміністрації і окреслення нового вектора руху Української держави посилили практичне і наукове зацікавлення до вивчення теоретичних засад класичної теорії децентралізації. Українські політики, науковці, представники адміністрації щораз більше почали вивчати західний досвід в справі проведення такого типу реформи, вивчали також і польські напрацювання<sup>4</sup>.

### **Особливості адміністративної децентралізації в Україні: інституційний аспект**

Адміністративна децентралізація в Україні розглядалася як створення на місцях стаціонарних адміністративних органів і надання їм функцій в сфері виконавчої влади. Така реформа децентралізації фактично стала деконцентрацією – властиво діяла місцева адміністрація, якій передбачалося делегувати управлінські функції і відповідальність

<sup>1</sup> *У розвитку села – майбутнє нашої держави : дайджест / упоряд. І. Лешнівська, О. Летунова; автор передм. і наук. ред. І. Лешнівська; ред. Д. Дигас; ЛОУНБ. Львів, 2017. Вип. 1. с. 3.*

<sup>2</sup> *О. Бориславська, Місцеве самоврядування як форма децентралізації та гарантія демократичного політичного режиму, Вісник Львівського університету. Серія юридична. 2011. Вип. 52.*

<sup>3</sup> *О. Матвєєва, Децентралізація державного управління як чинник досягнення фінансової автономії місцевого самоуправління в Україні, Публічне адміністрування: Теорія і практика. 2014. Вип. 1., [http://dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01\(11\)/21.pdf](http://dridu.dp.ua/zbirnik/2014-01(11)/21.pdf)*

<sup>4</sup> *Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словачької Республіки та Республіки Польща), <http://archive.nbux.gov.ua/portal/soc-gum/Apolup2011.2/2-5-20.pdf>; Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О. М., Заверуха І. В., Школик А. М. та ін.]; Центр політико-правових реформ. Київ: Moskalenko O. M., 2012. 212 с.*

за здійснення їх органами самоуправління на місцях<sup>5</sup>. Політична децентралізація пов'язувалася з ситуацією, коли ця влада передавалася органом місцевого самоврядування. Підставовою формою політичної децентралізації стала деволюція: місцевим органам передавалася повна відповідальність: влада, засоби і джерела доходів, які стали автономними і в повній мірі незалежними<sup>6</sup>.

Інституційне проведення адміністративно-територіальної реформи пов'язуємо з Декретом Президента України від 26 квітня 2005 р., згідно з яким утворилася Національна рада до справ місцевого управління і регіонального розвитку<sup>7</sup>.

Завдання цього органу керівники держави окреслили як формування ефективної системи адміністрації і координації усього комплексу адміністративних реформ: адміністративної, територіальної, бюджетної. Однак де-факто цей інституціональний орган не розпочав жодних дій у справі адміністративно-територіального реформування і розвитку.

У 2006 р. відповідно до Президентського Декрету від 3 травня (за номером 340/2006) Національна рада була перейменована в Національну раду в справах державної адміністрації і місцевого самоуправління та затверджено Положення про цю Національну раду. 21 липня 2006 р. відповідними постановами Кабінету Міністрів затверджено державну стратегію регіонального розвитку на час до 2015 р. Реалізація цієї Стратегії передбачалася на 2009–2015 рр. Йшлося про адміністративно-територіальну, бюджетну і податкову реформи з метою фінансово-економічного зміцнення локальних спільнот.

Згодом виявилось, що регуляція прав, які стосуються адміністративно-територіального устрою є недостатньою і потребує вдосконалення. Хоча в Конституції України (розділ IX «Територіальний устрій») в ст. 132 окреслено, що територіальний устрій України опирається на засади унітарності та інтегральності території держави, гармонізацію централізації з децентралізацією під час здійснення державної влади, рівномірний суспільно-господарський розвиток регіонів з врахуванням їх історичних, економічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій; в ст. 133

<sup>5</sup> *Поняття місцевого управління і самоуправління. Історія розвитку, види, концепції, сучасна практика*, Європейська хартія місцевого самоврядування, <http://ua.textreferat.com/referat-6758-9.html>

<sup>6</sup> J. Litvach, *What is Decentralization*, <http://unn.ciesin.org/decentralization/English/General/Different-forms.html>

<sup>7</sup> *Краці практики місцевого самоврядування* / Видання асоціації міст України та громад. Київ, 2005-2006; *Розвиток місцевої громади: запровадження нових технологій муніципального управління: практич. пос. / за ред. В. Кравченка та В. Полтавець ; науковий консультант М. Пітцик. Київ, 2006.*

Конституції України зазначено, що адміністративно-територіальний устрій України складається з Автономної Республіки Крим, областей, районів, міст, районів у містах, селищ і сіл. Міста Київ і Севастополь мають спеціальний статус, визначений законами України<sup>8</sup>. Парадоксально, що підставовим нормативним актом в тих питаннях залишалися Положення «Про розв'язання питання адміністративно-територіального устрою в Українській РСР» від 12.03.1981 р.

До проблемних питань реформи адміністративно-територіального устрою зараховували: недостатність правової регуляції статусу адміністративно-територіальних одиниць; розташування на території міст чи сіл, селищ окремих адміністративно-територіальних одиниць; існування серед адміністративно-територіальних одиниць таких категорій, як селища міського типу, низку сільських<sup>9</sup>, а також селищних рад міського типу і міських рад; невизначеними були також критерії утворення районів, районів у містах, зарахування місцевості до категорії села чи міста; відсутність відповідних картографічних матеріалів та перенесення їх в практичне життя та ін.

Закон України «Про територіальний устрій України» дістав широке обговорення у середовищі фахівців. Філософія реформи полягала у максимальному делегуванні компетенцій місцевому самоуправлінню. Кількість і склад нових адміністративно-територіальних одиниць повинні були бути окреслені в рамках територіальних політичних цілей і однакового доступу усіх громадян до засобів розвитку людського потенціалу, а також суспільно-культурних та інших послуг.

Проект закону пропонував встановити трирівневу адміністративно-територіальну систему: регіони – області, Київ, Крим; район (міста – райони); громади. Підставовою одиницею територіально-адміністративної реформи мали стати громади. Запропоновано також кількісні параметри адміністративно-територіальних одиниць: для громади – понад 5 тис. мешканців, для району – понад 70 тис., для області – понад 750 тис. Окреслено також критерії зачислення місцевостей до певних категорій – село, селище, місто; зміст утворення і ліквідації адміністративно-територіальних одиниць; встановлення їхніх меж, перейменування та ін. Зasadничо важливим приписом

<sup>8</sup> Конституція України. Основний закон (розділ IX «Територіальний устрій України», ст. 132, 133).

<sup>9</sup> У розвитку села – майбутнє нашої держави: дайджест / упоряд. І. Лешнівська, О. Летунова; автор передм. і наук. ред. І. Лешнівська; ред. Д. Дигас; ЛОУНБ. Львів, 2017. Вип. I. 24 с.



проекту закону стало те, що територіальну реформу пропонували виконувати «знизу догори», починаючи від утворення громад<sup>10</sup>.

Головною ціллю реформи оголосили формування ефективної системи надання послуг – адміністративних, суспільно-побутових, суспільно-культурних та ін. Однак адміністративно-територіальна система розвитку мала на меті виконання набагато ширших і важливіших функцій: це формування усієї територіальної організації суспільства і його окремих підсистем; формування системи територіальної організації влади, запевнення стабільності держави в умовах виникнення внутрішніх і зовнішніх загроз територіальній цілісності<sup>11</sup>.

Забезпечення виконання цих функцій вимагало проведення адміністративно-територіальної реформи в стислому зв'язку з реформуванням бюджетних структур (в частині формування місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин), податкових, муніципальних (комунальних) органів, а також реформування цілої сфери послуг. Тільки в таких умовах можна було організувати підвищення ефективності адміністрації держави і значною мірою зростання якості життя населення, а також забезпечення відповідного рівня послуг кожному громадянину незалежно від місця його проживання<sup>12</sup>.

Під час обговорення дійшли висновку, що в організаційному плані реформу слід розпочати лише тоді, коли їй буде створено належне нормативно-правове, кадрове і фінансове забезпечення<sup>13</sup>, а проводити її слід поетапно, однак в досить стислих термінах.

Одночасно фахівці підкреслювали, що впровадження нової системи адміністративно-територіальної реформи не можна провести як окрему реформу. На ефективність реформи слід очікувати тільки по певному часі і виключно в умовах, що вона буде проведена одночасно з регулюванням проблем дотичних місцевого самоуправління, бюджетної політики, комунальної власності, ухвалення водного кодексу, кодексу щодо засад проживання населення. Формування нового

<sup>10</sup> *Львів: досвід адміністративної реформи на рівні місцевого самоврядування*: монографія / І. Федів; Укр. Академія держ. управління при Президентові України; Центр дослідження адміністративної реформи. Київ : УАДУ, 2001. 400 с.

<sup>11</sup> *Децентралізація і формування політики регіонального розвитку України*: наук. доп. / О. В. Шевченко та ін.; ред. Я. А. Халіла; Нац. Ін-т стратегічних досліджень. Київ : НіСД, 2020. 153 с. ; В. С. Загорський, Є. Г. Матвіїшин, Ю. І. Туренський, Планування заходів із соціально-економічного розвитку громад : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. 162 с.

<sup>12</sup> М. О. Багмет, *Цінність місцевого самоврядування як демократичної реформи децентралізації державно-владних повноважень*, Наукові праці УДУ. Серія «Державне управління». 2009. № 112. с. 33–37.

<sup>13</sup> М. Л. Братковський, *Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи*, Держава та регіони. Серія «Державне управління». 2010. № 4. с. 109–112.

адміністративно-територіального устрою України найбільш дискусійним стало в частині реформи децентралізації<sup>14</sup>.

У цьому проєкті децентралізація була ціллю, а нова адміністративно-територіальна структура – засобом. Потреби нового устрою були пов'язані з ідеєю передачі повноважень на нижчий рівень. Щоби система була ефективною, слід було збільшити громади і райони, в іншому випадку децентралізація повноважень і фінансів була б неефективною. Водночас передача повноважень і фінансів на нижчі рівні була неможливою без проведення адміністративно-територіальної реформи.

Положення про район були окреслені наступним чином: районні влади повинні будуть мати менше впливу, ніж теперішні районні управлінські структури; більшість функцій переходять до нижчого рівня – громад, натомість районне самоуправління буде відповідати за справи, які неможливо вирішити на низовому рівні, – перш за все це стосується медичної допомоги другого рівня (йдеться про стаціонарні лікарні); в районних центрах будуть працювати представники виконавчої влади держави – державні службовці, які будуть перевіряти правовий бік діяльності місцевої адміністрації (урядовці будуть мати право зупинки виконання рішень місцевих рад, якщо вони не відповідатимуть правовим засадам або зловживатимуть своїми повноваженнями; районні органи в цих випадках можуть звертатися і до суду).

Поділ областей на райони мав бути проведений з увагою на два головні чинники: можливість адміністративно-територіальної одиниці забезпечити мешканцям якісні медичні послуги, а також можливість ефективного контролю місцевої влади (мали бути утворені 190 районів на усій території України замість 490 існуючих районів, 1,5 тис. громад замість 11,5 тис. існуючих місцевих рад). Райони повинні були охоплювати від 200 до 400 тис. мешканців (такою мала стати охоплювана кількість мешканців для «нових районів»).

Найбільш залюднені райони були зосереджені біля регіональних центрів. Кожен обласний центр повинен був «заопікуватися» прилеглими районами: часом одним, часом декількома. Обласні центри стали лідерами для мешканців поближчих районів. Вони мали переваги над районними центрами чи містами обласного

<sup>14</sup> *Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції і виклики*: матеріали круглого столу (18 травня 2018 р., м. Львів / наук. ред. П. Гураль, О. Сушинський. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. 100 с.; М. Косий, *Децентралізація влади – нові виклики [реформа з децентралізації влади (ОТГ)]*, Голос України. 2020. 30 квітня, с. 4; В. Загорський, *Стан і перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад*, Регіональна економіка. 2019. № 2. с. 18–25.

підпорядкування (як потенційні центри районів) завдяки розвитку медичної інфраструктури.

Важлива функція районів – це праця державного урядовця, які замінили існуючі адміністрації і мали контролювати місцеве самоврядування; на рівні районів мали функціонувати також державні інспекції та ін. Передбачалося уникнути великих диспропорцій: уніфіковані райони повинні були диспонувати однаковою кількістю кадрів, фінансуванням, стандартами. Межі районів не були остаточними: докладніше про межі «нових районів» можна було говорити після утворення об'єднаних громад.

Все, що стосувалося місцевої діяльності, переходило на нижчий рівень, а не до нового районного центру. Кожне місто залишалося центром громади і усі повинні були мати рівні можливості розвитку. Малі міста отримали додаткові перспективи. Підставові послуги мали бути зосереджені на рівні громади і люди не мали їздити за різними засвідченнями «до району», а до центру громади; децентралізація повноважень привела б до «децентралізації» адміністративного апарату; тому що більшість службовців була б змушена переміститися до праці в органи місцевого самоуправління, районний апарат був би значно меншим, ніж існуючий районний апарат.

Ніякі адміністративні послуги не мали засвідчуватись в районному центрі, а там повинні були працювати державні службовці, які б вели контроль місцевої влади.

Фахівці звернули увагу й на інші особливості проблеми<sup>15</sup>.

Якщо спробувати інституційно визначити стан культурно-інституційного ядра в Україні в регіональному аспекті у напрямі «універсалізм – кланово-паритетний корпоративізм», то звичайно зазначимо, що в сучасних умовах ще далеко до універсального використання інституцій у регіональному просторі. У сучасній Україні в культурно-інституційному просторі існує поєднання декількох диспозиційно-адміністративних елементів, а саме: домінація централізованого поділу засобів; неподільність влади і бізнесу; існування в публічних стосунках влади симетричних неформальних економічних і політичних практик; існування виключно адміністративних методів

<sup>15</sup> *Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні*: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. Учас-тю (20 грудня 2019 р., м. Львів). Львів. регіонал. ін-т держ. укр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. ред. М. Микієвич, О. Сушівський, Р. Бедрій. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. 300 с.; І. Дульська, *Можливості діджиталізації територіальних громад і смарт-спеціалізації їх розвитку в умовах реформи децентралізації в Україні*, Економіка України. 2021. № 4. с. 68–87; І. Заблудська, С. Гречана, *Методичні підходи щодо ідентифікації об'єднаних територіальних громад*, Економіка України. 2021. № 2. с. 51–62.

управління. Властиво ці особливості інституційної культури показують пасивність влади у справі адміністративного реформування<sup>16</sup>.

Однак політична ситуація восени 2014 р. змусила центр у досить короткому часі піти на радикальні кроки в напрямі «децентралізації» на окремих територіях України. Вони були ситуативними, оскільки були викликані політичним компромісом між центром і регіонами в умовах гострої конфронтації. Наслідок компромісу демонструє найгострішу версію рішення в контексті універсалізму інституційної культури. Критерієм такої оцінки стало те, що приписи права України ставали чинними в неповній мірі тільки в окремих районах Донецької і Луганської областей. Очевидно, що така ситуація повинна була сприяти формуванню на тих теренах цілком іншої і відмінної інституційної культури<sup>17</sup>.

Породження цієї тенденції (йдеться про факти проєктів особливого статусу Харкова, Одеси) стало наслідком недовіри регіонів до центральної влади, яка вже давно підтримувалися кланово-корпоративними групами.

Україна мала бути не тільки децентралізованою, але в певнім сенсі і поліцентричною як європейська держава. Місцеві органи, адміністрації, бізнес і суспільність разом з центром повинні були виконувати функції рівноправних центрів поліцентричної влади. У такому випадку інституційні ролі ставали поділеними наступним чином: органи публічної адміністрації гарантують інституційний порядок, бізнесові структури реалізують функції центрів аналітично-економічної інформації і високо розвинутого управління, суспільні організації і університети – функції центрів політичних і суспільних технологій та виступають авторами стратегії розвитку суспільства<sup>18</sup>.

Вивчення політики децентралізації повинно було визначити культурно-ціннісні складові інституційного середовища спрямовані на формування довіри між державою і регіонами, державою і бізнесом, державою і громадянським суспільством. Встановлення балансу інтересів названих інституцій мало стати умовою розвитку України як європейської правової держави.

Протягом 2014–2015 рр. були прийняті нормативно-правові акти, якими визначалися процеси об'єднання громад<sup>19</sup>. ОТГ повинні були

<sup>16</sup> О. В. Молодцов, *Інституційна політика децентралізації та ризики її реалізації в реаліях сьогодення*, Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1. с. 5.

<sup>17</sup> Там само, с. 6.

<sup>18</sup> Там само, с. 8.

<sup>19</sup> Закон України «Про співробітництво територіальних громад» (від 17.06.2014), Голос України. 2014. 23 липня; Закон України «Про добровільне об'єднання

бути спроможними вирішувати важливі питання місцевого значення, серед яких форми співробітництва громад, декларування виконання окремих завдань; реалізація спільних проєктів; спільне утримання (фінансування) підприємств, установ та організацій комунальної власності; утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій; утворення спільного органу управління.

## Проектний підхід до планування та реалізації заходів з розвитку громад

Важливим у розвитку громад є проєктний підхід до планування та реалізації заходів з розвитку громад. Він включає у себе визначення цілей, завдань, масштабів і продуктів; розробку планів контролювання проєктів; створення ієрархічної структури робіт у проєктах<sup>20</sup>.

До прикладу, проєкт «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні» (ПУЛЬС) виконувався Асоціацією міст України (АМУ) у співпраці з Радою міжнародних наукових досліджень та обмінів (IREX) за фінансування підтримки агентства США з міжнародного розвитку ((USA ID). В рамках проєкту реалізувалися такі програми: робота з молоддю; розвиваємо культуру, інформуємо громаду; написання проєктів та подання на бюджет участі; ініціативні громади проєкту ПУЛЬС; особисті переваги учасників проєкту ПУЛЬС<sup>21</sup>.

Підготовка виконання адміністративно-територіальної реформи відбувалася в рамках наукових пошуків у державі. Зокрема, в Регіональному інституті державного управління у Львові Національної академії державного управління при Президентові України були виконані наступні проєкти: «Сприяння процесам децентралізації і розвитку львівського регіону» (2003–2005) спільно з Регіональним інститутом державної адміністрації в Мец (Франція), який передбачав організацію науково-практичних семінарів для викладачів інституту і службовців адміністрації, організацію стажування викладачів інституту і службовців адміністрації в органах державної адміністрації в місцевому самоуправлінні Франції і інституціях Європейського Союзу; проведено конференцію щодо функціонування місцевого

---

*територіальних громад»* (від 05.02.2015 зі змінами), Відомості Верховної Ради України. 2015. № 3. С. 734–740.; *Постанова кабінету Міністрів України «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад (від 08.04.2015)*, Урядовий кур'єр. 2015. 6 травня.

<sup>20</sup> В. С. Загорський, С. Г. Матвійшин, Ю. І. Туренський, *Планування заходів із соціально-економічного розвитку громад*: навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. 162 с.

<sup>21</sup> *Збірка успіхів проєкту ПУЛЬС. «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні»*. Київ, 2020. 144 с.

самоуправління в рамках сітки CEF LGN (2006 р.) спільно з Вищою школою публічної адміністрації ім. Станіслава Сташица (Білосток, Польща) і Гродненським державним університетом ім. Янки Купали (Білорусь) в рамках суспільної програми Tacis CBC «Польща – Білорусь – Україна». Ключовим у цьому проєкті стало проведення міжнародної конференції «Роль місцевого самоуправління в локальному розвитку», яка відбулася 11–12 вересня 2006 р. в Августові (Польща), і в якій взяли участь численні представники державної адміністрації і місцевого самоуправління, а також науковці Львівської та Волинської областей. Проєкт «Локальне партнерство на регіональному ринку праці» (2006 р.) був реалізований спільно з Вищою школою публічної адміністрації (Щецін, Польща) в рамках програми «Польська допомога» Міністерства закордонних справ Польщі. В рамках проєкту викладачі навчальних закладів і центрів підвищення кваліфікації західного регіону України пройшли стажування за програмою «Використання інструментів локального партнерства в регіональному розвитку», дослідили практичні аспекти регіоналістики в рамках поїздки до Польщі, опрацювали навчальні матеріали системи підвищення кваліфікації, які згодом були апробовані в проєкті мультимедіальних семінарів в Івано-Франківську, Львові, Луцьку і Хмельницькому. Проєкт «Професіоналізація кадрів в рамках розвитку локальних громад» (2007 р.) реалізовано спільно з Вищою школою публічної адміністрації (Щецін, Польща). «Державна адміністрація і місцеве самоуправління в Україні на шляху до Європи. Набуття досвіду: Центральна Європа – Україна» (2006 р.) – проєкт реалізований спільно з Центром міжнародної міграції і розвитку Німеччини при підтримці Фондації Роберта. В рамках проєкту було вибрано 25 молодих адміністративних службовців і функціонерів місцевої адміністрації, які підвищували свою кваліфікацію шляхом інтенсивного тренінгу при участі українських і зарубіжних тренерів, а 10 осіб, яких вибрали під час тренінгу відбували також місячне стажування в країнах Центрально-Східної Європи (Польща, Словаччина, Угорщина). У рамках проєкту також пройшов круглий стіл «Реформування державної адміністрації в Україні і досвід нових членів ЄС» при участі експертів в сфері державної адміністрації і місцевого самоврядування з України і Центрально-Східної Європи. Видано також публікації «Державна адміністрація і місцеве самоуправління в Україні на шляху до Європи». Проєкт «Місцева адміністрація і її розвиток» (2011–2012 рр.) реалізовані спільно з Канадським інститутом урбаністики при фінансовій підтримці Канадської агенції міжнародного розвитку. В рамках проєкту відбулась підготовка тренерів для «Програми навчання тренерів регіонального розвитку», опрацьовано і впроваджено програму

підвищення кваліфікації функціонерів в питаннях регіонального економічного розвитку<sup>22</sup>.

## Специфіка української моделі децентралізації адміністрації

Сучасне завдання в Україні полягає в окресленні і впровадженні власної моделі децентралізації адміністрації, яка б сприяла набагато вищому рівню ефективності публічної адміністрації з метою забезпечення громадянам суспільних і адміністративних послуг. У зв'язку з цим слід окреслити зміст і форму децентралізації як умову розвитку місцевого самоуправління, оскільки стан 2000-х рр. засвідчував про незавершене формування місцевого самоуправління в Україні<sup>23</sup>.

У розв'язанні проблем децентралізації, дослідники підкреслюють значення пошуку балансу централізації і децентралізації як умови для забезпечення ефективної діяльності органів місцевої і центральної влади. Серед причин, які пов'язані з передачею функцій органам місцевого самоуправління, фахівці окреслюють вагомий рівень ефективності і фінансової відповідальності органів місцевої адміністрації, кращі перспективи розвитку органів місцевого самоуправління, а також підтримку демократії та збереження громадянських прав<sup>24</sup>. У цьому контексті дослідники зосереджують свою увагу на децентралізації як методі адміністрації яка прагне до розвитку територій і місцевої демократії<sup>25</sup>.

Порівняння характеристик децентралізації дозволяє виділити ключові аспекти для з'ясування її змісту. До таких складових

<sup>22</sup> Відомчий архів Регіонального Інституту державного управління у Львові Національної академії державного управління при Президентові України.

<sup>23</sup> Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія/відп. ред. Н. Р. Нижник. Київ: КАДУ, 1997. 448 с.; Державне управління і менеджмент: навч. посібн. в табл. і схемах/Н. С. Одінцева, Н. І. Мостовий, Ю. Ю. Амасов і ін./за заг. ред. Н. С. Одінцової. Харків: Р і КАДУ, 2002. 492 с.; Державне управління: навч. посібн./А. А. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко /за заг. ред. А. Ф. Мельника. Київ: Знання – Пресс, 2003. 340 с.

<sup>24</sup> Т. Тарасенко, *Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні*, Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2 (21). с. 279; *Самоуправління*: навч. посібн. для посадовців місцевих та регіональних органів та фахівців в розвитку місцевого самоврядування. Київ: ПРООН/МПВСР, 2007. с. 9.

<sup>25</sup> Л. Бенюк, *Посилення диференціації розвитку територіальних громад як ризик реформи децентралізації*, Регіональна економіка. 2019. № 1. С. 24-30; П. Воронцов, *Малочисельна ОТГ не означає неспроможна: [децентралізація]*, Голос України. 2018. 14 лютого. с. 4; О. Малолетова, *Повноваження й ресурси передбачають відповідальність. Органи місцевого самоврядування відіграють дедалі важливішу роль у впровадженні реальних змін*, Урядовий кур'єр. 2018. 23 листопада. с. 2.

належать: передача частини повноважень органів виконавчої влади структурам місцевої адміністрації як засобу забезпечення інтересів населення; надання цих повноважень повинно супроводжуватись наявністю засобів для визнання права органу місцевої адміністрації до прийняття рішень в справі передачі повноважень із врахуванням особливостей регіону; передачу повноважень (від органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування вищого адміністративного-територіального рівня на нижчий рівень) треба провести на засадах субсидіарності – передачі повноважень на максимально близький громадянам рівень адміністрації, який зможе виконувати ці повноваження ефективніше ніж інші органи<sup>26</sup>. Виокремлені приписи одночасно можна розглядати як завдання на шляху до зміцнення ролі і статусу місцевого самоврядування в Україні. Важливий висновок буде полягати також у тому, що при передачі повноважень органам місцевого самоуправління зростає одночасно і відповідальність цих органів. Зміцнення позицій місцевого самоврядування в Україні підвищить відповідальність перед громадянами за забезпечення відповідного рівня життя.

Одночасно, окреслюючи перспективи децентралізації влади в Україні, дослідники звертають увагу на очікування ризиків, які можуть виникнути в цьому процесі. До цих груп ризику аналітики зараховують:

- проблематичність встановлення адміністративно-територіальних меж окремих місцевих громад, що буде пов'язано із збільшенням самих місцевих громад (з метою забезпечення їх фінансових здатностей);
- послаблення державного контролю над органами місцевого самоуправління при реалізації взятих ними повноважень, які будуть їм передані; це пов'язано також із слабкістю інституцій громадянського суспільства;
- загострення проблем бюджетної системи в питанні фінансування органів місцевого самоврядування, загроза зірвання місцевих бюджетів;
- зниження якості місцевої адміністрації, пов'язаної із низьким рівнем компетенцій місцевих функціонерів і недосконалою системою добору депутатів;

<sup>26</sup> А. Ткачук, Місцеве самоврядування та децентралізація: практ. посібн./Швейцарсько-Український проект «Підтримка децентралізації в Україні. ДЕСПРО». Київ: Софія, 2012. с. 7-8.



- поява в областях ідей та претензій політичних інтересів, які заперечують загальнонаціональні наративи<sup>27</sup>.

Крім проблем нормативного регулювання нині важливою темою є окреслення позаурядової моделі місцевого самоуправління. Найважливішим напевно є зосередження уваги на передачі повноважень центральній владі місцевому самоуправлінню: від центральної влади до рівня деконцентрації. У цьому питанні існують різні погляди і ведуться наукові і практичні дискусії. З метою вибору моделі слід проаналізувати проблеми ролі і місця держави, органів державної влади на регіональному та місцевому рівні. Відсутність єдиної позиції в цій проблемі підтверджується передовсім існуванням різних ідеологічних платформ, які знаходяться в рамках нормативних приписів місцевого самоуправління. У Конституції України місцеве самоуправління трактується як право локальної спільноти до вирішення місцевих питань; в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеве самоуправління окреслене як гарантоване державою право і реальна можливість місцевої самоуправлінської спільноти чи відповідальність органів і функціонерів місцевих структур вирішувати локальні проблеми. Така причинність показує різночитання загальнодержавної моделі місцевого самоврядування, місця цієї інституції в регулюванні життя суспільства. Застосування різних підходів у загальнодержавному праві, яке базується на теорії спільнот і держави нині активно вирішується фахівцями.

У відповідності з концептуальними приписами Конституції України «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування» (ст. 7), а «Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ч. 1 ст. 140).

У поточному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» конституційна концепція місцевого самоврядування отримала суттєвий розвиток. У цьому законі «Місцеве самоврядування в Україні – це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста – самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування

<sup>27</sup> М. В. Макаров, *Очікувані ризики в процесі децентралізації влади в Україні*. Аналітична записка / Національний інститут стратегічних досліджень при Президенті України, <https://niss.gov.ua/articles/1021/>; Батонов О. *Проблеми конституційно-правового забезпечення місцевого самоуправління в Україні*, Голос України. 2020. 16 червня. с. 4.

вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» (ч. 1 ст. 2 Закону)<sup>28</sup>.

Досвід попередніх років свідчить про те, що процеси побудови територіальної влади в Україні повинні враховувати засади деконцентрації. Такий рух сприятиме зміцненню адміністративної державної організації на умовах централізації і обмеження децентралізації. Це видно з функціонування державної адміністрації на регіональному рівні і обласних адміністративно-територіальних рівнях і невідповідному розвитку місцевого самоврядування на цих рівнях. Перспективи майбутнього розвитку місцевого самоврядування окреслено в «Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні», яка була затверджена урядовим рішенням у квітні 2014 р. Відповідно до цього документу органи територіального самоврядування і органи виконавчої влади окреслено виокремленням трьох рівнів: громади (спільноти), районного та обласного, регіонального. Інновація в питанні територіальної адміністрації влади повинна стати основою виконавчих органів обласних та районних рад. Ключовим питанням у поділі повноважень між органами місцевого самоврядування є окреслення поєднання між громадами на місцевому рівні та районами. Поділ повноважень між органами місцевого самоврядування і органами виконавчої влади району розглядається через конкретизацію головних локальних функцій державної адміністрації. У ході реформування передбачувано зміни статусу районів з органів загальних компетенцій, на органи наглядові в системі виконавчої влади, які здійснюють функції координації діяльності територіальних органів центральної виконавчої влади на відповідній території<sup>29</sup>. Можна зробити висновок, що майбутній розвиток національного самоврядування в Україні передбачає засади демократичної децентралізації.

У вирішенні проблем реформування місцевого самоврядування можна також побачити потребу означення завдань локальних спільнот у розв'язанні питань їх щоденного життя. Оскільки їх права як місцевого управління фактично означені як права локальних спільнот, то засадничо ці проблеми можуть бути вирішеними на адміністративно-територіальному рівні. Проведення змін має передусім зміцнити

<sup>28</sup> Див.: О. Сушинський, *Реформа місцевого самоврядування в Україні: вступ в аспекти проблематики*, Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики : матеріали круглого столу (18 травня 2018 р., м. Львів). Львів, 2018. с. 4-18.

<sup>29</sup> *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальні організації влади в Україні*: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>

статус спільноти як основної одиниці адміністративно-територіального устрою. Відповідно під час вирішення проблематики децентралізації з'являється важливе питання, яке вимагає свого вирішення – конкретизація статусу місцевої спільноти як підставового елементу системи місцевого самоврядування в Україні. Для численних досліджень, проведених в державі, визначальним залишається правова конкретизація нормативного статусу локальної спільноти<sup>30</sup>.

Децентралізація розглядається також як невід'ємний елемент зростання вимог, які стають перед державними органами. В політичному плані децентралізація повинна сприяти покращенню планування і ефективності праці управлінських органів, коли вирішуючи локальні проблеми, одночасно вирішуються і загальнодержавні цілі.

Серед українських вчених немає єдиної позиції щодо окреслення самодостатньої і фінансово здатної системи місцевого самоврядування. Саме тому особливої уваги вимагає з'ясування джерел фінансування місцевого самоврядування в умовах децентралізації державної адміністрації. Головні наукові пошуки здійснюються в напрямі економічної теорії бюджетного федералізму<sup>31</sup>. Проте існують спроби уряду України провести структурну перебудову податкової системи, яка триває протягом останніх років. Однак ці наукові пошуки не принесли очікуваних результатів. В таких умовах метою є опрацювання моделі децентралізації державної адміністрації, яка не передбачає цілковитої перебудови бюджетно-податкової системи у зв'язку з слабкою інституцією місцевого самоврядування, а лише відкриває органам місцевого самоврядування можливість самостійного пошуку додаткових фінансових засобів. Звідси випливає, що процес творення місцевого самоврядування в Україні лежить на рівні поміркованої децентралізації державної адміністрації, тобто такої, яка ще має певні ознаки централізації, хоча створює можливості місцевим органам самоврядування для пошуків засобів фінансування, зокрема вживанням інструментів фінансового ринку. Однак ситуація в Україні свідчить про те, що місцеве самоврядування бере малу участь у політичному житті держави.

<sup>30</sup> І. А. Грицак, *Проблеми теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування* / Текст /: mater. szczoricz. nauk. – prakt. konf. profesorów i wykładowców koło składu i słuchaczy Ukrainy, która akademiji derżawnoho upravlinnia 31 trawnia 1996 r. K.: [b.w], 1996. s. 58.

<sup>31</sup> *Фінансове забезпечення розвитку сільських територіальних громад*: монографія / І. Сторонянська, А. Пелехатий; НАН України; Інст. регіон. досліджень ім. М. І. Долишнього. Львів: ІРД ім. М. І. Долишнього НАНУ, 2014. 190 с.

Центри прийняття політичних рішень і політичних реалій пов'язані зі столицею, що віддзеркалює високий рівень централізації<sup>32</sup>.

Після перенесення певного кола проблем на українську реальність повстає реальне питання диспропорцій у розвитку регіонів. Дискусії відносно диспропорцій у дохідній базі «регіонів-фундаторів» і «регіонів недохідних» при існуючій системі міжбюджетних відносин гальмують регіональний розвиток. Має місце вплив фінансових засобів з промислових регіонів до центру з наступним поділом між областями України. В цих умовах втрачається можливість до самовідновлення продукційної здатності промислових регіонів і зацікавлення та відповідальність недохідних регіонів, які очікують на трансферну допомогу. Власне тому розширення можливостей органів місцевого самоуправління в напрямку пошуку джерел виконання бюджету буде сприяти вирівнюванню регіональних нездатностей.

Дослідження фахівців показують, що сучасний стан бюджетної системи України характеризується зміцненням тенденцій до централізації. Розвиток бюджетної системи в умовах ринкового господарства передбачає певну автономію кожної одиниці у відношенні до інших суб'єктів. При цьому зміцнення бюджетної автономії локальних структур не можна розглядати як підставу ослаблення функцій уряду. Навпаки, функції уряду повинні зміцнюватися. Однак цього слід досягнути завдяки використанню не адміністративних, а ринкових механізмів<sup>33</sup>. Такий підхід окреслює відносини централізації і децентралізації в рамках моделі бюджетної децентралізації шляхом реформування податкової системи і бюджету. Він буде сприяти збільшенню можливостей для регіонів-фундаторів і зміцненню мотивацій недохідних регіонів.

Завдання уряду в справі розвитку місцевого самоврядування в умовах переходу до децентралізації полягає у запевненні виключно мотиваційного чинника в реформуванні місцевого самоуправління. Тільки зацікавлення результатами буде сприяти активізації праці органів самоуправління в напрямі пошуку власної фінансової бази. Децентралізація державного управління в цьому аспекті полягає у створенні органам місцевого самоуправління можливостей виходу на фінансовий ринок з метою акумуляції додаткових фінансових засобів для бюджетів розвитку. Більш конкретне завдання уряду полягає

<sup>32</sup> О. Кукарцев, *Інституціональні механізми регіональної політики централізації і децентралізації влади*, Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Зб. наук. праць / гол. ред. В. М. Денисенко. Львів: Львів. політехніка, 2007. №19. с. 101-108.

<sup>33</sup> В. П. Кудряшов, Б. В. Сіленков, *Поняття бюджетної системи та її децентралізації*, *Фінанси України*. 2006. № 8. с. 30.

у тому, щоби сприяти розширенню регіональної структури, місцевої, фінансової: розвитку системи спеціальних фінансових інституцій, діяльність яких спрямована на забезпечення локального розвитку. Важливим стане утворення спеціальних експериментальних фінансових інституцій в регіонах України (регіональних центрах), в яких існує відповідний господарчий потенціал з можливостями здійснення фінансових операцій. Вибір міста (регіонального центру) для реалізації експерименту повинен базуватися на врахуванні його можливостей. Тому що лише в місті з потужними фінансовими можливостями та диверсифікованими фінансовими впливами реалізація експерименту може створити нові фінансові інституції і може мати позитивний ефект<sup>34</sup>.

Безумовними елементами регіональної фінансової інфраструктури мають стати біржі цінних паперів, місцеві банки, соціальні та інвестиційні фірми.

Децентралізація державного управління пов'язана із зростанням ролі в регіональному розвитку дохідної бази при допомозі інструментів фінансового ринку. Особливо на регіональній біржі цінних паперів можна створити відповідні умови для виходу органів самоуправління на ринок через організацію емісій облігацій локальних позичальників. Участь органів самоуправління в поділі доходів від біржової діяльності може сприяти бюджету розвитку<sup>35</sup>.

Положення, які стосуються заходів щодо реалізації місцевого самоврядування і курсу уряду на децентралізацію влади в Україні представлені у документах Міністерства регіонального розвитку, будівництва і комунального господарства. Підготовлено також зміни головного закону Конституції України<sup>36</sup>. Пропозиції в справі реформи місцевого самоврядування були ухвалені 1 квітня 2014 р. Необхідність законодавчих змін обумовлена тим, що властиво конституція окреслює засади системи влади і без цих відповідних змін неможливим є проведення реформ.

Фундаментальні зміни передбачали впровадження трирівневого адміністративно-територіального устрою України – область, район, громада з місцевим самоврядуванням; передачу функцій виконавчої

<sup>34</sup> А. Кузьма, *Проблемні аспекти фінансового вирівнювання в контексті децентралізації влади*, Казна України. 2021. № 4. с. 34–39.; Н. Ясинська, Є. Стурова, М. Нетребенко, *Результативність наповнення та використання місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні*, Економіка та держава. 2020. № 4. с. 91–95.

<sup>35</sup> О. Ф. Кобилецька, *Удосконалення системи формування міжбюджетних відносин як одна із засад зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів України*, <https://nbu.gov.ua/ntw>; В. П. Кудряшов, Б. В. Сіленков, *Поняття бюджетної системи та її децентралізації*, Фінанси України. 2006. № 8. с. 25–32.

<sup>36</sup> <https://dnipr.kievcity.gov.ua>

влади від місцевої адміністрації до виконавчих органів відповідного рівня; поділ повноважень між органами місцевого самоврядування на засадах субсидіарності і наділення громад максимальною кількістю повноважень; виразне забезпечення повноваженнями органів місцевого самоврядування фінансовими засобами, при їхній участі в загально-державних податках; ліквідація державних адміністрацій і створення натомість державних представництв з виключно спостережними і координаційними функціями, а не виконавчими.

Пропозиції, які стосувалися змін до конституції були підготовлені Міністерством регіонального розвитку, будівництва і комунального господарства на підставі: а) приписів Європейської хартії локального самоврядування; б) пропозицій державних експертів (напрацювання конституційної комісії, конституційної комісії Верховної Ради, груп експертів в ділянці конституційного права і місцевого самоврядування); в) врахування позицій польських експертів, які мали вже досвід впровадження реформ місцевого самоврядування.

Особлива роль в комісіях до справ узгодження належала польським фахівцям<sup>37</sup>. До питань, які піднімалися українськими і польськими спеціалістами належали: яку модель змін запропоновано до конституції (з врахуванням українських реалій) і чи відповідає вона досвіду польських колег (що є важливим і як не повторити помилок при формуванні законодавчих основ для реалізації реформи); яким повинен бути ступінь деталізації тексту (в польській конституції це викладено дуже лаконічно, в українській традиції недостатня деталізація може привести до різних трактувань документу).

Пропозиції вносилися щодо змін у першому розділі Конституції. Вважалося, що такі зміни можна провести виключно шляхом референдуму, і вони би привели до сповільнення конституційних змін (в польській конституції існує поняття місцевого самоврядування, яке діє на рівні спільнот (гмін), районів (повітів) і регіонів (воєводств). В українській конституції існує поняття місцевого самоврядування, яке може бути змінене без внесення відповідних змін до першого розділу Конституції<sup>38</sup>.

Ключові зміни повинні були торкнутися IX розділу (Територіальний устрій) і XI (Міське самоврядування), які були представлені

<sup>37</sup> A Grycuk, P. Russel, *Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzeniu instytucji wspierających przedsiębiorczość* / W. Gołębiowski (red.), *Rozwój przedsiębiorczości oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw*. Studia BAS nr. 1 (37). 2014; M. Gwiazdowicz, *Reforma gospodarki odpadami komunalnymi*, INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze. № 12 (149).

<sup>38</sup> Z. Niewiadomski, *Geneza samorządu terytorialnego*, Słownik samorządu terytorialnego / red. M. Chmaj. Lublin, 1997.

в новій редакції. Пропоновано також окремі зміни до розділів IV (Верховна Рада), V (Президент України), VI (Кабінет Міністрів, інші форми виконавчої влади).

Внесення відповідних змін до Конституції мало забезпечити правову основу реалізації реформи місцевого самоврядування. Серед проєктів закону, які вже були підготовлені була і нова редакція закону про місцеве самоврядування, закон про місцеві державні представництва, зміни до бюджетного кодексу, зміни до низки правових актів, які окреслюють поділ повноважень між виконавчими органами влади і органами місцевого самоврядування, а також їх поділ між органами місцевого самоврядування різних рівнів.

Інспекційна діяльність є особливим предметом правового регулювання, оскільки може бути як способом відстеження правомірної і ефективної діяльності підконтрольного об'єкта – зворотного зв'язку, так і в певній мірі репресивним інструментом. Враховуючи наведене, при реформуванні механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування важливо врахувати європейські стандарти та зарубіжний досвід їх реалізації<sup>39</sup>.

Державна політика України у сфері місцевого самоврядування опиралась на інтереси місцевих громад і передбачала децентралізацію влади, тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. 2014-2019 рр. прийнято вважати першим етапом децентралізації в державі, в основу якого було покладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування. У квітні 2014 р. урядом було схвалено основний документ, а саме «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади». Було затверджено план заходів щодо її реалізації, згідно якого необхідно було внести зміни до Конституції України. Нове законодавство передбачало першочергові законодавчі ініціативи і закони про внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексу України<sup>40</sup>, завдяки яким відбувалася фінансова децентралізація; закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». У 2015-2019 рр. в Україні добровільно створено 982 об'єднані територіальні громади (ОТГ), до складу яких увійшли 4500 колишніх місцевих рад (з майже 12 тис. існуючих); закон вводив інститут старост в ОТГ, які представляли

<sup>39</sup> О. А. Терещук, *Контроль за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування: польський досвід та українські перспективи*, Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики : матеріали круглого столу, 18 травня 2018 р., м. Львів. Львів, 2018. с. 93.

<sup>40</sup> Бюджетний кодекс України від 09 грудня 2015 року №2456-17; Податковий кодекс України від 20 вересня 2015 року № 2755-17.

інтереси сільських мешканців в раді громади. 2018 року об'єднані громади отримали у комунальну власність майже 1,5 млн га земель сільськогосподарського призначення за межами населених пунктів<sup>41</sup>.

Згодом було прийнято й інші підзаконні акти, які прискорили хід реформи: закон «Про співробітництво територіальних громад» створив механізми вирішення наступних проблем – утилізація та переробка сміття, розвиток спільної структури і ін.; закон «Про засади державної регіональної політики» гарантував державну підтримку регіональному розвитку, за рахунок якої у 2015-2019 рр. було реалізовано більше як 12 тис. проєктів, а в грошовому вимірі сума зросла з 0,5 млрд грн в 2014 р. до 20,75 млрд грн у 2019 р.; пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг дозволив делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрацію юридичних і фізичних осіб, підприємців, об'єднання громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо<sup>42</sup>.

У здійсненні реформи місцевого самоврядування особливо місце займають міжнародні проєкти, які реалізуються в Україні. У 2018 році у рамках реалізації Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат Україна підписала з урядами Польщі, Угорщини та Словаччини спільну декларацію про наміри щодо створення нової макрорегіональної стратегії Європейського Союзу для Карпатського регіону для поширення транскордонної співпраці в реалізації спільних ініціатив з підвищенням якості довкілля, рівня функціональної доступності в рамках території українських Карпат, інституційний співпраці.

Державна програма розвитку регіону українських Карпат на 2020–2022 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2019 р. передбачає здійснення комплексу заходів із застосування підходу, що базується на дотриманні прав людини. Забезпечення економічного зростання передбачено шляхом використання інноваційного механізму підтримки малого та середнього підприємництва та реалізації спільних інвестиційних проєктів на території українських Карпат («Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат»)<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> <https://decentralization.gov.ua/about>

<sup>42</sup> Там само.

<sup>43</sup> М. Микієвич, І. Яворська, *Правові засади реалізації міжрегіонального співробітництва України та Республіки Польща*, Міжнародні та європейські стандарти



Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад, сіл, селищ, міст, які об'єднали свої зусилля у вирішенні власних проблем.

### **Післямова: децентралізація в Україні у 2020–2021 роках**

Другий етап децентралізації в Україні відбувся у 2020-2021 роках<sup>44</sup>. Ключовим стало формування базового рівня місцевого самоврядування. 12 червня 2020 р. було затверджено урядовий новий адміністративно-територіальний устрій базового рівня. Відповідно до розпоряджень Кабінету Міністрів в державі було сформовано 1469 територіальних громад. Новий етап децентралізації передбачав виконання низки завдань: затвердження нової територіальної основи для діяльності органів влади на рівні громад і районів; передача (децентралізація) повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування та їх розмежування між рівнями і органами за принципом субсидіарності; створення незалежної ресурсної бази для здійснення повноважень місцевим самоврядуванням; формування ефективної системи служби в органах місцевого самоврядування та органах внутрішніх справ; упорядкування системи державного контролю та нагляду за законністю діяльності органів місцевого самоврядування; розвиток форм прямого народовладдя: виборів, референдумів; удосконалення механізму координації діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади<sup>45</sup>.

Подальші кроки у розвитку місцевого самоврядування були пов'язані з Постановою Верховної Ради України від 17 липня 2020 р. «Про утворення та ліквідацію районів». Відповідно до цього документу в Україні створювалися нові 136 районів, а ліквідовувалися 490 старих районів. 25 жовтня 2020 р. відбулися чергові місцеві вибори, а напередодні їх проведення Верховна Рада України 16 липня прийняла зміни до виборчого законодавства. Наступними кроками у вирішенні проблем місцевого самоврядування стали реформи в сфері охорони здоров'я, освіти, культури, соціальних послуг, енергоефективності та ін.

---

місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів). Львів : ЛРІДУ НАНУ, 2020. с. 55–58.

<sup>44</sup> Стратегія сталого розвитку «Україна-2020».

<sup>45</sup> <https://decentralization.gov.ua/about>

Водночас подальше здійснення децентралізаційної реформи передбачало подальший розвиток законодавчої бази, а саме: необхідно було прийняти ряд важливих законів: «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (він включає визначення адміністративно-територіальних одиниць, види населених пунктів, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України; «Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція)». Має забезпечувати рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищувати престижність роботи в органах місцевого самоврядування, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку; пакет документів «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування»; «Про місцевий референдум»; оновлення законів про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації і ін.<sup>46</sup>

Як показала практика діяльності органів місцевого самоврядування, важливими залишаються повноваження між рівнями управління, які повинні бути розмежовані за принципом субсидіарності. До важливих питань належить також забезпечення мешканцям громад механізмів та інструментів впливу на місцеву владу та рішення які нею приймаються<sup>47</sup>.

Серед цих проблем важливе місце займає бюджетна сфера. Доходи бюджетів ОТГ визначаються відповідно до ст. 64 (загальний фонд), ст. 69 (соціальний фонд) та ст. 71 (бюджет розвитку). Загальний фонд формується за рахунок наступних податків: 60% податку на доходи фізичних осіб; 25% екологічного податку, акцизного податку, податку на прибуток підприємств та фінансових установ комунальної власності; державних мит і зборів і ін. Спеціальний фонд формується за рахунок: 75% відшкодування витрат сільськогосподарського і міжгосподарського виробництва; 50% стягнень за порушення законодавства про охорону навколишнього середовища внаслідок господарської та іншої діяльності; 25% екологічного податку; 10% вартості питної води, реалізованої через системи централізованого постачання в розріз стандартам і ін. Джерелами бюджету розвитку є дивіденди (дохід), нараховані на акції господарських товариств комунальної власності;

<sup>46</sup> Там само.

<sup>47</sup> *Міське самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації* : наукова доповідь / за заг. ред. проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ : Національна академія державного управління при Президентіві України, 2014. 128 с.

плата за надання місцевих гарантій; кошти пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту; кошти від відчуження майна комунальної власності; капітальні трансфери з інших бюджетів; місцеві запозичення; кошти від повернення кредитів, наданих з відповідного бюджету, та відсотки за ними, інші доходи<sup>48</sup>.

25 жовтня 2020 р. пройшли перші вибори місцевих голів та депутатів місцевих рад у 1420 з 1469 громад (у 19-ох громадах Донецької та Луганської областей через безпекові питання перші місцеві вибори не відбулися – там діють військово-цивільні адміністрації).

Очікується, що в перспективі будуть прийняті зміни до Основного Закону (Конституції України), які фіналізують законодавчі основи процесу децентралізації, подальшого здійснення реформ та її завершення.

### Література:

- Багмет М. О., *Цінність місцевого самоврядування як демократичної форми децентралізації державно-владних повноважень*, Наукові праці УДУ. Серія «Державне управління». 2009. № 112. с. 33–37.
- Батонов О., *Проблеми конституційно-правового забезпечення місцевого самоуправління в Україні*, *Голос України*. 2020. 16 червня.
- Бедрій Р., *Бюджети об'єднаних територіальних громад у контексті децентралізації влади в Україні*, *Децентралізація публічної влади а Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (15 березня 2019 р., м. Львів). Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. с. 23–27.
- Беновська Л., *Посилення диференціації розвитку територіальних громад як ризик реформи децентралізації*, *Регіональна економіка*. 2019. № 1.
- Братковський М. Л., *Децентралізація публічної влади в Україні: проблеми та перспективи*, *Держава та регіони*. Серія «Державне управління». 2010. № 4. с. 109–112.
- Бюджетний кодекс України від 09 грудня 2015 року №2456-17; Податковий кодекс України від 20 вересня 2015 року № 2755-17.*
- Воронцов П., *Малочисельна ОТГ не означає неспроможна* : [децентралізація], *Голос України*. 2018. 14 лютого.

<sup>48</sup> Р. Бедрій, *Бюджети об'єднаних територіальних громад у контексті децентралізації влади в Україні*, *Децентралізація публічної влади а Україні: здобутки, проблеми та перспективи* : матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю (15 березня 2019 р., м. Львів). Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2019. с. 23–27.

- Грицак І. А., *Проблеми теорії і практики державного управління та місцевого самоврядування* / Текст / : mater. szczoricz. nauk. – prakt. konf. profesors'ko-wykladac'koho skladu ta sluchacziw Ukrajins'koi akademiji derzawnoho upravlinnia 31 trawnia 1996 r. K.: [b.w], 1996.
- Державне управління : навч. посібн. / А. А. Мельник, О. Ю. Смоленський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко / за заг. ред. А. Ф. Мельника. Київ : Знання – Пресс, 2003. 340 с.
- Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: монографія / відп. ред. Н. Р. Нижник. Київ : КАДУ, 1997. 448 с.
- Державне управління і менеджмент: навч. посібн. в табл. і схемах / Н. С. Одінцова, Н. І. Мостовий, Ю. Ю. Амасов і ін. / за заг. ред. Н. С. Одінцової. Харків : Р і КАДУ, 2002. 492 с.
- Децентралізація і формування політики регіонального розвитку України* : наук. доп. / О. В. Шевченко та ін.; ред. Я. А. Халіла; Нац. Ін-т стратегічних досліджень. Київ : НіСД, 2020. 153 с.
- Дульська І., *Можливості діджиталізації територіальних громад і смарт-спеціалізації їх розвитку в умовах реформи децентралізації в Україні*, Економіка України. 2021. № 4. с. 68–87.
- Заблодська І., Гречана С., *Методичні підходи щодо ідентифікації об'єднаних територіальних громад*, Економіка України. 2021. № 2. с. 51–62.
- Загорський В. С., Матвішин Є. Г., Туренський Ю. І. *Планування заходів із соціально-економічного розвитку громад* : навч. посіб. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2021. 162 с.
- Загорський В., *Стан і перспективи розвитку об'єднаних територіальних громад*, Регіональна економіка. 2019. № 2. с. 18–25.
- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»* (від 05.02.2015 зі змінами), Відомості Верховної Ради України. 2015. № 3. с. 734–740.
- Закон України «Про співробітництво територіальних громад»* (від 17.06.2014), Голос України. 2014. 23 липня.
- Збірка успіхів проекту ПУЛЬС. «Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні»*. Київ, 2020. 144 с.
- Кобилецька О. Ф., *Удосконалення системи формування міжбюджетних відносин як одна із засад зміцнення дохідної частини місцевих бюджетів України*, [https:// nbu.gov.ua/ntw](https://nbu.gov.ua/ntw)
- Конституція України. Основний закон* (розділ IX «Територіальний устрій України», ст. 132, 133).
- Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальні організації влади в Україні*: розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>
- Косий М., *Децентралізація влади – нові виклики [реформа з децентралізації влади (ОТГ)]*, Голос України. 2020. 30 квітня.

- Краці практики місцевого самоврядування* / Видання асоціації міст України та громад. Київ, 2005-2006.
- Кудряшов В. П., Сіленков Б. В. *Поняття бюджетної системи та її децентралізації*, Фінанси України. 2006. № 8. с. 25-32.
- Кузьма А., *Проблемні аспекти фінансового вирівнювання в контексті децентралізації влади*, Казна України. 2021. № 4. с. 34–39.
- Кукарцев О., *Інституціональні механізми регіональної політики централізації і децентралізації влади*, Українська національна ідея: реалії та перспективи розвитку. Зб. наук. праць / гол. ред. В. М. Денисенко. Львів: Львів. політехніка, 2007. №19. с. 101-108.
- Львів: досвід адміністративної реформи на рівні місцевого самоврядування: монографія* / І. Федів; Укр. Академія держ. управління при Президентові України; Центр дослідження адміністративної реформи. Київ : УАДУ, 2001. 400 с.
- Макаров М. В., *Очікувані ризики в процесі децентралізації влади в Україні*. Аналітична записка. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України, <https://niss.gov.ua/articles/1021/> ;
- Малолетова О., *Повноваження й ресурси передбачають відповідальність. Органи місцевого самоврядування відіграють дедалі важливішу роль у впровадженні реальних змін*, Урядовий кур'єр. 2018. 23 листопада.
- Микієвич М., Яворська І., *Правові засади реалізації міжрегіонального співробітництва України та Республіки Польща*, Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні: Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (20 грудня 2019 р., м. Львів). Львів : ЛРІДУ НАНУ, 2020.
- Міжнародні та європейські стандарти місцевого самоврядування: проблеми імплементації в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю* (20 грудня 2019 р., м. Львів). Львів. регіонал. ін-т держ. укр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук. ред. М. Микієвич, О. Сушівський, Р. Бедрій. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2020. 300 с.
- Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації* : наукова доповідь / за заг. ред. проф. Ю. В. Ковбасюка. Київ : Національна академія державного управління при Президентові України, 2014. 128 с.
- Молодцов О. В., *Інституційна політика децентралізації та ризики її реалізації в реаліях сьогодення*, Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. 2014. № 1.
- Поняття місцевого управління і самоуправління. Історія розвитку, види, концепції, сучасна практика* // *Європейська хартія місцевого самоврядування*, <http://ua.textreferat.com/referat-6758-9.html>

- Постанова кабінету Міністрів України «Про затвердження методики формування спроможних територіальних громад (від 08.04.2015), Урядовий кур'єр. 2015. 6 травня.*
- Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції і виклики: матеріали круглого столу (18 травня 2018 р., м. Львів / наук. ред. П. Гураль, О. Сушинський. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2018. 100 с.*
- Сушинський О., Реформа місцевого самоврядування в Україні: вступ в аспекті проблематики, Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики: матеріали круглого столу (18 травня 2018 р., м. Львів). Львів, 2018.*
- Тарасенко Т., Проблема децентралізації в реформуванні місцевого самоврядування в Україні, Державне управління та місцеве самоврядування. 2014. Вип. 2 (21).*
- Терещук О. А., Контроль за делегованими повноваженнями органів місцевого самоврядування: польський досвід та українські перспективи, Реформа місцевого самоврядування в Україні: сучасні тенденції та виклики : матеріали круглого столу, 18 травня 2018 р., Львів, 2018.*
- Ткачук А., Місцеве самоврядування та децентралізація: практич. посібн. / Швейцарсько-Український проект «Підтримка децентралізації в Україні. ДЕСПРО». Київ: Софія, 2012.*
- У розвитку села – майбутнє нашої держави : дайджест / упоряд. І. Лешнівська, О. Летунова; автор передм. і наук. ред. І. Лешнівська; ред. Д. Дигас; ЛОУНБ. Львів, 2017. Вип. І. 24 с.*
- Ясинська Н., Стурова Є., Нетребенко М., Результативність наповнення та використання місцевих бюджетів в умовах децентралізації в Україні, Економіка та держава. 2020. № 4. с. 91–95.*
- Grycuk A., Russel P., Zaangażowanie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w tworzeniu instytucji wspierających przedsiębiorczość / W. Gołębiowski (red.), Rozwój przedsiębiorczości oraz sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Studia BAS nr. 1 (37). 2014.*
- Gwiazdowicz M., Reforma gospodarki odpadami komunalnymi. INFOS. Zagadnienia społeczno-gospodarcze. № 12 (149).*
- Litvach J., What is Decentralization, <http://unn.ciesin.org/decentralization/English/General/Different-forms.html>*
- Niewiadomski Z., Geneza samorządu terytorialnego, Słownik samorządu terytorialnego / red. Chmaj. Lublin, 1997.*



## ROZDZIAŁ II

**Yuriy Pachkovskyy**  
**Andrii Gukaliuk**

### УКРАЇНСЬКІ БІЖЕНЦІ ВІЙНИ У ПОЛЬЩІ: ПРОБЛЕМИ ТА ВИКЛИКИ

#### **Ukraińscy uchodźcy wojenni w Polsce: problemy i wyzwania**

**Streszczenie:** *Artykuł dotyczy wyzwań związanych z polikryzysem, który będzie wpływał na współczesne społeczeństwo globalne w nadchodzącej dekadzie. Wojna rosyjsko-ukraińska jako element obecnego polikryzysu doprowadziła do wielomilionowych przepływów migracyjnych ukraińskich uchodźców do krajów UE. Na przykładzie Polski, jako największego odbiorcy ukraińskich uchodźców wojennych, badano problemy i wyzwania związane z migracją, analizowano główne czynniki, które od ponad roku wpływają na procesy adaptacji i integracji Ukraińców w polskim społeczeństwie. Zidentyfikowano kluczowe zagrożenia zarówno dla Polski, jak i Ukrainy w kontekście masowej migracji spowodowanej wojną. W artykule przedstawiono wyniki badań ukraińskich uchodźców wojskowych w krajach UE, w tym w Polsce, które charakteryzują motyw, osiągnięcia, perspektywy życiowe uchodźców, ich wizję miejsca w pracy, edukacji i kulturze społeczeństwa przyjmującego.*

**Słowa kluczowe:** *polikryzys, wojna rosyjsko-ukraińska, migracja, ukraińscy uchodźcy wojenni, UE, Polska, problemy uchodźców.*



## Ukrainian war refugees in Poland: problems and challenges

**Summary:** *The article examines current challenges associated with the polycrisis that will influence modern global society in the coming decade. The Russian-Ukrainian war as a component of the current polycrisis has led to grand scale migration flows of Ukrainian refugees to the EU countries. Using Poland, the largest recipient of Ukrainian war refugees, as an example of receiving society the article examines the problems and challenges associated with migration, analyses the main factors that have been influencing the processes of adaptation and integration of Ukrainians into Polish society for more than a year. The key risks for both Poland and Ukraine in the context of mass migration caused by the war are identified. The article presents the results of surveys of Ukrainian war refugees in the EU countries, including Poland, which characterise the motives, achievements, life prospects of refugees, their vision of their place in the labour, education and culture of the host society.*

**Keywords:** *polycrisis, Russian-Ukrainian war, migration, Ukrainian war refugees, EU, Poland, refugee problems.*

### Вступ

Світова спільнота сьогодні зіштовхнулася з низкою глобальних кризових явищ, що в стані визначати тенденції розвитку суспільних відносин на десятиліття. На наших очах змінюється не лише геополітичний вектор міжнародних відносин, але й уся система суспільної (національної) безпеки країн. З одного боку, глобальна пандемічна криза коронавірусу, з іншого, – виклики російсько-української війни зумовили новий виток глобальної дискусії на порядку денному якої: «Що очікує людство вже не у віддаленій, а у найближчій перспективі?». Іншими словами, до вже наявних дискусійних питань, пов'язаних з енергозбереженням, екологією, кліматичними змінами, продовольством, загрозою ядерної війни, додаються нові кризові явища, що здатні ускладнювати систему прогнозування майбутнього людства. У «Звіті про глобальні ризики 2023»<sup>1</sup>, опублікованому Всесвітнім економічним форумом напередодні січневої конференції 2023 р., перша п'ятірка глобальних ризиків на найближчі два роки має такий вигляд: криза вартості життя, стихійні лиха, геополітичне протистояння, нездатність пом'якшити наслідки кліматичних змін, руйнування соціальної згуртованості та поляризація суспільства. У цьому

<sup>1</sup> *The Global Risks Report 2023*. 18th Edition. World Economic Forum, <https://marshmclennan.com/content/dam/mmc-web/insights/publications/2023/global-risks-report-2023/global-risks-report-2023.pdf>.

контексті й з'являється слово «полікриза»<sup>2</sup>. Це поняття трактується як перетин і взаємозалежність різних ризиків. Полікриза виникає тоді, коли одночасно відбуваються декілька криз. Відтак, до «старих» криз додаються «нові» кризи, що ставить світ перед новими загрозами, які подолати неможливо без координації спільних зусиль країнами, що усвідомлюють усі наслідки цього часом некерованого процесу.

Усвідомлюючи усі небезпеки, які стоять перед світовою спільнотою, відомий фінансист і філантроп Дж. Сорос, говорячи про полікризу, наголошує на три її складових. Перша головна складова, на його думку, пов'язана із штучним інтелектом (ШІ), друга – із змінами клімату і третя – з російською війною проти України<sup>3</sup>. Спровокована росією війна в Україні призвела до найбільшої кризи біженців в Європі з часів Другої світової війни. 45% української економіки постраждало від війни. Приблизно 500 мільярдів доларів США склали збитки, завдані військовими діями. Понад 50% українських дітей були змушені покинути свої домівки (4,3 млн дітей). За 500 днів війни в Україні загинуло понад 9 тисяч цивільних. З них понад 500 – це діти<sup>4</sup>. Притім реальна кількість жертв може бути набагато вищою.

Початок гострої фази російсько-української війни змінив щоденне мирне життя українців. За експертними оцінками, щонайменше 12 мільйонів людей, а це фактично 29% населення країни, покинули свої домівки з моменту вторгнення російського агресора<sup>5</sup>. Особливо масового характеру набрала зовнішня міграція українців. За даними УВКБ ООН (Управління Верховного комісара ООН у справах біженців) станом на кінець листопада 2022 р. із України від початку війни виїхало 7,8 млн осіб (що є найсерйознішою кризою з біженцями в Європі з часів закінчення Другої світової війни). Згідно з даними Управління Верховного комісара ООН у справах біженців, кількість біженців із України, зареєстрованих для тимчасового захисту в Європі, станом на 31 січня 2023 року склала 4 млн 823,33 тис. осіб. Найбільше біженців прийняла, Польща – там зареєстровано 1 млн 563,39 тис. Близько

<sup>2</sup> Чи є життя в полікризі: чому нове слово налякало Давос?, <https://xn--90aamhd6acpq0s.xn--j1amh/teoriya/chy-e-zhyttya-v-polikryzi-chomu-nove-slovo-nalyakalo-davos> <https://xn--90aamhd6acpq0s.xn--j1amh/teoriya/chy-e-zhyttya-v-polikryzi-chomu-nove-slovo-nalyakalo-davos>, 16.02.2023.

<sup>3</sup> Три ключові елементи великої кризи у світі. Як із неї вибратися? Джордж Сорос для Project Syndicate, <https://irf.ua/try-klyuchovi-elementy-velykoyi-kryzy-u-sviti-yak-iz-neyi-vybratysya-dzhordzh-soros-dlya-project-syndicate/>, 07.06.2023.

<sup>4</sup> Т. Денисенко, За час повномасштабного вторгнення загинуло втричі більше цивільних, ніж за 8 років війни – ООН, <https://life.pravda.com.ua/society/2023/07/7/255294>, 07.07.2023.

<sup>5</sup> How many Ukrainian refugees are there and where have they gone?, <https://bbc.com/news/world-60555472>, 04.07.2022.

мільйона українців із початку війни прийняла Німеччина. На третьому місці прийому українців Чехія, де їх кількість зареєстрованих для тимчасового захисту зросла з кінця листопада на 22,7 тис. – до 485,1 тис. Італія, як і раніше, на четвертому місці – 169,31 тис., а замикає п'ятірку Іспанія – 161,01 тис. Слідом йдуть Велика Британія – 158,8 тис. та Болгарія з показником 151,71 тис. Близько 100 тис. українців, які зареєструвалися для тимчасового захисту, ще у трьох країнах – Франції, Румунії та Словаччині. Менше 50 тисяч українських біженців зареєструвалися у Фінляндії, Латвії, Естонії, Норвегії, Данії, Угорщині<sup>6</sup>.

### Українські біженці війни: виклики для Польщі та України

Як засвідчують наведені вище статистичні дані, Польща сьогодні є найбільшим європейським «хабом» щодо прийняття українських біженців війни. Громадяни України становлять понад 80% від усіх іноземців, які проживають у Польщі. Загальна кількість громадян України у Польщі на сьогоднішній день становить 2,3 млн. Майже мільйон українців має статус тимчасового захисту, а 1,4 млн українців – дозвіл на проживання в РП.

Серед причин вибору Польщі як місця тимчасового проживання слід виокремити наступні:

- *близькість у культурному, мовному та географічному* (включаючи природну тенденцію залишатися якомога ближче до українського кордону) аспектах;
- *наявність сім'ї та друзів* (до початку війни в Польщі проживало близько 1,35 млн українців);
- *спільне минуле*. Обидві країни пройшли через процес суспільної трансформації від пострадянської економіки до сучасної європейської держави;
- *нагромаджений соціальний капітал*. Як засвідчують дослідження<sup>7</sup>, саме використання соціальних мереж трудовими мігрантами, як і біженцями у польських реаліях, набуває масового характеру не лише на шляху інформування один одного про можливі адаптаційні виклики у країні перебування, але й як потужний засіб

<sup>6</sup> У Європі зареєстрували вже майже п'ять мільйонів біженців з України – ООН, <https://ukrinform.ua/rubric-society/3665195-u-evropi-zareestruvali-vze-majze-pat-miljoniv-bizenciv-z-ukraini-oon.html>, 04.02.2023.

<sup>7</sup> Див.: Ю. Ф. Пачковський, Г. П. Селешук, *Соціальний капітал спільнот українських трудових мігрантів у країнах Європейського Союзу*: монографія Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2022. с. 137-219.

у провадженні власного бізнесу, навчання та праці, підтримки один одного у часи доленосних випробувань;

- *відстоювання демократичних цінностей*. Ситуація російсько-української війни показала силу польського народу, який одним з перших прийшов на допомогу українцям у важкі часи, зробив усе, щоб надати не лише моральну, матеріальну, але й військову допомогу, виступаючи палким поборником членства України в ЄС та НАТО на основі рівноправного партнерства на шляху протистояння імперським зазіханням росії.

Російсько-українська війна виявилася випробуванням не лише для українських, але й для польських родин. Для прикладу Вроцлав, місто із населення 640 000 мешканців у травні 2022 р. прийняло 250000 громадян України. Вони становили 28% мешканців міста. До 1 квітня 2022 р. було роздано близько 30 000 аптечок першої допомоги, придбано близько 10 000 квитків на подальші подорожі, а також забезпечено догляд за 3000 тварин, що прибули з біженцями. У період з 9 по 31 березня було роздано загалом 475 000 відновлювальних обідів і 409 000 бутербродів, 78 000 з яких приготували учні шкіл Вроцлава. У школах та дитячих садочках Вроцлава було зібрано близько 400 т подарунків для українців<sup>8</sup>. Львів (із населенням 717 000 мешканців), як місто-побратим Вроцлава, у той самий час виявився одним із важливих українських центрів із прийняття внутрішньо переміщених осіб (ВПО), значна частина з яких була зорієнтована на подальший транзит у країни ЄС. Так, у перші дні війни Львів прийняв понад 200 000 внутрішньо переміщених осіб (з оціночним потенціалом близько 300 000). Через місто також було перевезено 50 тис. т гуманітарних вантажів. У травні 2022 р. 49% опитаних ВПО проживали у пунктах розміщення біженців, 22% – у родичів, друзів чи знайомих. 21% винаймають житло і 3% жили у незнайомих людей<sup>9</sup>.

Окрім Вроцлава, основними пунктами призначення для біженців були передусім найбільші міста Польщі. За даними Польського економічного інституту<sup>10</sup>, на початок 2023 р. у Варшаві проживало понад 100 тисяч українців, які втекли від війни. Далі йдуть: Вроцлав

<sup>8</sup> T. Sobierajski, A. Sobestjańska, A. Sopińska, M. Kuszewska, *SĄSIEDZKA POMOC. Mieszkańcy 12 Największych Polskich Miast o Pomocy Uchodźcom z Ukrainy*, <https://metropolie.pl/artukul/sasiedzka-pomoc-do-poczatku-maja-mieszkanicy-12-najwiekszych-polskich-miast-przyjeli-pol-miliona-uchodzcow-z-ukrainy>, 15.09.2022.

<sup>9</sup> *Lviv oblast during the war: views of the residents of the cities and IDPD* (may 13-23, 2022), [https://ratinggroup.ua/en/research/regions/lvovschina\\_v\\_usloviyah\\_voyny\\_vzglyady\\_zhiteley\\_gorodov\\_i\\_pereselencev\\_13-23\\_maya\\_2022.html](https://ratinggroup.ua/en/research/regions/lvovschina_v_usloviyah_voyny_vzglyady_zhiteley_gorodov_i_pereselencev_13-23_maya_2022.html), 31.05.2022.

<sup>10</sup> A. Bałakur, *Польща. Назвали міста, де живе найбільше біженців з України*, <https://ukrayina.pl/ukrayina/7,183830,29498257,1041-1110-1078-1077-1085-1094-1110-1086-1073-1080-1088-1072-1102-1090-1100.html>, 24.02.2023.

(44,5 тис.), Краків (31 тис.), Познань (26 тис.), Гданськ (17 тис.) і Лодзь (16 тис.). Середній показник зниження кількості біженців по повітах становив 30%. Найменший вплив українців був в Лодзі та Щецині – 10%. Повіти, з яких пропорційно виїхало найбільше українців, порівняно з піком, були переважно у Підляському, Підкарпатському, Люблінському та Мазовецькому воєводствах.

Перетинаючи кордон із Польщею, українські біженці війни станом на травень 2022 р., згідно дослідження Евакуація. City проведеного методом SAWI (N=737), зазначали, що 28% з них орендувало житло самостійно, 17% проживало у польських сім'ях, 16% у приміщеннях, за які хтось платить, 12% у своїх родичів з України, які раніше приїхали до Польщі, 11% у приміщеннях, наданих поляками, 11% – у кімнатах готелів, гуртожитків, гостьовому будинку, які безплатно надали поляки, 3% в українських родинах<sup>11</sup>. Кількісні дані доповнюють результати якісних досліджень, проведених на основі глибинних інтерв'ю Громадянською мережею «ОПОРА» за майже 11 місяців, після початку гострої фази війни. Як засвідчило дослідження, *однією з найгостріших проблем для українців став пошук житла*. З часом через великий вплив переселенців з України, житло у Польщі значно подорожчало і його було важко знайти. Ця проблема багатьох спонукала шукати прихистку далі, в інших країнах. Переважна кількість опитаних українців заявила, що житлове питання у них вирішено, утім з опису умов проживання зрозуміло, що ці умови важко назвати хорошими. При цьому нарікань на поточні умови життя майже немає. Однією із ключових причин переїзду для багатьох українців стало створення безпечних, прийнятних умов для життя і розвитку дітей. Як свідчить опитування, наразі батьки зосереджують увагу на психоемоційному стані дітей, які пережили військову загрозу і травматичний переїзд. Окрім того, переселенці потерпають від стресу (більшість біженців страждають посттравматичними стресовими розладами (76%), а психологічний дистрес наявний у 50%<sup>12</sup>), невизначеності особистих життєвих планів та розставання з близькими, виокремлюють відчуття самотності, заглиблення у собі, неможливість висловити почуття і поділитися ними з близькими. Також деякі українці заявляють, що відчувають провину перед співвітчизниками, які залишаються в Україні попри війну. Серед інших труднощів, з якими українці зіштовхнулися у Польщі у перші місяці перебування

<sup>11</sup> 76% з вищою освітою. Хто з українців виїхав до Польщі, <https://evacuation.city/articles/214861/76-z-vischoyu-osvitoju-hto-z-ukrainciv-viihav->, 26.05.2022.

<sup>12</sup> Більшість біженців страждають посттравматичними стресовими розладами (76%), а психологічний дистрес наявний у 50%, <https://visitukraine.today/uk/blog/509/research-almost-half-of-refugees-in-poland-want-to-return-to-ukraine>, 15.06.2022.

в країні, як показало дослідження, складнощі із перевезення особистих речей за кордон, отримання медичної та юридичної допомоги, незнання польської та інших іноземних мов, що викликало складнощі з працевлаштуванням<sup>13</sup>.

Значний вплив біженців війни до Польщі породив дискусію щодо ризиків та можливостей для країни. У таблиці 1 представлено основні ключові ризики та відповідно переваги, що отримує Польща, від міграційних процесів з України.

**Таблиця 1. Ризики та можливості для Польщі<sup>14</sup>**

<b>Ключові ризики:</b>	<b>Можливості, що відкриваються:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- значні витрати на підтримку біженців з України, які не компенсуються податковими надходженнями від працюючих представників цієї групи;</li> <li>- потенційна соціальна напруженість;</li> <li>- висхідний тиск на ціни щодо житла, пов'язаний зі збільшенням попиту на тлі обмеженої пропозиції, що особливо помітно на ринку оренди житла;</li> <li>- недостатня кількість місць у системі дошкільної освіти.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- зростання ВВП як за рахунок збільшення кількості зайнятих, так і за рахунок підвищення продуктивності праці, що стає можливим завдяки більшій спеціалізації та розвитку у великих містах-мільйонниках;</li> <li>- зменшення дефіциту робочої сили;</li> <li>- покращення демографічної структури Польщі, що тимчасово зменшить навантаження на пенсійну систему.</li> </ul>

Для українського суспільства війна породила не лише значні територіальні та матеріальні втрати, але й суттєві зміни у соціально-демографічній структурі внаслідок значної міграції українців за кордон. Серед інших помітних викликів для українського суспільства було й те, що 44% українців тимчасово розділилися зі своєю сім'єю через війну. Найбільше таких на Сході (54%), найменше – на Заході (39%). Серед молоді таких 50% – це за віком найбільший показник<sup>15</sup>. Під час розв'язаної Росією проти України війни близько п'яти тисяч

<sup>13</sup> Див.: Д. Кречетова, «Найбільше турбує самотність»: українці у Польщі розповіли про адаптацію за кордоном і плани на майбутнє, <https://life.pravda.com.ua/society/2023/01/12/252288/>, 12.02.2023.

<sup>14</sup> Uchodźcy z Ukrainy w Polsce. Wyzwania i potencjał integracji. Monitor Deloitte. Październik. 2022. 104 s., <https://2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl-Uchodzczy-z-Ukrainy-w-Polsce-Report.pdf>.

<sup>15</sup> М. Загородній, Майже половина українців розлучилися із сім'єю через війну – опитування, <https://life.pravda.com.ua/society/2022/03/23/247942/>, 23.03.2022.

дітей залишилися з різних причин без батьківського піклування<sup>16</sup>. Небезпека втрати батьків присутня постійно. Точної статистики дітей без батьківського піклування немає. Щодо народжуваності, з лютого до грудня 2022 р. зареєстровано на 30% менше дітей, порівняно з відповідним періодом 2021 року<sup>17</sup>. Зазначимо, що це може бути пов'язане з тим, що частина дітей була народжена за кордоном і їхня поява ще не була засвідчена в українських держустановах. Якщо станом на 1 листопада 2021 р. чисельність наявного населення України становила 41 270 899 людей, то сьогодні за оцінками демографів вона коливається в межах 28-34 млн, що пояснюється складнощами у прогнозуванні міграційних процесів<sup>18</sup>.

Якщо говорити про *соціально-демографічний портрет українських біженців*, які приїхали до Польщі в період з березня по квітень, то серед них переважають жінки (близько 80%). Жінки у віці 18-65 років становили 47%, ще 40% – особи до 18 років, 4% – люди у віці 65 років і більше. Домінуючою групою є люди віком від 27 до 44 років. Однією з найбільш помітних демографічних характеристик біженців, які прибувають до Польщі, є висока частка неповнолітніх дітей. На кожного дорослого припадала 1,07 дитини (половина громадян України, які проживають у Польщі, приїхали в країну з дітьми віком до 18 років.). Переважали особи з південної України (23%), західної України (22%) і центральної України (18%). Більшість громадян України приїжджають до Польщі з міст. Лише 16% проживали в сільській місцевості безпосередньо перед приїздом до Польщі. Приїжджають переважно представники середнього класу. 48% ніколи раніше не були в Польщі<sup>19</sup>.

Важливою проблемою для України (як і для Польщі та інших країн-реципієнтів біженців) є питання *повернення на батьківщину співгромадян*. За даними Gremi Personal<sup>20</sup>, станом на квітень 2023 р. близько 40% українських біженців не планують повертатися в Украї-

<sup>16</sup> Війна: п'ять тисяч українських дітей без батьків, <http://nrcu.gov.ua/news.html?newsID=100442>, 06.01.2023.

<sup>17</sup> Рік війни у цифрах: кількість руйнувань, рекорди і суми репарацій, <https://rubryka.com/article/rik-vijny-u-tsyfrah/>, 23.02.2023.

<sup>18</sup> О. Богданьок, *Від 28 млн до 34 млн - Інститут демографії назвав чисельність населення в Україні. Чому така різниця*, <https://suspilne.media/437526-vid-28-mln-do-34-mln-institut-demografii-nazvav-ciselnist-naseleenna-v-ukraini-comu-taka-riznica>, 06.04.2023.

<sup>19</sup> Див.: P. Długosz, L.Kryvachuk, D. Zdebska-Długosz, *Uchodźcy wojenni z Ukrainy – życie w Polsce i plany na przyszłość*, Wyd. Academicon, Lublin 2022. 47 s

<sup>20</sup> *Українці приїжджали до Польщі і не chcą wracać do siebie – Najnowsze dane*, <https://legaaartis.pl/blog/2023/04/13/ukraincy-przyjechali-do-polski-i-nie-chca-wracac-do-siebie-najnowsze-dane/>, 13.04.2023.

ну з Польщі (здебільшого, це люди зі Сходу та Півдня України). 55% українців планують повернутися в Україну, а 7% – переїхати з Польщі у іншу країну. Кількість тих, хто не планує повертатися в Україну, за останні півроку зросла більш як вдвічі – з 17% до 38%. Окрім того, на постійне проживання мають намір залишитися лише 6% громадян України<sup>21</sup>. Серед *мотивів «неповернення»* домінуючою думкою є проблема власної безпеки, безпеки родини. Переселенці з України у Польщі, говорячи про плани на майбутнє, прив'язують їх до перебігу повномасштабної війни. Здебільшого люди планують життя максимум на 2, 6, деколи на 12 місяців. При цьому ключовою темою є повернення в Україну, яке залежить від зникнення загрози обстрілів або деокупації рідного міста, а також багато залежатиме від успішної адаптації у приймаючій країні, наявності праці та житла або стану родинних і дружніх стосунків<sup>22</sup>.

На процеси адаптації українських біженців війни активно впливає *інституційно-організаційний фактор*, що реалізується безпосередньо діями держави-реципієнтки. Дія цього чинника має солідарне спрямування й передбачає активність урядів приймаючих країн щодо забезпечення біженцям гідних умов життя, реалізації їхніх прав на освіту та працю. З початку війни польський уряд гарантував 70 євро у вигляді «вітального бонусу» і щомісячну допомогу на дітей у розмірі 110 євро (бездітні дорослі такої підтримки не отримували)<sup>23</sup>. У березні 2022 р. у Польщі набув чинності Спецзакон про підтримку біженців з України, що передбачав розширення та диверсифікацію пільг<sup>24</sup>. Завдяки новому закону особам, які нададуть біженцям з України житло та харчування, виплачуватиметься допомога з розрахунку приблизно 1,2 тис. злотих на місяць (близько 8,5 тис. грн). Допомога виплачувалася максимально упродовж 60 днів. Польська держава також брала на себе виплату одноразової допомоги біженцям з України, виходячи з розрахунку 300 злотих (2,1 тис. грн) на одну особу. Спецзакон передбачає надання біженцям з України ідентифікаційного коду (PESEL), їх перебування у Польщі визнаватиметься легальним упродовж 18

<sup>21</sup> Спеціальний звіт EWL «Воєнні біженці з України. Рік у Польщі», <https://ewl.com.ua/звіт-воєнні-біженці-з-україни/>, 13. 03.2023.

<sup>22</sup> Д. Кречетова, «Найбільше турбує самотність»: українці у Польщі розповіли про адаптацію за кордоном і плани на майбутнє, <https://life.pravda.com.ua/society/2023/01/12/252288/>, 12.02.2023.

<sup>23</sup> М. Серадзька, *Польща: солідарність з біженцями з України, страх перед РФ*, <https://dw.com/uk/polsa-i-rik-vijni-v-ukraini-solidarnist-z-bizencami-strah-pered-rosieiu/a-64845055>, 28.02.2023.

<sup>24</sup> Див.: *У Польщі набув чинності спецзакон про підтримку біженців з України*, <https://ukrinform.ua/rubric-ato/3428048-u-polsi-nabuv-cinnosti-speczakon-pro-pidtrimku-bizenciv-z-ukraini.html>, 13.03.2022.



місяців. Через дев'ять місяців біженці зможуть подавати документи на отримання дозволу на тимчасове перебування в Польщі упродовж трьох років. У державному банку BGK буде створено спецфонд, з якого фінансуватиметься допомога для України. Крім того, у бюджеті РП передбачається створення цільового резерву. Відповідно до закону українці зможуть легально працевлаштуватися, отримати доступ до безкоштовної медицини. Українські учні та студенти матимуть змогу продовжити навчання у школах та університетах. Водночас Спецзакон посилює кримінальну відповідальність за торгівлю людьми та сутенерство, скоєні під час війни в Україні. Згідно планованих поправок до Спецзакону у 2023 р. органи місцевого самоврядування Польщі отримують подальше фінансування (понад 2 млрд злотих), призначене перш за все для реалізації освітніх завдань, пов'язаних із навчанням, вихованням та доглядом за дітьми та учнями з України. Фірми та організації, які допомагають Україні, протягом усього 2023 року зможуть продовжувати користуватися податковими пільгами<sup>25</sup>.

Серед інших програм допомоги українським біженцям війни варто згадати й програму 40+. Польським законодавством передбачено, що особи, які надали українцям зі статусом PESEL UKR житло у Польщі можуть отримати відшкодування в розмірі 40 злотих (доба/особа) за 120 днів від моменту першого в'їзду біженця на територію Польщі. З 1 липня 2022 року у Польщі було обмежено перелік категорій українських біженців, які можуть отримувати ці виплати понад 120 днів. Йдеться про те, що при перевищенні терміну у 120 днів з моменту перетину кордону допомога буде виплачуватись лише: особам з інвалідністю, пенсіонерам та неповносправним, які потребують допомоги сторонньої особи, вагітним жінкам, особам, які виховують дітей до 12 місяців або трьох і більше дітей. Якщо власник житла позбавив біженців можливості проживання, то згідно із польським законодавством отримати виплати він може лише за час фактичного перебування біженців у його житлі<sup>26</sup>. Проте з 1 липня 2022 р. польський уряд скасував програму виплат 40 злотих на день для українських біженців. мотивуючи це великим навантаженням на бюджет країни та достатнім часом для українців, щоб адаптуватися до нових умов. У такій ситуації багатьом українцям довелося шукати житло самостійно.

<sup>25</sup> *Specjalna ustawa: zmiany dla Ukraińców w latach 2023-2024 w Polsce – pobyt przedłużony*, <https://ukrainianinpoland.pl/amendments-to-the-special-law-what-awaits-ukrainians-in-poland-in-2023-pl/>, 14.06.2023.

<sup>26</sup> *Зміни у програмі 40+ на біженця з України із листопада: виплати будуть у 2023 році*, <https://uapl.info/zminy-u-prohrami-40-na-bizhentsia-z-ukrainy-iz-listopada-vyplaty-budut-u-2023-rotsi/>, 09.11.2023.

Українці-біженці у Польщі також можуть розраховувати на долучення до програми «Сім'я 500+» (т. зв. 500+). Сім'ї з дітьми на утриманні мають право на сімейну допомогу в розмірі 500 злотих на кожну дитину до 18 років. Це допомога не лише для батьків, але й тимчасових опікунів або осіб, які здійснюють альтернативну опіку над дитиною та легально прибули з України до Польщі після 23 лютого 2022 року у зв'язку з бойовими діями. Заяву на 500+ українською мовою можна подати в електронній формі на Платформі електронних послуг (PUE) Закладу соціального страхування (ZUS). До електронної заяви докладаються: польські ідентифікаційні номери PESEL особи, яка подає заяву та дитини; адреса електронної пошти; польський телефонний номер; номер банківського рахунку в Польщі<sup>27</sup>. Можливість подати заявку для отримання виплат 500+ на дитину у другій половині 2023 р. та у першій половині 2024 р. відкривається вже з 1 лютого 2023 р. Дедлайн подачі заявки для забезпечення безперервності виплат за програмою 500+ для тих, хто вже є отримувачем допомоги, становить 30 квітня 2023 року<sup>28</sup>.

Польща є лідером щодо витрат, пов'язаних із підтримкою українців-біженців. З призначених європейським державам 43 млрд євро для забезпечення підтримки та допомоги громадянам України, які залишили країну після повномасштабного вторгнення, Польща витратила понад 12 млрд євро. На другому місці уряд Німеччини, який від початку повномасштабної російської агресії призначив на українських громадян, які шукали прихистку, майже 11 млрд євро. На третьому – Чехія (2,94 млрд євро)<sup>29</sup>.

Варто тут згадати й *ініціативи пересічних* громадян Польщі, які не лише висловили солідарність, але й реально долучилися до збірок гуманітарної допомоги, стали ініціаторами чисельних ініціатив із тимчасового розміщення та реальної допомоги українським біженцям, зокрема, при зустрічах у місцях перетину кордону тощо. Лише невеликий приклад: уже на 7 день війни мер прикордонного з Україною міста Перемишль написав на своїй сторінці у Facebook: «Ви (поляки – прим. наша) організували стільки поставок, що наші склади вже заповнені вщерть. Ми не можемо більше приймати такі партії вантажу». З інших дописів: «У приміщенні вокзалу Перемишля

<sup>27</sup> 500+ для громадян України, [https://zus.pl/ua/holovna-storinka/-/asset\\_publisher/zWwfvAidGQGH/content/500-dla-gromadan-ukraini](https://zus.pl/ua/holovna-storinka/-/asset_publisher/zWwfvAidGQGH/content/500-dla-gromadan-ukraini) (08.07.2023).

<sup>28</sup> Виплати за програмою 500+ у 2023 році, <https://ukrainianinpoland.pl/uk/starts-the-program-500-plus-of-social-support-for-ukrainian-children-uk/> (17.01.2023).

<sup>29</sup> Польща витратила найбільше коштів на українських біженців, <https://vpolschi.pl/pol/sha-vitratila-najbil-she-koshtiv-na-ukrayins-kih-bizhe-6915977505913600a> (05.07.2023).

волонтери приймають від місцевих жителів пожертви. Люди приносять сюди одяг, їжу, воду, іграшки. Охочих допомогти біженцям з України дуже багато. Наприклад, коли одна благодійна організація оголосила про те, що для перевезення дітей біженців потрібні спеціальні автокрісла, не минуло і двох годин, як було зібрано 80 таких сидінь. Вантажівки з гуманітарною допомогою прибувають до Перемишля з усієї Польщі»<sup>30</sup>.

До допомоги українським біженцям активно долучився *громадський сектор та волонтеріат*. До прикладу, українці в Польщі можуть отримати ваучери від Польського Червоного Хреста на суму 500 злотих. На ваучери претендують особи, які мають свідоцтво про неприцездатність; жінки, старші 60 або чоловіки старші 65 років; вагітні жінки (за наявності відповідної довідки); особи, які виховують дитину віком до 12 місяців; особи, які самі доглядають трьох або більше дітей. Отримати ваучер можна у найближчому відділенні Червоного Хреста за умови, якщо претенденти раніше не отримували тут фінансову допомогу або допомогу від ООН чи інших неурядових організацій. Сертифікат можна витратити на харчі, засоби гігієни та побутові речі<sup>31</sup>. Серед інших помітних ініціатив є конкурс S3KTOR, організований у 2023 р. міською владою Варшави, щоб відзначити та підтримати громадські організації та суспільні проекти з допомоги біженцям з України. В основній категорії конкурсу взяло участь 95 ініціатив громадського сектору, які займаються освітою, культурою, спортом, охороною здоров'я, суспільною допомогою, правами людини. Відтак, перше місце та нагороду розміром 15 тис. злотих отримала ініціатива Фонду Habitat for Humanity Poland «Підтримка для осіб з України у 2022 році». Сам фонд працює у Польщі вже понад 30 років та займається покращенням житлових умов. З початком повномасштабного російського вторгнення та напливом до Польщі утікачів від війни, фонд зайнявся організацією допомоги українцям: запустили пункт допомоги, інфолінію, магазин вживаних меблів та елементів інтер'єру, надали тимчасове житло у хостелах, допомагали з орендою або ремонтом житла. Друге місце та винагороду у розмірі 10 тис. злотих отримала Варшавська українська школа (ВШколУ) заснована Клубом католицької інтелігенції та Українським домом у Варшаві. Школа була відкрита вже 11 квітня 2022 року, на 46 день повномасштабного російського вторгнення. Повноцінний середній навчальний

<sup>30</sup> Як Польща дає раду з напливом біженців з України, <https://dw.com/uk/yak-polshcha-daje-radu-z-naplyvom-bizhentsiv-z-ukrainy/a-60971956> (02.03.2022).

<sup>31</sup> Українці в Польщі можуть отримати ваучери від Польського Червоного Хреста, <https://if.gov.ua/news/ukraintsi-v-polshchi-mozhut-otrymaty-vauchery-vid-polskoho-chervonoho-khresta>, 17.02.2023.

заклад постав з нагальної потреби забезпечити безпеку та можливість закінчити навчальний рік українським дітям, які знайшли прихисток від війни у Варшаві. Завдяки підтримці польських та іноземних неурядових організацій навчання у школі є безплатним. У школі працюють 33 українські співробітники, серед яких вчителі, адміністративний та господарський персонал, медсестра, психолог та керівництво школи. Школа стала місцем щоденного навчання впродовж 2022-2023 навчального року для 270 українських дітей<sup>32</sup>.

Навіть, якщо росія повністю виведе свої збройні сили з України, деякі люди можуть побоюватися нового спалаху війни і не повернуться додому. Відтак, для Польщі, як і для інших країн ЄС, залишиться відкритим питання подальшої реадптації та інтеграції (культурної, освітньої, мовної) українських біженців війни у приймаюче суспільство. Серед стимулів залишитися в Польщі, згідно опитування Фундації EWL та Центру східноєвропейських студій Варшавського університету (4-13 березня 2023 р.), досліджувані вказували: «у мене є друзі, знайомі в Польщі», «поляки доброзичливі до громадян України», «Польща є найближчим у культурному плані сусідом», «наші мови схожі», «у Польщі легше знайти роботу»<sup>33</sup>. Проте, це не стосуватиметься більшості українських біженців у цій країні, оскільки, як показують зазначені вище результати останніх соціологічних досліджень, все ж таки певна частина з них оселиться в інших країнах Європейського Союзу, де вони можуть отримати спеціальний статус тимчасового захисту, який дозволяє їм працювати, відвідувати школу і отримувати медичну допомогу протягом щонайменше від 1 року до 3 років, або ж повернуться до своїх домівок на батьківщину.

## **Проблеми, з якими зіштовхуються українські біженці війни в країнах ЄС та Польщі**

В умовах масової міграції українців за кордон виникла потреба дослідити проблеми, з якими зіштовхуються біженці у країнах Європейського Союзу. Останнім часом широко обговорюваним є міжнародне дослідження «Fleeing Ukraine: Displaced people's experiences in the EU», реалізоване на замовлення Агентства Європейського Союзу

<sup>32</sup> У Варшаві оголосили переможців конкурсу громадських ініціатив. Серед лауреатів – українська школа та проєкт з допомоги біженцям з України, <https://naszwybir.pl/s3ktor/>, 31.05.2023.

<sup>33</sup> Громадяни України в Польщі та на польському ринку праці. Нові виклики та перспективи, <https://ukrinform.ua/rubric-presshall/3715655-gromadani-ukraini-v-polski-ta-na-polskomu-rinku-praci-novi-vikliki-ta-perspektivi.html>, 30.05.2023.

з фундаментальних прав (The European Union Agency for Fundamental Rights (FRA))<sup>34</sup>. Опитування проводилося з 22 серпня по 29 вересня 2022 року за допомогою відкритих онлайн-анкет на вибірці 14 685 осіб із 10 країн ЄС (Болгарія, Естонія, Німеччина, Угорщина, Італія, Польща, Румунія, Словаччина, Іспанія та Чеська Республіка). Респонденти, які взяли участь в опитуванні, були не молодше 12 років, проживали в одній із вищезазначених країн, є громадянами або резидентами України, які постійно проживали в Україні до 24 лютого 2022 року та прибули до країн ЄС незабаром після вторгнення росії в Україну. Агентство Європейського Союзу з фундаментальних прав звіт за результатами дослідження опублікувало 28 лютого 2023 р.

Опитування засвідчило, що однією з ключових проблем, з якою зіштовхнулися біженці в досліджуваних країнах ЄС, це *незнання мови приймаючої країни*. У 10 проаналізованих країнах ЄС в середньому 25% прибулих українців взагалі не володіють мовою приймаючої країни, ще 41% – погано, 23% – пристойно, 8% – добре, 2% – вільно, але ніхто не володіє мовою на рівні рідної. На цьому тлі ситуація в Польщі виділяється різким контрастом. Лише 12% присутніх тут українських біженців зовсім не розуміють польської мови, а 38% говорять нею погано. Натомість 33% розмовляють польською пристойно, а 13% – добре (обидва показники є найвищими серед 10 досліджуваних країн). Інша ситуація – це Естонія та Румунія. Тут 65% і 58% біженців, відповідно, взагалі не володіють рідною мовою країни перебування. 27% і 30% відсотків новоприбулих володіють нею погано. Дуже мало українців, які прибувають до цих країн, розмовляють естонською та угорською мовами добре (1% і 3%) або вільно (1% в обох країнах). Чи намагаються українці подолати мовний бар'єр? Так, хоча не всі. У десяти проаналізованих країнах ЄС в середньому 23% біженців відвідують мовні курси і покращують свої знання мови країни перебування. Ще 15% біженців відвідували такі курси, але припинили свою участь у них. З іншого боку, 22% заявили, що наразі не відвідують мовні курси, але планують це зробити. 52% опитаних українських жінок і 45% українців у країнах ЄС, які не мають постійної роботи, пояснюють це поганим знанням офіційної мови країни перебування.

Ще однією найбільшою проблемою, на яку скаржаться українські біженці, які живуть в країнах ЄС, є *відсутність приватного життя*, з середнім показником 36% для опитаних країн. Українські біженці здебільшого живуть у приватних будинках і квартирах – або самостійно, або разом із приймаючою родиною. Так відповіли в середньому

<sup>34</sup> *Fleeing Ukraine: Displaced people's experiences in the EU*. Ukrainian Survey 2022. European Union Agency for Fundamental Rights, 2023. 67 p., [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2023-ukraine-survey\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-ukraine-survey_en.pdf).

58% українців із 10 країн, де проводилося опитування. 14% живуть у будинках і квартирах, наданих владою відповідної країни, тоді як 13% живуть у готелях або квартирах, що здаються в оренду туристам (наприклад, Airbnb). Лише 6% живуть у притулках або таборах для біженців. Окрім того, Дослідження FRA також розвіює шкідливий для українців у Польщі міф про те, що вони живуть за рахунок польських платників податків. Виявляється, що 54% з них повністю оплачують оренду житла та рахунки самостійно. Ще 14 відсотків українських біженців, які проживають у Польщі, сплачують принаймні частину цих платежів. Нічого не платить лише кожен четвертий респондент (26%), який проживає в Польщі. Це другий найнижчий результат після Естонії (12%)<sup>35</sup>.

Викликає особливу тривогу *стан здоров'я серед українських біженців*. Лише 5% респондентів в опитаних країнах називають його дуже добрим. На іншому кінці шкали – відповіді «дуже поганий» (2%) і «поганий» (19%). На противагу цьому, 45% біженців і жінок-біженців вказали відповідь «може бути». Коли йдеться про доступ до медичної допомоги, українські біженці вказують на мовний бар'єр як на найсерйознішу перешкоду. У десяти досліджуваних країнах на цю причину в середньому вказують аж 47% респондентів. Лідирують тут Іспанія та Німеччина (58%), а найменша проблема – в Естонії (17%). Третина опитаних респондентів (30%) також визнають, що не користуються послугами охорони здоров'я, тому що не знають, куди і до кого звернутися. Опитування також виявило психічний бік проблеми. Майже 50 відсотків опитаних зізналися, що відчують пригніченість або депресію – 42 відсотки почуваються так часто, а 7 – завжди. Українських біженців також все ще супроводжують напруженість і стрес. 51% з них визнають, що рідко відчують себе розслабленими, а ще 22% кажуть, що ніколи не відчують такого стану. Однак є й позитивні моменти. Майже дві третини (61%) українців часто або завжди відчують оптимізм щодо майбутнього. У свою чергу, більше двох третин (67%) вважають, що вони часто або завжди добре справляються з проблемами, з якими стикаються.

Проблема, яка потребує свого нагального вирішення, як засвідчило опитування, це *питання освіти*, оскільки воно є ключовим для інтеграції, добробуту та розвитку українських біженців. Констатовано, що українські біженці все ще стикаються з багатьма проблемами у доступі до освіти в приймаючих країнах. Так, менше половини тих, хто навчався незадовго до від'їзду з України, продовжили своє навчання.

<sup>35</sup> Ł. Rogojsz, *Czy Polska to dla Ukraińców ziemia obiecana? Unijne badanie wiele wyjaśnia*, <https://wydarzenia.interia.pl/raporty/raport-ukraina-rosja/aktualnosci/news-czy-polska-to-dla-ukraincow-ziemia-obiecana-unijne-badanie>, 09.04.2023.

Більшість з них відповіли, що це було пов'язано з тим, що вони закінчили навчання, а також з нездатністю розмовляти мовою приймаючої країни (20%), з тим, що їм доводилося доглядати за родичами (12%), або з тим, що вони не могли дозволити собі продовжувати навчання (9%). Загалом, 7 з 10 учнів, молодих людей відвідували школу або університет у приймаючій країні, а 6 з 10 відвідували онлайн-навчання в українській школі або навчалися самостійно, використовуючи матеріали за підтримки з України. Серед дітей-переселенців, які не відвідують школу, опитування показало, що основними причинами цього є брак технологічних ресурсів для продовження навчання, відсутність постійного житла, неприйняття їх до школи та фінансові проблеми.

Щодо Польщі, згідно з даними освітньої інформаційної системи Польщі, 56% українських біженців не навчаються у польських закладах освіти, причому в школу в Польщі ходять лише 22% дітей середнього шкільного віку. За останні півроку, починаючи з жовтня 2022 р., 10 тис., або понад 8% українських учнів середніх шкіл вибули із системи освіти Польщі. «Центр громадянської освіти»<sup>36</sup> вказує на кілька причин відтоку українських учнів із польських шкіл. Одна з них – повернення українських сімей додому (частина дітей навчається у двох системах – польській стаціонарній та українській онлайн, а це приблизно 200-300 тис. дітей із України навчаються дистанційно. Тому деякі з них кидають польську школу. Вони вірять, що війна скоро закінчиться і вони повернуться в Україну). Окрім того, багато українців не можуть впоратися в польській школі, мають проблеми з адаптацією або бояться подальшого навчання в польських університетах. Водночас, ідеться в дослідженні «Центру громадянської освіти», форми підтримки українських учнів у школах Польщі зменшуються. Скорочується кількість підготовчих класів, де зараз навчаються лише 11% українських школярів. При цьому дані свідчать, що учні середніх шкіл, які відвідують підготовчі класи, найменше кидають навчання. Щоб уникнути виключення українських дітей біженців із системи освіти приймаючою країни, Польща може запровадити обов'язкове відвідування шкіл вже з 1 вересня 2023 р. Наразі ж діти, які дистанційно навчаються в українських школах, не підлягають обов'язковій дошкільній підготовці та шкільній освіті за польським законодавством<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Понад половина українських дітей у Польщі не вчать у місцевих школах – дослідження, <https://eurointegration.com.ua/news/2023/05/6/7161145/>, 06.05.2023.

<sup>37</sup> М. Боднар, *Українських дітей у Польщі можуть зобов'язати навчатися в місцевих школах*, [https://24tv.ua/education/ukrayinski-diti-bizhentsi-polshhi-mozhut-uchniv-zmusiti-hoditi\\_n2281084](https://24tv.ua/education/ukrayinski-diti-bizhentsi-polshhi-mozhut-uchniv-zmusiti-hoditi_n2281084), 24.03.2023.

Викликає занепокоєння й те, що значна частина респондентів на час опитування все ще не мали оплачуваної роботи. В середньому 39% чоловіків і 31% жінок мають оплачувану роботу; ще 10% чоловіків і 16% жінок знайшли її після від'їзду з України, хоча наразі вони є безробітними. Найкраще українські біженці почуваються на ринку праці в Словаччині, де 56% чоловіків і 45% жінок мають оплачувану роботу. На другому місці Польща, де ці показники становлять 54% і 42% відповідно, а на третьому – Естонія з 50% і 46%. Серед українських біженців, які працюють у країнах ЄС, 70% жінок і 58% чоловіків знайшли нову роботу в приймаючій країні. 20% жінок і 31% чоловіків продовжують роботу або бізнес, який вони мали в Україні. Працюючи на себе або керуючи власним новим бізнесом, заробляють на життя 2% українських жінок і 6% українців, які знайшли притулок у країнах ЄС. Інший вид оплачуваної зайнятості вказали 8% жінок і 6% чоловіків. Українські біженці, які працюють у країнах ЄС, загалом задоволені умовами працевлаштування в країнах перебування. Вони скаржаться на кілька проблем, але серед них виділяється дуже довгий робочий день. Це турбує 15% працюючих українських жінок і 19% працюючих українців. 9% жінок і 13% чоловіків скаржаться на низькооплачувану роботу і роботодавців, які їм не платять. З іншого боку, 7% українок і 12% українців стурбовані відсутністю трудового договору або тим, що підписаний договір не охоплює всі відпрацьовані години. Безперечним позитивом є те, що 60% жінок і 58% чоловіків не мають заперечень щодо місця роботи, її умов або ставлення роботодавця.

За даними Євростату, на початок російського вторгнення в Україну у лютому 2022 р. рівень безробіття в ЄС становив 6,2%. Наприкінці 2022 р. він становив 6,1%, у Польщі – 2,9% (2,8% – до початку російського вторгнення в Україну), Німеччині – 2,9% та Чехії – 2,3%<sup>38</sup>. Як бачимо, на прикладі польського ринку праці, масове прибуття українських біженців не збільшило відсоток безробіття. Навпаки, у Міністерстві сім'ї та соціальної політики Польщі вказують, що з березня по грудень 2022 року підприємці подали 784,5 тис. заяв на умовах спрощеного доступу до ринку праці громадянам України, які, згідно Міграційної платформи EWL, у 50% випадків влаштувалися на просту фізичну роботу. Серед них 37% знайшли працю у сфері послуг, 34% – на промислових підприємствах. Значно менше громадян України працевлаштувалися у транспортній галузі та логістиці (по 15%), торгівлі та будівництві (по 7%)<sup>39</sup>. Отже, українці задовольнили попит на

<sup>38</sup> J. Szymańska, *Uchodźcy z Ukrainy na europejskim rynku pracy*, <https://pism.pl/publikacje/uchodzcy-z-ukrainy-na-europejskim-rynku-pracy>, 16.03.2023.

<sup>39</sup> *Біженці з України заповнили прогалини на польському ринку праці*, <https://ukrinform.ua/rubric-diaspora/3696306-bizenci-z-ukraini-zapovnili-progalini-na-polskomu>



роботу у сферах послуг та виробництві. Натомість у транспортній та будівельній галузях Польщі відчувається гостра нестача персоналу, тому що на роботу потрібні чоловіки. На сьогодні близько 60-70% дорослих біженців від війни в Україні (320 тис. осіб із 450 тис.) уже працевлаштувалися у Польщі. 51% працюють за іншою професією, яка не відповідає їхнім компетенціям. 10% працюють за фахом, але на нижчій посаді. 90% громадян України, які прибули до Польщі після 24 лютого 2022 р., задоволені своєю роботою. Лише кожен 10-й шукає нову роботу<sup>40</sup>. 17% розглядає можливість відкриття власного бізнесу у Польщі, або вже його веде. Частка українських підприємств від усіх компаній, які були створені в Польщі протягом 2022 р. досягла 5% (10 тис. компаній). Дані Польського економічного інституту свідчать, що на бізнес українців припало понад 8% оформленої у вересні 2022 р. економічної діяльності: українці відповідальні майже за кожну десятку створену компанію у Польщі. 59% усіх компаній, заснованих громадянами України, управлялися чоловіками, а 41% – жінками. Для порівняння, у випадку з польськими компаніями – жінки керують 36% зареєстрованих підприємств. Найчастіше українці реалізують підприємницьку діяльність, пов'язану з будівництвом і ремонтом, програмуванням, перукарською та косметичною діяльністю, а також транспортом – ті сектори, де в Польщі відчувається дефіцит робочої сили<sup>41</sup>.

Підводячи підсумок, зазначимо, згідно з опитуванням FRA, більше половини українських біженців живуть приватно або в приймаючих сім'ях. Понад 40 відсотків продовжують освіту, яку вони здобули до війни. Приблизно третина працює за наймом. Однак найбільшими проблемами для них є незнання мови приймаючих країн, відсутність приватного життя та поганий стан здоров'я. Гостро стоїть питання в освітянському персоналі, який володіє українською мовою, в наявності подвійного навчання та в необхідності його технічного забезпечення. Це вказує на попит підготовки вчителів, які викладають національну мову як іноземну, а також на складні наслідки для учнів, які навчаються як за українською, так і за навчальною програмою країни перебування.

---

rinku-praci.html, 15.04.2023.

<sup>40</sup> Див.: *Wojna w Ukrainie zmieniła rynek pracy*, <https://www.rp.pl/analizy-rzeczpospolitej/art38246521-wojna-w-ukrainie-zmieniła-rynek-pracy>, 30.03.2023; Аналітична записка: джерела доходу та доступ до робочих місць українських біженців, які перебувають в сусідніх державах. Регіональна робоча група з гендерних питань (РРГГП) в рамках реагування на кризу в Україні, травень 2023 р. 16 с.

<sup>41</sup> І. Завальнюк, *Бізнес у Польщі: скільки українців уже відкрили власну справу*, <https://ua.news/ua/money/byznes-v-polshe-skolko-ukrayntsev-uzhe-otkryly-sobstvennoe-delo>, 26.10.2022.

## Висновки

Війна вплинула на долі мільйонів людей, які в пошуках безпеки, прихистку змушені були покинути свої домівки та розпочати нове життя у цілком нових умовах. Польща як країна-сусідка України створила для українських біженців війни максимально сприятливі умови для життя, праці, освіти, перепочинку. Хоча в польському суспільстві за понад рік війни спостерігається певна «втома», все ж таки, як показують результати опитування CBOS, у квітні 2023 р 73% респондентів підтримує прийом українських біженців з територій, де тривають бойові дії (одразу після початку російського вторгнення поляки були майже однакові в цьому питанні, а підтримка прийняття біженців залишалася близькою до 90%)<sup>42</sup>. Часткова «втома від солідарності» – це цілком закономірний процес, адже Польща, як і інші країни-реципієнти українських біженців, несуть значні матеріальні та фінансові витрати, подекуди потерпають бідні верстви населення, що розраховували на розширення соціальних програм. Дослідники відзначають зростаючу конкуренцію на ринку праці, окремі прояви національної неприязні, проблеми із зростанням злочинності у приймаючих країнах, завищені вимоги та очікування самих біженців. Зменшення підтримки стосується практично всіх форм допомоги українцям, окрім освіти. Поляки все ще хочуть допомагати, але вже не так рішуче і беззастережно, як роком раніше.

Проблеми, з якими зіштовхуються українські біженці війни у Польщі, мають радше технологічний та ментальний характер, що пов'язано з пошуками житла (лишень 54% біженців сьогодні самостійно оплачує своє перебування), влаштуванням на роботу, правовим супроводом поточної життєдіяльності, а також проблемами із здоров'ям. Мовний бар'єр в силу географічної та культурної близькості країн не виявився таким болючим, як в інших країнах ЄС, адже понад 60% українських біженців активно послуговується польською мовою у своєму повсякденному житті.

Українські біженці активно «входять» на польський ринок праці, хоча й часто змушені підтверджувати власну кваліфікацію та опанувати професії нижчої кваліфікації, що не відповідає набутим компетенціям. Фіксується досить високий показник задоволеності новою працею, що свідчить про значний ресурсний потенціал українського біженця, його здатність використовувати набутий соціальний капітал. в т. ч. для започаткування та розвитку власної підприємницької активності.

<sup>42</sup> *Polacy wobec wojny na Ukrainie i ukraińskich uchodźców*. Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej. Maj 2023, [https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K\\_054\\_23.PDF](https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_054_23.PDF).

Як засвідчують результати опитувань, найбільшою проблемою українських біженців залишається проблема (не) повернення на батьківщину. Навіть якщо росія повністю виведе свої збройні сили з України, деякі люди можуть побоюватися нового спалаху війни і не повернуться додому. Такий розвиток подій у стані призвести до складнощів у подальшій реадаптації до вимог приймаючого суспільства, викликів в освітній сфері, що зумовлює учнів (студентів) «розриватися» між очним у Польщі і дистанційним навчанням в Україні.

Подальшим інтеграційним процесам українців у Польщі сприятимуть цільові програми польського уряду з допомоги, прийняття відповідних законодавчих актів, які б надавали подальшої статусної визначеності біженцям щодо перебування у країні. Відкритими залишаються питання взаємовизнання набутих кваліфікацій, адже українцям, щоб продовжити навчання чи трудову діяльність у Польщі, найчастіше необхідно пройти процедуру нострифікації або підтвердження українського диплому про освіту.

Для України найактуальнішим викликом є повернення українських біженців війни на батьківщину. Це вимагатиме значних зусиль, що значною мірою залежатиме від ходу бойових дій, звільнення окупованих територій та врешті перемоги над ворогом. У довгостроковій перспективі покращення соціально-демографічної ситуації в країні потребує вже сьогодні активних кроків України, так її партнерів з надання гарантій безпеки та визначення чітких посилів з євроінтеграційних процесів та вступу України до НАТО.

## Література:

*Аналітична записка: джерела доходу та доступ до робочих місць українських біженців, які перебувають в сусідніх державах.* Регіональна робоча група з гендерних питань (РРГГП) в рамках реагування на кризу в Україні, травень 2023 р. 16 с.

*Біженці з України заповнили прогалини на польському ринку праці,* <https://ukrinform.ua/rubric-diaspora/3696306-bizenci-z-ukraini-zapovniliprogalini-na-polskomu-rinku-praci.html>

*Більшість біженців страждають посттравматичними стресовими розладами (76%), а психологічний дистрес наявний у 50%,* <https://visitukraine.today/uk/blog/509/research-almost-half-of-refugees-in-poland-want-to-return-to-ukraine>

Богданьок О. *Від 28 млн до 34 млн - Інститут демографії назвав чисельність населення в Україні. Чому така різниця,* <https://suspilne.media/437526-vid-28-mln-do-34-mln-institut-demografii-nazvav-ciselnist-naselenna-v-ukraini-comu-taka-riznica>

- Боднар М. *Українських дітей у Польщі можуть зобов'язати навчатися в місцевих школах*, [https://24tv.ua/education/ukrayinski-diti-bizhentsi-polshhi-mozhut-uchniv-zmusiti-hoditi\\_n2281084](https://24tv.ua/education/ukrayinski-diti-bizhentsi-polshhi-mozhut-uchniv-zmusiti-hoditi_n2281084)
- Виплати за програмою 500+ у 2023 році*, <https://ukrainianinpoland.pl/uk-starts-the-program-500-plus-of-social-support-for-ukrainian-children-uk>
- Війна: п'ять тисяч українських дітей без батьків*, <http://nrcu.gov.ua/news.html?newsID=100442>
- Громадяни України в Польщі та на польському ринку праці. Нові виклики та перспективи*, <https://ukrinform.ua/rubric-presshall/3715655-gromadani-ukraini-v-polsi-ta-na-polskomu-rinku-praci-novi-viklikita-perspektivi.html>
- Денисенко Т., *За час повномасштабного вторгнення загинуло втричі більше цивільних, ніж за 8 років війни – ООН*, <https://life.pravda.com.ua/society/2023/07/7/255294>
- Завальнюк І., *Бізнес у Польщі: скільки українців уже відкрили власну справу*, <https://ua.news.ua/money/byznes-v-polshe-skolko-ukrayntsev-uzhe-otkryly-sobstvennoe-delo>
- Загородній М. *Майже половина українців розлучились із сім'єю через війну – опитування*, <https://life.pravda.com.ua/society/2022/03/23/247942/>
- Зміни у програмі 40+ на біженця з України із листопада: виплати будуть у 2023 році*, <https://uapl.info/zminy-u-prohrami-40-na-bizhentsia-z-ukrainy-iz-lystopada-vyplaty-budut-u-2023-rotsi/>
- Кречетова Д., *«Найбільше турбує самотність»: українці у Польщі розповіли про адаптацію за кордоном і плани на майбутнє*, <https://life.pravda.com.ua/society/2023/01/12/252288/>
- Пачковський Ю. Ф., Селещук Г. П., *Соціальний капітал спільнот українських трудових мігрантів у країнах Європейського Союзу: монографія* Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2022. 264 с.
- Польща витратила найбільше коштів на українських біженців*, <https://vpolskchi.pl/pol-sha-vitratila-najbil-she-koshtiv-na-ukrayinskih-bizhe-6915977505913600a>
- Понад половина українських дітей у Польщі не вчать в місцевих школах – дослідження*, <https://eurointegration.com.ua/news/2023/05/6/7161145/>
- Серадзька М. *Польща: солідарність з біженцями з України, страх перед РФ*, <https://dw.com/uk/polsa-i-rik-vijni-v-ukraini-solidarnist-z-bizencami-strah-pered-rosieua-64845055>
- Спеціальний звіт EWL «Воєнні біженці з України. Рік у Польщі»*, <https://ewl.com.ua/zvit-voenni-bizhentsi-z-ukraini/>
- Три ключові елементи великої кризи у світі. Як із неї вибратися? Джордж Сорос для Project Syndicate*, <https://irf.ua/try-klyuchovi-elementy-velykoyi-kryzy-u-sviti-yak-iz-neyi-vybratysya-dzhordzh-soros-dlya-project-syndicate/>

- У Варшаві оголосили переможців конкурсу громадських ініціатив. Серед лауреатів – українська школа та проєкт з допомоги біженцям з України, <https://naszwybir.pl/s3ktor/>
- У Європі зареєстрували вже майже п'ять мільйонів біженців з України – ООН, [https://ukrinform.ua/rubric-society/3665195-u-evropi-zareestruvali-vze-majze-pat-miljoniv-bizenciv-z-ukraini-oon.html](https://ukrinform.ua/rubric-society/3665195-u-evropi-zareestruvali-vze-majze-pyat-miljoniv-bizenciv-z-ukraini-oon.html)
- У Польщі набув чинності спецзакон про підтримку біженців з України, <https://ukrinform.ua/rubric-ato/3428048-u-polsi-nabuv-cinnosti-speczakon-pro-pidtrimku-bizenciv-z-ukraini.html>
- Українці в Польщі можуть отримати ваучери від Польського Червоного Хреста, <https://if.gov.ua/news/ukraintsi-v-polshchi-mozhut-otrymaty-vauchery-vid-polskoho-chervonoho-khresta>
- Чи є життя в полікризі: чому нове слово налякало Давос?, <https://xn--90aamhd6acpq0s.xn--j1amh/teoriya/chy-e-zhyttya-v-polikryzi-chomu-nove-slovo-nalyakalo-davos>
- Як Польща дає раду з напливом біженців з України, <https://dw.com/uk/yak-polshcha-daje-radu-z-naplyvom-bizhentsiv-z-ukrainy/a-60971956>
- 500+ для громадян України, [https://zus.pl/ua/holovna-storinka/-/asset\\_publisher/zWwfvAidGQGh/content/500-dla-gromadan-ukraini](https://zus.pl/ua/holovna-storinka/-/asset_publisher/zWwfvAidGQGh/content/500-dla-gromadan-ukraini)
- 76% з вищою освітою. Хто з українців виїхав до Польщі, <https://evacuation.city/articles/214861/76-z-vischoyu-osvitoyu-hto-z-ukrainciv-viihav>
- Bałakur A., *Польща. Назвали міста, де живе найбільше біженців з України*, <https://ukrayina.pl/ukrayina/7,183830,29498257,1041-1110-1078-1077-1085-1094-1110-1086-1073-1080-1088-1072-1102-1090-1100.html>
- Długosz P., Kryvachuk L., Zdebska-Długosz D., *Uchodźcy wojenni z Ukrainy – życie w Polsce i plany na przyszłość*, Wyd. Academicum, Lublin 2022, 47 s
- Fleeing Ukraine: Displaced people's experiences in the EU*. Ukrainian Survey 2022. European Union Agency for Fundamental Rights, 2023. 67 p., [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2023-ukraine-survey\\_en.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2023-ukraine-survey_en.pdf).
- How many Ukrainian refugees are there and where have they gone?*, <https://bbc.com/news/world-60555472>
- Lviv oblast during the war: views of the residents of the cities and IDPD (may 13-23, 2022)*, [https://ratinggroup.ua/en/research/regions/lvovschina\\_v\\_usloviyah\\_voyny\\_vzglyady\\_zhiteley\\_gorodov\\_i\\_pereselencev\\_13-23\\_maya\\_2022.html](https://ratinggroup.ua/en/research/regions/lvovschina_v_usloviyah_voyny_vzglyady_zhiteley_gorodov_i_pereselencev_13-23_maya_2022.html)
- Polacy wobec wojny na Ukrainie i ukraińskich uchodźców*. Fundacja Centrum Badania Opinii Społecznej. Maj 2023, [https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K\\_054\\_23.PDF](https://cbos.pl/SPISKOM.POL/2023/K_054_23.PDF).
- Rogojsz Ł. *Czy Polska to dla Ukraińców ziemia obiecana? Unijne badanie wiele wyjaśnia*, <https://wydarzenia.interia.pl/raporty/raport->

ukraina-rosja/aktualnosci/news-czy-polska-to-dla-ukraincow-ziemia-  
obiecana-unijne-badanie

Sobierajski T., Sobestjańska A., Sopińska A., Kuszewska M., *SĄSIEDZKA  
POMOC. Mieszkańcy 12 Największych Polskich Miast o Pomocy  
Uchodźcom z Ukrainy*, [https://metropolie.pl/arttykul/sasiedzka-pomoc-  
do-poczatku-maja-mieszkancy-12-najwiekszych-polskich-miast-  
przyjeli-pol-miliona-uchodzcow-z-ukrainy](https://metropolie.pl/arttykul/sasiedzka-pomoc-do-poczatku-maja-mieszkancy-12-najwiekszych-polskich-miast-przyjeli-pol-miliona-uchodzcow-z-ukrainy)

*Specjalna ustawa: zmiany dla Ukraińców w latach 2023-2024 w Polsce –  
pobyt przedłużony*, [https://ukrainianinpoland.pl/amendments-to-the-  
special-law-what-awaits-ukrainians-in-poland-in-2023-pl/](https://ukrainianinpoland.pl/amendments-to-the-special-law-what-awaits-ukrainians-in-poland-in-2023-pl/)

Szymańska J., *Uchodźcy z Ukrainy na europejskim rynku pracy*, [https://pism.  
pl/publikacje/uchodzcy-z-ukrainy-na-europejskim-rynku-pracy](https://pism.pl/publikacje/uchodzcy-z-ukrainy-na-europejskim-rynku-pracy)

*The Global Risks Report 2023*. 18th Edition. World Economic Forum,  
[https://marshmclennan.com/content/dam/mmc-web/insights/publica-  
tions/2023/global-risks-report-2023/global-risks-report-2023.pdf](https://marshmclennan.com/content/dam/mmc-web/insights/publications/2023/global-risks-report-2023/global-risks-report-2023.pdf)

*Uchodźcy z Ukrainy w Polsce. Wyzwania i potencjał integracji. Monitor De-  
loitte*. Październik. 2022. 104 s., [https://2.deloitte.com/content/dam/  
Deloitte/pl/Documents/Reports/pl-Uchodzcy-z-Ukrainy-w-Polsce-Re-  
port.pdf](https://2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/pl/Documents/Reports/pl-Uchodzcy-z-Ukrainy-w-Polsce-Report.pdf)

*Ukraińcy przyjechali do Polski i nie chcą wracać do siebie – Najnowsze dane*,  
[https://legaartis.pl/blog/2023/04/13/ukraincy-przyjechali-do-polski-i-  
nie-chca-wracac-do-siebie-najnowsze-dane/](https://legaartis.pl/blog/2023/04/13/ukraincy-przyjechali-do-polski-i-nie-chca-wracac-do-siebie-najnowsze-dane/)

*Wojna w Ukrainie zmieniła rynek pracy*, [https://rp.pl/analizy-rzeczpospolitej/  
art38246521-wojna-w-ukrainie-zmienila-rynek-pracy](https://rp.pl/analizy-rzeczpospolitej/art38246521-wojna-w-ukrainie-zmienila-rynek-pracy)



## ROZDZIAŁ III

Volodymyr Shvets

### ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ В УМОВАХ РОСІЙСЬКОЇ АГРЕСІЇ

#### Działania państwowych organów kontroli finansowej Ukrainy w kontekście rosyjskiej agresji

**Streszczenie:** Artykuł analizuje działalność organów państwowej kontroli finansowej Ukrainy w kontekście rosyjskiej agresji. Autor przedstawia listę głównych aktów prawnych przyjętych na Ukrainie po rozpoczęciu przez Rosję wojny na pełną skalę 24 lutego 2022 r., które odnoszą się do państwowej kontroli finansowej, koncentrując się na innowacjach. Na podstawie danych sprawozdawczych organów państwowej kontroli finansowej na Ukrainie autor analizuje ich funkcjonowanie w stanie wojennym. Zwraca uwagę na funkcjonowanie kontroli wewnętrznej i audytu w instytucjach i organizacjach państwowych. Autor analizuje działalność Państwowej Służby Monitoringu Finansowego w stanie wojennym. Zwrócono uwagę na doświadczenia współpracy międzynarodowej Państwowej Służby Monitoringu Finansowego, NAPC i NABU w kontekście rosyjskiej agresji na Ukrainę. Ujawniono treść środków mających na celu poprawę państwowej kontroli finansowej przy użyciu cyfryzacji i nowych technologii rozliczeniowych opartych na aktywach kryptowalutowych.

**Słowa kluczowe:** organy kontroli państwowej, Państwowa Służba Monitoringu Finansowego, kontrola finansowa, rosyjska agresja, Ukraina.



## Activities of state financial control bodies of Ukraine in the context of Russian aggression

**Summary:** *The article examines the activities of the state financial control bodies of Ukraine in the context of Russian aggression. The author provides a list of the main legislative acts adopted in Ukraine after Russia started a full-scale war on 24 February 2022, which relate to the state financial control and focuses on innovations. Based on the reporting data of the state financial control bodies in Ukraine, the author analyses their functioning under martial law. Attention is paid to the functioning of internal control and audit in state institutions and organisations. The author analyses the activities of the State Financial Monitoring Service under martial law. The experience of international cooperation of the State Financial Monitoring Service, NAPC and NABU in the context of Russian aggression against Ukraine is highlighted. The content of measures to improve the state financial control using digitalisation and new settlement technologies based on cryptocurrency assets is revealed.*

**Keywords:** *state control bodies, State Financial Monitoring Service, financial control, russian aggression, Ukraine.*

### Вступ

Загальний контроль в Україні здійснює прокуратура. Офіс генерального прокурора оновив дані про кількість воєнних злочинів унаслідок російської агресії в Україні, зокрема станом на 13 травня 2023 р. зареєстровано 86 545 злочинів агресії та воєнних злочинів російської армії на території України (у тому числі зафіксовано 17120 злочинів проти національної безпеки), ювенальні прокурори повідомили, що внаслідок повномасштабної агресії російські війська вбили 480 українських дітей, а через бойові дії отримали<sup>1</sup>.

Агресія росії щоденно приносить величезні збитки Україні, які вимірюються сотнями мільярдів американських доларів і продовжують зростати. Станом на зараз створення реєстру збитків, що буде розташований у Гаазі, підтримали або пообіцяли підтримати після завершення внутрішніх процедур 43 держави, у тому числі усі держави G7 (включаючи США, Канаду та Японію, що не є членами Ради Європи)<sup>2</sup>. Договір передбачає створення бази даних для фіксації доказів втрат або збитків, завданих державі Україна, фізичним та юридичним

<sup>1</sup> <https://sprotiv.info/news/ofis-genprokurora-onoviv-dani-pro-killist-vo%d1%94nnih-zlochiv-rt/>, 13.05.2023.

<sup>2</sup> <https://eurointegration.com.ua/news/2023/05/17/7161853/>, 17.05.2023.

особам через протиправні дії росії, починаючи з 24 лютого 2022 року. Також у цю базу даних вноситимуть фінансові претензії українців, що постраждали від агресії російської армії. У зв'язку з такою ситуацією органам державного фінансового контролю України необхідно скоригувати свою діяльність. Якщо в мирних реаліях основною метою державного фінансового контролю було виявлення на підконтрольних суб'єктах господарювання порушень чинного законодавства, ефективності, доцільності й економії при формуванні та використанні державних фінансових та матеріальних ресурсів, визначення відхилень від прийнятих завдань, попередження фінансових правопорушень та притягнення винних до відповідальності з забезпеченням відшкодування заподіяних збитків<sup>3</sup>, то під час зовнішньої агресії росії кожен державний контролюючий орган має визначати додаткові завдання виходячи з нових загроз, ризиків і можливостей.

Основною метою дослідження є визначення особливостей діяльності органів державного фінансового контролю України в умовах російської агресії. Досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань: визначення змін нормативно-правового поля діяльності органів державного фінансового контролю; визначення нових об'єктів контролю; пошук ефективних методів і способів проведення контрольних заходів; вибір методів оцінювання втрат і завданої шкоди завданої російським агресором на території України з врахуванням матеріальних і нематеріальних чинників.

### **Законодавчі заходи щодо державного фінансового контролю в умовах воєнного стану**

Державний фінансовий контроль в Україні, як процес здійснення постійного спостереження фактичного стану справ щодо законного і ефективного використання державних та громадських коштів і майна, правильності ведення бухгалтерського обліку, внутрішнього контролю та достовірності фінансової звітності суб'єктів господарювання зазнав законодавчих корегувань унаслідок російської агресії. Адже в умовах війни виникають нові загрози і ризики, а суб'єкти контролю мають контролювати та фіксувати понесені втрати державного і громадського майна. Так, першим нормативним актом з початку російської агресії в Україні став Указ Президента України від 24.02.2022

<sup>3</sup> В. Швець, *Громадський контроль земельних активів в умовах становлення ринку землі в Україні*, [w:] *Wyzwania współczesnej administracji w kontekście realizacji zadań z zakresu polityki publicznej*, Yu. Pachkovskyy, B. Petrecka, K. Czubocha (red.), Wyd. RWSTE, Jarosław 2022, s. 51-81.

№ 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затверджений Законом України від 24.02.2022 № 2102-ІХ «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні»<sup>4</sup>. Указ набрав чинності одночасно з прийняттям Закону України «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні» на підставі пропозиції Ради національної безпеки і оборони України, відповідно до пункту 20 частини першої статті 106 Конституції України, а також з врахуванням вимог Закону України «Про правовий режим воєнного стану». Указом передбачалось введення воєнного стану із 05 год. 30 хв. 24.02.2022 р. першопочатково строком на 30 діб. Військовому командуванню разом із Міністерством внутрішніх справ України, органами виконавчої влади та місцевого самоврядування запроваджувати та здійснювати передбачені Законом України «Про правовий режим воєнного стану»<sup>5</sup> заходи і повноваження, необхідні для забезпечення оборони і безпеки населення та інтересів держави. Кабінету Міністрів України ввести в дію план запровадження та забезпечення заходів правового режиму воєнного стану та фінансування заходів, пов'язаних із запровадженням правового режиму воєнного стану на території України. Обласним, Київській міській державним адміністраціям, органам місцевого самоврядування утворити ради оборони та забезпечити сприяння військовому командуванню у запровадженні та здійсненні заходів правового режиму воєнного стану. На територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, можуть утворюватися тимчасові державні органи – військові адміністрації. Рішення про утворення військових адміністрацій приймається Президентом України за поданням обласних державних адміністрацій або військового командування, що й успішно реалізувалось. Фінансування діяльності військових адміністрацій здійснюється за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, виконання інших функцій – за рахунок коштів Державного бюджету України. Координацію та контроль за діяльністю обласних військових адміністрацій з питань оборони, громадської безпеки, порядку, захисту критичної інфраструктури, здійснення заходів правового режиму воєнного стану здійснює Генеральний штаб Збройних Сил України, а з інших питань – Кабінет Міністрів України. Згідно статті 8 цього ж закону можуть застосовуватись заходи правового режиму воєнного стану України або в окремих її місцевостях, де введено воєнний стан, військове командування разом із військовими

<sup>4</sup> Указ Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», <https://president.gov.ua/documents/642022-41397>, 25.02.1922.

<sup>5</sup> Закон України «Про правовий режим воєнного стану», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>, 31.03.2023.

адміністраціями можуть запроваджувати та здійснювати в межах тимчасових обмежень конституційних прав і свобод людини і громадянина, а також прав та інтересів юридичних осіб, передбачених указом Президента України про введення воєнного стану. При порушенні вимог або невиконання заходів правового режиму воєнного стану органи адміністрації мають право вилучати у підприємств, установ і організацій усіх форм власності, окремих громадян електронне комунікаційне обладнання, телевізійну, відео- і аудіоапаратуру, комп'ютери та інші технічні засоби зв'язку. Згідно статті 27 згаданого вище закону контроль за діяльністю військового командування, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в умовах воєнного стану здійснює Рада національної безпеки і оборони України (РНБО). Ці законодавчі акти скорегували організацію державного фінансового контролю на забезпечення інтересів оборони України і розширили права військових адміністрацій. Водночас, 3.03.2022 р. Верховна Рада України прийняла закон «Про захист інтересів суб'єктів подання звітності та інших документів у період дії воєнного стану або стану війни»<sup>6</sup> яким відтермінувало строк подання фізичними особами документів, подання яких вимагається відповідно до норм чинного законодавства в документальній та/або електронній формі, на строк до трьох місяців після припинення чи скасування воєнного стану або стану війни за весь період обов'язку подати документи. Ураховуючи положення Закону Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) підготувало роз'яснення від 07.03.2022 р. щодо застосування окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» стосовно заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану. Зокрема, строк подання щорічної декларації за 2021 р. суб'єктам декларування визначено протягом 3-х місяців після припинення чи скасування воєнного стану або стану війни. Аналогічне правило застосовується до інших видів декларацій, передбачених антикорупційним законодавством, якщо обов'язок з їх подання виник у декларанта у період дії воєнного стану. Перенесено також строки подання повідомлень про суттєві зміни в майновому стані та інформацію про відкриття валютних рахунків в банку-нерезидентів, якщо обов'язок з їх подання виник під час дії воєнного стану. Якщо у суб'єкта декларування через наслідки війни не буде фізичної можливості подати документи вчасно, то він звільняється від адміністративної та/або кримінальної відповідальності через неподання чи несвоєчасне подання декларації. Такий суб'єкт декларування повинен подати документи

<sup>6</sup> Особливості здійснення заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану, <https://od.dsp.gov.ua/news/osoblyvosti-zdiisnennia-zakhodiv-finansovoho-kontroliu-v-umovakh-voiennoho-stanu/>, 27.06.2022.

протягом одного місяця з дня закінчення наслідків, які унеможливили їх подання. Водночас НАЗК надає суб'єктам декларування можливість подавати декларації навіть під час війни. Якщо декларант має на руках всю необхідну інформацію для заповнення декларації, а також бажає її подати, то це можливо зробити через персональний кабінет у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Водночас, беручи до уваги згаданий вище Указ Президента України від 24.02.2022 № 64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», затверджений Законом України від 24.02.2022 № 2102-IX «Про затвердження Указу Президента України «Про введення воєнного стану в Україні», Національне агентство з питань запобігання корупції зазначило, що до перемоги над російськими загарбниками та припинення воєнного стану суб'єкти декларування не повинні втрачати час на заповнення та подання декларації та (або) повідомлення про суттєві зміни в майновому стані, натомість мають докладати всіх можливих зусиль, спрямованих на захист власної свободи, миру в Європі та світі, оборону Української держави.

Одним із основних об'єктів фінансового контролю в умовах російської воєнної агресії є знищення майна про що мають заявити суб'єкти декларування. Головною підставою припинення права власності на майно в умовах війни є його знищення. У разі знищення об'єкта нерухомості відомості про такий об'єкт підлягають відображенню у розділі 3 «Об'єкти нерухомості» декларації до моменту виключення відомостей про такий об'єкт з Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Знищені транспортні засоби знімаються з обліку у встановленому законодавством порядку (п. 45 Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07.09.1998 № 1388)<sup>7</sup>. Новелізація наведеного вище порядку внесла суттєві зміни до питань перевірки інформації про попередню державну реєстрацію (перереєстрація). Зокрема вказано, що зняття з обліку транспортних засобів здійснюється після проведення уповноваженими особами сервісного

<sup>7</sup> *Порядок державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1388-98-%D0%BF>, 15.06.2023.

центру МВС перевірки відповідних документів та/або відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі транспортних засобів, Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, державному Реєстрі атестованих судових експертів, автоматизованій базі даних про розшукувані транспортні засоби, банку даних Генерального секретаріату Інтерполу, перевірки відомостей про обмеження відчуження з Державного реєстру обтяжень рухомого майна та відомостей про документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України чи спеціальний статус особи, а також відомостей про задеклароване/зареєстроване місце проживання (перебування), що містяться в Єдиному державному демографічному реєстрі (крім внутрішньо переміщених осіб, інформація щодо яких підтверджується даними Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб), відомостей про особу, що містяться в Єдиному реєстрі боржників, відповідних базах даних та державних реєстрах щодо осіб, які перебувають у розшуку, перевірки дійсності довіреності за Єдиним реєстром довіреностей, дійсності сертифіката відповідності за Державним реєстром сертифікатів відповідності транспортних засобів, виданих уповноваженими органами або органами із сертифікації, та реєстром виданих сертифікатів типу транспортних засобів та обладнання, що формується за повідомленнями уповноважених органів, і сертифікатів відповідності нових транспортних засобів, виданих виробником, документів, що підтверджують правомірність придбання, отримання відомостей щодо митного оформлення транспортних засобів, а також установлення відповідності конструкції вимогам правил та нормативів. За результатами таких перевірок на заяві власника транспортного засобу робиться відповідний напис про їх проведення, що засвідчується підписом уповноваженої особи сервісного центру МВС із зазначенням прізвища, власного імені, по батькові (за наявності) і дати (крім випадків подання заяви в електронній формі через електронний кабінет водія або засобами Порталу Дія).

### **Аналіз внутрішнього державного фінансового контролю в умовах воєнного стану**

З урахуванням того, що належний розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю є однією з важливих умов для вступу України до Європейського Союзу, належна організація та функціонування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, їх подальший розвиток у державних органах, повнота впровадження у практичну роботу визначених нормативно-методологічних засад

внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту потребують посиленої уваги з боку керівників державних органів. Особливо це питання стало актуальним у 2022 р. після розпочатої Росією відкритої війни в Україні. Міністерство фінансів України відповідно до Бюджетного кодексу України та Положення про Міністерство фінансів України забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, визначає організаційно-методологічні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. У свою чергу розпорядники бюджетних коштів організовують внутрішній контроль і внутрішній аудит та забезпечують їх здійснення на підприємствах, в установах і організаціях, що належать до державного сектору економіки. Міністерство фінансів України у рамках цих функцій, провело аналіз стану функціонування внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах, адміністраціях, інших головних розпорядників коштів державного бюджету за 2022 р.<sup>8</sup>. Результати такого аналізу засвідчили подальший прогрес у реформуванні системи державного внутрішнього фінансового контролю загалом та розвитку внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту. Насамперед, слід відзначити про позитивні тенденції та покращення стану організації та здійснення внутрішнього контролю не зважаючи на воєнний стан. Зокрема у державних органах виокремлено такі позитивні тенденції:

1. Формалізація окремих елементів внутрішнього контролю та їх складових для інтеграції у практичну діяльність під час забезпечення виконання завдань установи;
2. Перегляд сформованих структур та розподіл обов'язків, повноважень та відповідальності працівників з урахуванням виконуваних завдань;
3. Позитивні зрушення щодо управління ризиками, зокрема, удосконалення та практичної реалізації цих питань у процесі ухвалення та прийняття управлінських рішень;
4. Запровадження таких заходів контролю, які спрямовані на забезпечення ефективного і цільового використання бюджетних коштів та результативності бюджетних програм;
5. Забезпечення сучасного інформаційного та комунікаційного обміну;
6. Здійснення дій, спрямованих на виявлення відхилень у системі внутрішнього контролю;

<sup>8</sup> Функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у 2022 році, [https://mof.gov.ua/storage/files/1\\_2022\\_96.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/1_2022_96.pdf), 30.04.2023.

7. Реалізація заходів, спрямованих на удосконалення системи внутрішнього контролю, зокрема, розподіл функцій між структурними підрозділами;

8. Затвердження ризикоорієнтованих планів заходів щодо удосконалення системи внутрішнього контролю та мінімізації ризиків;

9. Організація і проведення навчань для підвищення обізнаності щодо питань внутрішнього контролю і управління ризиками;

10. Створення підрозділів (робочих груп) з питань координації внутрішнього контролю та управління ризиками.

Водночас виявлено недоліки державного фінансового контролю, які є типовими для багатьох державних підрозділів, зокрема:

1. Недостатня цілісність системи внутрішнього контролю, тобто її елементи не завжди функціонують як єдина система;

2. Сприйняття внутрішнього контролю не як складової системи управління, а як окремої діяльності за процесом використання бюджетних коштів;

3. Недостатня діяльність щодо управління ризиками або недостатнє розуміння сутності цієї діяльності;

4. Система внутрішнього контролю залишається здебільшого зосереджена навколо дотримання відповідних законодавчих актів;

5. Заходи контролю здебільшого спрямовані не на ефективність реалізації бюджетних програм, а на використання бюджетних коштів й управлінні об'єктами державної власності.

Не зважаючи на виклики воєнного часу в Україні, вдалось продовжити розвиток внутрішнього аудиту в більшості державних органах. Відтак продовжуються позитивні тенденції в організації та здійсненні внутрішнього аудиту, зокрема:

1. У більшості державних органів забезпечена реалізація внутрішнього аудиту на практиці;

2. Практикуються залучення працівників внутрішнього аудиту до здійснення консультативної діяльності;

3. Забезпечено незалежність підрозділів внутрішнього аудиту, а також зменшилась кількість підрозділів внутрішнього аудиту, що виконували непрацездатні їм функції;

4. В умовах воєнного стану забезпечено підтримку та спроможність підрозділів внутрішнього аудиту, наприклад, переглянута і збільшена штатна чисельність працівників, забезпечено укомплектованість вакантних посад внутрішніх аудиторів, а також зменшилась кількість органів, де внутрішній аудит виконувала лише одна посадова особа;



5. Вжито заходів для зміни пріоритетів під час проведення внутрішнього аудиту і, зокрема, зростає частка внутрішніх аудитів оцінки ефективності;

6. Посилено контроль за реагуванням на рекомендації, надані працівниками внутрішнього аудиту, а як наслідок, забезпечено виконання у визначені строки рекомендацій аудиту;

7. Продовжувалась робота з удосконалення та підвищення якості внутрішнього аудиту і, зокрема, вдосконалення методології проведення внутрішніх оцінок якості, проведення періодичних оцінок за всіма важливими напрямками діяльності.

Однак залишилась низка проблем і недоліків організації та методики внутрішнього аудиту, зокрема:

- у семи державних органах не забезпечено практичну реалізацію функції внутрішнього аудиту через неукомплектованість підрозділів внутрішнього аудиту протягом тривалого часу, а в окремих державних органах під час воєнного стану не проводився внутрішній аудит через незаповненість вакансій;
- були випадки порушення вимог щодо функціональної незалежності підрозділів внутрішнього аудиту та покладання на них не властивих функцій, зокрема участь у роботі різних комісій, у низці органів;
- у низці органів спроможність підрозділів забезпечити ефективну реалізацію функції внутрішнього аудиту була обмеженою через відсутність посад головних спеціалістів, а також не забезпечено в окремих випадках стабільності кадрового складу в підрозділах внутрішнього аудиту;
- були недоліки у плануванні діяльності з внутрішнього аудиту, зокрема щодо застосування ризик-орієнтованого підходу;
- у низці органів не було забезпечено спрямування внутрішніх аудитів на удосконалення системи управління, внутрішнього контролю, запобігання фактам незаконного та неефективного використання бюджетних коштів;
- потребує активізації робота відповідальних за діяльність осіб щодо впровадження наданих аудиторських рекомендацій та підвищення якості внутрішнього аудиту на практиці, а не формально;
- не реалізовано на практиці діяльність аудиторських комітетів для сприяння незалежності підрозділів внутрішнього аудиту та удосконаленню їх діяльності.

Отже, ця інформація про стан функціонування державного внутрішнього фінансового контролю під час воєнного стану, а також відповідні пропозиції з метою його удосконалення свідчить про

необхідність коригуючих заходів до усунення виявлених недоліків та їх недопущення у майбутньому.

### **Аналіз діяльності Державного фінансового моніторингу в умовах воєнного стану**

Державною службою фінансового моніторингу України, як підрозділом фінансової розвідки України, в умовах воєнного часу, протягом 2022 р. застосовані посилені заходи щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Держфінмоніторинг на офіційному сайті проінформував про результати роботи за 2022 рік<sup>9</sup>. Як показують дані звіту Держфінмоніторинг, не зважаючи на воєнний стан, здійснював активні заходи щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. Водночас продовжувалась роботи з протидії фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, які базуються на реалізації основ відповідного нормативного поля (табл. 1).

**Таблиця 1. Основні документи забезпечення діяльності Держфінмоніторингу**

<b>№</b>	<b>Назва нормативного документа</b>	<b>Вид документа</b>
1.	«Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»	Закон України № 524-IX від 04.03.2020 р.
2.	Основні напрями розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в Україні на період до 2023 року та плану заходів щодо їх реалізації	Розпорядження КМУ від 12.05.2021 № 435-р

<sup>9</sup> Держфінмоніторинг: інформування про результати роботи за 2022 рік, <https://finap.com.ua/derzhfinmonitoring-informuvannya-pro-rezultaty-roboty-za-2022-rik/>, 9.01.2023.

3.	План дій щодо удосконалення національної системи фінансового моніторингу за результатами 5-го раунду оцінки України Комітетом Ради Європи	MONEYVAL
4.	Програма стратегічного розвитку Держфінмоніторингу на період до 2024 року	Державна служба фінансового моніторингу України
5.	Пріоритети діяльності Держфінмоніторингу на період воєнного стану	Погоджено з Міністерством фінансів України

Як видно за даними табл. 1, в основі діяльності Держфінмоніторингу лежить Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», а також нормативні акти Кабінету Міністрів України і Міністерства фінансів України. Більш деталізовані кроки містять програма стратегічного розвитку системи запобігання та протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом та план дій з удосконалення національної системи фінансового моніторингу за результатами 5-го раунду оцінки України Комітетом Ради Європи MONEYVAL. У зв'язку з російською агресією визначено пріоритети в діяльності Держфінмоніторингу на період воєнного стану, які погоджено з Міністерством фінансів України. Відповідно, ця діяльність здійснювалась у звітному воєнному році в координації з національними та міжнародними партнерами з метою результативності санкцій щодо країни-терориста. Так, за 2022 р. від суб'єктів первинного фінансового моніторингу Держфінмоніторингом взято на облік 1 179 392 повідомлення про фінансові операції (табл. 2).

**Таблиця 2. Основні фінансові операції взяті на облік Держфінмоніторингом за 2022 р.**

№	Класифікація підозрілих фінансових операцій	Кількість
1.	Підозрілі фінансові операції (діяльність)	52 123
2.	Порогові операції	1 117 829
3.	Порогові та підозрілі операції (діяльність)	194
4.	Запит на відстеження фінансових операцій	9 246
	Загальна кількість прийнятих на облік операцій	1 179 392

Як видно за даними табл. 2, найбільшу кількість (1 117 829) складають повідомлення про порогові операції. На другому місці – підозрілі фінансові операції (52 123), а на третьому – 9 246 повідомлень на запит про відстеження фінансових операцій.

Із наведеної вище загальної кількості повідомлень, упродовж періоду воєнного часу Держфінмоніторингом взято на облік 928 471 повідомлення про фінансові операції, які підлягають фінансовому моніторингу (табл. 3).

**Таблиця 3. Частка фінансових операцій взяті на облік Держфінмоніторингом за час воєнного стану (24.02.2022-31.12.2022 р.)**

№	Класифікація підозрілих фінансових операцій	Операції взяті на облік під час війни	
		Кількість	У відсотках до усіх операцій 2022 р.
1.	Підозрілі фінансові операції (діяльність)	43 953	83, 32
2.	Порогові операції	875 208	78,29
3.	Порогові та підозрілі операції (діяльність)	147	75,77
4.	Запит на відстеження фінансових операцій	9 163	99,10
	Загальна кількість прийнятих на облік операцій	928 471	78,72

Як видно за даними табл. 3, окрім збереження тенденції загальної кількості операцій, що було взято на облік Держфінмоніторингом, найбільшу частку у воєнний період мали фінансові операції на відстеженні (більше 99%). Підозрілі операції склали 83,32% від загальної їх кількості за 2022 р. Упродовж 2022 року Держфінмоніторингом було скеровано до правоохоронних органів 934 матеріали (табл. 4).

**Таблиця 4. Аналіз матеріалів скерованих Держфінмоніторингом до правоохоронних органів у 2022 р.**

№	Назва державного органу	Кількість матеріалів	
		Узагальнених	Додаткових
1.	Служба безпеки України	219	120
2.	Національна поліція	147	44
3.	Бюро економічної безпеки України	90	35
4.	Прокуратура	35	74
5.	Національне антикорупційне бюро України	24	72
6.	Державне бюро розслідувань	34	39
7.	Розвідувальні органи	1	-

Як видно за даними табл. 4, найбільше скеровано матеріалів до СБУ та до Національної поліції, а загалом органами Держмоніторингу скеровано 550 узагальнених матеріалів та 384 додаткових узагальнених матеріали. У цих матеріалах сума фінансових операцій, які можуть бути пов'язані з легалізацією коштів, та із вчиненням кримінального правопорушення, становила 75,7 млрд гривень, а загальна сума зупинених за аналізований період фінансових операцій та заблокованих коштів –7,7 млрд гривень.

Важливим напрямком діяльності Держфінмоніторингу під час війни є виявлення фінансових операцій та осіб пов'язаних з фінансуванням сепаратизму та військовою агресією з боку росії та республіки білорусь проти України. Зокрема, проти діяльності диверсійно-розвідувальних груп, проти колаборантів, проти осіб які закликають до зміни конституційного ладу (меж території чи державного кордону України), а також проти осіб щодо яких застосовано санкції. Загалом за 2022 р. Держфінмоніторингом скеровано до правоохоронних органів 342 таких матеріали (табл. 5).

**Таблиця 5. Аналіз матеріалів за видами злочинів скерованих Держфінмоніторингом під час воєнного стану**

№	Види злочинів	Кількість матеріалів	
		Узагальнених	Додаткових
1.	Фінансові операції осіб, які можуть бути пов'язані з військовою агресією проти України та колабораційною діяльністю	152	46
2.	Стосовно фізичних осіб, включених в додатки до рішень РНБО України	34	54
3.	Стосовно інших фінансових операцій осіб, пов'язаних з тероризмом/сепаратизмом/санкціями	40	16

Як видно за даними табл. 5, найбільша кількість матеріалів (198) стосуються фінансових операцій осіб, які можуть бути пов'язані з військовою агресією з боку росії та республіки білорусь проти України та колабораційною діяльністю.

Держфінмоніторинг у 2022 р. продовжував фінансові розслідування фактів відмивання коштів, одержаних від корупційних діянь, розкрадання та привласнення державних коштів та майна. Так, за 2022 рік Держфінмоніторингом скеровано до правоохоронних органів 121 матеріал, з яких - 25 узагальнених і 96 додаткових, пов'язаних з підозрою у корупції. Найбільше з них (96) скеровано до НАБУ, 17

– до СБУ і один матеріал до Бюро економічної безпеки України. Сума цих фінансових операцій становить 6,4 млрд гривень.

У звітному році тривала співпраця з приватним сектором. Зокрема, починаючи з 15.02.2022 р., Держфінмоніторинг здійснює тестування обміну інформацією з суб'єктами первинного фінансового моніторингу (СПФМ) засобами Інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний кабінет системи фінансового моніторингу», яка впроваджується за підтримки проєкту Антикорупційна Ініціатива Європейського Союзу в Україні (EUACI). За сприянням цього проєкту підготовлено покрокові відео інструкції роботи в Е-кабінеті, які розміщені для ознайомлення на офіційній сторінці Держфінмоніторингу у соціальній мережі YouTube. У 2022 р. продовжувалось тестування зовнішніми користувачами програмного забезпечення ІТС «е-кабінет СФМ» щодо забезпечення обробки інформації СПФМ та удосконалення логічного контролю вхідних повідомлень від СПФМ при обробці програмним забезпеченням. Також посилюється нагляд за суб'єктами первинного фінансового моніторингу щодо застосування ними ризик-орієнтовного підходу та індикаторів ризиковості до клієнтів, пов'язаних із росією. Зокрема, у травні 2022 р. оновлено рекомендації щодо виконання вимог законодавства у сфері фінансового моніторингу в частині виявлення підозрілих фінансових операцій, пов'язаних з країною-агресором, а також направлені для використання в роботі індикатори ризиковості операцій з клієнтами з росії та білорусі. У жовтні 2022 р. Держфінмоніторингом на офіційному вебсайті розміщено роз'яснення щодо подання інформації про розбіжності відомостей щодо кінцевих бенефіціарних власників та інформації про відмову від встановлення (підтримання) ділових відносин. Крім того, у листопаді 2022 р. було доведено до відома суб'єктів первинного фінансового моніторингу про оновлення рекомендацій стосовно подання інформації про фінансові операції після набрання чинності Закону України № 2736-ІХ «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту фінансової системи України від дій держави, що здійснює збройну агресію проти України, та адаптації законодавства України до окремих стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF) і вимог Директиви ЄС 2018/843».

Держфінмоніторинг постійно інформує учасників системи фінансового моніторингу та громадськості через офіційний вебсайт матеріали публічних звітів. Зокрема, наприкінці 2022 р. було підготовлене дослідження на тему: «Фінансування тероризму та отримання кримінальних доходів від вчинення інших злочинів в умовах військової агресії Російської федерації».

30 червня 2022 р. Держфінмоніторингом організовано проведення тринадцятого засідання Ради з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. На засіданні було обговорено заходи щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в умовах воєнного стану. 29 грудня 2022 р. Держфінмоніторингом, у форматі відеоконференції, відбулось чотирнадцяте засідання Ради, на якому було презентовано та схвалено Звіт про проведення національної оцінки ризиків у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

У період воєнного стану Держфінмоніторинг акцентовано забезпечує співпрацю з громадськістю. Так, 27 вересня 2022 р., за сприяння Служби, відбулось третє засідання Громадської ради при Держфінмоніторингу, а також підготовлено видання «Огляд законодавства щодо регулювання віртуальних активів». У цьому виданні проаналізовано законодавство з комплексного регулювання віртуальних активів, у тому числі щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) коштів, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення 24 країн світу.

## **Аналіз міжнародного співробітництва органів державного фінансового контролю в умовах російської воєнної агресії**

Аналіз міжнародного співробітництва органів державного фінансового контролю України показує, що в умовах російської воєнної агресії найбільш важливою площиною цієї співпраці є обмін інформацією щодо виявлення та зупинення/замороження активів, які належать особам причетним до організації та провокування російської агресії в Україні. У цій площині Держфінмоніторинг здійснює постійну аналітичну роботу, в рамках якої направлено 658 запитів до 147 підрозділів фінансових розвідок іноземних держав. Крім того, представники Держфінмоніторингу брали участь у складі оперативної групи «Task Force» щодо виявлення, арешту активів, що належать особам, які організовують, забезпечують та провокують проведення російської агресії, як на території України так і за її межами. Така робота здійснюється з метою подальшої їх передачі таких активів до державного бюджету України для забезпечення відбудови зруйнованої війною інфраструктури.

Упродовж 2022 р. Держфінмоніторинг співпрацював із Групою з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). Це насамперед стосувалось постійного обміну інформацією між Держфінмоніторингом та FATF щодо ситуації в Україні, пов'язаної з повномасштабним вторгненням росії. Зокрема, Держфінмоніторингом на адресу FATF направлено ряд звернень стосовно виключення росії з FATF та внесення її та республіки білорусь до чорного списку FATF. Держфінмоніторинг брав участь у засіданнях Контрольної групи з міжнародного співробітництва (ICRG) та Пленарних засіданнях FATF (м. Берлін, 6-7 та 12-17 червня; м. Париж, 18-21 жовтня). За результатами засідань FATF оприлюднили Публічну заяву та суттєво обмежили росію в правах та повноваженнях, а також продовжено аргументування позиції України щодо подальших санкцій проти агресора. У грудні 2022 р. Головою Держфінмоніторингу оприлюднено публічний заклик до FATF щодо внесення росії до «чорного списку» та позбавлення її членства у цій організації, а Європарламент визнав росію державою-спонсором тероризму та державою, яка використовує засоби тероризму.

Держфінмоніторинг упродовж 2022 р. налагодив співпрацю з Комітетом експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (MONEYVAL). Протягом звітного періоду здійснювався постійний обмін інформацією між Держфінмоніторингом та Комітетом Ради Європи MONEYVAL стосовно російської агресії в Україні. А 16.03.2022 р. Комітетом Ради Європи прийнято рішення про виключення Росії з Ради Європи та зі складу Комітету експертів Ради Європи із взаємної оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансування тероризму (MONEYVAL). Представники Держфінмоніторингу брали участь у засіданні Робочої групи з оцінок та 63-ому Пленарному засіданні Комітету експертів Ради Європи з оцінки заходів протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (м. Страсбург, 16-20 травня 2022). З 5 по 9 грудня 2022 р. представники Держфінмоніторингу брали участь у засіданнях Робочої групи з оцінок та 64-му Пленарному засіданні Комітету MONEYVAL, де було представлено інформацію про роботу національної системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму і фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в умовах російської агресії. Водночас, Україною було підтверджено дотримання усіх міжнародних зобов'язань у сфері фінансового моніторингу з урахуванням об'єктивних обставин функціонування антилегалізаційної системи. Окрім цього, Секретаріатом MONEYVAL повідомлено про призупинення процесу обов'язкового звітування про процеси протидії легалізації



(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення до нормалізації ситуації в Україні.

Упродовж 2022 р. Держфінмоніторинг успішно співпрацював з Егмонтською групою підрозділів фінансової розвідки. Постійно здійснювалась комунікація із керівництвом та Секретаріатом Егмонтської групи підрозділів фінансової розвідки щодо ситуації в Україні, у зв'язку з чим Головою Егмонтської групи було оприлюднено офіційну заяву про російську військову агресією проти України із засудженням дій росії. За ініціативи Держфінмоніторингу й у співпраці зі значною кількістю іноземних підрозділів фінансових розвідок посилено роботу з розслідування злочинів щодо використанням віртуальних активів за участі фізичних та юридичних осіб з росії, колаборантів та пов'язаних з ними осіб. У рамках заходів 28-го Пленарного засідання Егмонтської групи (10-15 липня, м. Рига) Держфінмоніторингом разом з представником FATF та ПФР Бельгії представлено ключові результати та практичні рішення щодо глобальних та національних заходів з повернення активів. Варто зазначити, що це питання є особливо важливим в контексті боротьби з російською агресією проти України. Представники Держфінмоніторингу брали участь у засіданнях Егмонтської групи, зокрема у засіданнях робочих груп, регіональної групи EUROPE II та Пленарному засіданні, де Головою Держфінмоніторингу Ігорем Черкаським та Директором ПФР Люксембургу Максом Брауном укладено Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва в обміні фінансовою інформацією стосовно відмивання коштів, пов'язаних предикатних злочинів та фінансування тероризму. Ключовою метою Меморандуму є посилення та спрощення обміну розвідувальною фінансовою інформацією між Україною та Люксембургом. 13 грудня 2022 р. було проведено віртуальне засідання керівного органу Егмонтської групи, за результатами якого досягнуто консенсус щодо їх публічного реагування на війну росії проти України та визнання ризиків які вона несе для співтовариства фінансових розвідок. Виходячи з прерогативи захисту цілей Егмонтської групи, представників росії позбавили права займати керівні, консультативні та представницькі посади, проводити засідання та брати участь у проектах.

Держфінмоніторингом у звітному періоді продовжувалась робота з використання міжнародних інформаційних агентств для розкриття питань російської агресії в Україні. Так, інформаційні агентства Bloomberg та The Washington Post опублікували статтю Голови Держфінмоніторингу Ігоря Черкаського «It's Time to Sanction Russia as the Terrorist State It's Become» у якій детально поінформовано світову

спільноту про ризики та загрози спричинені російською агресією проти України.

Держфінмоніторинг здійснює постійні практичні контакти з підрозділами фінансових розвідок країн світу та відповідними фінансовими регуляторами щодо обміну інформацією та посиленням фінансового нагляду за бізнесом, який має зв'язки з росією. Ця діяльність спрямована на запобігання поширенню міжнародного тероризму, включаючи блокування фінансових операцій, замороження активів та їх подальшу конфіскацію. Наприклад, у квітні 2022 р. Держфінмоніторингом направлено звернення до Азіатсько-Тихоокеанської групи по боротьбі з відмиванням коштів з проханням позбавити росію статусу спостерігача у вказаній міжнародній організації, яке було задоволено на Пленарному засіданні (26-28 липня 2022 р., м. Куала-Лумпур).

Держфінмоніторинг спільно із Міністерством цифрової трансформації України, а також за участі міжнародних експертів упродовж 2022 р. проводили роботу щодо ідентифікації переліку російських криптообмінників з метою повного блокування їх хостингу. Також, у тісній взаємодії з міжнародними і національними криптопровайдерами урухомлено механізм автоматичного блокування криптогаманців з росії. Водночас, Держфінмоніторингом скеровано звернення до криптовалютної біржі Binance із переліком пропозицій щодо дій зі стримування агресії росії на ринку віртуальних активів. За результатами цієї діяльності біржа Binance змінила політику та 20.03.2022 р. виключила можливість здійснення P2P транзакцій для ряду російських банків і платіжних систем, які потрапили до санкційного списку.

Упродовж 2022 р. Держфінмоніторинг здійснював міжнародне співробітництво із органами регулювання фінансового сектору майже 140 країн світу щодо посилення заходів з фінансового нагляду стосовно осіб країни-агресора. У зв'язку із російською агресією проти України, Держфінмоніторингом розірвано двосторонні зв'язки із Федеральною службою по фінансовому моніторингу росії та Департаментом фінансового моніторингу Комітету державного контролю республіки білорусь. Водночас, представники Держфінмоніторингу брали участь у заходах організованих в рамках позабюджетного проєкту «Інноваційні політичні рішення щодо зменшення ризиків з відмивання грошей, пов'язаних з віртуальними активами». Ці заходи відбувались за сприянням ОБСЄ (OSCE) та Управління ООН з питань наркотиків та злочинності (UNODC) (10-11 листопада та 5-7 грудня 2022 р., м. Відень). Основна мета проведених заходів була спрямована на обговорення проблематики відмивання коштів через віртуальні активи, який буде реалізовано упродовж 2022-2024 рр. в Україні, Грузії та Молдові. Саме у цих країнах спостерігається стабільне зростання

ринку віртуальних активів при агресивно зростаючому нелегальному майнінгу криптовалют.

Як відомо, Україна належить до найбільших у світі експортерів збіжжя. Однак, унаслідок російської воєнної агресії, не тільки створюються штучні перешкоди транспортуванню зерна морським шляхом зі сторони росії, але й відбувається пряме викрадення збіжжя з тимчасово окупованих територій України. Це стало предметом міжнародної співпраці України та Великої Британії, метою якої є процес відслідковування та контролю за переміщенням краденого зерна з окупованих територій<sup>10</sup>. Питання контролю за рухом викраденого зерна розглядалося на зустрічі першого заступника міністра агрополітики і продовольства Тараса Висоцького та державного міністра у міністерстві докільля, продовольства й сільських справ Британії Марка Стівена Спенсера. Окрім того, налагоджується співробітництво щодо проведення моніторингу якості ґрунтів, затоплених після підриву греблі Каховської ГЕС, а також питання з оцінки ґрунтів на розмінованих територіях України. Ця співпраця сприятиме формуванню позовних вимог у міжнародних судах щодо збитків завданих Україні унаслідок російської агресії.

Яскравим прикладом міжнародного співробітництва органів державного фінансового контролю в особі Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) є створення порталу “Війна і санкції”, який знаходиться за посиланням – <https://sanctions.nazk.gov.ua/osint/><sup>11</sup>. Це результат опрацювання сотні різноманітних відкритих реєстрів і баз даних, систематизованих НАЗК у вигляді OSINT-трекеру, який містить посилання на близько 1000 реєстрів, сервісів та баз даних для транскордонного пошуку інформації у 80-ти юрисдикціях. Цей новий інструмент дозволяє дослідити всю наявну відкриту інформацію про людей, компанії, майно та багато іншого (табл. 6).

<sup>10</sup> Україна та Велика Британія планують спільно відстежувати викрадене загарбниками зерно, <https://censor.net/ua/n3427186>, 27.06.2023.

<sup>11</sup> НАЗК запустило OSINT-трекер на санкційному порталі, <https://finap.com.ua/nazk-zapustilo-osint-treker-na-sanktsijnomu-portali/>, 17.05.2023.

**Таблиця 6. Структура OSINT-трекера урухомлена Національним агентством з питань запобігання корупції**

Країна	Універсальні
Назва	РЕСУРС „OFFSHORELEAKS”
Посилання	offshoreleaks.icij.org
Опис ресурсу	База даних, яка містить відомості про реєстраційні дані та менеджмент понад 810 000 офшорних компаній, фондів і трастів, ідентифікованих за допомогою розслідувань журналістів
Наявна інформація	Основні відомості про юридичних осіб
Тег	Корпоративне
Умови	Платно та безкоштовно.

На основі даних табл. 6, можемо дізнатися про бенефіціарів і осіб які стоїть за 810 000 офшорними компаніями, фондами і трастами. Ці відомості здобуті за допомогою розслідувань журналістів у різноманітних проєктах (Pandora Papers, Paradise Papers, Bahamas Leaks, Panama Papers і Offshore Leaks). Систематизований трекер з іноземними реєстрами та базами даних сприяє застосуванню превентивних методів контролю для контрагентів з метою уникнення контактів з російським капіталом. Водночас, трекер може стати в нагоді для журналістів, які професійно займаються відстеженням підсанкційних підприємств.

Важливими об'єктами дослідження органами державного фінансового контролю в умовах воєнного стану виступають розрахунки за допомогою криптовалют. Зокрема, Національне антикорупційне бюро України (НАБУ) залучено до виявлення і розслідування корупційних дій з використанням криптоактивів у 2023<sup>12</sup>. Більш, як 250 детективів і аналітиків НАБУ у травні 2023 р. розпочали вивчати інструменти корупції із застосуванням криптовалютних технологій. Це перший найбільш масштабний тренінговий курс в історії НАБУ до якого залучені експерти з віртуальних активів України та багатьох країн світу. За участі фахівців криптоспільноти та розробників аналітичного інструментарію обігу криптовалютних ресурсів Національне антикорупційне бюро України набуде досвіду швидшого виявлення та ефективного розслідування корупційних схем із застосуванням криптоактивів. Адже значну частину вкрадених коштів корупціонери намагаються акумулювати, використовувати та приховувати у криптовалютних активах, які менше контролюється зі сторони НБУ. Саме

<sup>12</sup> НАБУ виявлятиме і розслідуватиме корупційні криптоактиви: детективи розпочали навчання, <https://finap.com.ua/nabu-vyavlyatyame-i-rozsliduvatyme-koruptsiyni-kryptoaktyvy-detektyvy-rozpochaly-navchannya/>, 18.05.2023.

тому для використання в роботі таких умінь було організовано 9-ти місячний тренінг «CryptoEdge: Криптовалютні технології та методики розслідування злочинів з використанням віртуальних активів», де фахівці НАБУ підвищують знання і навички з відслідковування та документування незаконних «Crypto» активів, використання світових та найбільш популярних «Crypto» інструментів. Це сприятиме налагодженню кооперації та взаємодії з українськими та світовими криптобіржами та криптообмінниками, а також оперативному обміну інформацією з міжнародними правоохоронними організаціями. Відтак, працівники НАБУ будуть інтегровані до міжнародної системи криминологів, а криптовалюта перестане слугувати корупціонерам для приховування злочинів.

## Висновки

Із запровадженням воєнного стану в Україні унаслідок російської агресії було введено у дію ряд нормативних актів щодо скасування обов'язкового подання фінансової звітності суб'єктами господарювання та фізичними особами, які використовувались для потреб державного фінансового контролю. Було також оголошено мораторій на перевірки фізичних осіб-підприємців і загалом послаблено дієвість системи державного фінансового контролю, з метою унеможливлення витоку інформації та використання її ворогом.

Результати проведеного дослідження показують, що не зважаючи на воєнний стан, в Україні продовжуються позитивні тенденції та поступове покращення стану організації та забезпечення здійснення внутрішнього контролю у державних органах, зокрема, а саме: продовжується формалізація окремих елементів внутрішнього контролю, їх складових та інтеграції в практичну діяльність під час виконання функцій та завдань установ; переглядаються структури та розподіл обов'язків, повноважень, відповідальності та підзвітності працівників з урахуванням виконуваних завдань та стратегічних цілей; в організаційній роботі впроваджується ризикоорієнтованість.

Найбільш успішною під час воєнного стану в Україні була діяльність Держфінмоніторингу, який розширив упровадження ризикоорієнтованого підходу та поширює свою інформаційну базу про російську агресію в Україні. Представники Держфінмоніторингу беруть участь у різних міжнародних інституціях, які борються з відмиванням грошей отриманих незаконним шляхом і виявлення фактів фінансування тероризму. Так, у складі оперативної групи «Task Force» щодо виявлення, арешту активів, які належать особам, що організують, забезпечують та провокують проведення російської агресії

здійснюється робота з метою подальшої передачі таких активів до державного бюджету України для фінансування майбутньої відбудови зруйнованої війною інфраструктури.

Позитивний досвід міжнародного співробітництва органів державного фінансового контролю України успішно реалізовується органами Національного агентства з питань запобігання корупції у формі створення порталу «Війна і санкції», який одночасно є прикладом цифровізації інформаційних баз для проведення контролю в умовах воєнного стану. Слід зауважити, що інколи журналісти випереджують контролюючі органи щодо виявлення правопорушень і зловживань у сфері економіки. Але інколи, журналісти сприяють російській агресії поширюючи брехливі чутки російських пропагандистських служб, що наносить шкоду Україні. Тому, органи державного фінансового контролю мають бути першими і переконливими у розкритті фінансових правопорушень.

Важливою площиною розв'язку проблем корупції в умовах воєнного стану є координація дій між органами державного фінансового контролю із активним залученням світової спільноти. Зокрема, це стосується Держфінмоніторингу та НАБУ, яких залучено до виявлення і розслідування корупційних дій з використанням криптоактивів, а експерти з криптовалютних технологій високорозвинутих країн світу проводять навчання та діляться своїм досвідом у цій сфері.

Проблемою щодо міжнародної допомоги в питаннях фінансового контролю в Україні залишається слабе реагування на звернення українського уряду до світової спільноти щодо загроз у результаті дій російських окупаційних військ. Наприклад, так сталося з руйнуванням Каховської ГЕС. Адже про замінування російськими військами дамби цієї ГЕС Президент В. Зеленський повідомляв світову громадськість ще минулого року, але ніяких превентивних заходів зі сторони наших партнерів не було зроблено. Тому, для результативності системи державного фінансового контролю в Україні необхідне вчасне і адекватне практичне реагування світової цивілізованої спільноти на загрози викликані російською воєнною агресією.

## Література:

Закон України «Про правовий режим воєнного стану», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19>.

НАБУ виявлятиме і розслідуватиме корупційні криптоактиви: детективи розпочали навчання, <https://finap.com.ua/nabu-vyavlyatyme-i-rozsliduvatyme-koruptsijni-kryptoaktyvy-detektyvy-rozpochaly-navchannya/>.

- НАЗК запустило OSINT-трекер на санкційному порталі. Особливості здійснення заходів фінансового контролю в умовах воєнного стану, <https://od.dsp.gov.ua/news/osoblyvosti-zdiisnennia-zakhodiv-finansovoho-kontroliu-v-umovakh-voiennoho-stanu/>.*
- Порядок державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1388-98-%D0%BF>.*
- Указ Президента України №64/2022 «Про введення воєнного стану в Україні», <https://president.gov.ua/documents/642022-41397>.*
- Україна та Велика Британія планують спільно відстежувати викрадене загарбниками зерно, <https://censor.net/ua/n3427186>.*
- Функціонування державного внутрішнього фінансового контролю у 2022 році, [https://mof.gov.ua/storage/files/1\\_2022\\_96.pdf](https://mof.gov.ua/storage/files/1_2022_96.pdf).*
- Швець В., Громадський контроль земельних активів в умовах становлення ринку землі в Україні, [w:] Wyzwania współczesnej administracji w kontekście realizacji zadań z zakresu polityki publicznej, Yu. Pachkovskyy, B. Petrecka, K. Czubocha (red.), Wyd. PWSTE, Jarosław 2022, s. 51-81.*
- 43 держави схвалили угоду про реєстр збитків від агресії РФ, що прокладає шлях до компенсацій, <https://eurointegration.com.ua/news/2023/05/17/7161853/>.*

## ROZDZIAŁ IV

Krzysztof Czubochoa  
Beata Petrecka  
Urszula Pietrzyk

### METODA AHP W BADANIU KOMPETENCJI KADRY KIEROWNICZEJ ADMINISTRACJI

**Streszczenie:** *Wycena wartości kapitału ludzkiego, z natury trudno mierzalnego, stała się największym wyzwaniem w zarządzaniu zasobami ludzkimi. Artykuł przedstawia metodę Analytic Hierarchy Process (AHP) stosowaną z powodzeniem do pomiaru kompetencji (cech) kierowników (menedżerów) w skutecznym zarządzaniu organizacjami, w tym jednostkami administracji. Metoda AHP pozwala precyzyjnie (matematycznie w postaci liczbowej) ocenić wagę poszczególnych cech, kompetencji kierowniczej kadry w zarządzaniu. Twórcą tej metody jest amerykański naukowiec Thomas L. Saaty z Uniwersytetu w Pittsburghu.*

**Słowa kluczowe:** *metoda AHP, kompetencje, wartości, kierownik administracji publicznej.*

### AHP method in the examination of public administration managers competences

**Summary:** *Valuation of the value of human capital, difficult to measure by nature, has become the greatest challenge in human resource management. The article presents the Analytic Hierarchy Process (AHP) method successfully used to measure the competencies (features) of managers in the effective management of organizations, including administrative units. The AHP method allows precise, because mathematically in numerical form, to assess the importance of individual*



*features, managerial competences in management. The creator of this method is the American scientist Thomas L. Saaty from the University of Pittsburgh.*

**Keywords:** *AHP method, competences, values, public administration manager.*

## Wprowadzenie

Współczesne organizacje, w tym także jednostki administracji, funkcjonują w rzeczywistości odznaczającej się bardzo dużą zmiennością i złożonością problemów. Zmiany w obszarze nowoczesnej gospodarki, widoczne już od trzydziestu lat, tworzą nowy kontekst funkcjonowania organizacji, a w konsekwencji wymuszają nowe podejścia do zarządzania nimi. Jest to, ogólnie ujmując, odejście od taylorowskiego modelu, w którym dominowała technokratyczna racjonalność i przymus wykonywania poleceń wydawanych przez przełożonego na rzecz zarządzania przez wartości, gdzie akcentuje się rolę kultury organizacyjnej, dobrowolności wykonywania zadań, opartej na właściwej motywacji, z częściową lub całkowitą partycypacją w zarządzaniu (ang. *Total Participation Management*). Kluczowym elementem takiego rozumienia organizacji jest uwypuklenie roli czynników niematerialnych, które, choć same w sobie nie mają fizycznego i finansowego wymiaru, przyczyniają się do generowania przyszłych korzyści i wpływają istotnie na wartość firm<sup>1</sup>. Takim „zasobem” jest niewątpliwie kierownictwo każdej organizacji na wszystkich szczeblach zarządzania.

Oczywiście nie zmieniła się podstawowa funkcja organizacji – ma być ona skuteczna, a więc zrealizować założone cele, osiągnąć sukces. Gwarantem tego sukcesu jest natomiast kierownik spełniający swe podstawowe funkcje: planowania, organizowania, motywowania i kontrolowania zgodnie z zasadami ekonomii, a więc efektywnie wykorzystujący zasoby materialne i niematerialne organizacji. Pojęcie kierownika kojarzone jest często z gospodarką zarządzaną centralnie i osobą o małej inicjatywie. Dziś stosuje się pojęcia przywódcy, lidera, menedżera, co ma wprowadzać nową konotację skutecznego działania. Warto jednak dodać, że jeszcze do niedawna angielski termin „manager” tłumaczono właśnie jako „kierownik”<sup>2</sup>.

Wycena wartości kapitału ludzkiego, z natury trudno mierzalnego, stała się największym wyzwaniem w zarządzaniu zasobami ludzkimi. W literaturze przedmiotu znanych jest wiele metod cząstkowych mierzenia

<sup>1</sup> D. Dobija, *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, Wyd. WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2003, s. 38.

<sup>2</sup> T. Listwan, *Zarządzanie kadrami*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002.

cech pracowników. Żadna jednak nie mierzy dokładnie wartości kryteriów moralnych, osobowościowych, intelektualnych czy psychofizycznych kierowników. Metoda AHP (ang. *Analytic Hierarchy Process*), czyli wielokryterialna metoda wspomagania decyzji, zaproponowana przez T.L. Saaty'ego<sup>3</sup>, twórcę metod AHP i ANP, pozwala precyzyjnie, w postaci liczbowej, ocenić wagę poszczególnych cech, kompetencji kierowniczej kadry w zarządzaniu administracją. Opracowanie akceptowanych narzędzi, umożliwiających pomiar cech dotychczas niemierzalnych, niematerialnych, ulotnych, nieuchwytnych (*intangible*, jak je nazywa T.Saaty) sprawia, że można określić kluczowe czynniki (cechy, kompetencje) gwarantujące skuteczne realizowanie zadań w różnego typu organizacjach.

### Cechy kierowników w kontekście pojęcia kompetencji

W każdej organizacji kluczowa rola przypada kierownikom, którzy mają być istotnym ogniwem gwarantującym jej sukces. Zdefiniowanie terminu „kierownik” nie jest proste, tym bardziej, że funkcjonujące w literaturze ujęcia mają często postać definicji częściowych, które odnoszą się do pełnionej funkcji (miejsca w strukturze organizacji, stanowiska), zadań rozumianych jako zakres uprawnień i obowiązków przyporządkowanych osobie na danym stanowisku, roli, jaką w odniesieniu do stanowiska kierownik ma wypełniać, a także do kompetencji oraz osobistych dyspozycji. Trzy ostatnie aspekty są znaczące w perspektywie omawianej problematyki. Sam termin „kierownik” bywa jeszcze nieraz kojarzony z gospodarką zarządzaną centralnie i osobą o małej inicjatywie. Mimo to, we wcześniejszej praktyce translatorskiej, stosowano wyrażenie „kierownik” jako przekład angielskiego „manager”. Dziś w powszechnym niemal użyciu dominuje termin „menedżer”, który upowszechnił się jako określenie kierowników nowego typu – o szerokich kompetencjach i umiejętnościach. Z punktu widzenia pełnionej roli, określa się nim zwłaszcza osoby na wyższych szczeblach zarządzania, dążące do przewodzenia ludziom i pretendujące do bycia liderami zespołów, przywódcami, a także występującymi w roli stratega, mentora czy coacha. W warunkach permanentnej zmiany, od menedżera, pełniącego tak istotne dla organizacji role, wymaga się wielu umiejętności: diagnozowania otoczenia organizacji, zarządzania zmianą i motywowania pracowników do uczestniczenia w realizowaniu strategii organizacji, utożsamiania się z jej misją i wartościami itp. Bez względu na to, jak długa będzie lista ról menedżera i jak szczegółowo będą określone, ostatecznie sprowadzają się one do nadrzędnej kategorii, którą jest skuteczność. Stąd poszukiwanie

<sup>3</sup> T.L. Saaty, *Decision Making with Dependence and Feedback. The Analytic Network Process*, RWS Publications, Pittsburgh PA 2001.

takich atrybutów menedżerów, które z jednej strony mają być odpowiednie dla pełnionych ról, a z drugiej warunkują skuteczność działania i osiągnięcie przez organizację sukcesu. W bardzo ogólnej perspektywie można mówić między innymi o odpowiedniej wiedzy, umiejętnościach, postawach, a także wyznawanych wartościach.

Samo wyrażenie „odpowiednie” kieruje uwagę na zagadnienie kompetencji. Etymologicznie rzecz biorąc, łacińskie *competentia* oznacza odpowiedniość, zgodność, uprawnienie do działania i jest definiowane jako „zakres czyjejś wiedzy, umiejętności i postaw”. Stosowane obecnie na gruncie nauk o zarządzaniu pojęcie kompetencji wprowadził w latach 70. ubiegłego wieku D.C. McClelland<sup>4</sup>. W badaniach nad zachowaniami, determinującymi sukces lub porażkę, określił on zmienne, które wpływają na wykonywanie zadań zawodowych i nazwał je kompetencjami. Sformułowane przez niego postulaty pozwoliły na wyodrębnienie trzech – obok inteligencji – kluczowych czynników sukcesu oraz zbudowanie pierwszego modelu kompetencji, wyznaczonego kompetencjami międzykulturowej wrażliwości interpersonalnej, pozytywnego nastawienia do innych ludzi, tempa nabywania wiedzy o zawiłościach politycznych.

Znaczący wkład w popularyzację pojęcia i badania kompetencji wniósł R. Boyatzis<sup>5</sup>, który wykazał, że o sukcesie decyduje nie jeden czynnik, lecz ich zespół, a jego składowymi są cechy osobowości, motywacja do działania, cechy behawioralne i doświadczenie. Wskazał też listę kompetencji wyróżniających skutecznych menedżerów, m.in. orientacja na produktywność, proaktywność, wywieranie wpływu, pewność siebie, doskonalenie innych.

W ogólnym ujęciu kompetencje pojmuje się najczęściej jako zespół umiejętności i cech, których posiadanie pozwala osiągnąć lepsze wyniki w wykonywaniu określonych zadań i ról (Boyatzis<sup>6</sup>). Utożsamiane są one często tylko z wiedzą i umiejętnościami, tymczasem w teoretycznych koncepcjach wskazuje się na ich bardziej złożoną strukturę. A. Szczęsna i T. Rostkowski<sup>7</sup> (2004) wymieniają trzy poziomy: co pracownik powinien wiedzieć, co powinien zrobić, jak powinien to zrobić. Trzeci poziom obejmuje postawy pracownika, indywidualny system przekonań i wartości, który znajduje odzwierciedlenie w podejściu do pełnienia określonej roli

<sup>4</sup> Amerykański specjalista w zakresie motywacji i przedsiębiorczości. Zajmował się również zagadnieniem osobowości, świadomości i kompetencji. Jego idee zostały szeroko zaadaptowane w wielu organizacjach.

<sup>5</sup> *The Effective Use of Managerial Talent: Building on Competenc*, New York 1992.

<sup>6</sup> *The Competent Manager. A Model for Effective Performance*, John Wiley & Sons, New York 1982, s.13.

<sup>7</sup> A. Szczęsna, T. Rostkowski, *Zarządzanie kompetencjami*, w: T. Rostkowski (red.), *Nowoczesne metody zarządzania zasobami ludzkimi*, Difin, Warszawa 2004, s. 37-76.

w firmie, w kontaktach z innymi pracownikami i klientami, a ostatecznie wpływa na funkcjonowanie całej firmy. Współczesne profile kompetencyjne menedżera uwzględniają nie tylko kompetencje „twarde”, związane ze specjalistyczną wiedzą, ale zawierają szereg kompetencji „miękkich” – psychologicznych i społecznych. Są one bowiem często gwarantem pełnego wykorzystania kompetencji „twardych”.

Koncentracja na cechach kierownika jako elemencie determinującym przywódcę wiąże w szerszym kontekście skuteczność kierowania z osobowością osoby kierującej. Nie jest to problem nowy. Badania nad teorią cech (przywódczych) kierowników, a więc cech odróżniających kierowników od pozostałych pracowników, trwają od końca XIX wieku. Warto zasymulizować trzy podejścia. W jednym koncentrowano się na zagadnieniu, czy przywódcą człowiek się rodzi. Badając natężenie pożądaných, wcześniej wybranych cech kierowniczych, korzystano z testów psychometrycznych. Szeroko o tym piszą m.in. T. Judge<sup>8</sup>, S. Tokarski<sup>9</sup> czy S. Witkowski<sup>10</sup>.

Drugie podejście wiązało skuteczne zarządzanie z zachowaniem, w myśl założenia na bazie psychologii behawioralnej iż ludzie, którzy właściwie postępują, są przywódcami w każdej sytuacji.<sup>11</sup> Badania R.M. Stogdilla<sup>12</sup> oraz R.D. Mana<sup>13</sup> zaprzeczyły jednak związkowi uniwersalnych cech ze skutecznym kierowaniem.

Obecnie nie poszukuje się „urodzonego przywódcy” o stałych cechach, zakłada się bowiem możliwość modyfikacji cech poprzez trening tak, aby wybrana osoba mogła sprostać zadaniom, do jakich jest dobierana. Jest to trzecie podejście, tzw. sytuacyjne, które zakłada, że warunki określające efektywność kierownika (przywódcy) zmieniają się w zależności od sytuacji, od zadań, które należy wykonać, umiejętności podwładnych, środowiska organizacji, doświadczeń kierownika itp. Starając się o połączenie cech przywódcy z działaniami koniecznymi dla danego zadania lub organizacji, poszukuje się osób prezentujących zarówno odpowiednią wiedzę, umiejętności, osobowość, jak również zdolność uczenia się, elastycznego modyfikowania zachowań i podatność na oddziaływanie treningowe. Przywództwo sytuacyjne doprowadziło do określania kompetencji kadry kierowniczej w zależności od stanowiska, typu zadania czy specyfiki organizacji. W literaturze brak jest jednak jednolitej definicji kompetencji

<sup>8</sup> J.E. Bono, T. Ilies, M. Gerhard, *Personality and leadership: a qualitative and quantitative review*, „Journal of Applied Psychology” 2002.

<sup>9</sup> *Kierownik w organizacji*, Difin, Warszawa 2006.

<sup>10</sup> *Psychologiczna prognoza efektywności kierowania. Możliwości i ograniczenia*, Wyd. UW, Wrocław 1995.

<sup>11</sup> J.A.F. Stoner, R.E. Freeman, D.R. Gilbert, *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1997, s. 64.

<sup>12</sup> *Handbook of leadership: a survey of the literature*, Free Press, New York 1974.

<sup>13</sup> *A review of relationships between personality and performance in small groups*, „Psychological Bulletin” 1959, s. 56.

menedżera. Czym one są i jak je badać, to podstawowe pytania poprzedzające zagadnienie doskonalenia kompetencji kierowników w skutecznym zarządzaniu.

Wspólnym rdzeniem wielu definicji kompetencji są pewne „składowe”: umiejętności, wiedza, postawy i cechy osobowości, zapewniające menedżerom osiągnięcie wysokich wyników. Jednak najpoważniejszym problemem związanym z metodologią kompetencji jest ich pomiar. Tworzenie różnych modeli tzw. profilu kompetencyjnego menedżera<sup>14</sup>, czyli uporządkowanego zestawu kompetencji zawodowych, charakterystycznego dla danego stanowiska, roli organizacyjnej, zawodu, mnogość określeń „miękkich” składników kompetencji, kłopoty w szacowaniu kompetencji przyszłościowych, kłopoty z ustalaniem miar i rozumieniem skuteczności działań oraz niechęć do wyceny kapitału społecznego – to zdaniem R. Walkowiaka<sup>15</sup> najpoważniejsze problemy związane z pomiarem kompetencji. Jednocześnie wiadome jest, że nie każda osoba poprzez trening może uzyskać stosowne kwalifikacje menedżerskie, gdyż, jak twierdzi K. Ajdukiewicz, w analizie, wyjaśnianiu kompetencji, w tym odkrytym fragmencie rzeczywistości, gdzie zachowanie kierownika jest zrelatywizowane do wymagań, które kierownik spełnia w określonym stopniu – fakt spełniania tychże wymagań należy wyjaśnić głębiej, czyli przez odwołanie się do założonych struktur, takich jak osobowość oraz dynamizmy osobowe<sup>16</sup>. Krótko mówiąc, chodzi o predyspozycje – cechy osobowości, potencjał intelektualny, wyznawane wartości.

Czynności, kwalifikacje, wykonywane zadania mają więc swe źródło w dyspozycjach do nich. W tym kontekście można mówić o rozmaitych kompetencjach. Mówiąc o osobowości i o dyspozycjach podmiotowych (kierownika, menedżera), wskazuje się na określone źródła kompetencji. O ile zatem, jak twierdzi T. Witkowski<sup>17</sup>, pojęcie kompetencji jest relatywne, odniesione do sytuacji i wymagań, jakie ona stawia, to źródła kompetencji są stanem podmiotu, ujętym (mierzonym) przez jakieś umowne kryteria. Może dlatego, mimo wielkiego zainteresowania typami modeli kompetencji, ich pomiarem (testy kompetencji), w ostatnim dwudziestoleciu obserwować można ponownie powrót do badań nad cechami kierowniczymi w obronie tezy, iż istnieją uniwersalne cechy związane ze skutecznym kierowaniem. W myśl zasady V. Pareto o 80% sukcesu decyduje 20%

<sup>14</sup> H. Król, A. Ludwicyński (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, PWN, Warszawa 2006.

<sup>15</sup> *Model kompetencji menedżerów organizacji samorządowych*, Wyd. UWM, Olsztyn 2004, s. 40.

<sup>16</sup> *Logika pragmatyczna*, PWN, Warszawa 1974, s. 395.

<sup>17</sup> S. Witkowski, *Psychologiczna prognoza efektywności kierowania. Możliwości i ograniczenia*, Wyd. UW, Wrocław 1995, s. 47.

wysiłku. Wobec tego należy zidentyfikować najważniejsze cechy kierownika, decydujące o skutecznym zarządzaniu, czyli kluczowe wyznaczniki sukcesu.

Z. Piskorz<sup>18</sup> podaje przyczyny powrotu do badań nad cechami kierowników. Są to: lepsze teorie (np. Wielka Piątka – teoria osobowości Costy i McCrae), lepszy pomiar (wynikający z rozwoju technik i narzędzi pomiaru), lepsze schematy badawcze (np. model rotacyjny i kombinacji cech, a nie rozpatrywanie pojedynczych cech), lepsze statystyki (np. analizy regresji, skupień, strukturalnej czy metaanalizy). Badania opublikowane przez R.G. Lorda<sup>19</sup> i współpracowników w 1986 roku wykazały istotny związek wielu cech ze skutecznym kierowaniem. S.J. Zaccaro, R.J. Foti i D.A. Kenny<sup>20</sup> przedstawili wyniki badań cech dystalnych (pośrednio wpływających na zachowanie kierownika – np. cechy osobowości, zdolności poznawcze, motyw i wartości) i proksymalnych (o bezpośrednim wpływie – np. umiejętności społeczne, rozwiązywanie problemów, wiedza czy doświadczenie). Okazało się, że cechy osobowości ujęte w modelu Wielkiej Piątki mają ścisły związek ze skutecznym kierowaniem. Z efektywnością kierowania koreluje też cecha dominacji i potrzeba osiągnięć. W wielu badaniach (np. K. Chana i F. Drasgowa<sup>21</sup>, A. Bandury<sup>22</sup> czy R.J. Foti i N.A. Hauenstein<sup>23</sup>) wykazano wpływ poczucia skuteczności, poczucia zdolności poradzenia sobie w trudnej sytuacji, na wyniki kierowania. Z innych cech na uwagę zasługują inteligencja ogólna i kreatywność jako determinanty sukcesów w kierowaniu organizacją. Wysoką korelację inteligencji ogólnej wykazał T.A. Judge i in.<sup>24</sup>, a korelację kreatywności S.J. Sternberg<sup>25</sup>. Z kolei zespoły badawcze M. Connelly'ego<sup>26</sup> i M.D. Mumforda<sup>27</sup> dowiodły, iż istotnym

<sup>18</sup> *Przywództwo: czy cechy mają znaczenie?*, w: S. Witkowski, T. Listwan (red.), *Kompetencje a sukces zarządzania organizacją*, Difin, Warszawa 2008, s. 166.

<sup>19</sup> De C.L. Vader, G.M. Alliger, *A meta-analysis of the relation between personality traits and leadership perceptions; an application of validity generalization procedure*, „Journal of Applied Psychology” 1986, s. 71-75.

<sup>20</sup> *Self-monitoring and trait-based variance in leadership: an investigation of leader flexibility across multiple group rotations*, „Journal of Applied Psychology” 1991, s. 76.

<sup>21</sup> *Toward a theory of individual differences and leadership: understanding the motivation to lead*, „Journal of Applied Psychology” 2001, s. 86.

<sup>22</sup> *Self-efficacy mechanism In human agency*, „American Psychologist” 1982, s. 37.

<sup>23</sup> R.J. Foti, N. A. Hauenstein, *Pattern and variable approaches in leadership emergence and effectiveness*, „Journal of Applied Psychology” 2007, nr 2, s. 347-355.

<sup>24</sup> *Ibidem*, s. 349.

<sup>25</sup> *A systems model of leadership WICS*, „American Psychologist” 2007, s. 62.

<sup>26</sup> J.A. Gilbert, S.J. Zaccaro, K.W. Threfall, M.A. Marks, M.D. Mumford, *Exploring the relationship of leadership skills and knowledge to leader performance*, *The Leadership Quarterly* 2000, s. 11.

<sup>27</sup> S.J. Zaccaro, F.D. Harding, T.O. Jacobs, E.A. Fleishman, *Leadership skills for a changing World: solving complex social problems*, *The Leadership Quarterly* 2000, s. 11.

wyznacznikiem sukcesu jest umiejętność rozwiązywania problemów. Podobne rezultaty osiągnięto badając wpływ inteligencji społecznej i emocjonalnej na skuteczne zarządzanie<sup>28</sup>.

Inni naukowcy próbowali znaleźć związki między konfiguracją kilku cech a skutecznym kierowaniem. J.A. Smith i R.J. Foti<sup>29</sup> z powodzeniem udowodnili, iż kierownicy inteligentni, dominujący i przekonani o swej skuteczności wyłaniali się jako przywódcy, a Foti wraz z Hauensteinem<sup>30</sup> dostrzegli korelację czterech cech z efektywnością kierowania: inteligencji, dominacji, ogólnego poczucia skuteczności i monitorowania strategicznej adekwatności zachowania z efektywnością kierowania.

Wyniki, między innymi powyższych prac naukowych, udowodniły, że cechy mają znaczenie i warto jest kontynuować badania nad ich identyfikacją oraz pomiarem w aspekcie zarządzania organizacją. W refleksji nad kierowaniem organizacjami istotne jest rozumienie pojęć, znajomość cech kierownika, właściwy dobór działań i osiągnięcie znaczącego rezultatu. Myślenie w kategoriach cech owocuje koncentracją na starannym doborze kadr zarządzających.

### Metoda AHP (*Analytic Hierarchy Process*)

Metoda AHP jest jedną z metod badań operacyjnych, wielokryterialną metodą wspomaganą decyzji<sup>31</sup>. Twórcą tej metody, obok metody ANP<sup>32</sup>, jest amerykański naukowiec Thomas L. Saaty z Uniwersytetu w Pittsburghu. Obie metody służą do relatywnego mierzenia kryteriów niematerialnych i z powodzeniem mogą być zastosowane do pomiaru kompetencji kierowniczej kadry wszystkich organizacji, w tym także jednostek administracyjnych. Metoda AHP ma zastosowanie do rozwiązywania problemów decyzyjnych, które zawierają więcej niż jedno kryterium decyzyjne i umożliwia uporządkowanie problemu decyzyjnego poprzez przedstawienie problemu w formie hierarchicznej struktury oraz przyporządkowanie poszczególnym kryteriom określonych wag<sup>33</sup>. Metoda ta ma zastosowanie

<sup>28</sup> Patrz: Connelly, op. cit.; Goleman D., *Inteligencja społeczna*, Rebis, Poznań 2007.

<sup>29</sup> R. J. Foti, J. Smith, *A pattern approach to the study of leadership emergence*, „The Leadership Quarterly” 1998, nr 2, s. 147-160.

<sup>30</sup> Ibidem, s. 151.

<sup>31</sup> *Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Surveys*, J. Figuieria, S. Greco, M. Ehrgott (red.), Springer Science+Business Media, USA 2005.

<sup>32</sup> W. Adamus, A. Gręda, *Wspomaganie decyzji wielokryterialnych w rozwiązywaniu wybranych problemów organizacyjnych i menedżerskich*, „Badania Operacyjne i Decyzje” 2005, nr 2.

<sup>33</sup> M.J. Schniederjans, T. Garvin, *Using the Analytic Hierarchy Process and multi-objective programming for selections of cost drivers in activity-based costing*, „European Journal of Operational Research” 1997, nr 100, s. 72-80.

w wielu dziedzinach jako wspierająca optymalne wybory, w sytuacji, gdy podejmujący decyzję ma do czynienia z większą liczbą kryteriów oceny różnych decyzyjnych wariantów. Dzięki tej metodzie złożone wybory są zredukowane do serii prostych porównań parami czynników lub wariantów, co pozwala na określenie liczbowej miary hierarchii (ważności) badanych czynników lub wariantów. Inaczej mówiąc, jakościowo wyrażane opinie ekspertów „zamienione” zostają na liczbowo wyrażone wartości – priorytety liczbowe (P).

AHP to oryginalna i jednocześnie najbardziej znana teoria decyzyjna, umożliwiająca wprowadzenie relatywnej skali ocen – priorytetów dla obu policzalnych i niepoliczalnych kryteriów. Jej głównym atutem jest dokonanie pomiaru czynników niepoliczalnych. Bazą dla metody AHP są werbalne opinie ekspertów (w przypadku danej problematyki – kierowników administracji), które ujmowane są w postaci numerycznej zgodnie z fundamentalną skalą porównań Saaty’ego. Zadaniem badanych jest dokonanie wyboru, to jest wyrażenie swojej preferencji pomiędzy poszczególnymi parami elementów (badanych cech, kompetencji) oraz przyporządkowanie im określonej pozycji na skali: od absolutnej przewagi do równowagi. W tabeli nr 1 podane zostały przykładowe cechy kadry kierowniczej ważne z punktu widzenia skutecznego zarządzania.

**Tabela 1. Holistyczne ujęcie przykładowych cech kierowników**

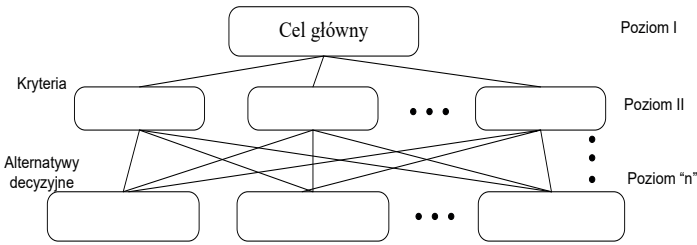
<b>Wartości moralne kierowników</b>	<b>Cechy osobowościowe kierowników</b>	<b>Potencjał intelektualny kierowników</b>	<b>Cechy psychofizyczne kierowników</b>
Odpowiedzialność	Asertywność	Innowacyjność	Obowiązkowość
Szacunek	Zaufanie	Wiedza	Aktywność
Odwaga	Stabilność emocjonalna	Intuicja	Charyzma
Prawdomówność	Optymizm	Inteligencja	Umiejętności interpersonalne
Uczciwość	Empatia	Mądrość	Odporność na stres
Sprawiedliwość	Samoświadomość	Myślenie długoterminowe	Orientacja na cele

Źródło: opracowanie własne

Zgodnie z metodą AHP badane elementy porównywane będą w parach na różnych poziomach hierarchicznych. Badane cechy kierowników przyporządkowano czterem obszarom: wartości moralne, cechy osobowościowe, potencjał intelektualny, cechy psychofizyczne. Ponadto badany problem można przedstawić graficznie w postaci hierarchii (rys. 1).



## Rysunek 1. Hierarchia decyzyjna AHP



Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Saaty<sup>34</sup>

Określając preferencje elementów w parach, tak jak to się czyni w przypadku metody AHP, pamiętać trzeba, co podkreślają Saaty i Ozdemir<sup>35</sup>, że liczba porównywanych elementów „n” powinna zawierać się w granicach (5 - 9). Zakres ten opiera się na tzw. „magicznej liczbie” siedem, a więc  $7(+/-)2$ . Przy większej liczbie porównywanych elementów istnieje większe prawdopodobieństwo wyrażenia błędnych opinii i wniosków. Wynika to z tego, iż umysł człowieka nie jest w stanie w jednej chwili uchwycić większej liczby zmiennych i dokonać bezbłędnych ich porównań.

Oszacowanie decyzji, uwzględniając wszystkie czynniki i dokonanie kombinacji ich wyników, by uzyskać jedną końcową odpowiedź, nie jest prostym zadaniem. Jednak poprzez zastosowanie metody AHP jest to możliwe. Porównania parami wykonywane są systematycznie w odniesieniu do wszystkich kombinacji wzajemnych powiązań pomiędzy elementami i ich grupami. W AHP wykorzystywana jest fundamentalna skala porównań od 1 do 9. Skala ta umożliwia włączenie doświadczeń i wiedzy osoby podejmującej decyzje oraz pozwala na wskazanie jak mocno, ile razy dany element przeważa nad innym w odniesieniu do danego kryterium. Osoba może wyrazić swoje preferencje pomiędzy każdą parą elementów, najpierw słownie jako: *równe znaczenie* porównywanych elementów, *słaba (umiarkowana) przewaga* jednego elementu nad drugim, *silna przewaga*, *bardzo silna przewaga* i *ekstremalna przewaga*. Te opisowe preferencje są następnie zapisywane w postaci liczb jako 1, 3, 5, 7, 9. Ponadto wprowadzane są również liczby pośrednie, tj. 2, 4, 6, 8, które stosowane są wówczas, gdy trudno jest wyrazić werbalne opinie i odczucia, np. liczba 4 wskazuje *ponad słabą* (między słabą a silną) *przewagę* jednego elementu nad drugim. Stąd dokonując porównań jest do wyboru 17 możliwych

<sup>34</sup> *Decision Making with Dependence and Feedback. The Analytic Network Process*, RWS Publications, Pittsburgh PA 2001.

<sup>35</sup> *Why the magic number seven plus or minus two*, „Mathematical and Computer Modelling” 2003, vol. 38.

wielkości  $\{1/9, 1/8, \dots, 1/2, 1, 2, \dots, 8, 9\}$ . Oprócz porównań parami istnieje możliwość wykorzystania w schemacie decyzyjnym AHP rzeczywistych (realnych) danych liczbowych oraz danych statystycznych odzwierciedlających dany problem lub pewną jego część. Dane te sprowadzane są do postaci priorytetów, poprzez ich normalizację do jedności.

**Tabela 2. Fundamentalna skala porównań T. L. Saaty'ego**

Skala ważności	Definicja	Wyjaśnienie
1	Równe znaczenie	Równoważność obu porównywanych elementów (oba elementy w równym stopniu przyczyniają się do realizacjiżądanego celu)
3	Słaba lub umiarkowana przewaga	Słabe (umiarkowane) znaczenie lub preferencja jednego elementu nad drugim (jeden element ma nieco większe znaczenie niż drugi)
5	Mocna przewaga	Mocna preferencja (znaczenie) jednego elementu nad innym
7	Bardzo mocna (silna) przewaga	Dominujące znaczenie lub bardzo mocna preferencja jednego elementu nad drugim
9	Ekstremalna lub absolutna	Absolutne większe znaczenie (preferencja) jednego elementu nad drugim (przewaga jednego elementu nad drugim jest na najwyższym możliwym do określenia poziomie)
2, 4, 6, 8	Dla porównań pomiędzy powyższymi wartościami	Czasami istnieje potrzeba interpolacji numerycznej kompromisowych opinii, ponieważ nie ma dobrego słowa do ich opisanie (stosowane są wówczas wartości środkowe z powyższej skali)
1,1 – 1,9	Dla elementów o bliskim znaczeniu (powiązanych)	Jeżeli znaczenia elementów są bliskie i prawie są nie do odróżnienia wtedy przyjmujemy średnią równą 1,3 a ekstremum = 1,9
Odwrotność powyższych skal	Przechodniość ocen	Jeżeli element „i” ma jedną z powyższych niezerowych liczb, oznaczającą wynik porównania z elementem „j”, wtedy „j” ma odwrotną wartość, kiedy porównujemy go z elementem „i”. Jeżeli porównaniu X z Y przyporządkujemy wartość „a”, to wtedy automatycznie musimy przyjąć, że wynikiem porównania Y z X musi być „1/a”.

Dokonując pomiaru cech kompetencji kierowników określa się pewne etapy badania:

1. Postawienie problemu – określenie znaczenia wybranych cech kierowników: wartości moralnych, cech osobowości, potencjału intelektualnego, cech psychofizycznych w skutecznym zarządzaniu danej organizacji.
2. Zdefiniowanie celu głównego – skuteczność zarządzania organizacją (uzyskiwanie powodzenia w realizowaniu celów).
3. Zbudowanie wielopoziomowej struktury problemu w postaci drzewa hierarchicznego.
4. Określenie dominacji (preferencji) kryteriów głównych (kompetencje moralne, cechy osobowościowe, potencjał intelektualny, cechy psychofizyczne) poprzez porównanie parami, każdego z każdym, ich ważności w odniesieniu do celu głównego – porównania dokonane przez ekspertów (kierowników organizacji).
5. Kwantyfikacja opinii werbalnych wyżej wymienionych porównań w oparciu o skalę T. Saaty'ego (Tabela 2).
6. Obliczenie priorytetów liczbowych (wag) dla kryteriów głównych.
7. Obliczenie wskaźników zgodności CR (logiczności werbalnych porównań parami) dla wszystkich macierzy porównań.
8. Określenie dominacji subkryteriów w odniesieniu do kryteriów głównych.
9. Kwantyfikacja ocen werbalnych porównań subkryteriów.
10. Obliczenie priorytetów liczbowych oraz CR dla subkryteriów.
11. Obliczenie priorytetów globalnych dla każdego subkryterium – poprzez pomnożenie priorytetów dla kryteriów przez priorytety lokalne dla subkryteriów.
12. Ocena znaczenia poszczególnych cech, kompetencji w odniesieniu do problemu głównego.

Istota metody polega na wyborze pewnych kryteriów, nadaniu im priorytetów poprzez porównanie ich ważności parami, w odniesieniu do skuteczności zarządzania organizacjami oraz określeniu wag ocen werbalnych kryteriów, przypisanych każdemu badanemu kierownikowi w organizacji. W metodzie AHP priorytety wyrażane są liczbowo na podstawie normalizacji wektora własnego macierzy porównań. Praktyka podejmowania decyzji koncentruje się na ważeniu alternatyw, które spełniają zbiór pożądaných celów. Decyzją jest wybór jednej spośród nich.

Posługując się metodą AHP w badaniach kompetencji kierowników można zbudować hipotetyczne modele kierowników charakteryzujących się w najwyższym stopniu wybranymi wartościami moralnymi, cechami osobowościowymi, potencjałem intelektualnym i cechami psychofizycznymi. Wszystkim tym cechom nadaje się na podstawie dokonanych

obliczeń odpowiednie priorytety lokalne, a następnie globalne. Na koniec dokonuje się porównań modeli między sobą (każdy z każdym) w skali Saaty'ego, w odniesieniu do wszystkich subkryteriów. W ten sposób określić będzie można znaczenie badanych kryteriów i subkryteriów kierowników w skutecznym zarządzaniu organizacjami, a ostatecznie wyróżnić kilka kategorii (modeli) kierowników o określonych kompetencjach skutecznie zarządzających daną organizacją, w tym także jednostką administracyjną.

## Zakończenie

Przedstawiona metoda AHP jest uznanym narzędziem badawczym stosowanym z powodzeniem do rozwiązywania problemów wielokryterialnych, często wymykającym się typowym metodom statystycznym. Ma ona zastosowanie w badaniu niematerialnych kryteriów – cech – czy kompetencji kierowniczej kadry zarządzającej różnymi organizacjami, włącznie z jednostkami administracji. AHP to oryginalna i najbardziej znana metoda decyzyjna, umożliwiająca wprowadzanie relatywnej skali ocen. Jej głównym atutem jest dokonywanie pomiaru czynników niepoliczalnych. W stosunku do innych sposobów pomiaru „nieuchwytnych” cech kierowników wyróżnia się następującymi elementami:

1. W proponowanej metodzie porównujemy słownie parami wartości kryteriów, według których dokonujemy pomiaru cech kierowników, a nie osoby.
2. Ilościowa ocena i porównywanie różnych obiektów jest dużo trudniejsza dla oceniającego niż przeprowadzenie tych samych operacji przy zastosowaniu jakościowego wyrażenia preferencji.
3. Zastosowanie komunikacji słownej z możliwością zamiany na ilościową, czyli możliwość kwantyfikacji ocen werbalnych przy pomocy metod wielokryterialnych.
4. Możliwość obiektywizacji osądów ludzkich z pomocą metod wielokryterialnych.
5. Ostateczna waga (priorytet globalny) dla danego subkryterium jest wielkością multiplikatywną, przenoszącą wartość z kryteriów głównych na dane subkryterium.
6. Metoda bazuje na silnych podstawach matematycznych wielokryterialnego hierarchicznego procesu decyzyjnego AHP T. Saaty'ego.
7. Metoda jest na tyle elastyczna, że daje możliwości tworzenia nowych systemów pomiaru cech kierowników.
8. Oparcie metody oceniania pracownika na psychologii poznawczej i matematyce stosowanej otwiera nowe możliwości w nauce zarządzania zasobami ludzkimi w organizacjach.

## Literatura

- Adamus W., Gręda A., *Wspomaganie decyzji wielokryterialnych w rozwiązywaniu wybranych problemów organizacyjnych i menedżerskich*, „Badania Operacyjne i Decyzje” 2005, nr 2.
- Ajdukiewicz K., *Logika pragmatyczna*, PWN, Warszawa 1974, s. 395.
- Bandury A., *Self-efficacy mechanizm In human agency*, „American Psychologist” 1982, s. 37.
- Bono J.E., Iliès T., Gerhard M., *Personality and leadership: a qualitative and quantitative review*, „Journal of Applied Psychology” 2002.
- Boyatzis R., *The Effective Use of Managerial Talent, Building on Competenc*, New York 1992.
- Boyatzis R., *The Competent Manager. A Model for Effective Performance*, John Wiley & Sons, New York 1982, s. 13.
- Chana K., Drasgowa F., *Toward a theory of individual differences and leadership: understanding the motivation to lead*, „Journal of Applied Psychology” 2001, s. 86.
- Dobija D., *Pomiar i sprawozdawczość kapitału intelektualnego przedsiębiorstwa*, Wyd. WSPiZ im. L. Koźmińskiego, Warszawa 2003, s. 38.
- Foti R.J., Hauenstein, N.A., *Pattern and variable approaches in leadership emergence and effectiveness*, „Journal of Applied Psychology” 2007, nr 2, s. 347-355.
- Forti R.J., Smith A., *A pattern approach to the study of leadership emergence*, „The Leadership Quarterly” 1998, nr 2, s. 147-160 .
- Gilbert J.A., Zaccaro S.J., Threfall K.W., Marks M.A., Mumford M.D., *Exploring the relationship of leadership skills and knowledge to leader performance*, „The Leadership Quarterly” 2000, s. 11.
- Król H., Ludwiczynski A. (red.), *Zarządzanie zasobami ludzkimi. Tworzenie kapitału ludzkiego organizacji*, PWN, Warszawa 2006.
- Listwan T., *Zarządzanie kadrami*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2002.
- Man R.D., *A review of relationships between personality and performance in small groups*, „Psychological Bulletin” 1959, s. 56.
- Piskorz Z., *Przywództwo: czy cechy mają znaczenie?*, w: S. Witkowski, T. Listwan (red.), *Kompetencje a sukces zarządzania organizacją*, Difin, Warszawa 2008, s. 166.
- Saaty T.L., *Decision Making with Dependence and Feedback. The Analytic Network Process*, RWS Publications, Pittsburgh PA 2001.
- Saaty T.L., *Multiple Criteria Decision Analysis: State of the Surveys*, J. Figueria, S. Greco, M. Ehrgott (red.), Springer Science+Business Media, Inc., USA 2005.
- Saaty T.L., *Why the magic number seven plus or minus two*, „Mathematical and Computer Modelling” 2003, vol. 38.
- Schniederjans M.J., Garvin T., *Using the Analytic Hierarchy Process and multi-objective programming for selections of cost drivers in*

- activity-based costing*, „European Journal of Operational Research” 1997, nr 100, s. 72-80.
- Smith J.A., Foti R.J., *A pattern approach to the study of leadership emergence*, „The Leadership Quarterly” 1998, s. 9.
- Sternberg S.J., *A systems model of leadership WICS*, „American Psychologist” 2007, s. 62.
- Stogdill R.M., *Handbook of leadership: a survey of the literature*, Free Press, New York, 1974.
- Stoner J.A.F., Freeman R.E., Gilbert D.R., *Kierowanie*, PWN, Warszawa 1997, s. 64.
- Szczęśna A., Rostkowski T., *Zarządzanie kompetencjami*, w: T. Rostkowski (red.), *Nowoczesne metody zarządzania zasobami ludzkimi*, Difin, Warszawa 2004, s. 37-76.
- Tokarski S., *Kierownik w organizacji*, Difin, Warszawa 2006.
- Walkowiak R., *Model kompetencji menedżerów organizacji samorządowych*, Wyd. UWM, Olsztyn 2004, s. 40.
- Witkowski S., *Psychologiczna prognoza efektywności kierowania. Możliwości i ograniczenia*, Wyd. UW, Wrocław 1995.
- Vader C.L., Alliger G.M., *A meta-analysis of the relation between personality traits and leadership perceptions; an application of validity generalization procedure*, „Journal of Applied Psychology” 1986, s. 71-75.
- Zaccaro S.J., Foti R.J., Kenny D.A., *Self-monitoring and trait-based variance in leadership: an investigation of leader flexibility across multiple group rotations*, „Journal of Applied Psychology” 1991, s. 76.
- Zaccaro S.J., Harding F.D., Jacobs T.O., Fleishman E.A., *Leadership skills for a changing World: solving complex social problems*, The Leadership Quarterly 2000.



## ROZDZIAŁ V

Sylwia Dyrda-Maciałek

### MARKETING TERYTORIALNY JAKO NARZĘDZIE PROMOCJI MIAST I REGIONÓW W DZIAŁALNOŚCI SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

**Streszczenie:** *Marketing terytorialny stanowi kluczowe narzędzie promocji i budowania marki miasta lub regionu. W niniejszym opracowaniu przedstawiono istotę i możliwości wykorzystania instrumentów marketingu terytorialnego przez samorzady lokalne w procesie budowania strategii promocji miasta i identyfikowania regionalnych i lokalnych produktów markowych oraz stosowania nowoczesnych form komunikacji marketingowej w działalności przedstawicieli władz lokalnych. Artykuł przedstawia konkretne działania, które skutecznie pomagają miastom w rozwoju gospodarczym i zdobyciu nowych inwestycji, pobudzeniu zainteresowania turystów, wzroście liczby miejsc pracy oraz zaangażowaniu mieszkańców w przedsięwzięcia lokalne o znaczącej wartości dla rozwoju miasta.*

**Słowa kluczowe:** *marketing terytorialny, promocja miasta, produkt markowy, komunikacja marketingowa.*

#### **Territorial marketing as a tool of cities and regions promotion in the activities of local governments**

**Summary:** *Territorial marketing is a key tool for promoting and building the brand of a city or region. This study presents the essence and possibilities of using territorial marketing instruments by local governments in the process of building a city promotion strategy and identifying regional and local branded products, as well as the use of modern forms of marketing communication in the activities of representatives of local authorities. The article presents specific activities that effectively help cities in economic development and attracting new investments,*



*stimulating the interest of tourists, increasing the number of jobs and involving residents in local projects of significant value for the development of the city.*

**Keywords:** *territorial marketing, city promotion, branded product, marketing communication.*

## Wprowadzenie

Marketing terytorialny odgrywa szczególne znaczenie w przypadku obszarów o znacznej turystycznej atrakcyjności. Stanowi więc główne podłoże budowania polityki konkurencyjności regionów, skupiając w sobie szereg instrumentów aktywności marketingowej zmierzającej do wzrostu pozycji konkurencyjnej, określonej zagospodarowanej przestrzennie jednostki w stosunku do innych tego typu podmiotów. Taka konkurencja pomiędzy regionami, gminami i miastami prowadzi więc w naturalny sposób do działalności pozwalającej na pozytywne wyróżnienie się określonych jednostek na tle innych.

Budowanie przewagi konkurencyjnej regionu byłoby znacznie trudniejsze bez zaangażowania władz samorządowych w tę politykę. Zastosowanie przez samorządy instrumentów marketingu terytorialnego, stosowanych w procesie kreowania wizerunku regionu jako szczególnie interesującego turystycznie, ma skutkować przyciąganiem inwestorów, pozyskiwaniem dotacji budżetowych, pozyskiwaniem wsparcia ze strony instytucji pozabudżetowych oraz funduszy ze środków unijnych. W procesie budowania przewagi konkurencyjnej regionu i miasta pozycja samorządów lokalnych ma kluczowe znaczenie, więc powinny one pełnić rolę lidera w zakresie działań promocyjnych i efektywnego wykorzystania narzędzi marketingu terytorialnego<sup>1</sup>. Ze względu na swoją specyfikę proces ten zachodzić musi w ścisłej zależności od instytucji budujących atrakcyjny turystycznie i inwestycyjnie wizerunek regionu. Taki rodzaj kooperacji jest niezbędny w celu maksymalizacji działań promocyjnych, przynosząc wymierne korzyści, zarówno jednej, jak i drugiej stronie. Dla przedsiębiorstw zlokalizowanych w danym regionie czy mieście, przekłada się to przede wszystkim na poprawę wyniku finansowego i ugruntowanie pozycji konkurencyjnej na rynku. Natomiast dla władz lokalnych jest istotnym czynnikiem budowania wizerunku miasta czy regionu, co może odgrywać szczególną rolę w przyciąganiu nowych inwestorów z zewnątrz, a jednocześnie pobudzać popyt na produkty regionalne oraz usługi turystyczne świadczone lokalnie.

<sup>1</sup> Ł. Nawrot, P. Zmyślony, *Międzynarodowa konkurencyjność regionu turystycznego: od programowania rozwoju do zarządzania strategicznego*, PROKSENIA, Kraków 2009, s. 38.

## 1. Marketing-mix terytorialny w działalności samorządu terytorialnego

Marketing terytorialny można scharakteryzować jako proces społeczny i kierowniczy, zainicjowany przez podmioty komunalne, zmierzający do wykreowania wymiany wartości z ich partnerami<sup>2</sup>. Znacznie szersza definicja charakteryzuje marketing terytorialny jako zespół strategicznych i technicznych działań, stosowanych przez organizacje (stowarzyszenia, przedsiębiorstwa, instytucje publiczne itp.) w celu zdobycia nowych zasobów oraz poprawienia skuteczności i jakości realizacji projektu, którego zadaniem jest zaspokojenie określonych potrzeb publicznych przy zachowaniu zasad etyki, prowadzącego do wypełnienia określonej misji<sup>3</sup>. Można więc stwierdzić, że istota marketingu terytorialnego sprowadza się do wykorzystania specyficznego zestawu środków i instrumentów marketingowych, w celu oddziaływania na opinie, postawy i zachowania wewnętrznych i zewnętrznych grup odbiorców oraz pobudzania wzajemnych relacji pomiędzy tymi grupami<sup>4</sup>, zaś jego cele sprowadzają się głównie do trzech następujących zagadnień:

- wzrostu zdolności konkurencyjnej wyodrębnionej, zagospodarowanej przestrzeni;
- wpływania na opinie, postawy i sposoby zachowania się wewnętrznych i zewnętrznych grup zainteresowanych, jednostek (w tym wypadku występujących jako klienci) poprzez kształtowanie zestawu środków oraz instrumentów stymulowania kontaktów wymiennych;
- zabezpieczenia bytu mieszkańców poprzez kształtowanie zdolności obsługiwanych jednostek administracji publicznej oraz innych podmiotów pracujących na rzecz zaspokojenia indywidualnych i zbiorowych potrzeb społeczności lokalnej (regionalnej).

Można zauważyć, że ze względu na złożoność i znaczne zróżnicowanie komponentów produktu terytorialnego, instrumenty kompozycji marketingowej i zakres ich wykorzystania mają często różnorodny charakter. Zależy to w głównej mierze od specyfiki subproduktu terytorialnego, która ma kluczowe znaczenie dla wyboru strategii poszczególnych elementów marketingu-mix. Marketing-mix, zarówno w wariacie ogólnym, jak i sektorowym, powinien uwzględniać następujące czynniki (Rys.1):

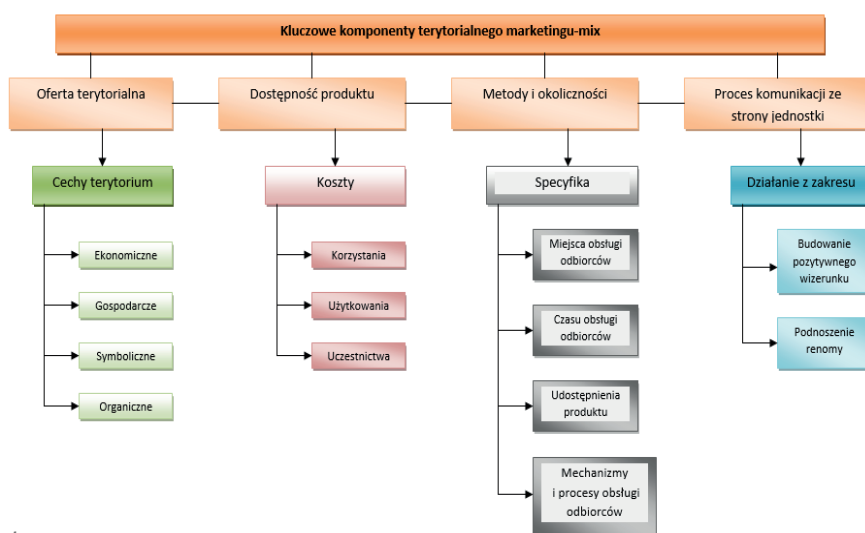
<sup>2</sup> A. Szromnik, *Marketing terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016, s. 16-18.

<sup>3</sup> V. Girard, *Marketing terytorialny i planowanie strategiczne*, w: T. Domański (red.), *Marketing terytorialny: strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2007, s. 74.

<sup>4</sup> A. Panasiuk (red.), *Marketing usług turystycznych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2020, s. 72.

- ofertę terytorialną zawierającą organiczne, ekonomiczne, geograficzne i symboliczne cechy terytorium;
- dostępność oferty dla określonych grup odbiorców, sprowadzającą się do specyficznych kosztów korzystania, uczestnictwa czy konsumpcji produktu terytorialnego;
- metody i okoliczności przekazywania produktu terytorialnego określające miejsce, czas, mechanizmy i procedury obsługi odbiorców produktu lub udostępniania zasobów materialnych;
- sposób komunikowania się jednostki terytorialnej, podnoszenie renowy produktu terytorialnego poprzez budowanie jego pozytywnego wizerunku<sup>5</sup>.

**Rysunek 1. Marketing-mix terytorialny**



Źródło: Opracowanie własne.

Należy podkreślić, iż definiowanie kompozycji marketingu-mix terytorialnego należy omawiać na dwóch płaszczyznach. Z jednej strony będzie to aspekt organizacyjny, który odnosi się do społeczności lokalnej i otaczających ją organizacji, z drugiej zaś aspekt terytorialny, charakteryzujący cechy produktu terytorialnego, jego specyfikę oraz elementy składowe. W przypadku megaprojektu turystycznego marketing-mix terytorialny jest bliski klasycznej koncepcji marketingu-mix. Sprowadza się on bowiem do wykorzystania instrumentów marketingowych poprzez każdy z podmiotów wchodzących w skład jako podmiotu subproduktu terytorialnego oraz megaprojektu jako całości. Kompozycja marketingowa w tym przypadku opiera się na działaniach w zakresie budowania

<sup>5</sup> A. Szromnik, *Marketing...*, op. cit., s. 77.

miejskich lub regionalnych turystycznych produktów markowych, zmierzających do kształtowania strategii produktu, ceny, promocji, dystrybucji oraz personelu.

## 2. Istota produktu terytorialnego

Pojęcie produktu terytorialnego jest zjawiskiem niezwykle szerokim, obejmującym zespół różnorodnych wartości o charakterze geograficzno-przyrodniczym, procesy związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi, podmioty infrastruktury, transport czy procesy organizacyjne<sup>6</sup>. Produktem terytorialnym można więc określić zespoły użyteczności, oferowane grupom zainteresowanych konsumentów, w określonym trybie finansowym, w danym czasie, na podstawie określonych przepisów prawnych<sup>7</sup>.

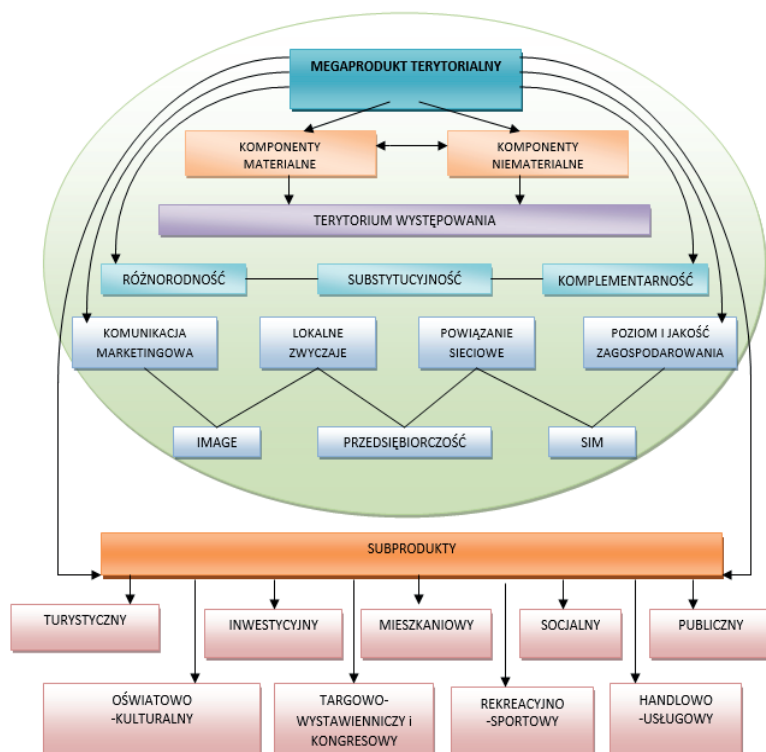
Produkt terytorialny różni się w swojej istocie od produktu w typowo konsumpcyjnym charakterze. Analizując cechy usług turystycznych i samą istotę marketingu turystycznego, należy zauważyć, iż na kształtowanie się produktu terytorialnego znaczący wpływ mają marketing turystyczny, marketing idei społecznych czy relacji.

---

<sup>6</sup> T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 219.

<sup>7</sup> M. Florek, *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2013, s. 28.

## Rysunek 2. Produkt terytorialny



Źródło: Opracowanie własne

W literaturze z zakresu marketingu terytorialnego autorzy zajmują się głównie badaniem istoty działań jednostek administracyjno-terytorialnych i ich roli w budowaniu przewagi konkurencyjnej regionów. Choć istota marketingu terytorialnego odnosi się w głównej mierze do takich działań, marketing terytorialny można rozpatrywać również w oparciu o istotne podmioty gospodarcze, instytucje i organizacje realizujące założenia marketingu terytorialnego. Ma to szczególne znaczenie w przypadku budowania marki produktów regionalnych. Omawiając koncepcję produktu terytorialnego należy podkreślić jej założenia, wedle których produkt terytorialny jako całość charakteryzuje niematerialność, jednak w jego skład wchodzi zarówno o niematerialnym, jak i materialnym charakterze (Rys.2).

Produkt ten jest nierozzerwalnie związany z terytorium, na którym występuje i tylko na nim możliwe jest korzystanie z niego. Należy również zauważyć, że megaprodukt terytorialny cechuje znaczna różnorodność oraz wysoki stopień substytucyjności i komplementarności<sup>8</sup>. Jego elementami

<sup>8</sup> Ibidem, s. 35.

są image produktu, lokalne zwyczaje i kultura, przejawy przedsiębiorczości, skłonność do tworzenia sieciowych powiązań pomiędzy podmiotami, system informacji marketingowej i komunikowania się z odbiorcami oraz poziom i jakość zagospodarowania. Można więc stwierdzić, iż produkt terytorialny tworzą następujące subprodukty: turystyczny, inwestycyjny, mieszkaniowy, socjalny, handlowo-usługowy, oświatowo-kulturalny, targowo-wystawienniczy, kongresowy, rekreacyjno-sportowy oraz publiczny, które są powiązane są ze sobą w szczególny sposób. Pomimo niezależności działań każdej z grup elementów megaprojektu, można zauważyć liczne płaszczyzny kooperacji i wzajemnego uzupełniania się subproduktów w procesie kreowania pełnej oferty megaprojektu terytorialnego.

Ze względu na specyficzny charakter oferty terytorialnej, elementy wchodzące w skład produktu można podzielić na zasadnicze oraz wspomagające. Zasadnicze określają miejsce jako całość, ze wszystkimi jego cechami odnoszącymi się do funkcji, struktury, zakresu działalności, charakteru podmiotów, zlokalizowanych na danym terytorium oraz ze wszystkimi symbolicznymi wartościami, które są temu obszarowi przypisywane. Natomiast elementy wspomagające obejmują specyficzne cechy miejsca, występujące udogodnienia, właściwości czy usługi.

W tabeli nr 1 zaprezentowane zostały cechy produktu terytorialnego, ich charakter oraz złożoność, ze szczególnym uwzględnieniem ich występowania w subprodukcje turystycznym.

**Tabela 1. Cechy subproduktu turystycznego jako elementu terytorialnego marketingu-mix**

<b>Charakter</b>	<b>Charakterystyka cechy produktu terytorialnego</b>
organizacyjny	Funkcjonowanie w ramach określonych struktur organizacyjnych, istota wzajemnych powiązań współpracujących ze sobą podmiotów.
ekonomiczny	Działania o charakterze gospodarczym, poniesione nakłady finansowe, charakterystyka kierunku i zakresu działań inwestycyjnych.
geograficzno-przyrodniczy	Lokalizacja produktu terytorialnego na określonym terenie, ukształtowanie terenu, klimat, obecność zbiorników wodnych, zalesienie itp.
antropogeniczny	Obecność na terenie, na którym usytuowane są podmioty rynkowe oraz w jego bliskim otoczeniu, walorów będącym efektem działalności człowieka, np. obiekty zabytkowe, elementy infrastruktury technicznej uatrakcyjniającej ofertę turystyczną produktu terytorialnego.

Źródło: Opracowanie własne.

Analizując koncepcję subproduktu turystycznego, wchodzącego w skład produktu terytorialnego, należy zauważyć, iż różnorodność cech produktu terytorialnego w oparciu o budowanie turystycznego produktu markowego tworzona jest w głównej mierze przez przedsiębiorstwa branży turystycznej skupiające biura podróży, organizacje turystyczne, obiekty hotelarskie, podmioty gastronomiczne oraz podmioty świadczące usługi fakultatywne. Ze względu na charakter usługi turystycznej oferta miasta czy regionu stanowi więc połączenie zarówno materialnych, jak i niematerialnych cech produktu. W oparciu o lokalizację produktu terytorialnego, na terenie gdzie dochodzi do skorzystania z zakupionej uprzednio usługi, spełniony jest kolejny wymóg mówiący o nierozzerwalności produktu terytorialnego z miejscem jego występowania. Szereg zróżnicowanych, zarówno pod względem standardu usług, jak i zakresu i specyfiki oferty, podmiotów skupionych w subprodukcje turystycznym gwarantuje znaczną różnorodność, a jednocześnie wysoki poziom komplementarności oraz substytucyjności komponentów produktu.

### **3. Aktywność samorządów lokalnych w zakresie promocji miast i regionów**

Efektywny proces komunikacji marketingowej w marketingu terytorialnym stanowi jeden z kluczowych warunków odniesienia sukcesu przez organizację. Wszelkie działania promocyjne stanowią główne źródło komunikacji, a ich rola w marketingu jest wyjątkowo istotna. Promocja w marketingu terytorialnym obejmuje całokształt działań związanych z komunikowaniem się jednostki terytorialnej z otoczeniem, który obejmuje informacje na temat regionu i jego atrakcyjności oraz zachęcanie do skorzystania z oferty subproduktów terytorialnych<sup>9</sup>.

Promocja w marketingu terytorialnym jest to więc proces, który poprzedza się precyzyjnym określeniem celów, jakie mają zostać osiągnięte poprzez przeprowadzenie właściwych działań. Niezwykle ważna jest w tym przypadku konstrukcja atrakcyjnej oferty produktu terytorialnego i jego subproduktów. Ze względu na złożoność procesu promocji, konieczność wyboru odpowiedniej grupy adresatów oraz dostosowania właściwych instrumentów do komunikatu, jaki ma być odbiorcom przedstawiony, działalność promocyjna wymaga wykorzystania szeregu współpracujących ze sobą narzędzi.

W przypadku marketingu terytorialnego proces promocji może być realizowany w oparciu o szereg zróżnicowanych strategii. Subprodukty

<sup>9</sup> M. Florek, *Podstawy marketingu...*, op. cit., s. 150.

produktu terytorialnego można promować w wyjątkowo efektywny sposób, wykorzystując przede wszystkim promocyjne walory produktów i uzupełniając ten typ działań, stosując inne rodzaje promocji<sup>10</sup>. Koncepcja ta zakłada, że najłatwiej „sprzedać” produkt o istotnych walorach, a efektywne podkreślenie wyjątkowych cech produktu jest gwarantem odniesienia sukcesu. W przypadku klasycznego podejścia do marketingu, najbardziej rozpowszechnionym i efektywnym zabiegiem promocyjnym jest komunikowanie się z nabywcami za pomocą masowych środków informacji. Wynika to z przekonania, iż najbardziej efektywna akcja promocyjna może mieć miejsce jedynie przy użyciu mass mediów. Rzeczywiście reklama i public relations dają możliwość dotarcia do dużej grupy nabywców, minusem są jednak często niezwykle wysokie koszty tego typu promocji. Odmiennym zespołem działań charakteryzuje się strategia argumentów promocji, odwołującej się do lojalności konsumentów i emocjonalnych motywów dokonywania zakupów. Polega ona, między innymi, na zachęcaniu do kupowania rodzimych produktów, wspierania rodzimego przemysłu, zachęcania do zakupu produktu regionalnego itp.

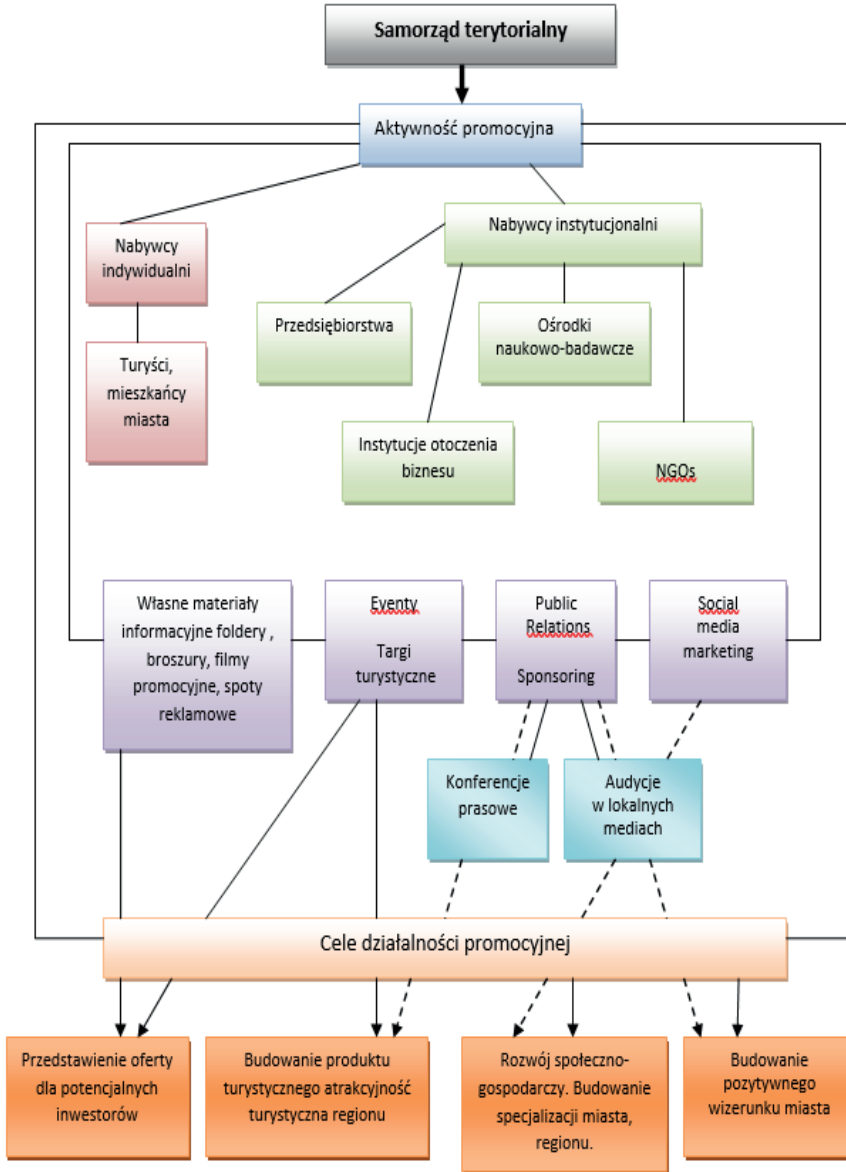
Kolejną metodą, którą można wykorzystać w procesie promocji produktu terytorialnego, jest promocja produktu poprzez utrwalenie jego renomy w świadomości nabywców. Strategia ta opiera się na przekonaniu, iż promocja wysokiego standardu produktu, ukazanie jego jakości i wyjątkowości będzie najefektywniejszą metodą promocji. Należy również wspomnieć o strategii wysokiego poziomu sprzedaży osobistej dla pozyskiwania stałych klientów. Obejmuje ona działania, które zmierzają do wzrostu sprzedaży produktów poprzez postawienie na indywidualny kontakt z klientem. Szczególne znaczenie tego typu działań można zaobserwować w przypadku przedsiębiorstw usługowych, gdzie marketing relacji jest wyjątkowo istotny. Kolejną wartą uwagi strategią jest zabieganie o społeczną akceptację image’u instytucji czy przedsiębiorstwa. Działania te często związane są z kreowaniem pozytywnego wizerunku poprzez sponsoring, wspomaganie fundacji, organizowanie sympozjów itp. Strategia ta ma na celu utrwalenie w świadomości odbiorców wizerunku podmiotu jako tego, który jest przychylny społeczeństwu, często prowadzi działalność charytatywną, a więc nie nastawia się wyłącznie na działalność komercyjną<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> M. Duczkowska-Piasecka, *Marketing terytorialny. Jak podejść do rozwoju z korzyścią dla wszystkich*, Difin, Warszawa 2013, s. 174-175.

<sup>11</sup> K. Kuć-Czajkowska (red.), *Marketing jednostek terytorialnych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016, s. 76.



**Rysunek 3. Działalność promocyjna inspirowana przez samorządy lokalne**



Źródło: Opracowanie własne.

W przypadku działalności promocyjnej miasta jako produktu terytorialnego, szczególną rolę odegrać może urząd miasta, starostwo czy urząd wojewódzki, pełniący rolę lidera kampanii promocyjnej. Działalność promocyjna władz samorządowych jako liderów przekazu promocyjnego sprowadzać się powinna do poszerzenia zakresu informacji na temat

atrakcyjności turystycznej regionu, jego wyjątkowości oraz specyfiki oferty dla potencjalnych inwestorów. Osiągnięcie sukcesu rynkowego miasta jako produktu marketingowego zależy w znacznym stopniu od stworzenia odpowiedniego marketingowego systemu promocji. Należy bowiem pamiętać, iż niedostateczne, często mało profesjonalne, działania w dziedzinie promocji stanowią poważną barierę rozwoju zarówno produktu regionalnego, jak i subproduktu terytorialnego. Należy również pamiętać, iż działania promocyjne, nie odnoszą się tylko do nabywców indywidualnych. Są one skierowane także do przedsiębiorstw, instytucji otoczenia biznesu, różnego typu potencjalnych organizatorów imprez zbiorowych (zakładów pracy, instytucji, stowarzyszeń itp.), ośrodków naukowo-badawczych, uczelni wyższych, a także instytucji zaufania publicznego (Rys. 3). Wyjątkowo istotne w promocji produktu terytorialnego są różnego typu działania z dziedziny public relations, które stanowią istotne narzędzia budowania pozytywnego wizerunku miasta. Zainicjowane przez samorządy lokalne konferencje prasowe, których celem jest promocja regionu, przyczyniać się mogą do relatywnie dużej liczby publikacji oraz audycji w lokalnych stacjach radiowych i telewizyjnych. Celem takich zabiegów promocyjnych jest wywoływanie u potencjalnych odbiorców potrzeby wypoczynku na określonym obszarze, przekazanie informacji o nieznanych dotąd atrakcyjnych turystycznie terenach, możliwościach aktywnego spędzenia czasu wolnego oraz zachęcenie do skorzystania z inwestycyjnej oferty regionu lub miasta i przyciągania biznesu<sup>12</sup>.

Kolejnym narzędziem promocji produktu terytorialnego jest prezentacja oferty turystycznej regionu na licznych targach i giełdach turystycznych. Tego typu działania są ściśle związane wykorzystaniem niezbędnych materiałów informacyjnych, katalogów, broszur, aktualnych cenników, druków umów bądź zamówień itp. Targi te opierają się na prezentacji potencjału turystycznego regionu lub miasta oraz usług związanych z promocją i budowaniem produktu turystycznego na arenie międzynarodowej lub krajowej. Są charakteryzowane jako wydarzenia targowe – narzędzie marketingu bezpośredniego służące budowaniu relacji z dotychczasowymi i potencjalnymi kontrahentami. Ekspozycja targowa jest tylko jednym z elementów tworzących targi. Inne elementy wydarzenia targowego to m.in. eventy, konferencje i seminaria. Należy również zaznaczyć szeroką specjalizację wydarzeń targowych oraz koncentrację na określonych sektorach rynku. W związku z powyższym można zaobserwować obecnie podział na targi typu business-to-business oraz business-to-customer.

<sup>12</sup> L. Delińska, U. Kęprowska, *Kreowanie wizerunku polskich miast w społecznościach medialnych*, *Dziennik Zarządzanie i Finanse* 2018, nr 03.03.

Należy także wspomnieć o kluczowej obecnie roli Internetu jako środka promocji. Umożliwia on dotarcie do dużej grupy odbiorców poprzez stworzenie strony internetowej, przedstawiającej miasto jako całość oraz jako zróżnicowaną ofertę poszczególnych podmiotów zlokalizowanych na danym terenie. Jednocześnie, zasadne jest umieszczenie informacji na temat promocji miasta na oficjalnej stronie samorządu terytorialnego, co przyczynić się może zarówno do efektywniejszej promocji oferty skierowanej do potencjalnych inwestorów, jak i promocji samego miasta czy regionu. Niezwykle istotne obecnie w promocji miasta i regionu jest wykorzystanie social mediów w procesie budowania i realizacji efektywnej strategii budowy marki.

**Tabela 2. Nowoczesne formy komunikacji marketingowej w działalności miast**

Narzędzie promocji	Najważniejsze cechy	Istota komunikacji
Kampania wizerunkowa miasta	<ul style="list-style-type: none"> <li>- szczegółowe określenie grupy docelowej, aspekty demograficzne, cechy, zainteresowania, preferencje (m.in. z jakich mediów korzystają najczęściej), język, jakim się posługują, wartości, jakimi się kierują;</li> <li>- budowanie strategii rozpoznawalności miasta jako marketingowego produktu i związanych z nim marek subproduktów;</li> <li>- budowanie strategii opartej na rozpoznawalności i wyjątkowości marki oraz przekazów promocyjnych ukierunkowanych na katalog określonych wartości.</li> </ul>	Zaplanowanie skutecznej kampanii wizerunkowej miasta wymaga odpowiedniej wiedzy o marketingu terytorialnym i jego narzędziach oraz mechanizmach rynkowych oraz zaprojektowania skutecznej strategii promocyjnej zbudowanej na rozpoznawalności marki i korzystaniu z potencjału istniejących produktów markowych kojarzonych z promowanym miastem lub regionem.
Kampania promująca miasto jako atrakcyjny produkt turystyczny	Element strategii promocji miasta jako turystycznego produktu markowego, oparty w głównej mierze na wykorzystaniu mediów i zleceniu produkcji spotów reklamowych, skierowanych do konkretnych grup turystów.	Zbudowanie narzędzia promocji poprzez stworzenie spotów reklamowych wyświetlanych w sieci kin, mediach oraz social mediach. Często przy zaangażowaniu popularnych aktorów, celebrytów, sportowców.

Promocja miasta poprzez sport	Realizacja strategii promocji dzięki wykorzystaniu potencjału miasta w zakresie sportu; organizacja i współfinansowanie lokalnych drużyn sportowych, organizowanie kampanii promujących sport, aktywność ruchową i zdrowy styl życia.	Sponsoring imprez sportowych i eventów związanych z promocją sportu i zdrowego stylu życia, z wykorzystaniem wizerunku znanych sportowców i dziennikarzy.
Strategia promująca miasto w social mediach	Kampanie promocyjne przy wykorzystaniu social mediów skierowane do społeczności lokalnej, mające na celu zacieśnianie lokalnych więzi społecznych oraz podniesienie stopnia identyfikacji z danym miastem czy regionem. Kampanie skierowane do inwestorów, turystów związane z budowaniem przewagi konkurencyjnej miasta.	Wykorzystanie mediów społecznościowych do dotarcia z najszerszym przekazem do zróżnicowanych segmentów odbiorców. Często połączone z atrakcyjnymi narzędziami komplementarnymi, np.: <ul style="list-style-type: none"> <li>• konkursami fotograficznymi,</li> <li>• grami miejskimi</li> <li>• crowdsourcingiem,</li> <li>• benchmarkingiem.</li> </ul>
Wydarzenia kulturalne promowane przez miasto	Kampania promocyjna w oparciu o sponsoring wydarzenia kulturalnego: festiwale, konkursy i imprezy promujące sztukę współczesną organizowane w mieście oraz wzmacniające wizerunek miasta jako istotnego ośrodka kultury.	Budowanie markowych produktów kultury nierozzerwalnie związanych z promocją marki miasta, przy wykorzystaniu środków przeznaczanych przez miasto na budowanie subproduktów markowych w ramach strategii promocji kultury oraz turystyki kulturowej w mieście bądź regionie.
Influencer marketing	Kampania promocyjna oparta na współpracy z influencerami specjalizujących się w danej niszy tematycznej, głównie lifestyleowymi, podróżniczymi, eventowymi, sportowymi oraz kulinarnymi. Obejmuje w praktyce artykuły sponsorowane na blogu, posty sponsorowane w social mediach, recenzje, udział w organizowanych przez markę wydarzeniach, współtworzenie produktów, uczestnictwo w sesji zdjęciowej czy tworzenie serii eksperckich treści.	Osoby rozpoznawane i popularne dzięki stworzeniu własnej marki w mediach społecznościowych są skuteczne w realizacji zadań z zakresu promocji miasta jako produktu marketingowego ze względu na wcześniejsze wykreowanie własnego wyrazistego wizerunku i stworzenie z niego niezależnej marki – autentycznej i godnej zaufania w oczach odbiorców ich medialnych przekazów. Każda promocja innych marek sprawia, iż osoby śledzące ich internetowe profile ufają ich rekomendacjom.

Skuteczna kampania outdoorowa	Celem reklamy outdoorowej jest dotarcie z przekazem reklamowym do jak najszerzego grona odbiorców. W tym celu umieszcza się ją w miejscach, które najliczniej odwiedzają ludzie (np. skrzyżowania ulic, oblegane autostrady).	Kampania promocyjna przy użyciu następujących nośników informacji: <ul style="list-style-type: none"> <li>• billboard,</li> <li>• citylight,</li> <li>• reklama pneumatyczna,</li> <li>• reklama wielkoformatowa.</li> </ul>
-------------------------------	---	--

Źródło: Opracowanie własne

Wykorzystanie mediów społecznościowych przez samorządy lokalne pozwala więc dotrzeć do różnorodnych grup docelowych odbiorców (mieszkańcy, turyści, inwestorzy, przedsiębiorcy itp. oraz odbiorcy indywidualni i instytucjonalni)<sup>13</sup>. Działania w zakresie zwiększenia skuteczności przekazu dzięki social mediom i dostosowaniu form i treści informacji do każdej z grup umożliwiają władzom lokalnym wykorzystywanie wielu możliwości wyboru formy i treści komunikacji, które dzięki brakowi ustrukturyzowania, niewymuszonemu charakterowi oraz brakowi barier prezentacji informacji stanowią jedne z najskuteczniejszych narzędzi promocji i komunikacji. Dzięki specyfice social mediów samorządy lokalne skutecznie dostosowują formę prezentowania informacji do preferencji poszczególnych grup interesariuszy (filmy, linki, statusy, sondy, zdjęcia), czy też wchodzą w interakcje z obywatelami (w postaci polubień, komentarzy pod postami, udostępniania wpisów, tworzenia forów dyskusyjnych)<sup>14</sup>. Należy również wspomnieć o influencer marketing jako stosunkowo młodym, ale efektywnie rozwijającym się narzędziu promocji, wykorzystywanym również w marketingu terytorialnym. Pomimo początkowej nieufności odbiorców, obecnie treści generowane przez influencerów cieszą się sporym zaufaniem społecznym, a ich internetowa popularność powoduje, że stają się rozpoznawalni, występują w programach telewizyjnych, funkcjonują jako eksperci, a nawet stają się ambasadorami marek, równocześnie prowadząc w Internecie swoje blogi, konta na popularnych platformach społecznościowych, videoblogi czy inne formy komunikacji internetowej, zajmując określoną niszę.

<sup>13</sup> P. Piotrowski, *Promocja wydarzeń przez miasta w serwisie społecznościowym – próba uogólnienia na przykładzie miast przemysłowych województwa śląskiego i serwisu Facebook*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 208, nr 535.

<sup>14</sup> Stępowski R. (red.), *raport Wydatki i działania promocyjne polskich miast*, edycja 2017.

Tabela 3. Działalność samorządów terytorialnych w obszarze promocji miast na terenie województwa podkarpackiego

Najważniejsze wydarzenia z zakresu promocji miast i regionów w województwie	Miasto	Budżet na promocję	Wybrane przedsięwzięcia promocyjne
<ul style="list-style-type: none"> <li>- współorganizacja wydarzenia „Kongres 590 – uwalnianie polski potencjał”</li> <li>- Europejski Kongres Robotyczny (ERC – European Robotics Congress),</li> <li>- przeprowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnej województwa podkarpackiego podczas masowych imprez sportowych na najwyższym szczeblu rozgrywek w 2016 r. – rozgrywkach siatkarki</li> </ul>	<p>Jasło 2016</p>	<p>571 tys. zł</p> <p>Zaplanowany budżet na promocję w kolejnym roku: 857 tys. zł</p>	<p>XI Międzynarodowe Dni Wina Jasło 2016 (24-28 sierpnia 2016 r.);</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wdrażanie strategii wizerunkowej – wykonanie 2 szt. „witaczy”;</li> <li>- wykonanie filmów promocyjnych: „Akcja Pensjonat” – filmowa ekranizacja jednej z najbardziej spektakularnych akcji dywersyjnych polskiego podziemia, przeprowadzonej w czasie II wojny światowej;</li> <li>„Z Andrussem po Galicji – Jasło” – sfinansowanie nagrania i emisji jednego z odcinków serii filmów poświęconej miastom dawnej Galicji.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- przeprowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnej województwa podkarpackiego podczas masowych imprez sportowych na najwyższym szczeblu rozgrywek w 2016 r. – rozgrywkach siatkarki</li> <li>Asseco Resovii Rzeszów podczas meczów krajowych i międzynarodowych;</li> </ul>	<p>Krosno 2016</p>	<p>496 tys. zł</p> <p>Zaplanowany budżet na promocję w kolejnym roku: 742 800 zł</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- działania mające na celu promocję krośnieńskiego rynku i jego aktywizację (różnorodne działania promocyjne, eventy, materiały) – 39, 8 tys. zł;</li> <li>- działania w telewizji ogólnopolskiej (w tym prognoza pogody na żywo i programy turystyczne): 59,2 tys. zł;</li> <li>- promocja w stacji radiowej o zasięgu ogólnopolskim – 36,9 tys. zł;</li> <li>- promocja wydarzeń w Internecie (portal ogólnopolski): 15 tys. zł.</li> </ul>
	<p>Krosno 2017</p>	<p>Budżet na promocję w 2017 roku: 503 tys. zł</p> <p>Zaplanowany budżet na promocję w 2018 roku: 720 tys. zł</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- kampania promocyjna Balony nad Krosnem w telewizji TVN – Wyjazdowa Prognoza Pogody – 36,9 tys. zł;</li> <li>- kampania promocyjna Karpackie Klimaty w portalu Onet – 24 tys. zł;</li> <li>- partyticipacja w kosztach utrzymania witaczy/drogowskazów „Krosno Miasto Szklą” – 18 tys. zł;</li> </ul>

- otwarcie Muzeum Polaków Ratujących Żydów podczas II wojny światowej im. Rodziny Ulmów w Markowej	Przemysł 2016	343 700 zł Zaplanowany budżet na promocję w kolejnym roku: 168,7 tys. zł	- organizacja imprezy wizerunkowej pn. „Festival rowerowy Bike Town Przemysł 2016”; - organizacja Świątowych Dni Młodzieży, druk wydawnictw promocyjnych.
Budżet na promocję w 2017 roku: 2,8 mln zł (plus 450 tys. zł składka członkowska do PROT).	2017	Budżet na promocję w 2017 roku: 408,8 tys. zł	- „Festival rowerowy Bike Town Przemysł”; - promocja miasta poprzez wydawnictwa i materiały promocyjne; - „Święto Fajki” promocja miasta jako Stolicy Polskiej Fajki.
Najważniejsze działania promocyjne zrealizowane w 2017 roku: - współorganizacja międzynarodowych Targów Aerospace & Defense Meetings Central Europe w Rzeszowie – 380 tys. zł;	Rzeszów 2016	4 100 00 zł  Zaplanowany budżet na promocję w kolejnym roku: 7,17 mln zł	- promocja Rzeszowa w ramach występów Asseco Resovii Rzeszów w Plus Lidze, Pucharze Polski oraz podczas Final Four Ligi Mistrzów – 820 tys. zł (siatkówka); - promocja Rzeszowa w ramach organizacji etapu Tour de Pologne z metą w Rzeszowie – 305 tys. zł (kolarstwo); - promocja w ramach występów Developresu Rzeszów w ORLEN Lidze, Pucharze Polski – 300 tys. zł (siatkówka); - promocja w ramach występów Stali Rzeszów w rozgrywkach żużlowych – 300 tys. zł (żużel).
- współorganizacja Kongresu 590-355 tys. zł. Zaplanowany budżet na promocję w 2018 roku: 3 mln zł (plus 550 tys. zł składka członkowska do PROT).	Rzeszów 2017	Budżet na promocję w 2017 roku: 5,5 mln zł  Zaplanowany budżet na promocję w 2018 roku: 5,3 mln zł	- promocja miasta podczas rozgrywek drużyny siatkarskiej Asseco Resovia Rzeszów; PlusLigi, Pucharu Polski oraz na arenie międzynarodowej – 950 tys. zł; - promocja miasta podczas występów drużyny siatkarskiej kobiet K.S. Developres Rzeszów w OrLEN Lidze i Pucharu Polski w Rzeszowie – 400 tys. zł; - promocja miasta podczas występów drużyny żużlowej Stal Rzeszów – za wody rozgrywane na Stadionie Miejskim w Rzeszowie – 300 tys. zł; - reklama wizualna miasta podczas organizacji V Etapu Wyścigu Tour de Pologne z metą w Rzeszowie – 300 tys. zł; - publikacja Przewodnika po Rzeszowie – 41,5 tys. zł.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Stępowski R. (red.), raport *Wydatki i działania promocyjne polskich miast*, edycja 2017, edycja 2018.

W powyższej tabeli zaprezentowano przykłady działań samorządu z zakresu promocji wybranych miast na terenie województwa podkarpackiego. Widoczna jest tendencja rosnąca w wielkości nakładów przeznaczanych na kampanie promocyjne i budowanie produktów markowych miast. Niezmiennie rolę lidera pełni tu, co oczywiste, Rzeszów. Należy jednak zauważyć, że w przypadku Przemyśla – miasta o znaczących walorach historycznych i kulturowych – działalność ta była w budżecie miejskim ograniczana, a środki przeznaczone na promocję w badanym okresie niższe w kolejnym roku. Budżet na promocję w województwie podkarpackim w 2016 roku wynosił 3,6 mln zł. Najważniejsze działania promocyjne zrealizowane w ramach zaplanowanych działań w obszarze marketingu terytorialnego i promocji regionu, to współorganizacja wydarzenia „Kongres 590 – uwalniamy polski potencjał”, Europejski Kongres Robotyczny (ERC – European Robotics Congress). Równie istotne dla realizacji celów zawartych w strategii promocji było przeprowadzenie kampanii informacyjno-promocyjnej województwa podkarpackiego podczas masowych imprez sportowych na najwyższym szczeblu rozgrywek, podczas meczów krajowych i międzynarodowych. Zaplanowany budżet na promocję w 2017 roku wynosił 5,8 mln zł (w tym 3 mln zł na realizację projektu pt. „Promocja gospodarcza województwa podkarpackiego” w ramach RPO woj. podkarpackiego na lata 2014-2020)<sup>15</sup>. Należy podkreślić, że budżet ten w rzeczywistości okazał się znacznie niższy i w 2017 roku wyniósł 2,8 mln zł oraz dodatkowo 450 tys. zł składki członkowska do Podkarpackiej Regionalnej Organizacji Turystycznej. Wśród najważniejszych działań promocyjnych zrealizowanych na terenie województwa należy wymienić współorganizację międzynarodowych Targów Aerospace & Defense Meetings Central Europe w Rzeszowie oraz współorganizację Kongresu 590<sup>16</sup>.

## Zakończenie

Marketing terytorialny, jako narzędzie promocji gmin i regionów w Polsce, w działalności przedstawicieli samorządów lokalnych zaczął rozwijać się od czasu jej wejścia do Unii Europejskiej. Wiązało się to z dostępnością funduszy, które mogły zostać przeznaczone na zadania z zakresu promocji, public relations i tworzenie strategii z zakresu marketingu terytorialnego. Samorządy coraz chętniej zaczęły wydawać środki na

<sup>15</sup> Opracowanie własne na podstawie raportu *Wydatki i działania polskich miast*, R. Stępski (red.), edycja 2017.

<sup>16</sup> Opracowanie własne na podstawie raportu *Wydatki i działania polskich miast*, R. Stępski (red.), edycja 2018.



branding gmin i miast, zauważając w tym szansę na podniesienie atrakcyjności turystycznej dzięki rewitalizacji mniej interesujących terenów i nadanie im nowej funkcji, przyciągnięcie inwestorów czy zapoczątkowanie intensywnego rozwoju społeczno-gospodarczego w swojej aglomeracji. Marketing terytorialny opiera się więc na różnorodnych działaniach, które wpływają zarówno na aktywność mieszkańców, jak i przedsiębiorców działających na terenie danej jednostki terytorialnej, w celu wyznaczenia zadań, jakie mają zostać zrealizowane przez dane miasto czy region. Koncentrują się one głównie na stworzeniu właściwych warunków do życia, nauki, pracy oraz wdrażaniu działań przyczyniających się do aktywizowania lokalnej społeczności oraz umożliwieniu rozwoju działalności gospodarczej.

Skuteczność działań z zakresu marketingu terytorialnego, zmierzająca do budowania pozytywnego wizerunku miasta lub regionu, wymaga przemyślanego zaprojektowania oraz oparcia się na kilku kluczowych elementach, wśród których powinny się znaleźć: spójna wizja i jasno sprecyzowany cel i grupa odbiorców, dopracowana strona wizualna – przemyślane logo miasta, placement, identyfikacja i promocja lokalnych produktów markowych, sponsoring popularnych eventów czy przemyślana kampania promocyjna w social mediach.

Należy pamiętać, że marketing terytorialny pozwala na wielkoobszarowe stosowanie różnorodnych narzędzi i może być stosowany w przypadku jednostek terytorialnych o zupełnie innym potencjale. Działania marketingowe są dostosowywane do specyfiki danego terytorium, jego historii, kultury, atrakcji turystycznych, zasobów przyrodniczych, możliwości przyciągania inwestorów czy specjalizacji przemysłowych. Marketing miejsc może więc skutecznie pomóc w rozwoju gospodarczym i zdobyciu nowych inwestycji, pobudzeniu zainteresowania turystów, wzroście liczby miejsc pracy oraz zaangażowaniu mieszkańców w przedsięwzięcia lokalne o znaczącej wartości dla rozwoju miasta.

## Literatura

- Delińska L., Kępczewska U., *Kreowanie wizerunku polskich miast w społecznościach medialnych*, *Dziennik Zarządzanie i Finanse* 2018, nr 03.03.
- Duczkowska-Piasecka M., *Marketing terytorialny. Jak podejść do rozwoju z korzyścią dla wszystkich*, Difin, Warszawa 2013.
- Florek M., *Podstawy marketingu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2013.
- Girard V., *Marketing terytorialny i planowanie strategiczne*, w: T. Domański (red.), *Marketing terytorialny: strategiczne wyzwania dla miast i regionów*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2007.

- Kuć-Czajkowska K. (red.), *Marketing jednostek terytorialnych*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2016.
- Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Nawrot Ł., Zmyślony P., *Międzynarodowa konkurencyjność regionu turystycznego: od programowania rozwoju do zarządzania strategicznego*, PROKSENIA, Kraków 2009.
- Panasiuk A. (red.), *Marketing usług turystycznych*, Wydawnictwo PWN, Warszawa 2020.
- Piotrowski P., *Promocja wydarzeń przez miasta w serwisie społecznościowym – próba uogólnienia na przykładzie miast przemysłowych województwa śląskiego i serwisu Facebook*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu 2018, nr 535.
- Stępowski R. (red.), raport *Wydatki i działania promocyjne polskich miast*, edycja 2017.
- Stępowski R. (red.), raport *Wydatki i działania promocyjne polskich miast*, edycja 2018.
- Szromnik A., *Marketing terytorialny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2016.



## ROZDZIAŁ VI

Sylvia Solarska

### FUNKCJONOWANIE DOBREGO SPOŁECZEŃSTWA WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE – WYZWANIA DLA LOKALNEJ ADMINISTRACJI

**Streszczenie:** *Dobre działanie opiera się zawsze na efektywnej, skutecznej, właściwej komunikacji i współpracy, którą należy odnosić zarówno do otoczenia, jak i poszczególnych członków analizowanych podmiotów. Celem pracy jest poznanie czynników istotnych dla funkcjonowania dobrego społeczeństwa oraz umiejscowienie ich w kontekście kreowania politycznej komunikacji na poziomie lokalnym. Przeprowadzone badania dowodzą, że brak właściwej komunikacji na poziomie lokalnym niesie za sobą wielowymiarową, obywatelską bierność. Trudności na tej płaszczyźnie są również pochodną nieprzygotowania samorządu do właściwego komunikowania się z otoczeniem. Z założenia powinien on być, bowiem przewodnikiem na tej trudnej drodze wszechstronnej współpracy, której celem jest rozwój regionu. Z całą pewnością w zastanych warunkach nie można mówić o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego ani o dobrym jego funkcjonowaniu.*

**Słowa kluczowe:** *dobre społeczeństwo, społeczeństwo obywatelskie, komunikacja samorządowa, współpraca, lokalny samorząd.*

### Functioning of good society in the modern world – challenges for local government

**Summary:** *Good action is always based on efficient, effective, proper communication and cooperation, which should be related to both the environment and individual members of the analyzed entities. The aim of the work is to learn about the factors that are important for the functioning of a good society and to place them in the context of creating political communication at the local level.*

*The conducted research proves that the lack of proper communication at the local level results in multidimensional civic passivity. Difficulties at this level are also a result of the local government's unpreparedness for proper communication with the environment. By assumption, it should be a guide on this difficult path of comprehensive cooperation aimed at the development of the region. Certainly, in the existing conditions, one cannot talk about the existence of a civil society or its good functioning.*

**Keywords:** *good society, civil society, local government communication, cooperation, local government.*

## Wprowadzenie

Dobre działanie, tak w odniesieniu do społeczeństwa czy to instytucji, opiera się zawsze na efektywnej, skutecznej, właściwej komunikacji i współpracy, którą należy odnosić zarówno do otoczenia, jak i do wszystkich stron analizowanego procesu. Istotne w tym sensie znaczenie ma rola osób biorących w niej udział, bowiem to oni są w zasadzie odpowiedzialni za kreowanie polityki komunikacyjno-informacyjnej na poszczególnych szczeblach administracyjnych.

Mnogość kanałów informacyjnych, ich ogromna różnorodność, jak również liczba potencjalnych odbiorców rozmaitych treści jest tak duża, że cały proces wymaga wiedzy, sprytu i umiejętności, które doprowadzą do dobrego funkcjonowania społeczeństwa, począwszy od lokalnych, małych społeczności. Jak pokazuje praktyka przypadkowe relacje z otoczeniem nie są dobrym sposobem na budowanie wizerunku ani w odniesieniu do społeczeństwa, ani do organizacji samorządowej. Odpowiednio prowadzona komunikacja ma nadać pewnym działaniom ważne znaczenie. W związku z tym prezentowane treści muszą być po pierwsze prawdziwe, a po drugie rzetelne. Dobrze funkcjonujące społeczeństwo oczekuje informacji zwrotnej na temat działalności administracji publicznej, dlatego musi ona zawsze pozostawać merytoryczna i zrozumiała dla wszystkich odbiorców – tworzy się wówczas atmosfera właściwej wszechstronnej współpracy.

Celem niniejszej pracy jest poznanie czynników istotnych dla funkcjonowania dobrego społeczeństwa – społeczeństwa obywatelskiego, jak również umiejscowienie ich w kontekście kreowania politycznej komunikacji na poziomie lokalnym.

W pracy przyjęto hipotezę, iż w lokalnym środowisku Podkarpacia nie istnieje społeczeństwo obywatelskie, co jest częściowo wynikiem braku właściwej komunikacji oraz braku aktywnych obywatelskich postaw, mimo, że na poziomie lokalnym stanowi ona obecnie podstawowe narzędzie aktywizowania społeczeństwa obywatelskiego.

Na potrzeby prowadzonej analizy wykorzystano badania sondażowe zrealizowane wśród mieszkańców Podkarpacia, którzy wzięli udział w anonimowej internetowej ankiecie (łącznie 156 prawidłowo wypełnionych formularzy).

Wskazane w podsumowaniu wnioski stanowią istotny przyczynek do dalszych tematycznych dyskusji i badań związanych z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, jak również mogą prowadzić do opracowania czynników istotnych z perspektywy funkcjonowania dobrego społeczeństwa.

### **Dobrze funkcjonujące społeczeństwo obywatelskie – definicja pojęcia**

W europejskim dyskursie termin „społeczeństwo obywatelskie” rozumiany jest, jako swoista forma społecznej działalności odnosząca się do grup lub jednostek niezrzeszonych przez państwowe organy, ani w sposób bezpośredni z państwem niezwiązane, czyli innymi słowy do zwykłych ludzi<sup>1</sup>.

Z całą pewnością społeczeństwo obywatelskie stanowi pewnego rodzaju zmienną strukturę czy też swoistą konstrukcję społeczną. Wydaje się, że w najprostszym ujęciu ma ono zdolność do samoorganizacji i podejmowania oddolnych działań, bez potrzeby udziału instytucji państwowej. Rolą i zadaniem społeczeństwa pozostaje, zatem sygnalizowanie pewnych działań dla władzy lokalnej<sup>2</sup>. Stanowi, więc ono pewnego rodzaju ekosystem, który jest zbiorem pojedynczych jednostek, czy też całych społeczności, organizacji, wspólnot oraz związków. Działa już w momencie, gdy pewne społeczności łączą się samoistnie w celu realizacji ważnej z ich punktu widzenia sprawy<sup>3</sup>.

Podstawowym zadaniem opisywanego społeczeństwa pozostaje dbałość o wspólne dobro. Istotną rolę w tej kwestii pełnią organizacje trzeciego sektora, jak również rozmaite nieformalne grupy zaangażowane w działalność społeczną, funkcjonujące tak w świecie rzeczywistym, jak i wirtualnym<sup>4</sup>. Wielu badaczy zauważa obecność społeczeństwa obywatelskie-

<sup>1</sup> <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/civil-society-organisation.html> [online: 1.05.2023].

<sup>2</sup> M. Mastalerz, *Społeczeństwo obywatelskie, jako przestrzeń dla organizacji samorządowych w tradycji liberalnej i republikańskiej. Wybrane aspekty*, „Studia Paradyskie” 2018, nr 28, s. 335-352.

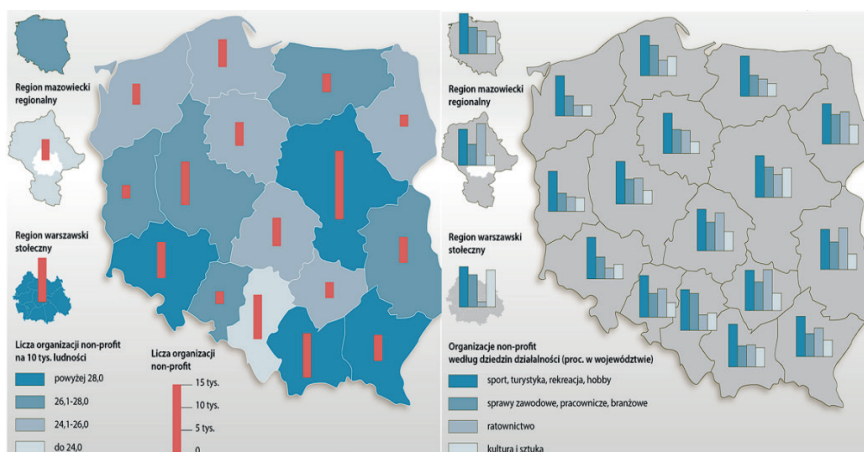
<sup>3</sup> E. WojnickaSycz, *Ekosystem to nie byt administracyjny, lecz rzeczywiste relacje*, [https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2021/08/ko-ptl-2-2021-elzbieta\\_wojnicka-sycz-ekosystem\\_to\\_nie\\_byt\\_administracyjny\\_lecz\\_rzeczywiste\\_relacje.pdf](https://www.kongresobywatelski.pl/wp-content/uploads/2021/08/ko-ptl-2-2021-elzbieta_wojnicka-sycz-ekosystem_to_nie_byt_administracyjny_lecz_rzeczywiste_relacje.pdf) [online: 1.05.2023].

<sup>4</sup> K. Kietlińska, *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010, s. 35-66.

go w sieci<sup>5</sup>, w którym z jednej strony można zatracić lokalność, z drugiej natomiast zyskać wielokierunkową komunikację, umożliwiającą dopływ informacji pomocny przy rozwiązaniu pojawiających się problemów<sup>6</sup>.

Z całą pewnością społeczeństwo prezentowanego typu cechuje poziomowość działania, natomiast jednostki do niego należące angażują się we właściwy dla siebie sposób w realizację zaplanowanych napraw. Ta rola społeczeństwa obywatelskiego przechodzi obecnie spore przekształcenia. Obywatele stają się współtwórcami życia, animatorami, zaangażowanymi społecznikami, czy też wręcz usługodawcami. Prowadzi to do budowania trwałego społecznego kapitału. Wcześniej społeczeństwo obywatelskie utożsamiano z trzecim sektorem, natomiast obecnie staje się ono systemem wielopoziomowego partnerstwa z państwem i sektorem prywatnym poprzez trwałe więzi, interakcje i współpracę ponadinstytucjonalną<sup>7</sup>.

**Rys. 1. Liczba organizacji trzeciego sektora oraz podział sektorowy ich działalności w 2018 roku.**



Źródło: <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/ograniczanie-dzialalnosci-pandemia-zachwila-sektorem-organizacji-non-profit,229936.html#> . [dostęp: 1.05.2023].

Do tak intensywnych zmian doszło przede wszystkim w związku z szeregiem zróżnicowanych przekształceń geopolitycznych, jak również z uwagi na niespotykany nigdy wcześniej rozwój technologii

<sup>5</sup> E. Pietrzak, *Współczesne teorie społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowego materializmu*, „Eastern Review” 2017, nr 6, s. 40-50.

<sup>6</sup> P. Olejniczak, *Partycypacja społeczna jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2015, nr 31 s. 111-121.

<sup>7</sup> K. Kietlińska, *Rola...*, op. cit., s. 66-76.

komunikacyjnych<sup>8</sup>. Świadczyć o tym może ogólna liczba organizacji tego typu w podziale na województwa oraz sektorowa ich aktywność w tym samym układzie<sup>9</sup>. Ponad połowa z nich opiera się na pracy społecznej obywateli, przy czym zaznaczyć należy, że wiele tych podmiotów to po prostu entuzjaści (ponad 30%). Dowodzi tego podział sektorowy wskazujący na sport, turystykę czy realizację hobbystycznych praktyk, jako główny profil działalności. Spora ich liczba wspomaga ratownictwo, jak również kulturę, sztukę oraz edukację<sup>10</sup>. Należy przy tym podkreślić, że wiele z nich działa na zasadzie międzykulturowych sieci o zasięgu globalnym, dlatego można chyba zaryzykować twierdzenie, że mamy do czynienia z tworzeniem się globalnego społeczeństwa obywatelskiego<sup>11</sup>.

Podsumowując należy zgodzić się z badaczami tej problematyki, że właściwie funkcjonujące społeczeństwo obywatelskie poprzez swoją aktywność i sieć wzajemnych oddziaływań przekłada się na: społeczny język i ekspresję, działalność lokalnych instytucji, politykę oraz społeczną strukturę. W wielu miejscach można zetknąć się z opinią, że najpełniej rozwój tego społeczeństwa obserwuje się na poziomie samorządu terytorialnego. Wydaje się, że ma to swoje podłoże w możliwości dostrzeżenia wspólnych interesów, relacji i celów. Samo pojęcie samorządu narzuca niejako potencjał działania, rządzenia, tworzenia, ułatwiania, uelastyczniania. Stąd istotą działania samorządu pozostaje sprawna komunikacja, dzięki której dochodzi do urzeczywistnienia samorządności.

### **Podmiotowość społeczności lokalnej w kontekście sprawnej komunikacji**

Całościowe ujęcie kwestii związanych ze sprawnym funkcjonowaniem społeczności lokalnych pozostaje w dynamicznej relacji z problematyką podmiotowości, bowiem niemal od zawsze społeczności te były głównym elementem rozbudowanej struktury społecznej, natomiast gmina,

<sup>8</sup> P. Szostok, *Co samorząd musi w komunikacji? O komunikacyjnych aspektach realizacji postulatów upodmiotowienia społeczności lokalnych*, w: M. Mazur, M. Kornacka-Grzonka (red.), *Komunikowanie lokalno-regionalne w dobie społeczeństwa medialnego. Aspekty polityczne, społeczne i technologiczne*, Wyd. UŚ, Katowice 2018, s. 44-68.

<sup>9</sup> <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/ograniczanie-dzialalnosci-pandemia-zachwiala-sektorem-organizacji-non-profit,229936.html#> [dostęp: 1.05.2023].

<sup>10</sup> A. Kuczyńska, *Internet a zaangażowanie społeczne i obywatelskie. Czy Sieć jest nam potrzebna? Demokracja i rola obywatela – o napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, M. Baranowski (red.), Wyd. Naukowe Wydziału Nauk Społecznych UAM, Poznań 2014, s. 149-155.

<sup>11</sup> E. Pietrzak, *Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei*, Elipsa, Warszawa 2014, s. 233-238.



jako podstawowa jednostka samorządu terytorialnego stała się po prostu ich instytucjonalnym wyrazem. Owe lokalne społeczności doprowadziły do powstania niejako zamkniętego, lokalnego systemu<sup>12</sup>.

W tym sensie podmiotowość społeczności lokalnej to swoista zdolność do podejmowania działań na rzecz wzajemnego rozwoju. Jak podkreśla wielu badaczy dzięki przeprowadzonej decentralizacji społeczeństwo może mieć obecnie poczucie kreatywności i sprawczości<sup>13</sup>.

Co prawda owa podmiotowość, będąca następstwem unormowań prawa, nie zawsze prowadzi do zaistnienia podmiotowości społecznej, dlatego niezwykle istotny pozostaje jej subiektywny wymiar widziany przez pryzmat kreowania możliwości zmiany rzeczywistości<sup>14</sup>. Można nawet stwierdzić w bardziej ogólnym wymiarze, że podstawą upodmiotowienia społeczności lokalnej będzie przede wszystkim wewnętrzne poczucie sprawstwa, jak również konkretna realizacja działań przez członków danej społeczności oraz lokalne władze. Bowiernak tak upodmiotowiony obywatel, przez pryzmat realnego wpływu na pewne praktyczne rozwiązania, dostrzega sensowność osobistego zaangażowania się w lokalne sprawy i możliwości ich rozwiązywania. Do konsensusu dochodzi się poprzez dialog na temat społecznie istotnych dla danej wspólnoty spraw, niezależnie od istnienia rozmaitych organizacji, zrzeszeń czy grup celowych. Nie można tutaj również pominąć determinacji inicjatyw podejmowanych na rzecz polepszenia warunków życia, czyli po prostu realizacji szeroko pojętego dobra wspólnego. Owa podmiotowość ma, zatem wymiar obiektywny – powiązany ze wspólnotą – i subiektywny – łączony z jednostką. Jest ona jednocześnie warunkiem wysokiego poziomu społecznej partycypacji oraz budowania społeczeństwa obywatelskiego<sup>15</sup>. Poczucie podmiotowości, jak również fakt realnego wpływu na podejmowane działania, wpływają na siebie oraz uzupełniają się, minimalizując negatywne doświadczenia względem władzy uznawanej za silniejszą od jednostki.

W tym miejscu warto również wspomnieć o głównych wartościach będących podstawą idei samorządności, do których zalicza się przede wszystkim demokrację, równość i wolność, co pozwala na budowanie

<sup>12</sup> M. Markocka, *Podmiotowość społeczności lokalnych w świetle wybranych koncepcji socjologiczno-filozoficznych*, „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne” 2017, nr 3, s. 53-57.

<sup>13</sup> A. Piekara, *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 95.

<sup>14</sup> J. Sługocki, *Trzydzieści lat funkcjonowania samorządu terytorialnego – nauka prawa administracyjnego wobec reform ustrojowych. Zagadnienia wprowadzające*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4, s. 10-19.

<sup>15</sup> M. Mularska-Kucharek, *Poczucie podmiotowości i aktywność organizacyjna mieszkańców Łodzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2, s. 251-264.

wspólnego dobra i kreowanie poczucia wspólnoty. Do tego zestawu należy załączyć wzajemne zaufanie, podmiotowość, gospodarność, odpowiedzialność za doprowadzenie postawionych celów do końca. Ta wizja wydaje się pewnego rodzaju kierunkowskazem rozwoju dla podmiotowego społeczeństwa obywatelskiego. Wielu badaczy dostrzega dodatkowo fakt braku aktywności współczesnych społeczeństw, widząc w nich raczej postawy wycofania się niż dobrowolnej działalności<sup>16</sup>.

Samorząd ma, zatem stwarzać warunki dla społecznych inicjatyw, dlatego należy podkreślić wagę wiedzy i umiejętności osób go tworzących. Każda władza potrzebuje, bowiem właściwej komunikacji, podobnie jak demokracja, o której pisze A. Ziemiński. Badacz wskazuje, że im więcej praw nada się obywatelom, tym więcej musi on posiadać informacji, umożliwiających pełne ich wykorzystanie<sup>17</sup>.

### **Obowiązki samorządu w kontekście społecznej komunikacji a praktyka działania**

Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich wystąpieniach potwierdza, że generalną i podstawową zasadą sprawnego funkcjonowania demokratycznego państwa prawa musi być przede wszystkim jawność, przejrzystość oraz pełne poznanie prawdy. Jakakolwiek poufność może dotyczyć spraw jak najbardziej delikatnych i wyjątkowych, bowiem jawność pozostaje regułą życia społecznego oraz sposobem budowania zaufania do instytucji<sup>18</sup>.

Zasada jawności wynika bezpośrednio z ustawy zasadniczej, z artykułu 54 oraz dodatkowo artykułu 61, gdzie zwrócono uwagę na prawo obywateli do uzyskiwania informacji publicznej, wprost powiązanej z działalnością szeregu typu organów władzy wszystkich szczebli: samorządy, zakłady budżetowe, jednostki pomocnicze itp.<sup>19</sup> Oczywiście ten obowiązek wynika z wielu dodatkowych przepisów, mających względem konstytucji podrzędne znaczenie. Niemniej jednak należy podkreślić, że specyficzne wymogi w sferze komunikacyjnej zostały niejako nałożone

<sup>16</sup> M. Szczepańska, *Lokalna aktywność obywatelska – czynniki, pułapki, zróżnicowanie. O wzorach zaangażowania charakterystycznych dla wspólnot mieszkaniowych*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Sociologica” 2018, nr 64, s. 105-110.

<sup>17</sup> A. Ziemiński, *Prawne i etyczne fundamenty demokracji medialnej w Polsce w XXI wieku*, <https://depotuw.ceon.pl/handle/item/4159> [dostęp: 1.05.2023].

<sup>18</sup> *Jawność a prawo do prawdy*, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1162808841.pdf> [dostęp: 1.05.2023].

<sup>19</sup> Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).

przez założenia współczesnej e-administracji<sup>20</sup>, która niestety, niewłaściwie przygotowana, nadal pozostaje w początkowej fazie rozwoju<sup>21</sup>.

Głównym zadaniem gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, pozostaje zaspokajanie potrzeb społeczności lokalnej. W kontekście zasygnalizowanego tematu można wskazać również kilka konkretnych działań, takich jak m.in. promocja wewnętrzna i zewnętrzna, zmierzające do budowania społecznych więzi oraz umacniania lokalnej tożsamości. Niemniej jednak bez sprawnej komunikacji nie sposób owych potrzeb zupełnie poznać. Dlatego tak wiele wyzwań stawia się przed tzw. administracją cyfrową, w której dostrzega się szansę na zmianę sposobu zarządzania jednostką samorządową, przede wszystkim w kierunku budowania aktywnej relacji, interakcji<sup>22</sup>.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że współczesne samorządy (począwszy od gmin) realizują coraz to bardziej ambitne projekty, stając się ważnymi graczami na wolnym, globalnym rynku. Podejmują się działań informacyjnych, poszukując nowych kanałów komunikacyjnych, przy czym zawsze ta promocja jest pewnego rodzaju walką o lepszą, jakość społecznego funkcjonowania. Chodzi przede wszystkim o dostęp do określonych środków finansowych, zyskanie popularności atrakcji turystycznych, rozbudowę lokalnych rynków pracy czy też po prostu przyciąganie inwestorów. Właściwy wizerunek samorządu pozwala odbierać go, jako organizację wiarygodną, która jest w stanie zaspokajać potrzeby lokalnej społeczności. Nie ma on wymiaru uniwersalnego, musi być, więc zgodny ze standardami demokratycznego, wolnego państwa. Jak pokazuje praktyka, jedynie te instytucje, które cieszą się społecznym zaufaniem, są w stanie angażować społeczność lokalną w swoje działania. Współczesnym modelem, który w sensie ogólnym najbardziej się w tej komunikacji sprawdza, pozostaje ten oparty o zasady i narzędzia public relations – rys. 2<sup>23</sup>. Z uwagi na brak uregulowań prawnych we wskazanym zakresie działania o charakterze informacyjno-komunikacyjnym są bardzo różne, czasem nawet skrajnie odmienne względem prezentowanego ujęcia modelowego. Niektóre samorządy prowadzą aktywną politykę wykorzystującą wskazane możliwości, dążąc do budowy funkcjonalnych narzędzi, inne

<sup>20</sup> E. Kancik, *E-komunikacja jednostek samorządu terytorialnego z obywatelami*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2013, nr 105, s. 107-116.

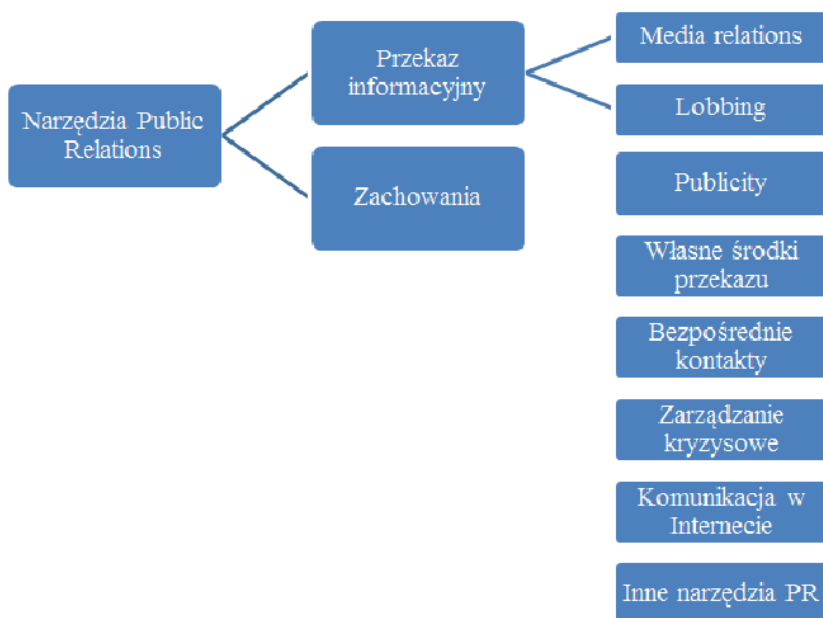
<sup>21</sup> S. Solarzka, *Zmiany w administracji warunkowane pandemią COVID-19*, w: *Administracja w praktyce*, Wyd. PWSTE, Jarosław 2021.

<sup>22</sup> J. Gorączko, *Znaczenie marketingu terytorialnego w kreowaniu wizerunku i marki jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 213, s. 76-86.

<sup>23</sup> D. Fleszar, *Rola polityki informacyjnej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2015, nr 3, s. 187-203.

ograniczają się jedynie do informacji, promocji czy budowania platformy społecznego zaufania. Oczywiście zbiór tych funkcji pozostaje otwarty i ulega poszerzaniu w zależności od kierunków rozwoju poszczególnych samorządów.

**Rys. 2. Narzędzia public relations w gminnej komunikacji**



Źródło: <https://www.gmina.mielec.pl/pliki/Kosultacje%20Spo%C5%82ecze/Strategia%20PR%20gminy%20Mielec.pdf> [dostęp: 1.05.2023].

Na podstawie badań przeprowadzonych przez zespół Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak na terenie województwa podkarpackiego można powiedzieć, że gminy dostrzegają sens samorządowej komunikacji w ramach wspierania lokalnej społeczności odnośnie do wartościowych inicjatyw o społecznym czy też kulturalnym charakterze, badaniu ich poglądów czy jako wyznacznik albo poszukiwacz pomysłów i praktycznych rozwiązań różnorodnych problemów<sup>24</sup>. W tych samych badaniach dostrzeżono, że komunikacja samorządu z mieszkańcami ma wyraźniejszy wymiar, gdy stworzono na terenie urzędu komórki dedykowane tym właśnie zadaniom, natomiast w przypadku ich braku realizowane cele mają niezwykle

<sup>24</sup> Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak, *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, UR, Rzeszów 2015, s. 66-120.

rozproszony i chaotyczny charakter, co potwierdzają również badania przeprowadzone przez R. Ratajczyk i P. Szostok<sup>25</sup>.

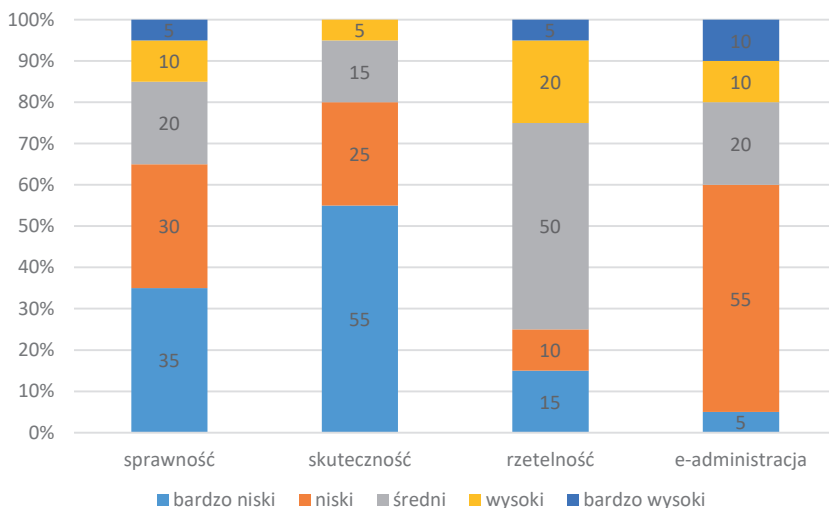
W badaniach własnych, przeprowadzonych w związku z szerszym projektem badawczym związanym z funkcjonowaniem dobrego społeczeństwa, zapytano mieszkańców Podkarpacia o najbardziej skuteczne instrumenty komunikacji z samorządem. Okazało się, że podobnie do wyników uzyskanych w latach wcześniejszych, przez innych badaczy<sup>26</sup>, największą popularnością cieszy się strona www (92%), spotkania z mieszkańcami (konsultacje społeczne) (88%), afisze, plakaty, informacje lokalizowane w przestrzeni publicznej (82%) oraz miejskie imprezy (78%).

Podkarpackie samorządy w większości przypadków nie prowadzą badań społecznych związanych z problematyką komunikacji, niemniej jednak w badaniach własnych zrealizowanych na tym terenie zdecydowana większość ankietowanych (95%) wskazywała, że w ostatnim roku prowadziła komunikację z urzędem, najczęściej związaną z realizacją zadań obowiązkowych, niemniej jednak jej skuteczność była oceniana bardzo nisko w pięciostopniowej skali. Podobny wynik uzyskano w ramach oceny sprawności komunikacyjnej. Nieco lepiej wypadły samorządy odnośnie do rzetelności rozpowszechnianych informacji, której wynik uplasował je na średnim poziomie. Stosunkowo nisko oceniono również poziom realizacji działań prowadzonych z wykorzystaniem platform e-administracji, która notuje wiele błędów i technologicznej słabości (niewydolność serwerów, słabość sieci).

<sup>25</sup> R. Rajczyk, P. Szostok, *Samorządowe komunikowanie lokalne w województwie mazowieckim – raport z badań*, [www.bon.edu.pl](http://www.bon.edu.pl), s. 95-97.

<sup>26</sup> Z. Chmielewski, P. Kuca, R. Polak, *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, UR, Rzeszów 2015, s. 66-120; R. Rajczyk, P. Szostok, *Samorządowe komunikowanie lokalne w województwie mazowieckim – raport z badań*, [www.bon.edu.pl](http://www.bon.edu.pl), s. 95.

### Rys. 3. Ocena wskaźników komunikacji mieszkańców z samorządem lokalnym



Źródło: Opracowanie własne

Należy przy tym podkreślić, że mieszkańcy Podkarpacia (podobnie jak w przypadku całego kraju) nie notują wysokich wskaźników względem społecznej partycypacji, frekwencji wyborczej czy też udziału w lokalnych referendach<sup>27</sup>. Badanych zapytano, czy w ostatnich miesiącach zaangażowali się wspólnie z sąsiadami w rozwiązanie istotnej dla nich sprawy. Okazało się, że jedynie 10% badanych koncentrowało swoje działania na rzecz powstania parkingu oraz wyposażenie lokalnego oddziału OSP. Pozostali nie byli zupełnie zaangażowani w jakiegokolwiek działania na rzecz lokalnego środowiska.

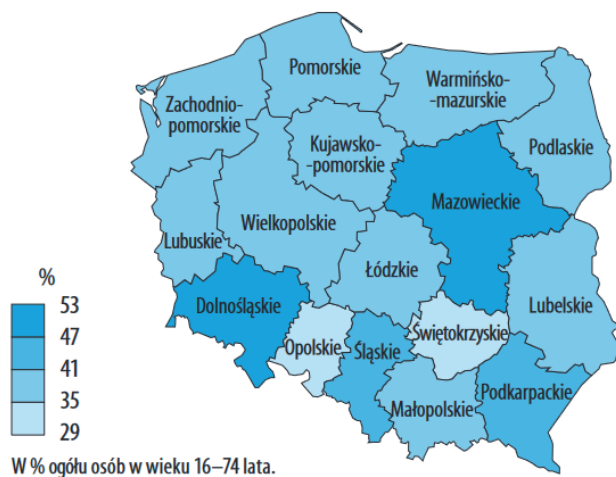
Badane osoby potwierdziły opinię, że samorząd lokalny powinien pełnić rolę koordynatora, przewodnika w prowadzeniu społeczeństwa przez lokalnie istotne problemy – 85%. Jednak obecnie takiej roli nie spełnia.

Jak dowodzą dane ogólnopolskie, Podkarpacie na przestrzeni ostatniego dziesięciolecia poprawiło swoją pozycję w odniesieniu do liczby osób korzystających z usług administracji publicznej za pomocą Internetu, o czym świadczą dane ogólnopolskie pochodzące z 2020 roku. Samorzady mają przed sobą sporo pracy w kontekście dopasowania się do oczekiwań i poprawy jakości realizowanych usług – rys. 4<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> [https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna\\_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok\\_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf](https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmir.pdf) [dostęp: 1.05.2023].

<sup>28</sup> [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/5/11/1/jak\\_korzystamy\\_z\\_internetu\\_2020.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/5/11/1/jak_korzystamy_z_internetu_2020.pdf) [dostęp: 1.04.2023].

**Rys. 4. Osoby korzystające z usług administracji publicznej z wykorzystaniem Internetu w 2020 r.**



Źródło: [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/5/11/1/jak\\_korzystamy\\_z\\_internetu\\_2020.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/5/11/1/jak_korzystamy_z_internetu_2020.pdf). [dostęp: 1.04.2023].

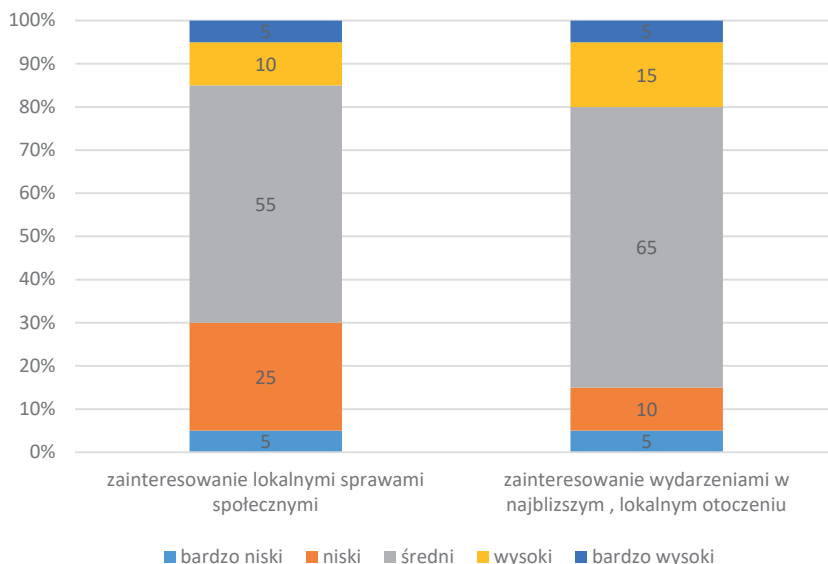
W dobie wszechstronnych oszczędności przeniesienie informacji o wydarzeniach gminnych na strony internetowe nie prowadzi do lepszego informowania w społeczeństwie przyzwyczajonym do tradycyjnych kanałów informacyjnych oraz nierównościach w dostępie do sieci, o czym świadczą badania GUS<sup>29</sup> oraz inne raporty techniczne<sup>30</sup>. Fakt aktywizacji mieszkańców w kierunku wykorzystania możliwości e-administracji to po części wymóg warunków powiązanych ze stanem pandemii.

Mieszkańcy Podkarpacia wolą natomiast tradycyjne, żywe spotkania, dlatego zwykle wybierają właśnie takie formy komunikacji z urzędem. W przeprowadzonych badaniach respondenci nie deklarowali wysokiego stopnia zainteresowania lokalnymi sprawami społecznymi, natomiast nieco wyżej ocenili świadomość posiadania informacji o wydarzeniach w najbliższym otoczeniu. Zdecydowana większość badanych swój stopień zainteresowania oceniła na średnim poziomie, natomiast łącznie 20% na niskim i bardzo niskim. Nieco wyżej oceniono w ogólnym wymiarze zainteresowanie lokalnymi wydarzeniami, gdzie 45% badanych wskazało na wysokie i bardzo wysokie zainteresowanie – rys. 5.

<sup>29</sup> S. Solarska, *Zmiany w administracji warunkowane pandemią COVID-19*, w: *Administracja w praktyce*, Wyd. PWSTE, Jarosław 2021.

<sup>30</sup> <https://rot.podkarpackie.pl/index.php/siec-osadnicza/3-2-dostepnosc-technologiei-informacyjnych> [dostęp: 1.05.2023].

**Rys. 5. Poziom zainteresowania lokalnymi sprawami mieszkańców Podkarpacia**



Źródło: badania własne.

Jednocześnie mieszkańcy Podkarpacia mają poczucie słabej informacji o działaniach samorządu (82%). Podobnych odpowiedzi udzielono względem posiadanej osobiście wiedzy na temat wydarzeń organizowanych w najbliższym otoczeniu (78%). Po części jest to wyrazem braku chęci posiadania takiej wiedzy, z drugiej strony natomiast może to wynikać ze źródeł informacji, z których mieszkańcy lokalnego terenu czerpią swoją wiedzę.

Najwięcej badanych czerpie ją z bezpośrednich rozmów z sąsiadami, mieszkańcami, znajomymi – 40%. Kolejną pozycję zajęła lokalna prasa, związana obecnie coraz bardziej z działalnością w sieci (Nowiny, Życie Podkarpackie, Kurier Rzeszowski) – 20% – oraz informacje zamieszczane bezpośrednio w sieci pochodzące od osób, instytucji, samorządów – 15%. Pozostałe wskazane możliwości miały charakter jednostkowy i niezwykle rozproszony. W ogólnym wymiarze można powiedzieć, że mieszkańcy Podkarpacia komunikują się ze sobą w istotnych sprawach poszukując potrzebnych informacji wśród grup sąsiedzkich. Ten wniosek jednak może okazać się nie do końca prawdziwy w obliczu danych, zgodnie z którymi większość respondentów deklaruje brak znajomych sąsiadów, mimo zamieszkania w globalnej wiosce<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> M. Kwiatkowska, *Sąsiedztwo w globalnej wiosce*, <https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/31171/35-49%20Kwiatkowska.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [dostęp:



Niemniej jednak mieszkańcy Podkarpacia wydają się być przywiązani do tradycyjnych źródeł komunikacji, deklarując jednocześnie brak możliwości kontaktów z lokalnymi władzami, trudności w dostępie do urzędu, brak osobistego czasu i konieczność wymogów formalnych, aby takie spotkanie zorganizować. Oczekują zatem aktywnej dwustronnej komunikacji, w ramach której napotykać trudności związane z wieloma czynnikami o obiektywnym i subiektywnym charakterze.

W przeprowadzonych badaniach zapytano również o zaangażowanie obywateli w działalność organizacji, stowarzyszeń należących do trzeciego sektora. Okazało się, że około 20% respondentów deklarowało uczestnictwo w organizacjach hobbystycznych, kulturalnych i edukacyjnych. Podobny odsetek badanych (42%) deklarował wsparcie udzielane tym organizacjom w postaci darów, datków (Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy) czy własnego chwilowego zaangażowania w wolontariat na rzecz dzieci, osób starszych, zwierząt czy przyrody. Pytaniem nadal pozostaje, jaki poziom zaangażowania mieszkańców w tego typu działalność należałoby uznać za wystarczający i tym samym stwierdzić istnienie i aktywność społeczeństwa obywatelskiego na tym terenie. Niestety większość badanych nie angażuje się w żadną działalność organizacji trzeciego sektora, nie mając nawet wiedzy, jaki temat byłby im osobiście najbliższy.

Podsumowując należy stwierdzić, że na terenie Podkarpacia istnieją trudności komunikacyjne na poziomie urząd/społeczeństwo/obywatel, które są pochodną wielowymiarowych czynników, począwszy od uwarunkowań o charakterze technologicznym, po trudności organizacyjne i niechęć zaangażowania samego społeczeństwa. W tym sensie dostrzec można konieczność przekonania obywateli do praktykowania pewnych sposobów komunikacyjnych. Badani w zasadzie na niskim poziomie interesują się społecznymi, lokalnymi sprawami, natomiast nieco bardziej są zainteresowani najbliższym otoczeniem. Można powiedzieć, że poziom ich wiedzy ma niezadawalający poziom w tym zakresie.

## Wnioski

Społeczeństwo Podkarpacia oczekuje bezpośrednich kontaktów z samorządem, najchętniej w postaci tradycyjnych kanałów komunikacyjnych. Wniosek ten jest zgodny z wynikami cytowanych na łamach pracy badań. Mimo rosnącego znaczenia e-administracji nie jest ona w stanie zastąpić bezpośredniej rozmowy, konsultacji czy wskazania drogi postępowania w konkretnej, obywatelskiej sprawie.

Mimo, że istnieją prawne mechanizmy, które dają możliwość zrzeczenia się obywateli i działania w sprawach dla nich ważnych, to w zetknięciu z obojętnością (ze strony samorządu czy też społeczeństwa), brakiem wiedzy oraz nawyków podejmowania inicjatywy przy wszechobecnej niechęci władzy do dzielenia się informacjami i społeczeństwa do podejmowania aktywności, nadal jesteśmy na początku drogi do wytworzenia wzoru społeczeństwa aktywnego. W tym sensie nie można mówić o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego na terenie badanego województwa. Działalność na rzecz organizacji trzeciego sektora w badanej zbiorowości ma niewielki wymiar i utrzymuje się na stosunkowo niskim poziomie.

Dostrzeżono, że na płaszczyźnie komunikacyjnej pomiędzy partnerami nie ma współpracy. Obywatele niechętnie angażują się w jakiegokolwiek inicjatywy, często z uwagi na brak pomysłu, wiedzy i po prostu niechęć do władzy, niezależnie od tego, jaka ona jest.

Wskazano, że samorząd powinien być dla mieszkańców przewodnikiem w realizacji ważnych dla lokalnego terenu działań, natomiast obecnie jest zamknięty i działa tylko dla siebie. Wobec czego również w tym względzie nie posiada on obecnie umiejętności jednoczenia wokół siebie mieszkańców lokalnego terenu. Nie można zatem mówić o istniejącej strukturze dla dobrze funkcjonującego społeczeństwa. Samorząd nie wykazuje również chęci wykorzystania obywatelskiej wiedzy, jak również nie podejmuje badań w celu poznania potrzeb swoich mieszkańców. Wydaje się, że jest to działanie konieczne do pokazania potencjalnej drogi rozwoju dla społeczeństwa obywatelskiego. Należy do tego dołączyć wszystkich partnerów, przedstawicieli różnych lokalnych środowisk oraz organizacji trzeciego sektora, zaangażowanych w miejscowe problemy. Nie można pominąć również roli i znaczenia lokalnych mediów w kontekście promowania miejscowych działaczy i ich ciekawych inicjatyw. Tylko właściwa współpraca jest szansą na rozwój regionu oraz budowanie postawy zaufania do władzy, odpowiedzialności za podejmowane działania i radości z sukcesów lokalnej społeczności.

Tym samym można stwierdzić, że brak odpowiedniej komunikacji na poziomie lokalnym niesie za sobą wielowymiarową, obywatelską bierność. Trudności na tej płaszczyźnie są pochodną nieprzygotowania samorządu do właściwego komunikowania się z otoczeniem. Z całą pewnością nie można w tym kontekście mówić również o istnieniu społeczeństwa obywatelskiego ani o dobrym jego funkcjonowaniu.

## Literatura

- Chmielewski Z., Kuca P., Polak R., *Public relations i polityka informacyjna w samorządzie terytorialnym*, UR, Rzeszów 2015, s. 66-120.
- Fleszar D., *Rola polityki informacyjnej w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Humanitas. Zarządzanie” 2015, nr 3/2015, s. 187-203.
- Gorączko J., *Znaczenie marketingu terytorialnego w kreowaniu wizerunku i marki jednostki samorządu terytorialnego na przykładzie województwa podkarpackiego*, „Polityka i Społeczeństwo” 2015, nr 2(13)/2015, s. 76-86.
- <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/civil-society-organisation.html>. [dostęp: 1.05.2023].
- [https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna\\_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok\\_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmipdf](https://obserwatorium.miasta.pl/wp-content/uploads/2020/01/Partycypacja-publiczna_raport-o-stanie-polskich-miast-Martela-Pistelok_Obserwatorium-Polityki-Miejskiej-irmipdf). [dostęp: 1.05.2023].
- <https://rot.podkarpackie.pl/index.php/siec-osadnicza/3-2-dostepnosc-technologiei-informacyjnych>. [dostęp: 1.04.2023].
- [https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/5/11/1/jak\\_korzystamy\\_z\\_internetu\\_2020.pdf](https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5497/5/11/1/jak_korzystamy_z_internetu_2020.pdf). [dostęp: 1.04.2023].
- <https://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleszenstwo/ograniczanie-dzialalnosci-pandemia-zachwiala-sektorem-organizacji-non-profit,229936.html#> [dostęp: 1.05.2023].
- Jawność a prawo do prawdy*, <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/1162808841.pdf>. [dostęp: 1.05.2023].
- Kancik E., *E-komunikacja jednostek samorządu terytorialnego z obywatelami*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2013, nr 105/2013, s. 107-116.
- Kietlińska K., *Rola trzeciego sektora w społeczeństwie obywatelskim*, Difin, Warszawa 2010, s. 35-66.
- Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. nr 78, poz. 483).
- Kuczyńska A., *Internet a zaangażowanie społeczne i obywatelskie. Czy Sieć jest nam potrzebna? Demokracja i rola obywatela – o napięciu pomiędzy państwem, społeczeństwem i procesami globalizacyjnymi*, red. M. Baranowski (red.), Wyd. WNS UAM, Poznań 2014, s. 149-155.
- Kwiatkowska M., *Sąsiedztwo w globalnej wiosce*, <https://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/31171/35-49%20Kwiatkowska.pdf?sequence=1&isAllowed=yhttps://dspace.uni.lodz.pl/bitstream/handle/11089/31171/35-49%20Kwiatkowska.pdf?Sequence=1&isAllowed=y>. [dostęp: 1.05.2023].
- Markocka M., *Podmiotowość społeczności lokalnych W w świetle wybranych koncepcji socjologiczno-filozoficznych*, „Uniwersyteckie Czasopismo Socjologiczne” 2017, nr 3/2017, s. 53-57.

- Mastalerz M., *Społeczeństwo obywatelskie, jako przestrzeń dla organizacji samorządowych w tradycji liberalnej i republikańskiej. Wybrane aspekty*, „Studia Paradyskie” 2018, nr 28/2018, s. 335–352.
- Mularska-Kucharek M., *Poczucie podmiotowości i aktywność organizacyjna mieszkańców Łodzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, nr (2) /2012, s. 251-264.
- Olejniczak P., *Partycypacja społeczna, jako podstawa społeczeństwa obywatelskiego*, „Prace Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2015, nr 31 s. 111-121 Wrocław 2015, s. 113-120.
- Piekara A., *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, s. 95.
- Pietrzak E., *Ku globalnemu społeczeństwu obywatelskiemu. Transgresje idei*, Elipsa, Warszawa 2014, s. 233-238.
- Pietrzak E., *Współczesne teorie społeczeństwa obywatelskiego w świetle nowego materializmu*, „Eastern Review” 2017, nr 6/2017, s. 40-50.
- Rajczyk R., Szostok P., *Samorządowe komunikowanie lokalne w województwie mazowieckim – raport z badań*, www.bon.edu.pl, s. 95-97.
- Sługocki J., *Trzydzieści lat funkcjonowania samorządu terytorialnego – nauka prawa administracyjnego wobec reform ustrojowych. Zagadnienia wprowadzające*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, nr 4/2020, s. 10-19.
- Solarska S., *Zmiany w administracji warunkowane pandemią COVID-19*, [w:] „Administracja w praktyce”, Wyd. PWSTE, Jarosław 2021.
- Szczepańska M., *Lokalna aktywność obywatelska – czynniki, pułapki, zróżnicowanie. O wzorach zaangażowania charakterystycznych dla wspólnot mieszkaniowych*, „Acta Universitatis Lodzianis Folia Sociologica” 2018, nr 64/ 2018, s. 105-110.
- Szostok P., *Co samorząd musi w komunikacji? O komunikacyjnych aspektach realizacji postulatu upodmiotowienia społeczności lokalnych*, [w:] red. M. Mazur, M. Kornacka-Grzonka (red.), *Komunikowanie lokalno-regionalne w dobie społeczeństwa medialnego. Aspekty polityczne, społeczne i technologiczne*, Wyd. UŚ, Katowice 2018, s. 44-68.
- Wojnicka-Sycz E., *Ekosystem to nie byt administracyjny, lecz rzeczywiste relacje*, <https://www.kongresobywatelski.pl/pomorski-thinkletter/wszystkie-teksty/ekosystem-to-nie-byt-administracyjny-lecz-rzeczywiste-relacje/> [dostęp: 1.05.2023]. Wyd. PWSTE, Jarosław 2021
- Ziemski A., *Prawne i etyczne fundamenty demokracji medialnej w Polsce w XXI wieku*, <https://depotuw.ceon.pl/handle/item/4159> [dostęp: 1.05.2023].



## ROZDZIAŁ VII

Krzysztof Czubocho

### LEGITYMIZACJA DEMOKRATYCZNA LOKALNYCH STRUKTUR ADMINISTRACYJNYCH POPRZEZ INWESTYCJE FINANSOWANE Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

**Streszczenie:** *Po opadnięciu fali entuzjazmu demokratycznego w latach 90 XX w. lokalne struktury administracyjne musiały zmierzyć się z problemem legitymizacji swojej władzy w warunkach ostrego kryzysu społeczno-gospodarczego. Rozwiązaniem okazały się inwestycje infrastrukturalne finansowane z funduszy strukturalnych UE. Uprawomocnienie władzy lokalnej miało polegać na dostarczeniu lokalnej społeczności usług społecznych i komunalnych oraz rozbudowie infrastruktury drogowej. Problemem pozostaje wadliwe wykorzystanie znacznej części wydatkowanych funduszy na zbyt liczne inwestycje nie zarabiające na siebie i stanowiące obciążenie dla budżetu jednostek samorządu terytorialnego. W ten sposób tworzą także częściowo iluzję nadrobienia luki rozwojowej w stosunku do Zachodu.*

**Słowa kluczowe:** *legitymizacja, samorząd lokalny, administracja publiczna, rozwój lokalny, wartość publiczna.*

### Democratic legitimization of local administrative structures through investments financed from the structural funds of the European Union

**Abstrakt:** *After the wave of democratic enthusiasm subsided in the 1990s, local administrative structures had to take up the problem of legitimizing their power in the conditions of an acute socio-economic crisis. The solution turned out to be*

*infrastructural investments financed from EU structural funds. The legitimation of the local authority was to consist in providing the local community with social and communal services and expanding the road infrastructure. The problem is still the improper use of a significant part of the funds spent on redundant investments that do not pay for themselves and constitute a burden for the budget of local governments. In this way, the illusion of making up for the development gap in relation to the West was partly created.*

**Keywords:** *Legitimization, local government, public administration, local development, public value.*

## Wprowadzenie

Na fali entuzjazmu demokratycznego po 1989 r. w Polsce uznano dosyć powszechnie, że system polityczny z jego instytucjami jest prawomocny, ponieważ ukształtował się on jako wynik dążeń społeczeństwa do uwolnienia się spod zależności od ZSRR i włączenia Polski do struktur zachodnich (źródło legitymizacji). Łączyło się to z uprawnieniem do rządzenia przyznanym ludziom zaangażowanym w działania antykomunistyczne przed 1989 r. Podczas kampanii wyborczych uprawomocnienie kandydata (zarówno na szczeblu ogólnokrajowym, jak też lokalnym) polegało nągminnie na odwołaniu się do działalności opozycyjnej i represjonowania przez system komunistyczny.

Wszelkie niedogodności tłumaczono obywatelom jako przejściowe i konieczne dla integracji z Zachodem. Efektem tych czasowych wyrzeczeń miał być świetlany okres prosperity polegającej na „dogonieniu” najbogatszych państw Zachodu w ciągu ćwierćwiecza. Pomimo kryzysu społeczno-gospodarczego z lat 90. XX w. trudności tłumaczono raczej spuścizną komunizmu niż polityką Zachodu wobec Polski lub własnymi błędami<sup>1</sup>.

Ten okres bezwarunkowego poparcia dla klasy politycznej wywodzącej się z demokratycznej opozycji szybko się jednak skończył, czego skutkiem było dwukrotne przejęcie władzy przez postkomunistyczne siły polityczne. Charyzmat Solidarności już nie działał, co wywołało kryzys legitymizacji władzy. Sprawujący władzę nie mogą już odwoływać się

<sup>1</sup> Przyczyny problemów społeczno-gospodarczych lat 90. XX w. w Polsce są przedmiotem sporów w nauce. Teorie dotyczą spuścizny komunizmu lub nieudolności władz. Jedną z teorii zakłada narzucenie Polsce przez Zachód niekorzystnych warunków integracji gospodarczej. K. Czubocho, K. Rejman, *Social and political consequences of the eastern EU enlargement: the perspective of a critical sociological approach*, „Humanities and Social Sciences” 2020, nr 2, s. 32-43.

do swojej chwalebnej przeszłości lub kłaść niedostatków władzy na karb komunizmu. Współcześnie wyborcy uważają powszechnie, że zadaniem władzy jest dostarczenie usług społecznych na odpowiednim poziomie na zasadach biznesowych, czyli zgodnie z relacjami firma – klient. Zaobserwowano zarówno w zachodnich państwach demokratycznych, jak też w Polsce, dosyć szybki wzrost oczekiwań w stosunku do władz demokratycznych w zakresie poziomu życia i wypełniania funkcji społecznych<sup>2</sup>. W tej sytuacji dla lokalnych elit sprawujących władzę w ramach struktur administracji samorządowej w Polsce powstał problem znalezienia nowych form legitymizacji swojej władzy. Celem artykułu jest analiza polityki oparcia prawomocności władzy lokalnej na inwestycjach realizowanych poprzez fundusze unijne oraz skutków społeczno-gospodarczych tej polityki.

### **Legitymizacja władzy – zagadnienia wprowadzające**

Legitymizacja łączy się z pozytywnym wizerunkiem administracji, co oznacza, że obywatele akceptują działania władzy niezależnie od afiliacji partyjnych czy ideologicznych lub popierania jej konkretnych działań<sup>3</sup>. Legitymizacja definiowana jest także jako postawa wyrażająca określony stopień poparcia dla polityki ekonomicznej i społecznej rządu oraz generalnie demokracji<sup>4</sup>. Można wyróżnić empiryczne i normatywne ujęcie legitymizacji. W sensie normatywnym władza ukształtowana w wyniku wyborów i procedur demokratycznych jest prawomocna. Z drugiej strony część rządów nie wywodzących swojej władzy z demokratycznych procedur może posiadać poparcie społeczne (legitymizacja w znaczeniu empirycznym). Zauważalne są w zachodnich demokracjach procesy zniechęcenia do demokracji i wynikające z tego walki z siłami policyjnymi na ulicach pomimo braku zastrzeżeń co do formalnej strony wyłonienia rządu (np. Francja). Można też mówić o legitymizacji w sensie legalistycznym i socjo-psychologicznym. Wreszcie uprawomocnienie rządu może wynikać z niematerialnych przesłanek typu: działania na rzecz przywrócenia

<sup>2</sup> A. Janczuk, *Legitymizacja władzy politycznej jako uwarunkowanie stabilności i bezpieczeństwa – model systemowy*, „Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, Sectio K” 2021, vol 28, nr 1, s. 79.

<sup>3</sup> G. Musiał, R. Musiałik, *Wartość publiczna a legitymizacja*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu: Ekonomia” 2013, nr 305, s. 493.

<sup>4</sup> H. Domański, *Legitymizacja systemu politycznego w dwudziestu jeden krajach*, „Studia Socjologiczne” 2005, nr 2(177), s. 5.



godności i szacunku narodu w ramach działań o charakterze patriotycznym czy nacjonalistycznym<sup>5</sup>.

Od strony teoretycznej obowiązkiem systemu demokratycznego jest realizacja preferencji wyborców poprzez uchwalanie aktów prawnych i inicjowanie działań w poszczególnych sektorach życia społecznego i gospodarczego. Rząd powinien zaspokajać potrzeby społeczeństwa poprzez prowadzenie szeregu polityk z dziedziny gospodarczej i społecznej. W latach 90. XX w. problem polegał na tym, że brakowało podstaw gospodarczych i budżetowych dla realizacji powyższych celów.

Niska frekwencja wyborcza jest oznaką kryzysu legitymizacji władzy lokalnej. Pomimo legalności w sensie proceduralnym, takie zjawiska jak patologie władzy (np. korupcja), niejasne procesy decyzyjne lub brak właściwej komunikacji z wyborcami może skutkować kryzysem legitymizacji. Niepowodzenie podejmowanych polityk, czyli brak zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności, a nawet brak szerszych możliwości awansu społecznego, delegitymizuje w jakimś stopniu legalne władze. „Brak realizacji oczekiwań wielu grup społecznych co do polepszenia ich życiowych perspektyw dystansuje te grupy ludności wobec demokracji, a co najmniej relatywizuje ich stosunek do poszczególnych jej aspektów – co oznacza osłabienie całej legitymizacji”<sup>6</sup>.

Legitymizacja łączy się współcześnie w coraz większym stopniu ze sprawnością działania administracji w zakresie zaspokajania potrzeb społecznych, co można określić jako legitymizację opartą na wynikach działania (ang. *output legitimacy*). O ile dawniej skupiano się na procedurach demokratycznych, które miały legitymizować władzę, o tyle współcześnie pojawił się pogląd, zgodnie z którym to wyniki działania władzy mają pierwszeństwo przed zasadami demokracji do tego stopnia, że legalna władza nie zaspokajająca potrzeb obywateli może zostać uznana przez społeczeństwo za nie posiadającą legitymizacji do rządzenia<sup>7</sup>.

### **Problemy z legitymizacją władzy samorządowej po 1989 r.**

W wyniku reform gospodarczych przeprowadzonych w Polsce w latach 90. XX w. sytuacja społeczno-gospodarcza była raczej trudna. Poziom bezrobocia sięgał 20%, a początkowo recesja zmniejszyła polski dochód narodowy o 21% Ocena administracji samorządowej zawsze wiąże się do

<sup>5</sup> W. Wesołowski, *Legitymizacja jako potoczna filozofia władzy*, „Studia Socjologiczne” /2001, nr 2(161), s. 5-32.

<sup>6</sup> W. Wesołowski, op. cit., s. 17-18.

<sup>7</sup> A. Gustavsen, A. Røiseland, J. Pierre, *Introduction: Toward output legitimacy in local government?*, „Urban Research & Practice” 2014, nr 2(7), s. 119-122.

pewnego stopnia z ogólną sytuacją w państwie, a Polacy byli rozgoryczeni początkowymi wynikami transformacji społeczno-gospodarczej. Nakładają się na to spuścizna komunizmu, powodująca utrzymywanie się szeregu patologicznych zjawisk w administracji samorządowej. Według raportu naukowców do problemów i zaszłości, z którymi boryka się samorząd w Polsce, należą m.in. następujące dysfunkcje:

- dysfunkcja etatystyczna, rozumiana jako postępujące upaństwowienie samorządu terytorialnego (zamiast tworzenia „samo-rządu”, samoorganizowania się obywateli);
- dysfunkcja autokratyczna, która polega na nierównowadze organów stanowiących (rad miejskich, gminnych czy powiatowych) wobec organu wykonawczego (prezydenta, wójta, starosty), pozbawiania radnych wpływu na działanie;
- dysfunkcja biurokratyczna polega na niesprawności administracyjnej, a finansowa na stopniowym ograniczaniu samodzielności finansowej JST;
- dysfunkcja absorpcji środków unijnych to finansowanie ze środków unijnych przedsięwzięć doraźnych i przypadkowych, słabe wykorzystanie funduszy unijnych jako narzędzia stymulowania zmian rozwojowych;
- dysfunkcja ułomnej wspólnotowości;
- dysfunkcja przestrzenna – nieuporządkowane i niekontrolowane gospodarowanie przestrzenią, prowadzące do patologicznego kształtowania relacji przestrzennych w sferach zurbanizowanych;
- dysfunkcja braku podmiotowości rozwojowej<sup>8</sup>.

Tymczasem, jak pisze H. Domański:

[...] pozytywna ocena proceduralnej demokracji obejmuje kilka przekonań. Składają się na nią wiara w to, że funkcjonowanie państwa i rządu opiera się na bezosobowych regułach, a członkowie klasy politycznej nie kierują się osobistymi względami, a w każdym razie minimalizują ich wpływ – oczywiście w tym stopniu, w jakim jest to możliwe. Następnie, że politycy, podejmując decyzję nie kierują się partykularnym interesem, tylko potrzebami wyborców utożsamianych z narodem. I co najbardziej czytelne – obsadzanie stanowisk dokonuje się przede wszystkim przy uwzględnieniu kwalifikacji, kompetencji i doświadczenia jednostek. Oznacza to, że nepotyzm i posługiwanie

<sup>8</sup> *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2014.

się czynnikami pozamerytorycznymi nie powinny w zasadzie mieć miejsca<sup>9</sup>.

Brak ograniczenia kadencyjności władzy wykonawczej umożliwia „samowybieralność” władz lokalnych i powstanie zjawiska ich wielokadencyjności. W prawie 50% większych miast władze samorządowe utrzymują się już co najmniej trzy kadencje. Upartyjnienie samorządu i zapewnianie wakatów ludźmi z rekomendacji partyjnej skutkują wadliwą selekcją kadr i problemami z wizerunkiem administracji. Nie powstał nigdy apolityczny korpus służby cywilnej<sup>10</sup>. Ponadto:

[...] sprawowanie władzy samorządowej jest zbyt często utożsamiane nie z działaniem na rzecz poprawy standardów życia obywateli i rozwoju lokalnego, lecz jest synonimem przynależności do „świata uprzywilejowanych”. Najlepsze teorie i dobre prawo samorządowe to jedno, a praktyka jest inna. Coraz więcej decyzji samorządowych podejmuje się z powodów politycznych, a coraz mniej z myślą o mieszkańcach. Ludzie mają dla lokalnych polityków wartość karty do głosowania: ich istnienie zauważa się dopiero podczas kampanii wyborczej, co jest też prawdopodobnie przyczyną słabej frekwencji wyborczej<sup>11</sup>.

Wskazane problemy władzy lokalnej mają charakter trwały, tzn. nie widać wyraźnej tendencji w kierunku ich zanikania. Nowe tendencje w zarządzaniu samorządem niekoniecznie są wprowadzane w Polsce. Większość, szczególnie lokalnych samorządów, funkcjonuje na tradycyjnych zasadach<sup>12</sup>.

W rezultacie pojawiają się głosy niewiary w demokratyczny system, który miałby znajdować się w fazie oligarchizacji i oderwania od potrzeb i woli społeczeństwa. Procedury demokratyczne w takiej sytuacji są wykorzystywane instrumentalnie dla potwierdzenia zakulisowych działań elit. W ramach samorządu mamy do czynienia ze słabością rad gmin w stosunku do organu wykonawczego, nie pozwalającą na demokratyczną kontrolę poczynań władzy lokalnej, a tym bardziej na realny sprzeciw wobec polityki organu wykonawczego. Przykładowo budżet gminy nie może być podważony przez radę gminy.

<sup>9</sup> H. Domański, *Czynniki legitymizacji w 21 krajach*, „Nauka” 2004, nr 4, s. 71.

<sup>10</sup> E. Wiśniewski, *Przegląd tradycyjnych i współczesnych teorii władzy lokalnej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2014, nr 2014, s. 325-339.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 337.

<sup>12</sup> A. Zalewski, *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 11-71.

W rezultacie proceduralno-legalna legitymizacja także tradycyjnie była niezbyt mocna w Polsce ze względu na ostre spory polityczne, niestabilność systemu partyjnego, upartyjnienie samorządu lokalnego i korupcję, słabości aparatu sądowego i policyjnego, spory o kształt wartości demokratycznego państwa prawa oraz walki koalicyjne o stanowiska powiązane z korupcją polityczną. Dostyc powszechny był pogląd, że władza realizuje głównie własne interesy, a możliwości wpływu społeczeństwa na sytuację w kraju są niewielkie wobec słabej komunikacji z wyborcami i braku możliwości skutecznej kontroli oddolnej rządzących (kontrola poprzez referendum lokalne jest nieefektywna w wyniku słabej frekwencji i ustalenia wysokiego progu dla ważności referendum). Wskazane problemy obniżały stopień uprawomocnienia władzy w oczach opinii społecznej<sup>13</sup>.

### **Zagadnienie legitymizacji władzy a wyniki zarządzania sektorem publicznym (ang. *output legitimacy*)**

Terminy *output legitimacy* i *performance legitimacy* oznaczają koncentrację władzy na wynikach, a nie procedurach demokratycznych. Wyniki określane są w literaturze naukowej poprzez termin *public value*, jednak problemem jest ustalenie tego, co stanowi w opinii społecznej wartość. Okazuje się, że dla lokalnej społeczności ważny jest dostęp do podstawowych usług społecznych (np. edukacja, pomoc społeczna), komunalnych oraz stan infrastruktury, z uwzględnieniem infrastruktury drogowej, a nawet infrastruktura związana ze spędzaniem czasu wolnego<sup>14</sup>.

Podjęto badania na temat związków pomiędzy stanem gospodarki i dostępem do usług społecznych a społeczną oceną demokracji i prawomocności władzy. Chodziło o ustalenie, czy pozytywne i negatywne oceny stanu gospodarki korelują z ocenami poziomu legitymizacji na szczeblu krajowym<sup>15</sup>. Wyniki badań wskazują na istotne znaczenie stanu gospodarki i poziomu świadczonych usług społecznych dla oceny jakości demokracji i prawomocności władzy. Duże znaczenie ma osobista sytuacja życiowa respondenta, związana z poziomem życia i dostępem do pracy. Osoby w dobrej sytuacji oceniają aparat władzy pozytywniej niż osoby bezro-

<sup>13</sup> W. Wesołowski, op. cit., s. 17-18.

<sup>14</sup> K. Roos, *Local policies and local government legitimacy. The Swedish case*, „Urban Research & Practice” 2014, nr 2, s. 137-152.

<sup>15</sup> W. Rafałowski, *Legitymizacja władzy w systemie demokratycznym: determinanty z poziomu mikro i makro*, 2017, s. 6, [https://www.researchgate.net/profile/Wojciech-Rafalowski/publication/357429038\\_Legitymizacja\\_wladzy\\_w\\_systemie\\_demokratycznym\\_determinanty\\_z\\_poziomu\\_mikro\\_i\\_makro/links/61cdabb8da5d105e55089346/Legitymizacja-wladzy-w-systemie-demokratycznym-determinanty-z-poziomu-mikro-i-makro.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Wojciech-Rafalowski/publication/357429038_Legitymizacja_wladzy_w_systemie_demokratycznym_determinanty_z_poziomu_mikro_i_makro/links/61cdabb8da5d105e55089346/Legitymizacja-wladzy-w-systemie-demokratycznym-determinanty-z-poziomu-mikro-i-makro.pdf) [dostęp: 05.05.2023].

botne, słabiej wykształcone czy młode, natomiast płeć czy religijność nie miały wpływu na oceny państwa i rządu. W tym kontekście zrozumiałą jest spadek legitymizacji państwa zanotowany w okresie kryzysu gospodarczego z 2008-2009 roku<sup>16</sup>.

W skali międzynarodowej zauważalna jest korelacja pomiędzy poziomem rozwoju gospodarczego i zaspokojenia potrzeb obywateli państwa a ocenami ustroju demokratycznego. Najgorsze oceny wystawiają rządzącym mieszkańcy takich państw jak: Ukraina, Bułgaria, Polska, Słowacja, Rosja, Węgry. Stanowi to potwierdzenie tezy zgodnie z którą zarządzający w sektorze publicznym powinni tworzyć warunki dla podwyższenia poziomu życia społeczeństwa (*public value*)<sup>17</sup>.

Badania empiryczne wyraźnie wskazują na znaczenie wyników działania władzy dla jej uprawomocnienia. Jest to współcześnie najważniejsze kryterium oceny społecznej władzy. Wyniki (rozwiązanie problemu społecznego) powinny być jednak osiągnięte na bazie efektywności kosztowej. Z drugiej strony niemałe znaczenie ma też jakość procedur demokratycznych. Oznacza to, że władza lokalna nie może zaniedbywać takich spraw jak przejrzystość działania i procedur czy właściwa komunikacja ze społecznością lokalną. W ocenie społecznej znaczenie ma dopuszczenie wyborców do głosu w sprawach lokalnych na etapie kształtowania polityki w danej dziedzinie, chociażby nie miało to zasadniczego znaczenia dla decyzji podejmowanych w praktyce działania samorządu. Na etapie realizacji projektów wymóg udziału społecznego jest niewielki. Z punktu widzenia legitymizacji władzy, aby uzyskać poparcie polityczne, nie wystarczy technokratyczny rząd, który zapewnia efektywne wyniki, ale jednocześnie ignoruje proceduralną i pluralistyczną stronę polityki demokratycznej<sup>18</sup>.

Powyższe wyniki badań zdają się znajdować potwierdzenie w ocenach polskiej administracji. Najniższe recenzje polska administracja osiągnęła przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej, co było uwarunkowane poważnym kryzysem społeczno-gospodarczym, wywołanym transformacją gospodarczą. Społeczna ocena administracji poprawiała się systematycznie w ciągu ostatnich 20 lat, co można uznać za wynik znaczącej poprawy poziomu życia Polaków, jakości świadczonych usług społecznych i poprawy stanu infrastruktury<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> W. Rafałowski, op. cit., s. 21.

<sup>17</sup> G. Musiał, R. Musiałik, op. cit., s. 492-499.

<sup>18</sup> M.A. Strebel, D. Kubler, F. Marcinkowski, *The importance of input and output legitimacy in democratic governance evidence from a population-based survey experiment in four West European countries*, „European Journal of Political Research” 2019, vol 58, nr 2, s. 488-513.

<sup>19</sup> K. Czubocho, *Ocena funkcjonowania polskiej administracji publicznej po 1989 r. (wybrane zagadnienia)*, w: Y. Pachkovskyy, B. Petrecka, K. Czubocho (red.), *Wybrane wyzwania w administracji*, Wyd. PWSTE, Jarosław 2022, s. 83-96.

## Próby zażegnania kryzysu legitymizacji samorządów w Polsce poprzez inwestycje infrastrukturalne

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej zaczęły napływać znaczące fundusze na rozwój regionalny. Dotychczas niedofinansowane samorządy zyskały nowe źródło finansowania inwestycji. Początkowo racjonalnie finansowano najpilniejsze potrzeby infrastrukturalne, jak np. wodociągi i kanalizację lub naprawy dróg znajdujących się w złym stanie. Po zrealizowaniu najpilniejszych potrzeb, wobec dalszego napływu pieniędzy unijnych, zaczęto realizować coraz bardziej egzotyczne inwestycje: chodniki we wsiach, których mało kto używa; place zabaw w miejscach nieatrakcyjnych dla ludności; centra naukowo-technologiczne bez realnej współpracy pomiędzy nauką a biznesem; centra kongresowe; parki wodne; centra kultury itd. Brukowano place, wycinając stare drzewa, tworząc z nich betonowe pustynie. Łatwo zauważyć nieprzydatność i przypadkowość tych inwestycji z punktu widzenia rozwoju lokalnego czy innowacyjności. M. Kozak stwierdza, że taką drogę obrały Grecja oraz Hiszpania, nie osiągając założonych celów. Budynki nie tworzą innowacyjnej gospodarki, a inwestuje się w nie nawet 80% funduszy. Zamiast tego należałoby zainwestować w zespół ludzkie<sup>20</sup>.

Z punktu widzenia samorządowców taka polityka rozwoju lokalnego jest jednak racjonalna, ponieważ pozwala lokalnym samorządom uprawomocnić swoją władzę. Ponadto każdy kontrakt i zrealizowana inwestycja dają wymierne osobiste korzyści lokalnym strukturom władzy w postaci kontraktów dla podwykonawców czy powstania stanowisk pracy związanych z zarządzaniem i obsługą nowych obiektów. Tworzono nawet nieprzydatne ciała (np. rady parków wodnych), aby umożliwić zarobek wybranym z pewnego klucza członkom lokalnych struktur władzy.

Problem z tego typu inwestycjami polega na tym, że obiekty infrastruktury generują koszty związane z ich utrzymaniem i późniejszymi remontami. W związku z tym racjonalność takich inwestycji powinna polegać na ocenie ich zdolności do samofinansowania się, czyli generowania zysków. Na podstawie hiszpańskich i polskich doświadczeń można stwierdzić, że wykorzystanie funduszy unijnych prowadzi do powstania wielu nierentownych obiektów, które obciążają budżety samorządu. Przykładowo wcześniejszy boom budowlany w Hiszpanii doprowadził do wzniesienia przez lokalne władze kilkunastu lotnisk, z których tylko trzy okazały się rentowne. W Hiszpanii budowano także w wyniku korupcji, zadłużając

<sup>20</sup> *Co wymyśli chodnik, czyli polska atrapa rozwoju*, wywiad z prof. Markiem Kozakiem, 2015, <https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,18019268,co-wymysli-chodnik-czyli-polska-atrapa-rozwoju.html> [dostęp: 11.05.2023].

się. Ostatecznie w efekcie nietrafionych inwestycji doprowadzono do powstania znaczącego kryzysu gospodarczego w skali nie tylko regionalnej, ale także krajowej, którego skutki odczuwalne są nadal, pomimo upływu kilkunastu lat<sup>21</sup>.

Polskie samorządy podążają tą samą drogą, tzn. skupiają się na rozbudowie infrastruktury bez namysłu nad skutkami finansowymi dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Znaczna część budowanej infrastruktury nie będzie generowała zysków, a zatem jej utrzymanie spadnie na barki mieszkańców. Może to powodować dążenie gmin do podwyższenia lokalnych podatków. Już obecnie notujemy szereg takich inwestycji, jak np. deficytowe lotniska. Koszty utrzymania infrastruktury będą rosły w związku z jej starzeniem się i potrzebą remontów. Oficjalnym uzasadnieniem dla inwestowania w infrastrukturę jest stworzenie podstaw dla rozwoju gospodarczego. Jednak w praktyce przyciąganie nowych inwestycji w regionach peryferyjnych ma bardzo ograniczony zasięg. Kapitał inwestuje głównie w regionach wielkich miast Polski. Brak podmiotów gospodarczych w Polsce lokalnej powoduje problemy budżetowe dla samorządów, a podmioty przyciągane są często za wszelką cenę, tzn. przy zapewnieniu wieloletnich zwolnień podatkowych. Takie warunki poprawiają wizerunek samorządów, ale nie pozwalają im na uzyskanie dochodów budżetowych. Ł. Groczek w artykule *Rola infrastruktury we wzroście gospodarczym* zauważa:

[...] wyższy poziom infrastruktury nie ma liniowego wpływu na wzrost gospodarczy, lecz ma on charakter odwróconej paraboli. Wynik ten niesie ze sobą poważne konsekwencje. Efekt inwestycji w zasoby infrastrukturalne nie jest tak oczywisty, jak zdawałyby się to sugerować apele wielu ekonomistów i polityków domagających się przyspieszenia inwestycji infrastrukturalnych oraz oczekiwania opinii publicznej postulującej jak najszybszą budowę nowych dróg i autostrad, motywując ten wynik korzyściami dla rozwoju gospodarczego<sup>22</sup>.

Kultura polityczna polskich samorządów powoduje że polityka rozwoju lokalnego ulega zmianom pod wpływem zmiany władz. Polityka ta jest często realizowana jako program polityczny lub jako program wyborczy określonych kandydatów. Problemy z myśleniem o rozwoju lokalnym tak charakteryzuje M. Balcerek-Kosiarz:

<sup>21</sup> I. Lopez, E. Rodriguez, *The Spanish Model*, „New Left Review” 2011, nr 69, May-June, s. 1-15; L. Frayer, *How A Spanish City Went Boom, Then Bust*, 2013 <https://www.npr.org/2013/01/29/170561273/how-a-spanish-city-went-boom-then-bust> [dostęp: 06.05.2023].

<sup>22</sup> Ł. Groczek, *Rola infrastruktury we wzroście gospodarczym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2011, nr 176, s. 190.

- tworzenie przez samorząd gminny ram funkcjonowania przedsiębiorców, co jest przejawem interwencjonizmu, czyli bezpośredniego wpływania państwa na konkurencję na rynku lokalnym;
- indywidualne inicjatywy jednostek, stowarzyszeń czy fundacji – przyczyniają się do rozwoju lokalnego;
- wysoka liczba inicjatyw powoduje wzrost potencjału danego obszaru lokalnego;
- tworzenie zbędnych konsultacji społecznych, seminariów, forum, konferencji w celu przeprowadzenia diagnozy opinii publicznej na temat rozwoju lokalnego bez konkretnych działań, które z nich wynikają;
- oczekiwanie od przedsiębiorców oraz członków społeczności lokalnych, że będą motorem rozwoju lokalnego<sup>23</sup>.

Generalnie rzecz ujmując, samorzady wykorzystują łatwe pieniądze z funduszy unijnych dla osiągnięcia doraźnych celów politycznych bez głębszego namysłu nad celami rozwoju lokalnego. W strategiach rozwoju lokalnego bezrefleksyjnie powtarza się frazesy typu: rozwój poprzez stworzenie warunków infrastrukturalnych dla biznesu lub turystyki. P. Peterson stwierdza, że najlepszym wskaźnikiem skuteczności prowadzenia regionalnej polityki rozwoju jest przyciąganie inwestycji<sup>24</sup>. W tym zakresie statystyki nie wyglądają jednak korzystnie dla peryferyjnych regionów, które zainwestowały w infrastrukturę licząc na napływ inwestycji. Liczba, wartość aktywów, przychodów, inwestycji oraz wielkość zatrudnienia firm z udziałem kapitału zagranicznego według województw za lata 2018-2020 wyraźnie wskazuje na atrakcyjność województw z największymi miastami. Około połowa inwestycji zagranicznych zlokalizowana jest w województwie mazowieckim. Województwa dolnośląskie, śląskie i małopolskie przyciągnęły po około 8% tego rodzaju inwestycji. Natomiast udział województw ściany wschodniej nie przekracza zazwyczaj 1%<sup>25</sup>. Prowadzona przez samorzady polityka rozwoju lokalnego nie przynosi spodziewanych rezultatów, a nawet może mieć katastrofalne skutki dla finansów samorządów w przyszłości, kiedy pogorszy się sytuacja makroekonomiczna, a źródła unijnego finansowania wyschną.

<sup>23</sup> M. Balcerek-Kosiarz, *Nowy paradygmat rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce i Niemczech*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2018, s. 57.

<sup>24</sup> P. Peterson, *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago – London 1981, s. 17-38.

<sup>25</sup> D. Dąbrowski-Winterscheid, *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce. Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce*, 2020, s. 35, [https://amcham.pl/sites/default/files/contentfiles/AmCham\\_IGCC%20Zagraniczne%20Inwestycje%20Bezpo%C5%9Brednie%20w%20Polsce\\_F.pdf](https://amcham.pl/sites/default/files/contentfiles/AmCham_IGCC%20Zagraniczne%20Inwestycje%20Bezpo%C5%9Brednie%20w%20Polsce_F.pdf) [dostęp: 05.05.2023].



## Podsumowanie

Lokalne samorządy w Polsce funkcjonują wciąż zazwyczaj na tradycyjnych zasadach. Utrzymują się stare patologie organizacyjne oraz wzrasta upolitycznienie samorządów. Lekarstwem na wszystkie bolączki ma być nie wdrożenie nowych zasad zarządzania w sektorze publicznym (np. *new public management*), ale fundusze unijne, które miałyby przesłonić istniejące problemy. To kupowanie poparcia społecznego i legitymizowanie się samorządów odbywa się jednak przy częściowym marnotrawstwie funduszy unijnych wydawanych w znacznej części na nikomu niepotrzebne inwestycje. Powstaje w ten sposób iluzja rozkwitu i nadrabiania luki rozwojowej w stosunku do Zachodu. Udało się co prawda załatwić kilka poważnych problemów infrastrukturalnych po wejściu Polski do UE, związanych z infrastrukturą drogową i komunalną. Z drugiej strony, zarządzanie rozwojem lokalnym dało dosyć mierne rezultaty w zakresie poprawy sytuacji na rynku pracy poprzez przyciąganie podmiotów gospodarczych. Nawet jeżeli udaje się przyciągnąć inwestycje, to zazwyczaj proponuje się podmiotom gospodarczym zbyt korzystne warunki. Powoduje to, że gminy nie będą osiągały wpływów z podatków przez wiele lat, a właśnie działalność gospodarcza w regionach powinna być podstawą budżetu samorządów. Nie sprawdza się teoria, zgodnie z którą znaczące inwestycje infrastrukturalne miałyby przyciągnąć kapitał do regionów peryferyjnych. Po prawie 20 latach wykorzystywania funduszy unijnych nie widać wyraźnego trendu w kierunku nadrabiania luki rozwojowej przez regiony peryferyjne w stosunku do regionów centralnych w Polsce. Słabość gospodarcza biednych regionów powoduje ciągły odpływ młodych ludzi do wielkich miast, co przyczynia się do stagnacji Polski lokalnej.

Samorządy polegają na funduszach unijnych, których napływ z czasem będzie malał. Nadmierny rozwój infrastruktury znacznie stanowić obciążenie dla lokalnych społeczności, ponieważ infrastruktura z czasem generuje koszty związane z jej utrzymaniem. Tymczasem aktualny boom budowlany przynosi korzyści wielu osobom zasiadającym w radach programowych (np. pływalni) lub wyznaczonym do zarządzania obiektami oraz zatrudnionym przy ich obsłudze. Władze lokalne osiągają swoje cele w zakresie uprawomocnienia, ale powszechne marnotrawstwo funduszy nie oznacza stabilnego wzrostu gospodarczego lub nadrabiania luki rozwojowej w stosunku do Zachodu.

## Literatura

- Balcerek-Kosiarz M., *Nowy paradygmat rozwoju lokalnego i regionalnego w Polsce i Niemczech*, Wydawnictwo Naukowe WNPiD UAM, Poznań 2018.
- Co wymyśli chodnik, czyli polska atrapa rozwoju, wywiad z prof. Markiem Kozakiem, 2015, <https://wyborcza.pl/magazyn/7,124059,18019268,co-wymysli-chodnik-czyli-polska-atrapa-rozwoju.html> [dostęp: 11.05.2023].
- Czubocho K., *Ocena funkcjonowania polskiej administracji publicznej po 1989 r. (wybrane zagadnienia)*, w: Y. Pachkovskyy, B. Petrecka, K. Czubocho (red.), *Wybrane wyzwania w administracji*, Wyd. PWSTE, Jarosław 2022, s. 83-96.
- Czubocho K., Rejman K., *Social and political consequences of the eastern EU enlargement: the perspective of a critical sociological approach*, „Humanities and Social Sciences” 2020, nr 2, s. 32-43.
- Dąbrowski-Winterscheid D., *Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w Polsce. Raport Amerykańskiej Izby Handlowej w Polsce*, 2020. [https://amcham.pl/sites/default/files/contentfiles/AmCham\\_IGCC%20Zagraniczne%20Inwestycje%20Bezpo%C5%9Brednie%20w%20Polsce\\_F.pdf](https://amcham.pl/sites/default/files/contentfiles/AmCham_IGCC%20Zagraniczne%20Inwestycje%20Bezpo%C5%9Brednie%20w%20Polsce_F.pdf) [dostęp: 05.05.2023].
- Domański H., *Czynniki legitymizacji w 21 krajach*, „Nauka” 2004, nr 4, s. 65-98.
- Domański H., *Legitymizacja systemu politycznego w dwudziestu jeden krajach*, „Studia Socjologiczne” 2005, nr 2(177), s. 5-39.
- Frayser L., *How A Spanish City Went Boom, Then Bust*, 2013 <https://www.npr.org/2013/01/29/170561273/how-a-spanish-city-went-boom-then-bust> [dostęp: 06.05.2023].
- Groczek Ł., *Rola infrastruktury we wzroście gospodarczym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego” 2011, nr 176, s. 178-192.
- Gustavsen A., Røiseland A., Pierre J., *Introduction: Toward output legitimacy in local government?*, „Urban Research & Practice” 2014, nr 2(7), s. 119-122.
- Janczuk A., *Legitymizacja władzy politycznej jako uwarunkowanie stabilności i bezpieczeństwa – model systemowy*, „Annales Universitatis Mariae-Curie Skłodowska, Sectio K” 2021, vol 28, nr 1, s. 67-87.
- Lopez I., Rodriguez E., *The Spanish Model*, „New Left Review” 2011, nr 69, May-June, s. 1-15.
- Musiał G., Musiałik R., *Wartość publiczna a legitymizacja*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu: Ekonomia” 2013, nr 305, s. 492-499.
- Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2014.

- Peterson P., *City Limits*, University of Chicago Press, Chicago – London 1981.
- Rafałowski W., *Legitymizacja władzy w systemie demokratycznym: determinanty z poziomu mikro i makro*, 2017, [https://www.researchgate.net/profile/Wojciech-Rafalowski/publication/357429038\\_Legitymizacja\\_wladzy\\_w\\_systemie\\_demokratycznym\\_determinanty\\_z\\_poziomu\\_mikro\\_i\\_makro/links/61cdabb8da5d105e55089346/Legitymizacja-wladzy-w-systemie-demokratycznym-determinanty-z-poziomu-mikro-i-makro.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Wojciech-Rafalowski/publication/357429038_Legitymizacja_wladzy_w_systemie_demokratycznym_determinanty_z_poziomu_mikro_i_makro/links/61cdabb8da5d105e55089346/Legitymizacja-wladzy-w-systemie-demokratycznym-determinanty-z-poziomu-mikro-i-makro.pdf) [dostęp: 05.05.2023].
- Roos K., *Local policies and local government legitimacy. The Swedish case*, „Urban Research & Practice”, 2014, nr 2(7), s. 137-152.
- Strebel M.A., Kubler D., Marcinkowski F., *The importance of input and output legitimacy in democratic governance evidence from a population-based survey experiment in four West European countries*, „European Journal of Political Research” 2019, nr 2(58), s. 488-513.
- Wesołowski W., *Legitymizacja jako potoczna filozofia władzy*, „Studia Socjologiczne” 2001, nr 2(161), s. 5-35.
- Wiśniewski E., *Przegląd tradycyjnych i współczesnych teorii władzy lokalnej*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2014, nr 115, s. 325-339.
- Zalewski A., *Reformy sektora publicznego w duchu nowego zarządzania publicznego*, w: A. Zalewski (red.), *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2005, s. 11-71.

## ROZDZIAŁ VIII

Sylwia Dyrda-Maciałek

### POLSKI ŁAD JAKO CZYNNIK STYMULUJĄCY DOCHODY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

**Streszczenie:** *Przyjęte rozwiązania programowe Polskiego Ładu, dotyczące zmian systemu podatkowego oraz kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, wywierają znaczący wpływ na sytuację finansową samorządów. W opracowaniu dokonano charakterystyki dochodów samorządu terytorialnego, omówiono założenia programu Polski Ład w odniesieniu do finansów samorządowych, a także przedstawiono rządowe i samorządowe analizy wpływu Polskiego Ładu na dochody JST. Strona rządowa wskazywała na prognozowane efekty programu, czyli zwiększenie dochodów JST, ich stabilność i przewidywalność, poprawę elastyczności budżetów samorządowych oraz wzmocnienie potencjału inwestycyjnego. Samorządy oraz ich związki starały się udowodnić, że straty w dochodach podatkowych będą tylko częściowo rekompensowane przez dochody transferowe, co uniemożliwi jednostkom samorządu terytorialnego właściwą realizację zadań.*

**Słowa kluczowe:** *dochody jednostek samorządu terytorialnego, podatki dochodowe, subwencje i dotacje, mechanizm wyrównawczy dochodów.*

### The Polish Deal as a factor stimulating the income of local government units

**Summary:** *The adopted program solutions of the Polish Deal, concerning changes in the tax system and shaping the income of local government units, have an impact on the financial situation of a local government. The study characterizes the revenues of local governments, discusses the assumptions of the Polish Deal in relation to local government funds, and also includes government and local government analyses of the impact of the Polish Deal on local government revenues.*

*The government indicated the projected effects of the program; increasing the income of local government units, their stability and predictability, improving the flexibility of local government budgets and strengthening the investment potential. Local governments and their associations tried to prove that losses in tax revenues would be only partially compensated by transfer revenues and as a result the local government units will not be able to effectuate their tasks properly.*

**Keywords:** *income of local government units, income taxes, subsidies and subsidies, income equalization mechanism*

## Wprowadzenie

Rządowy program Polski Ład, ukierunkowany na rozwój społeczno-gospodarczy kraju, zmniejszenie nierówności społecznych oraz na poprawę warunków życia mieszkańców, miał być oparty na pięciu fundamentach, takich jak: podatki, opieka zdrowotna, mieszkalnictwo, emerytury i zatrudnienie. Przyjęte rozwiązania, dotyczące zmian systemu podatkowego oraz kształtowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, okazały się kluczowe dla systemu finansów publicznych, szczególnie w odniesieniu do samorządów. Rządowe i samorządowe analizy wpływu Polskiego Ładu na dochody JST różniły się w sposób istotny, co powodowało wiele kontrowersji wokół Programu. Strona rządowa wskazywała na korzyści dla samorządów, nie tylko poprzez zwiększenie dochodów JST, ale również w zakresie ich stabilności i przewidywalności, elastyczności budżetów samorządowych oraz wzmocnienia potencjału inwestycyjnego. Samorzady oraz ich związki starały się udowodnić, że straty w dochodach podatkowych będą tylko częściowo rekompensowane przez dochody transferowe, szczególnie przez część rozwojową subwencji ogólnej, co w efekcie uniemożliwi jednostkom samorządu terytorialnego realizację zadań na właściwym poziomie.

Cele niniejszego opracowania obejmują: dokonanie charakterystyki dochodów JST z uwzględnieniem ich struktury i dynamiki, omówienie założeń programu Polski Ład w odniesieniu do finansów jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawienie rządowych i samorządowych analiz i ocen wpływu przyjętych rozwiązań programowych na sytuację finansową JST. Cele te zrealizowano wykorzystując literaturę przedmiotu, materiały Głównego Urzędu Statystycznego, publikacje oficjalnych portali internetowych – rządowych i samorządowych, publikacje Biura Analiz Sejmowych oraz analizy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej.

## Klasyfikacja i struktura dochodów jednostek samorządu terytorialnego

Dochody jednostek samorządu terytorialnego, przed wprowadzeniem nowelizacji wynikających z programu Polski Ład, regulowane były zapisami ustawy z 2003 r.<sup>1</sup>, a dwa filary, na których oparto system finansów JST to:

- dochody własne, głównie dochody z podatków i opłat lokalnych oraz udziały w podatkach dochodowych od osób fizycznych PIT oraz od osób prawnych CIT;
- dochody transferowe w postaci subwencji ogólnej oraz dotacji celowych<sup>2</sup>.

Podstawowym źródłem dochodów własnych JST są dochody podatkowe oraz opłaty pobierane przez samorząd lokalny na podstawie odrębnych ustaw, przy czym dochody z tytułu podatków lokalnych oraz opłat uzyskują tylko gminy, a tym samym miasta na prawach powiatu. Dochody własne JST obejmują również udziały w podatkach dochodowych PIT i CIT, zasilające w zróżnicowanym stopniu budżety gmin, powiatów i województw<sup>3</sup>.

Dotacje i subwencje są środkami pieniężnymi przekazywanymi konkretnej jednostce samorządu terytorialnego jako jej dochody, przy czym różnią się one procedurami uruchamiania, wykorzystywania i rozliczania oraz skutkami prawnymi, w razie naruszenia tych procedur. Otrzymane przez JST kwoty subwencji nie mają z góry określonego celu, są przyznawane na finansowanie zadań własnych, a charakteryzuje je: ogólność, bezzwrotność, nieodpłatność, złożoność struktury, przymusowość oraz powszechność, co oznacza, że stanowią formę dofinansowania każdej jednostki samorządu terytorialnego. Dotacje, w odróżnieniu od subwencji, mają charakter uwarunkowany, czyli są przekazywane JST na konkretne cele, według określonych zasad, a niewykorzystane kwoty dotacji podlegają zwrotowi do budżetu centralnego<sup>4</sup>.

W tabeli nr 1 zaprezentowano główne źródła dochodów własnych oraz transferowych z okresu poprzedzającego wprowadzenie regulacji Polskiego Ładu, z uwzględnieniem szczelbi JST.

<sup>1</sup> Ustawa z 23 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 r., poz. 1966.

<sup>2</sup> R. Kata, A. Czudec, D. Zajac, J. Zawora, *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2022, s. 51.

<sup>3</sup> Tamże, s. 53.

<sup>4</sup> P.Feliks, M. Korolewska (red.), *Zewnętrzne źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68), Biuro Analiz Sejmowych, Wyd. Sejmowe Kancelarii Sejmu, s. 41.

**Tabela 1. Główne źródła dochodów jednostek samorządu terytorialnego w okresie poprzedzającym wdrożenie Programu Polski Ład**

Składowe dochodów JST		JST wg szczebli		
		Gminy	Powiaty	Województwa
Dochody własne	dochody podatkowe PIT	x	x	x
	dochody podatkowe CIT	x	x	x
	podatki i opłaty lokalne	x		
	dochody majątkowe	x	x	x
Dotacje	dotacje celowe na realizację zadań administracji rządowej, innych zadań zleconych ustawowo oraz dofinansowanie zadań własnych	x	x	x
	dotacje celowe z budżetu środków europejskich	x	x	x
Subwencja ogólna	część wyrównawcza	x	x	x
	część oświatowa	x	x	x
	część rekompensująca	x		
	część równoważąca	x	x	
	część regionalna			x

Źródło: opracowanie własne na podstawie: A. Alińska, B. Woźniak (red.), *Współczesne finanse publiczne: ujęcie sektorowe*, Wyd. Difin, Warszawa 2019, s. 78.

Strukturę i dynamikę dochodów JST w latach 2020-2021 przedstawiono w tabeli 2.

**Tabela 2. Struktura i dynamika dochodów jednostek samorządu terytorialnego w latach 2020-2021**

Składowe dochodów	Dochody w mln zł		Udział procentowy w dochodach JST ogółem		Dynamika rok poprzedni = 100	
	w latach:					
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Dochody własne	146 356,5	158 619,6	48,0	47,6	107,8	108,4
Dotacje	91 544,2	92 471,1	30,0	27,7	113,0	101,0
Subwencja ogólna	67 029,4	82 318,4	22,0	24,7	108,6	122,3
Dochody JST ogółem	304 930,1	333 409,1	100,0	100,0	109,5	109,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2021*, Analizy statystyczne GUS, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2021> [dostęp 10.05.2023].

Analizując dane z tabeli nr 2 można stwierdzić, że w strukturze dochodów JST największy udział miały dochody własne, które w 2021 r. stanowiły 47,6% dochodów ogółem, przy czym w porównaniu do 2020 r. nastąpił spadek udziału tychże dochodów o 0,4 p. proc. W 2021 r. obniżył się również (o 0,3 p. proc.) udział dotacji w dochodach ogółem JST do poziomu 27,7%, natomiast udział subwencji ogólnej wyniósł 24,7%. Najbardziej uzależnione od transferów z budżetu państwa, przekazywanych w formie dotacji i subwencji, były powiaty, a ich udział w łącznej kwocie dochodów powiatów stanowił w 2021 r. aż 61,9%<sup>5</sup>.

W dochodach własnych jednostek samorządowych wszystkich szczebli występuje udział w tzw. podatkach wspólnych. Udziały w podatkach wspólnych, stanowiące jedną z form podziału dochodów podatkowych między szczebel rządowy a samorządowy, umożliwiają korzystanie przez określony podmiot publicznoprawny z części wpływów płynących ze wspólnego dla innych podmiotów źródła podatkowego. Udział jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych stanowi kompromis między potrzebą zachowania samodzielności finansowej JST a koniecznością utrzymania stabilności finansów publicznych i równowagi całego systemu społeczno-ekonomicznego<sup>6</sup>.

**Tabela 3. Udział dochodów podatkowych PIT i CIT w dochodach własnych wg szczebli jednostek samorządu terytorialnego w 2021 r.**

Wyszczególnienie	Jednostki samorządu terytorialnego				
	Gminy	MNPP*	Powiaty	Województwa	JST ogółem
Dochody JST ogółem w mln zł	163 483,7	111 045,6	36 053,3	22 826,6	333 409,1
Dochody własne w mln zł	69 231,3	62 942,2	13 747,4	12 698,8	158 619,6
udział % w dochodach JST ogółem	42,3	56,7	38,1	56,6	47,6
w tym:					

<sup>5</sup> *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2021*, Analizy statystyczne GUS, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2021> [dostęp: 10.05.2023].

<sup>6</sup> P. Feliks, M. Korolewska (red.), *Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65), Biuro Analiz Sejmowych, Wyd. Sejmowe Kancelarii Sejmu, s. 150.



Dochody PIT mln zł	25 885,0	27 272,8	6 940,2	1 983,4	62 081,4
udział % w do- chodach JST ogółem	15,8	24,6	19,2	8,7	18,6
Dochody CIT w mln zł	1 603,8	3 116,6	339,6	9 239,9	14 300,0
udział % w do- chodach JST ogółem	1,0	2,8	0,9	40,5	4,3

\*MNPP – miasta na prawach powiatu

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2021*, Analizy statystyczne GUS, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2021> [dostęp 10.05.2023].

Analizując dane z tabeli nr 3 można stwierdzić, że udział dochodów z PIT w dochodach ogółem JST w 2021 r. największe znaczenie miał dla budżetów miast na prawach powiatu, sięgając  $\frac{1}{4}$  ich dochodów. Z kolei udział dochodów z CIT odgrywał w 2021 r. szczególną rolę w budżetach województw, gdzie stanowił ponad 40% całości dochodów tych jednostek samorządowych.

Dochody transferowe JST, w postaci subwencji i dotacji, pełnią przede wszystkim takie funkcje, jak<sup>7</sup>:

- rozwiązywanie problemów luki fiskalnej powstającej w wyniku zbyt niskich dochodów własnych w stosunku do wydatków związanych z wykonywaniem zadań nałożonych na samorząd terytorialny;
- równoważenie sytuacji finansowej poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego, osiagających zróżnicowany poziom dochodów własnych;
- niwelowanie efektów zewnętrznych;
- realizacja celów istotnych z punktu polityki społeczno-gospodarczej państwa;
- dofinansowywanie inwestycji infrastrukturalnych.

Dla dochodów transferowych JST szczególne znaczenie ma subwencja ogólna, której konstrukcja była zróżnicowana w zależności od szczebla JST, co obrazuje tabela nr 4. Ze względu na polaryzację poziomu dochodów *per capita*, jednostki samorządowe wszystkich szczebli miały prawo do części wyrównawczej subwencji ogólnej. Wykonywanie zadań edukacyjnych pozwalało na pozyskiwanie środków części oświatowej, zarówno

<sup>7</sup> P. Feliks, M. Korolewska (red.), *Zewnętrzne źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, op. cit., s. 43.

przez gminy, jak i powiaty oraz województwa. Część rekompensująca subwencji ogólnej przysługiwała tylko tym gminom, które utraciły dochody z podatku od nieruchomości w specjalnych strefach ekonomicznych. Należałoby równocześnie zauważyć, że zarówno część wyrównawcza, jak i części równoważąca czy regionalna, stanowią mechanizm wyrównawczy dochodów JST – pojawiały się więc postulaty połączenia tych części subwencji ogólnej, a tym samym ujednoczenia działania tegoż mechanizmu<sup>8</sup>. W tabeli nr 4 przedstawiono dynamikę składowych subwencji ogólnej.

**Tabela 4. Subwencja ogólna w latach 2020-2021**

JST - beneficjenci subwencji ogólnej	Składowe subwencji ogólnej	Dochody JST z subwencji ogól- nej łącznie w mln zł		Dynamika rok po- przedni = 100,0	
		w latach:			
		2020	2021	2020	2021
JSTgminy powiaty województwa	Subwencja ogólna	67 029,4	82 318,4	108,6	122,8
w tym:					
gminy powiaty województwa	część wyrównawcza	13 235,2	14 239,1	111,6	107,6
gminy powiaty województwa	część oświatowa	50 156,6	52 222,8	106,9	104,1
gminy	część rekompensująca	11,2	3,2	13211,2	28,3
gminy powiaty województwa	część równoważąca	2 013,8	2 135,2	109,6	106,0
	część regionalna	592,6	638,8	116,3	107,8
gminy powiaty województwa	uzupełnienie subwencji ogólnej	1 020,0	13 079,4	159,3	1282,2

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2021*, Analizy statystyczne GUS, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2021> [dostęp: 10.05.2023].

<sup>8</sup> P. Swianiewicz, *Mechanizm wyrównawczy dochodów JST w Polsce wraz propozycjami zmian*, Analiza celowa nr 2/2021, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe> [dostęp: 10.05.2023].

Analiza danych z tabeli nr 4 prowadzi do wniosku, że wzrost dochodów z subwencji ogólnej w roku 2021 w stosunku do roku 2020 wyniósł prawie 23%, na co istotny wpływ wywarło jej uzupełnienie. W strukturze subwencji ogólnej największy udział, chociaż mniejszy niż w roku poprzednim, miała część oświatowa, która stanowiła w 2020 r. 74,8% , a w 2021 r. 63,4% łącznej kwoty tejże subwencji<sup>9</sup>.

W 2021 r. dotacje ogółem wyniosły 92 471,1 mln zł, co oznaczało wzrost o 1,0% w porównaniu z rokiem 2020. W strukturze zrealizowanych dochodów ogółem, dotacje stanowiły 27,7%, z czego dotacje celowe w kwocie 77 694,9 mln zł – 23,3%.

### **Założenia programowe Polskiego Ładu w odniesieniu do samorządów**

Program Polski Ład oparty został na podstawach ustawowych, które w sposób bezpośredni lub pośredni miały wywierać wpływ na jednostki samorządu terytorialnego oraz ich sytuację finansową. W latach 2021-2022 dokonano wielu zmian ustaw, dotyczących podatków dochodowych od osób fizycznych i prawnych oraz dochodów jednostek samorządu terytorialnego<sup>10</sup>.

Już na etapie prac na projektem Polskiego Ładu władze rządowe publikowały informacje uzasadniające wprowadzenie tego programu oraz wskazujące na korzystny wpływ proponowanych rozwiązań na finanse JST. W Serwisie Rzeczypospolitej Polskiej, w sierpniu 2021 r., zaprezentowano trzy podstawowe filary Samorządowego Polskiego Ładu, a mianowicie<sup>11</sup>.

- I filar to stabilizacja dochodów bieżących, polegająca na przekazaniu jednostkom samorządu terytorialnego części środków na

<sup>9</sup> *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2021*, Analizy statystyczne GUS, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2021> [dostęp: 10.05.2023].

<sup>10</sup> Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2022, poz. 2267 (tekst ustawy w załączniku); Ustawa z 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2021 r., poz. 2105; Ustawa z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022 r., poz. 1265; Ustawa z 22 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022 r., poz. 1964.

<sup>11</sup> *Polski Ład: stabilizacja, wzrost dochodów dla samorządów oraz wiele nowych inwestycji w całym kraju*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej 18.08 2021 r., <https://www.gov.pl/web/polski-lad/polski-lad-stabilizacja-wzrost-dochodow-dla-samorzadow-oraz-wiele-nowych-inwestycji-w-calym-kraju> [dostęp: 10.05.2023].

przyszłoroczne wydatki, według algorytmu uwzględniającego różnice dochodów pomiędzy bogatszymi i mniej zamożnymi gminami i powiatami;

- II filar, czyli dalsza stabilizacja dochodów JST, miałby obejmować rozwiązania umożliwiające równomierne rozłożenie dochodów samorządowych w ciągu roku oraz wprowadzenie w regułach fiskalnych mechanizmów umożliwiających dynamiczny wzrost wydatków bieżących i inwestycyjnych;
- III filar rozwojowy, inwestycyjny, oparty na subwencji inwestycyjnej, przekazywanej samorządom co roku przez kolejne lata aż do odwołania.

Na internetowym Serwisie Ministerstwa Finansów, we wrześniu 2021 r., opublikowano informacje na temat dobrej sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego oraz uzasadnienie wprowadzenia zmian programowych Polskiego Ładu. Zwrócono uwagę na fakt, że sytuacja finansowa samorządów w latach 2016-2020 poprawiła się w stosunku do poprzednich pięciu lat, przy czym miał miejsce wzrost wszystkich kategorii dochodów JST – dochodów własnych, subwencji ogólnej i dotacji celowych. Nastąpiło też zwiększenie wsparcia inwestycyjnego dla JST, udzielanego przez budżet państwa – o 43 % w porównaniu do lat poprzednich. Zgodnie z prognozą Ministerstwa Finansów, w 2022 r., po wprowadzeniu Polskiego Ładu oraz rozwiązań stabilizujących i wzmacniających finanse JST, samorządy osiągną dochody z tytułu PIT, CIT i subwencji ogólnej na poziomie ok. 146 mld zł. Będą one wyższe o 4,6% od dochodów prognozowanych przez same JST w Wieloletnich Prognozach Finansowych, sporządzonych przed ogłoszeniem tego Programu, natomiast łącznie ze środkami inwestycyjnymi z Funduszu Polski Ład, prognozowany wzrost dochodów JST wyniesie 9,6%<sup>12</sup>.

Planowany zakres i etapy wdrażania rozwiązań Samorządowego Polskiego Ładu przedstawiono w tabeli 5.

<sup>12</sup> *Polski Ład dla samorządów*, Serwis Ministerstwa Finansów 10.09.2021, <https://www.podatki.gov.pl/wyjasnienia/polski-lad-dla-samorzadow> [dostęp: 10.05.2023].

**Tabela 5. Rozwiązania stabilizujące i wzmacniające finanse JST według założeń Samorządowego Polskiego Ładu**

Charakter i etap zakładanych rozwiązań	Planowany zakres działań
Rozwiązania docelowe Filary I i II	<p>gwarancja poziomu dochodów JST z tytułu PIT i CIT co najmniej na poziomie roku poprzedniego.</p> <p>wprowadzenie reguły dochodowej, stabilizującej długookresowo dochody samorządów, co miałyby skutkować ich mniejszą podatnością na wahania cyklu koniunkturalnego oraz większą odpornością na skutki zmian prawnych;</p> <p>uproszczenie systemu wyrównawczego (tzw. janosikowego) i oparcie go na aktualnych dochodach roku bieżącego.</p>
Rozwiązania proinwestycyjne Filar III	<p>stałe wsparcie JST w obszarze inwestycyjnym poprzez wprowadzenie nowej części subwencji ogólnej – części rozwojowej, ustalonej na podstawie zobiektywizowanego algorytmu, uwzględniającego poziom wydatków majątkowych JST oraz liczbę mieszkańców.</p> <p>Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, obejmujący zwiększenie skali inwestycji publicznych poprzez bezzwrotne dofinansowanie oraz promesy inwestycyjne udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego (wysokość wsparcia od 80 do 95% wartości zadania).</p>
Rozwiązania przejściowe	<p>uelastycznienie zarządzania budżetami JST poprzez modyfikację reguł fiskalnych.</p> <p>wsparcie JST w 2021 r. dodatkowymi środkami w kwocie 8 mld zł na poczet realizacji zadań w 2022 r.</p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Polski Ład: stabilizacja, wzrost dochodów dla samorządów oraz wiele nowych inwestycji w całym kraju*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej 18.08 2021 r., <https://www.gov.pl/web/polski-lad/polski-lad-stabilizacja-wzrost-dochodow-dla-samorzadow-oraz-wiele-nowych-inwestycji-w-calym-kraju> [dostęp: 10.05.2023].

Akceptując program Polski Ład, Prezydent podpisał ustawę zmieniającą zasady ustalania dochodów JST<sup>13</sup>. Wprowadzono nową część subwencji ogólnej dla gmin, powiatów i województw, tj. część rozwojową. Sformułowano nowe zasady ustalania kwot udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z tytułu podatku PIT i CIT. Ponadto, zatwierdzono przekazanie samorządom 8 mld zł w ramach uzupełnienia subwencji ogólnej. Celem tych rozwiązań ustawowych była realizacja programu Polski Ład, poprzez wprowadzenie nowej subwencji rozwojowej dla samorządów oraz dostosowanie systemu finansów JST do wyzwań,

<sup>13</sup> Ustawa z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2021 r., poz. 1927.

przed jakim stają samorzady w konsekwencji wdrożenia zmian w systemie podatkowym<sup>14</sup>.

Program Polski Ład wzbudził sprzeciw wielu środowisk i okazał się na tyle kontrowersyjny, że już w trakcie 2022 r. dokonano zmian w ustawach mających wpływ na realizację tego programu, a w szczególności zmian niektórych przepisów dotyczących podatków dochodowych oraz dochodów JST<sup>15</sup>. Nowelizacja ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego miała ma celu

- wsparcie finansowe realizacji zadań własnych JST w postaci dodatkowych środków przekazywanych z budżetu państwa na uzupełnienie subwencji ogólnej;
- wzmocnienie potencjału inwestycyjnego jednostek samorządu terytorialnego poprzez wprowadzenie nowej części subwencji ogólnej – subwencji rozwojowej, jak również w wyniku wdrożenia Rządowego Funduszu Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych<sup>16</sup>.

Przyjęte rozwiązania służą zwiększeniu stabilności i przewidywalności dochodów JST oraz eliminacji dysfunkcji systemu dochodów samorządowych. W efekcie określenia nowych zasad ustalania kwot udziałów JST w podatkach dochodowych PIT i CIT, dochody samorządów będą w mniejszym stopniu narażone na wahania koniunktury gospodarczej oraz skutki zmian wprowadzanych w programie Polski Ład. Wprowadzono tzw. referencyjną łączną kwotę rocznego dochodu jednostek samorządu terytorialnego z tytułu ich udziałów, będącą punktem odniesienia dla ustalania oczekiwanego poziomu dochodów JST. Wprowadzając czasowe preferencje w zakresie zasady zrównoważenia części bieżącej budżetów jednostek samorządu terytorialnego oraz indywidualnego limitu spłaty zobowiązań, uelastyczniono zarządzanie budżetami JST<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> R. Horbaczewski, J. Ojczyk, *Prezydent podpisał zasady Polskiego Ładu dla samorządów*, serwis: Prawo.pl 22.10.2021, <https://www.prawo.pl/samorzadz/zalozenia-reformy-finansow-samorzadowych-w-polskim-ladzie> [dostęp: 10.05.2023]. link nie działa

<sup>15</sup> Ustawa z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022 r., poz. 1265; Ustawa z 22 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022 r., poz. 1964.

<sup>16</sup> Ustawa z 22 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022 r., poz. 1964.

<sup>17</sup> D. Wyszowska, A. Wyszkowski, *Program „Polski Ład” a sytuacja finansowa JST*, Analiza celowa nr 3/2022, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe> [dostęp: 10.05.2023].

## **Analiza wpływu rozwiązań Polskiego Ładu na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego w świetle prognoz i opinii rządowych i samorządowych**

Już na etapie prac legislacyjnych nad programem Polski Ład, samorządy przewidywały niekorzystny wpływ proponowanych rozwiązań na sytuację finansową JST. Oceniając projektowane zmiany w ustawach, władze samorządowe dokonywały własnych prognoz i wyliczeń, z których wynikało, że straty w dochodach podatkowych samorządów nie zostaną zrekomensowane poprzez wdrożenie proponowanych rozwiązań.

Unia Metropolii Polskich, opiniując projekt legislacyjny dotyczący Polskiego Ładu, stwierdziła, że według załączonej oceny skutków regulacji, wpływy z podstawowego źródła dochodów własnych, jakim są udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych, drastycznie spadną (w skali 10 lat straty wyniosą aż 145 mld zł), a proponowane rozwiązania zwiększające subwencje odpowiadają tylko 1/3 utraconych dochodów z PIT, czyli kwocie 48,4 mld zł w ciągu 10 lat<sup>18</sup>.

Podobne stanowisko, wyrażające obawy o niewystarczające rekompensaty za utracone dochody z podatków PIT i CIT, co może skutkować brakiem środków na realizację zadań własnych JST, wyraziły: Związek Miast Polskich, Unia Miasteczek Polskich oraz Związek Gmin Wiejskich RP. Samorządowcy dostrzegli również pozytywne aspekty nowych rozwiązań, a w szczególności: przekazywanie równych transz miesięcznych podatków PIT i CIT, dopuszczenie do kontrolowanego częściowego niezrównoważenia części bieżącej budżetu z czteroletnim okresem na przywrócenie równowagi oraz zmianę dotyczącą roku odniesienia, przy obliczaniu wpłat JST do budżetu państwa w ramach systemu wyrównawczego<sup>19</sup>.

Komisja Wspólna Rządu i Samorządu, której posiedzenie odbyło się 31 sierpnia 2021 r., również negatywnie zaopiniowała nowelizacje ustaw podatkowych oraz projekt ustawy o wsparciu JST, przy czym samorządowcy zgłosili szereg postulatów odnoszących się do programu Polski Ład. Analizując projekt nowelizacji ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, samorządowcy stwierdzili, że JST zmagają się ze znacznym wzrostem wydatków bieżących przy zatrzymanym poziomie dochodów, a otrzymując wcześniej dodatkowe środki, samorządy tracą część rozwojową subwencji ogólnej, zaplanowaną na przyszły rok. Bez

<sup>18</sup> *Jak Polski Ład niszczy finanse samorządów*, Serwis: Unia Metropolii Polskich 2.09.2021, <https://metropolie.pl/artykul/jak-polski-lad-niszczy-finanse-samorzadow> [dostęp: 10.05.2023].

<sup>19</sup> *Samorządowe argumenty na „nie” i na „tak” dla ustawy o wsparciu JST*, Serwis Samorządowy PAP, wrzesień 2021 r., <https://samorzad.pap.pl/kategoria/finanse/samorzadowe-argumenty-na-nie-i-na-tak-dla-ustawy-o-wsparciu-jst> [dostęp: 10.05.2023].

tych środków trudno będzie zbilansować utratę dochodów podatkowych, szczególnie tym samorządom, które opierały swoje budżety na dochodach z PIT. Poruszono problemy subwencji rozwojowej, zagwarantowania samorządom od 1 stycznia 2023 r. udziału w podatku ryczałtowym oraz zwiększenia środków, które rząd chce przekazać samorządom w wysokości adekwatnej do skali ubytków dochodów JST<sup>20</sup>.

Analizując zmiany w dochodach podatkowych PIT i CIT, Ministerstwo Finansów dostrzegало możliwość obniżenia dochodów JST w pierwszych 10 latach realizacji programu (tabela nr 6).

**Tabela 6. Długookresowe skutki regulacji Polskiego Ładu dla dochodów podatkowych JST**

Lata	Prognozowany wpływ regulacji na dochody JST w mln zł
2022	0
2023	- 1 123
2024	637
2025	- 3 233
2026	- 2 914
2027	- 2 361
2028	- 1 717
2029	- 1 195
2030	- 110
2031	772
Łącznie w pierwszych 10 latach obowiązywania znowelizowanych przepisów	- 11 244

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Ocena skutków regulacji – ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, oraz niektórych innych ustaw*, Ministerstwo Finansów 23.03.2022, <https://zpp.pl/storage/library/2022-03/790777429968c-4fd49a90c2fde9d6b8.pdf> [dostęp: 10.05.2023].

W analizowanym opracowaniu zaznaczono, że prognozowany wpływ na sektor finansów publicznych uwzględnia okres 10 lat budżetowych wykonywania ustawy, poczynając od pierwszego roku jej planowanego wejścia w życie, czyli od roku 2022, przy czym w obliczeniach nie uwzględniono roku uchwalenia ustawy, czyli roku 0. Prezentowane efekty, w cenach stałych z 2022 r. wskazują, jaki byłby koszt wprowadzenia

<sup>20</sup> *Samorządowcy postulują – relacja z posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, Dziennik Warto Wiedzieć, <https://wartowiedziec.pl/legislacja/31-komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/65610> [dostęp: 10.05.2023].



w każdym roku zmian, jeżeli obowiązywałby system w kształcie z 1 stycznia 2022 r. Równocześnie zauważono, że w 2022 r., ze względu na wprowadzony system stałych rat PIT, projektowane zmiany podatkowe nie będą miały wpływu na budżety samorządowe, natomiast w następnych latach potencjalne straty samorządów z tytułu niższych wpływów PIT będą kompensowane działaniem reguły dochodowej, stabilizującej długookresowo finanse JST. Oznacza to dodatkowo zwiększone kwoty subwencji rozwojowej oraz zakładane w kolejnych latach uzupełnienie środków subwencji ogólnej<sup>21</sup>.

Ministerstwo Finansów opublikowało wyliczenie porównań prognozowanych dochodów jednostek samorządu terytorialnego według dotychczasowych i znowelizowanych przepisów (bez części oświatowej i rezerw subwencji ogólnej) dla roku 2023 (tabele nr 7, 8, 9, 10).

**Tabela 7. Porównanie dochodów gmin prognozowanych dla 2023 r. w oparciu o przepisy Polskiego Ładu i przepisy wcześniej obowiązujące**

Wyszczególnienie dochodów	Dochody w zł według przepisów:	
	wcześniejszych	znowelizowanych
Subwencja rozwojowa razem	5 717 802 304	-
Przyznana łączna kwota dodatkowego PIT	-	10 211 043 434
Udział w dochodach z PIT	39535 104 001	39535104001
Udział w dochodach z CIT	6 402 682 025	6 402 682 025
Subwencja ogólna (bez subwencji oświatowej i rezerw)	11 421 982 025	11 097 260 540
Wpłaty gmin	- 1 034 569 879	- 1 058 405 204
Razem	62 043 000 688	66 787 684 796
<b>Zysk wynikający ze znowelizowanych przepisów</b>	<b>4 767 984 665</b>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Porównanie dochodów na 2023 r. wg obowiązujących i znowelizowanych przepisów – gminy, powiaty, województwa, miasta na prawach powiatu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 15.10.2022 r., <https://www.gov.pl/web/finansse/wskazniki-dochodow-podatkowych-gmin-powiatow-i-wojewodztw-na-2023-r> [dostęp: 10.05.2023].

<sup>21</sup> *Ocena skutków regulacji – ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, oraz niektórych innych ustaw*, Ministerstwo Finansów 23.03.2022, <https://zpp.pl/storage/library/2022-03/790777429968c4fd49a90c2fde9d6b8.pdf>, [dostęp: 10.05.2023].

**Tabela 8. Porównanie dochodów powiatów prognozowanych dla 2023 r. w oparciu o przepisy Polskiego Ładu i przepisy wcześniej obowiązujące**

Wyszczególnienie dochodów	Dochody w zł według przepisów:	
	wcześniejszych	znowelizowanych
Subwencja rozwojowa razem	1 640 753 510	-
Przyznana łączna kwota dodatkowego PIT	-	2 840 121 265
Udział w dochodach z PIT	10 552 990 010	10 552 990 010
Udział w dochodach z CIT	1 335 879 995	1 335 879 995
Subwencja ogólna (bez subwencji oświatowej i rezerw)	5 092 640 389	5 249 521 813
Wpłaty powiatów	- 1 945 607 830	- 2 002 897 665
Razem	16 676 656 074	17 975 615 428
<b>Zysk wynikający ze znowelizowanych przepisów</b>	<b>1 303 021 899</b>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Porównanie dochodów na 2023 r. wg obowiązujących i znowelizowanych przepisów – gminy, powiaty, województwa, miasta na prawach powiatu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 15.10.2022 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-dochodow-podatkowych-gmin-powiatow-i-wojewodztw-na-2023-r> [dostęp: 10.05.2023].

**Tabela 9. Porównanie dochodów województw prognozowanych dla 2023 r. w oparciu o przepisy Polskiego Ładu i przepisy wcześniej obowiązujące**

Wyszczególnienie dochodów	Dochody w zł według przepisów:	
	wcześniejszych	znowelizowanych
Subwencja rozwojowa razem	434 616 917	-
Przyznana łączna kwota dodatkowego PIT	-	621 835 297
Udział w dochodach z PIT	1 647 296 000	1 647 296 000
Udział w dochodach z CIT	14 074 450 001	14 074 450 001
Subwencja ogólna (bez subwencji oświatowej i rezerw)	4 434 336 102	4 407 477 854
Wpłaty województw	- 1 169 058 479	- 1 177 880 837
Razem	19 327 640 541	19 573 178 315
<b>Zysk wynikający ze znowelizowanych przepisów</b>	<b>268 736 981</b>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Porównanie dochodów na 2023 r. wg obowiązujących i znowelizowanych przepisów – gminy, powiaty, województwa, miasta na prawach powiatu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 15.10.2022 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-dochodow-podatkowych-gmin-powiatow-i-wojewodztw-na-2023-r> [dostęp: 10.05.2023].

**Tabela 10. Porównanie dochodów miast na prawach powiatu prognozowanych dla 2023 r. w oparciu o przepisy Polskiego Ładu i przepisy wcześniej obowiązujące**

Wyszczególnienie dochodów	Dochody w zł według przepisów:	
	wcześniejszych	znowelizowanych
Subwencja rozwojowa razem	2 693 004 933	-
Przyznana łączna kwota dodatkowego PIT	-	3 436 447 608
Udział w dochodach z PIT	22 652 075 543	22 652 075 543
Udział w dochodach z CIT	4 986 183 040	4 986 183 040
Subwencja ogólna (bez subwencji oświatowej i rezerw)	1 669 614 442	1 717 220 785
Wpłaty MNPP	- 2 275 027 823	- 2 342 616 639
Razem	29 725 850 115	30 449 310 337
<b>Zysk wynikający ze znowelizowanych przepisów</b>	<b>731 352 846</b>	

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Porównanie dochodów na 2023 r. wg obowiązujących i znowelizowanych przepisów – gminy, powiaty, województwa, miasta na prawach powiatu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 15.10.2022 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-dochodow-podatkowych-gmin-powiatow-i-wojewodztw-na-2023-r> [dostęp: 10.05.2023].

Analizując przedstawione przez Ministerstwo Finansów prognozy, można założyć, że w 2023 r. jednostki samorządowe wszystkich szczebli osiągną zyski, wynikające ze znowelizowanych przepisów, tym bardziej, że ewentualne straty poszczególnych samorządów mają zostać pokryte z utworzonej rezerwy. Należy jednak zauważyć, że jest to tylko prognoza i to dotycząca wyłącznie roku 2023, natomiast prognozy wieloletnie, ze względu na ryzyko pojawienia się nieprzewidywalnych uwarunkowań, charakteryzują się ograniczoną sprawdzalnością<sup>22</sup>.

## Podsumowanie

Trudno ocenić rzeczywisty wpływ programu Polski Ład na rozwój jednostek samorządu terytorialnego na etapie jego wprowadzania oraz w okresie przejściowym. Wydaje się jednak, że zdolność JST do rozwoju może zostać istotnie ograniczona ze względu na przeszacowanie części rozwojowej subwencji ogólnej, rekompensującej utratę dochodów

<sup>22</sup> K. Siwek, *Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Analiza celowa nr 5/2022, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe> [dostęp: 10.05.2023].

podatkowych PIT i CIT<sup>23</sup>. Może to mieć negatywny wpływ na realizację zadań bieżących oraz inwestycyjnych samorządu terytorialnego w Polsce. Dostrzegalne są również pozytywne aspekty rozwiązań programowych, umożliwiające większą przewidywalność i stabilność systemu finansowego JST oraz elastyczność budżetów samorządowych.

Należałoby jednak zauważyć, że szczególnie istotnym warunkiem decentralizacji i wynikającej z niej samodzielności jednostek samorządu jest decentralizacja finansów publicznych i zapewnienie samorządowi samodzielności finansowej<sup>24</sup>. Rozwiązania programowe Polskiego Ładu, ograniczające dochody własne samorządu i zwiększające rolę dochodów transferowych, zwiększeniu samodzielności JST nie służą.

## Literatura

- Alińska A., Woźniak B. (red.), *Współczesne finanse publiczne. Ujęcie sektorowe*, wyd. Difin, Warszawa 2019.
- Feliks P., Korolewska M. (red.), *Źródła dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2021, nr 1(65), Biuro Analiz Sejmowych, Wyd. Sejmowe Kancelarii Sejmu.
- Feliks P., Korolewska M. (red.), *Zewnętrzne źródła finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Studia BAS” 2021, nr 4(68), Biuro Analiz Sejmowych, Wyd. Sejmowe Kancelarii Sejmu.
- Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego 2021*, Analizy statystyczne GUS, Warszawa 2022, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2021> [dostęp: 10.05.2023].
- Horbaczewski R., Ojczyk J., *Prezydent podpisał zasady Polskiego Ładu dla samorządów*, Serwis: Prawo.pl 22.10.2021, <https://www.prawo.pl/samorzadz/zalozenia-reformy-finansow-samorzadowych-w-polskim-ladzie> [dostęp: 10.05.2023].
- Izdebski H., *Trzeci etap reformy samorządu terytorialnego. De(Re)centralizacja, postcovid i....?*, Analiza celowa nr 4/2021, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe> [dostęp: 10.05.2023].
- Jak Polski Ład niszczy finanse samorządów*, Serwis: Unia Metropolii Polskich 2.09.2021, <https://metropolie.pl/artykul/jak-polski-lad-niszczy-finanse-samorzadow> [dostęp: 10.05.2023].

<sup>23</sup> D. Wyszowska, A. Wyszowski, *Program „Polski Ład” ...*, op. cit.

<sup>24</sup> H. Izdebski, *Trzeci etap reformy samorządu terytorialnego. De(Re)centralizacja, postcovid i....?*, Analiza celowa nr 4/2021, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe> [dostęp: 10.05.2023], s. 34.

- Kata R., Czudec A., Zając D., Zawora J., *Gospodarka finansowa jednostek samorządu terytorialnego – wybrane zagadnienia*, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2022.
- Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2022, poz. 2267 (tekst ustawy w załączniku).
- Ocena skutków regulacji – ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw*, Ministerstwo Finansów 23.03.2022,  
<https://zpp.pl/storage/library/2022-03/7907777429968c4fd49a90c2fde9d6b8.pdf> [dostęp: 10.05.2023].
- Polski Ład dla samorządów*, Serwis Ministerstwa Finansów 10.09.2021,  
<https://www.podatki.gov.pl/wyjasnienia/polski-lad-dla-samorzadow> [dostęp: 10.05.2023].
- Polski Ład: stabilizacja, wzrost dochodów dla samorządów oraz wiele nowych inwestycji w całym kraju*, Serwis Rzeczypospolitej Polskiej 18.08 2021 r., <https://www.gov.pl/web/polski-lad/polski-lad-stabilizacja-wzrost-dochodow-dla-samorzadow-oraz-wiele-nowych-inwestycji-w-calym-kraju> [dostęp: 10.05.2023]
- Porównanie dochodów na 2023 r. wg obowiązujących i znowelizowanych przepisów – gminy, powiaty, województwa, miasta na prawach powiatu*, Ministerstwo Finansów, Warszawa 15.10.2022 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/wskazniki-dochodow-podatkowych-gmin-powiatow-i-wojewodztw-na-2023-r> [dostęp: 10.05.2023].
- Samorządowe argumenty na „nie” i na „tak” dla ustawy o wsparciu JST*, Serwis Samorządowy PAP, wrzesień 2021 r., <https://samorząd.pap.pl/kategoria/finanse/samorzadowe-argumenty-na-nie-i-na-tak-dla-ustawy-o-wsparciu-jst> [dostęp: 10.05.2023].
- Samorządowcy postulują – relacja z posiedzenia Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego*, Dziennik Warto Wiedzieć, <https://wartowiedziec.pl/legislacja/31-komisja-wspolna-rzadu-i-samorzadu-terytorialnego/65610> [dostęp: 10.05.2023].
- Siwek K., *Realistyczność wieloletniej prognozy finansowej jednostek samorządu terytorialnego*, Analiza celowa nr 5/2022, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe> [dostęp: 10.05.2023].
- Swianiewicz P., *Mechanizm wyrównawczy dochodów JST w Polsce wraz propozycjami zmian*, Analiza celowa nr 2/2021, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe> [dostęp: 10.05.2023].
- Ustawa z 23 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003 r., poz. 1966.

- Ustawa z 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2021 r., poz. 1927.
- Ustawa z 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2021 r., poz. 2105.
- Ustawa z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022 r., poz. 1265.
- Ustawa z 22 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2022 r., poz. 1964.
- Wyszkowska D., Wyszkowski A., *Program „Polski Łąd” a sytuacja finansowa JST*, Analiza celowa nr 3/2022, Centrum Ekspertyzy Lokalnej, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe> [dostęp: 10.05.2023].



## ROZDZIAŁ IX

Krzysztof Czubocho

### KULTURA ORGANIZACYJNA POLSKIEJ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W KONTEKŚCIE POLSKIEJ KULTURY NARODOWEJ (ASPEKTY ANTYEFEKTYWNOŚCIOWE)

**Streszczenie:** *Polska kultura narodowa wpływa zasadniczo na kulturę organizacyjną polskiej administracji oraz na zachowania organizacyjne pracowników i kierownictwa. W Polsce ciągle jeszcze zdarzają się antyefektywnościowe kultury organizacyjne, których podstawowe cechy to: biurokratyczne struktury organizacyjne, niewłaściwy dobór personelu (w tym kadry kierowniczej), wadliwe systemy wynagradzania oraz awansów, niskie morale pracowników oraz rozmiłanie się oczekiwań pracodawców i pracowników. Kierownik w polskiej administracji to nierzadko osoba przypadkowa, pozbawiona zdolności przywódczych i charyzmy. Powyższe problemy obniżają efektywność polskiej administracji demotywując pracowników, którzy postulują zmiany kultury organizacyjnej.*

**Słowa kluczowe:** *kultura, kultura narodowa, organizacja, administracja publiczna, kultura organizacyjna, zarządzanie, przywództwo.*

### **Organizational culture of the Polish public administration in the context of Polish national culture (anti-efficiency aspects)**

**Summary:** *Polish national culture fundamentally influences the organizational culture of the Polish public administration and the organizational behavior of employees and management. In Poland, there still happen to be anti-effective organizational cultures, the basic features of which are: bureaucratic organizational structures, improper selection of personnel (including managerial staff), faulty systems of remuneration and promotions, low employee morale and the mismatch between the expectations of employers and employees. A manager*



*in the Polish administration is often a random person, devoid of leadership skills and charisma. The above mentioned problems reduce the effectiveness of the Polish public administration, demotivating employees who call for changes in the organizational culture.*

**Keywords:** *culture, national culture, organization, public administration, organizational culture, management, leadership.*

## Wprowadzenie

Kultura to zbiór wartości, norm, zwyczajów charakteryzujących dane społeczeństwo. Wzorce kulturowe są przekazywane z pokolenia na pokolenie w drodze socjalizacji. Jednostka przyswaja je sobie głównie przez pierwsze kilkanaście lat życia, nie mając świadomości o przebiegu tego procesu. Normy i wartości kulturowe są zatem zapisane w podświadomości jednostki, a ich zmiana jest praktycznie niemożliwa<sup>1</sup>. W rezultacie kultura narodowa wpływa zasadniczo na kulturę organizacyjną w danym kraju. P. Makin, C. Cooper i Ch. Cox piszą, że „(...) ponieważ organizacje istnieją wewnątrz kultur narodowych, mogą być traktowane jako subkultury”<sup>2</sup>. Jest to podstawowa teza niniejszego opracowania, w oparciu o którą będą prowadzone dalsze rozważania. M.J. Hatch twierdzi, że „narodowe cechy kulturowe można postrzegać jako część sieci znaczeń składających się na kulturę organizacji”<sup>3</sup>. Każda organizacja zmierza w kierunku ukształtowania pracownika zgodnie z własnymi wzorcami, ponieważ właściwa kultura organizacyjna ma zapewnić sukces<sup>4</sup>. W rzeczywistości kultura narodowa zawsze przeważa nad kulturą organizacyjną, decydując w znacznym stopniu o charakterze zachowań pracownika w organizacji (kultura narodowa decyduje o określonym zaprogramowaniu umysłu jednostki). W efekcie przedstawiciele różnych kultur narodowych, pracujący dla tej samej międzynarodowej korporacji, będą przejawiać różne zachowania pomimo tego, że korporacja stara się ich ukształtować w określony sposób<sup>5</sup>. Kultura może sprzyjać sprawnemu funkcjonowaniu organizacji lub obniżać sprawność organizacji<sup>6</sup>. W ten sposób kultura narodowa ma

<sup>1</sup> *Oxford Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, Oxford 2009, s. 152-153.

<sup>2</sup> P. Makin, C. Cooper, Ch. Cox, *Organizacje a kontrakt psychologiczny. Zarządzanie ludźmi w pracy*, PWN, Warszawa 2000, s. 233.

<sup>3</sup> M.J. Hatch, *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 2002, s. 214.

<sup>4</sup> S. Clegg, *Organizational Culture*, w: B.S. Turner (red.), *The Cambridge Dictionary of Sociology*, Oxford University Press, Oxford 2006, s. 425-426.

<sup>5</sup> S.P. Robbins, *Zachowania w organizacji*, PWE, Warszawa 1998, s. 423.

<sup>6</sup> M. Kosterka, *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa 2000, s. 15.

wpływ na wzrost gospodarczy i efektywne funkcjonowanie administracji państwowej. Celem artykułu jest ustalenie w jaki sposób polskie wartości i normy kulturowe wpływają na zachowania organizacyjne w polskiej administracji ze szczególnym uwzględnieniem administracji lokalnej, natomiast efektywne zarządzanie rozwojem regionu pozostaje poza sferą zainteresowania autora.

### **Kultura narodowa w ujęciu teoretycznym**

Każda kultura narodowa posiada trzy poziomy, tzn. różne rodzaje norm i wartości. Poziomy odnoszą się tutaj do stopnia, w jakim można odkryć główne założenia kultury, obserwując zachowania jej członków. Najwyższy poziom tworzą artefakty kulturowe czyli te normy i wartości, które jest najłatwiej zauważyć (język, strój, ceremonie, *savoir-vivre*). Głębiej znajdują się podstawowe wartości i założenia danej kultury. Przykładowo Amerykanie są indywidualistami, a dla Azjatów przynależność do większej grupy ma zasadnicze znaczenie (kolektywizm). Na głębsze warstwy kultury składają się podstawowe wartości i normy danej kultury. Głębsze warstwy kultury można odkryć po dłuższym przebywaniu w danej kulturze<sup>7</sup>. Ogromny wpływ ma tutaj wielowiekowa tradycja oraz religia<sup>8</sup>. W praktyce kultura narodowa wyznacza standardy zachowań w danej sytuacji<sup>9</sup>. Chodzi tutaj nie tylko o komunikację werbalną, ale także o komunikację niewerbalną, np. mowę ciała (gestykulacja, mimika twarzy, spojrzenie, dotyk, dystans fizyczny)<sup>10</sup>.

Amerykanie są pewni siebie, zawsze zadowoleni i nastawieni na osiągnięcie indywidualnego sukcesu. Wynika to z protestanckiej religii oraz nauki o predestynacji. Osoby osiągające sukces zostały widocznie wybrane przez Boga, czyli są predestynowane do osiągnięcia sukcesu i życia wiecznego. Religia protestancka ceni ciężką pracę, w efekcie której człowiek się bogaci. Zupełnie inne nastawienie prezentują Japończycy, którym od najmłodszych lat wpaja się, że są tylko członkami zespołu i powinni znać swoje miejsce w hierarchii. W Japonii nie ma presji na osiągnięcie

<sup>7</sup> Tamże, s. 10-14.

<sup>8</sup> M. Neymann, *Komunikacja werbalna i jej uwarunkowania kulturowe*, w: M. Neymann (red.), *Komunikacja i kultura biznesu w Europie: zagadnienia wybrane*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2005, s. 29-30.

<sup>9</sup> E. Marx, *Przelamywanie szoku kulturowego*, Wyd. Placet, Warszawa 2000, s. 72-74.

<sup>10</sup> D. Szkodny-Ciołek, *Komunikacja niewerbalna a międzykulturowe relacje (nie tylko) biznesowe*, w: M. Neymann (red.), *Komunikacja i kultura biznesu w Europie: zagadnienia wybrane*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2005, s. 65-79.

sukcesu, a najważniejsze stanowiska w państwie i biznesie zarezerwowane są dla przedstawicieli rodów arystokratycznych oraz rodzin szefów przedsiębiorstw. Japońskie społeczeństwo jest zhierarchizowane, a Amerykanie stworzyli społeczeństwo egalitarne. Poważne różnice kulturowe istnieją nawet pomiędzy przedstawicielami narodów europejskich, pomimo tego, że należą oni do kultury Zachodu.

Opierając się na podstawowych wartościach i normach naukowcy wyróżnili kilka rodzajów kultur w skali światowej:

- wysoko i mało kontekstowe (wyszukana lub bezpośrednia komunikacja);
- ceremonialne i nieceremonialne (przywiązywanie wagi do nierówności pomiędzy ludźmi);
- ekspresyjne i powściągliwe (stopień okazywania uczuć);
- protransakcyjne i umiarkowanie pro transakcyjne (położenie nacisku na wykonanie zadania lub dążenie do nawiązania długofalowej współpracy pomiędzy partnerami);
- monochroniczne, umiarkowanie monochroniczne i polichroniczne (stosunek do czasu, punktualności)<sup>11</sup>.

Z punktu widzenia powyższych kryteriów można wyróżnić dwa podstawowe modele organizacji: anglosaski i azjatycki. Anglosasi są bezpośredni, nieceremonialni, umiarkowanie powściągliwi oraz liczy się dla nich wykonanie zadania w określonym czasie (czas to pieniąż). Azjaci są wysokokontekstowi, ceremonialni, powściągliwi, umiarkowanie protransakcyjni i polichroniczni. Z punktu widzenia efektywności organizacji w kulturze Zachodu cenione są zwłaszcza cechy kultury anglosaskiej. Współczesny wolnokonkurencyjny kapitalizm ukształtował się w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych, dlatego anglosaski model kapitalizmu dominuje w teoretycznych rozważaniach w odniesieniu do zasad funkcjonowania organizacji<sup>12</sup>. Jednakże państwa azjatyckie udowodniły, że w ich kręgu kulturowym można także budować efektywne organizacje.

## Kultura organizacyjna w ujęciu teoretycznym

Kultura organizacyjna to zestaw wartości, wierzeń, zachowań, zwyczajów i postaw pozwalających członkom organizacji zrozumieć co jest ważne dla organizacji oraz jak należy się zachowywać w miejscu pracy

<sup>11</sup> R. R. Gesteland, *Różnice kulturowe a zachowania w biznesie*, PWN, Warszawa 1999, s. 18-74.

<sup>12</sup> Ch. Hampden-Turner, A. Trompenaars, *Siedem kultur kapitalizmu*, Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006, s. 27.

(wyznacza zachowania organizacyjne uczestników organizacji)<sup>13</sup>. Kultura organizacyjna decyduje o tzw. zaprogramowaniu umysłu jednostki. W rezultacie „(...) zmienianie kultury – jeśli w ogóle można tego dokonać – jest trudnym i długotrwałym procesem”<sup>14</sup>. Kulturę organizacyjną charakterystyczną dla danej organizacji można opisać poprzez analizę jej wymiarów. Istnieją cztery wymiary kultury organizacyjnej<sup>15</sup>:

- dystans władzy. Pojęcie to oznacza stopień akceptowania nierówności społecznych, a w praktyce jest to dystans pomiędzy pracownikami znajdującymi się na różnych szczeblach hierarchii organizacyjnej. Mały dystans władzy oznacza, że w organizacji panuje egalitaryzm. Podwładni są traktowani jako partnerzy, mogą się swobodnie komunikować z kierownikami, wyrażać swoje opinie, często zwracają się do kierownika na „ty” oraz posiadają dużą swobodę w odniesieniu do wykonywania swoich obowiązków służbowych. Duży dystans władzy oznacza duży dystans pomiędzy kierownikami a podwładnymi, autorytarny styl kierowania oraz małą swobodę dla pracowników (centralizacja, kontrola, nadzór). Mały dystans władzy panuje w Stanach Zjednoczonych, a duży we Francji i państwach azjatyckich;
- indywidualizm i kolektywizm. W kulturach nastawionych na indywidualizm jednostka dąży do osobistego sukcesu, swobodnie wyraża swoje poglądy, a zatrudnienie jest kontraktem jednostki z pracodawcą. Indywidualizm oznacza rywalizację pomiędzy pracownikami, indywidualną inicjatywę, przedsiębiorczość, kalkulację korzyści i nakładów. Kolektywizm opiera się na przedkładaniu dobra grupy ponad indywidualny interes jednostki. Liczy się lojalność wobec grupy. Zatrudnienie opiera się na lojalności pracownika wobec pracodawcy. Indywidualizm charakteryzuje kulturę anglosaską, a kolektywizm kultury azjatyckie;
- kobiecość i męskość. Cechy kobiece to partycypacyjny styl kierowania, empatia, integracja, współpraca i dzielenie się informacjami (nacisk na relacje międzyludzkie). Cechy męskie to presja na robienie kariery, rywalizacja, indywidualizm i napięcie, autorytarny styl kierowania. Kultury męskie to kultury krajów anglosaskich, a kultury kobiece reprezentują kraje skandynawskie;
- unikanie niepewności. Unikanie niepewności oznacza formalizację, przywiązywanie wagi do procedur, punktualność i dokładność. To przewaga przepisów, procedur, standaryzacji zachowań oraz nacisk

<sup>13</sup> R. Griffin, *Fundamentals of Management*, South-Western, Cengage Learning, Mason 2008, s. 51.

<sup>14</sup> P. Makin, C. Cooper, Ch. Cox, *Organizacje a kontrakt psychologiczny. Zarządzanie ludźmi w pracy*, PWN, Warszawa 2000, s. 239.

<sup>15</sup> Powyższa uwaga odnosi się także w pewnym stopniu do kultur narodowych.

na uzyskiwanie wyników. Zgoda na niepewność wiąże się z akceptacją różnic poglądów i odmienności oraz elastycznością innowacyjnością i kreatywnością, nieformalną komunikacją i zmiennymi strukturami organizacyjnymi. Kraje skandynawskie charakteryzują się niskim stopniem unikania niepewności, podczas gdy we Francji nie akceptuje się ryzyka<sup>16</sup>.

Jednym ze wskaźników kultury organizacyjnej jest klimat organizacyjny należący do powierzchniowych warstw kultury organizacyjnej (jest stosunkowo łatwy do zaobserwowania). Wyróżnia się następujące typy klimatu organizacyjnego:

- autorytarny. Charakteryzuje się on nastawieniem na wykonywanie zadań. Kierownicy mocno odczuwają potrzebę władzy, która jest skupiona w jednym ośrodku. Kierownik jest modelem dla podwładnych. Podwładni mają być lojalni i nie mogą zawieść kierownika;
- biurokratyczny. Klimat ten charakteryzuje się naciskiem na przestrzeganie reguł oraz formalizacją. Uczestnicy organizacji zachowują się w sposób asekuracyjny. Przestrzeganie reguł jest ważniejsze niż wykonanie zadań lub właściwe obsłużenie klienta. Często urzędnicy są oskarżani o posługiwanie się procedurami w celu utrudnienia życia obywatelowi. Powstają napięcia pomiędzy biurokratyczną administracją państwa a obywatelami<sup>17</sup>;
- towarzyski. Polega na nastawieniu na zaspokojenie potrzeb pracowników. Integracja zespołu i dobre stosunki koleżeńskie są ważniejsze niż cele i zadania organizacji;
- innowacyjny. Pozycja pracownika w organizacji zależy przede wszystkim od wiedzy i umiejętności. Pracownicy powinni być dobrze wykształceni, energiczni, twórczy i zmotywowani.

Badania wykazały, że organizacje o największej efektywności powinny się charakteryzować klimatem innowacyjnym z elementami klimatu autorytarnego i towarzyskiego<sup>18</sup>. Należy także dodać, że nie istnieje idealny wzorzec kultury organizacyjnej właściwy dla każdej organizacji. Ponadto w ramach organizacji istnieją subkultury, np. w ramach działów przedsiębiorstwa<sup>19</sup>. Niemniej jednak można określić jakie cechy kultury organizacyjnej będą sprzyjały jej efektywności, a jakie będą decydowały o powstaniu antyefektywnościowej kultury organizacji.

<sup>16</sup> G. Hofstede, *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, PWE, Warszawa 2000, s. 61-214.

<sup>17</sup> A. Giddens, *Sociology*, Polity Press, Cambridge 2006, s. 643-646.

<sup>18</sup> B. Kozusznik, *Zachowania człowieka w organizacji*, PWE, Warszawa 2002, s. 233-234.

<sup>19</sup> R. Griffin, *Fundamentals of Management*, op. cit., s. 51-52.

W zakresie administracji elementy wpływające na jej kulturę i odróżniające od kultury w biznesie to:

- sformalizowany charakter, hierarchiczność, nikły związek pomiędzy wynikami pracy a wynagrodzeniem pracownika;
- mniejsza autonomia kierownika w zakresie zarządzania personelem, co wywołuje mniejszą motywację, większą awersję do podejmowania ryzyka oraz mniejszą innowacyjność;
- relacje interesanta z urzędem na zasadzie wymuszonej przez przepisy prawa (zależność od urzędnika, który nie jest zainteresowany przyciąganiem interesantów). Mała motywacja urzędnika w zakresie promowania wizerunku urzędu<sup>20</sup>.

### **Specyfika polskiej kultury narodowej i jej oddziaływanie na kulturę organizacyjną administracji publicznej**

Polska kultura narodowa jest wynikiem zaszczości historycznych (kształtowała się przez setki lat). Jednym z jej aspektów są utrzymujące się relikty stosunków folwarczno-pańszczyźnianych, czyli podział na elitę z wielkich miast (wcześniej szlachtę) i „lud” z polski lokalnej czyli dawnych chłopów. Ta spuścizna występuje wciąż w polskich organizacjach w postaci wodzowskiego i autorytarnego szefa oraz biernych pracowników<sup>21</sup>. Inna determinanta zachowań Polaków wiąże się z oszukiwaniem władzy, co było nawet chwalebne w okresie komunizmu. Polska kultura narodowa w znacznej mierze determinuje funkcjonowanie polskiej administracji. Cechy polskiej kultury narodowej i organizacyjnej znajdują swoje odzwierciedlenie w funkcjonowaniu polskiej administracji oraz zachowaniach organizacyjnych pracowników. W tym kontekście negatywne aspekty funkcjonowania polskiej administracji przedstawiają się następująco:

- oparcie kultury organizacyjnej na biurokratycznym modelu struktury organizacyjnej Webera. Weberowski typ idealny biurokracji i jej struktura organizacyjna w praktyce charakteryzują się hierarchią, specjalizacją, dokumentacją w formie pisemnej, ścisłym określeniem zakresu obowiązków, podporządkowaniem i subordynacją, komunikowaniem z góry w dół oraz stosunkami pomiędzy przełożonymi a podwładnymi polegającymi na wydawaniu poleceń i składaniu

<sup>20</sup> L. Młodzik, *Kultura organizacyjna w instytucji publicznej*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Maximus Primus, Zielona Góra 2014, s. 69-70.

<sup>21</sup> A. Chwałba, W. Harpula, *Cham i Pan. A nam, prostym, zewsząd nędzca?*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2022, s. 163.

sprawozdań z wykonanych zadań<sup>22</sup>. W praktyce polskiej administracji liczy się starszeństwo i hierarchia, czyli awanse i podwyżki przyznaje się nie według zasług pracownika, ale według stażu pracy. Duży stopień formalizacji oznacza, że istnieje spora różnica statusu pomiędzy pracownikami różnych szczebli organizacyjnych. Kierownicy żądają szacunku dla swojej osoby, czyli zwracania się do siebie przez „pan” oraz wymieniają swoich tytułów i stanowisk. Brakuje swobodnej komunikacji pomiędzy szefem a podwładnym<sup>23</sup>;

- problemy z doбором właściwego personelu. Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez Z. Dolewską na wybranym przykładzie urzędu „w badanym urzędzie wystąpiło szereg błędów i ułomności w poszczególnych etapach procesu zarządzania zasobami ludzkimi”, a „warunki konkursów na wolne stanowiska urzędnicze (w tym szczególnie kierownicze), tj. określenie niezbędnych wymagań i wymagań dodatkowych są ustalane pod konkretne osoby, ubiegające się o pracę w urzędzie”<sup>24</sup>. W rezultacie znaczny odsetek pracowników polskiej administracji to ludzie przypadkowi, ponieważ nawet w biznesie w Polsce w pewnym zakresie funkcjonują takie praktyki<sup>25</sup>. Wielu kierowników dodatkowo nie ma odpowiedniej wiedzy i kwalifikacji pozwalających ocenić kwalifikacje kandydata do pracy. Właściwe osoby są często odrzucane w procesie selekcji, a niewłaściwe zatrudniane. W polskiej administracji nie korzysta się z usług profesjonalnych agencji rekrutacyjnych, chociaż koszty z tym związane zwróciłyby się stosunkowo szybko<sup>26</sup>. Pracownicy to najważniejszy zasób każdej organizacji. Błędy popełniane w zakresie przepływu pracowników wpływają zatem zasadniczo na kondycję polskiej administracji;
- brak właściwych systemów motywacyjnych. W tym zakresie Z. Dolewska stwierdza:  
system motywacyjny w analizowanym urzędzie praktycznie nie istnieje w sensie formalnym. Brak w tym względzie proceduralnych uregulowań wewnętrznych. Pracownicy zatrudnieni na stanowiskach kierowniczych, a zwłaszcza osoby pełniące obowiązki kierownika

<sup>22</sup> B. Dobek-Ostrowska, *Podstawy komunikowania społecznego*, Wyd. Astrum, Wrocław 2004, s. 116-117.

<sup>23</sup> K. Czubochoa, *Unijne i krajowe uwarunkowania funkcjonowania administracji publicznej w Polsce po 1989 r. w świetle dorobku socjologii*, w: K. Trembicka, B. Petrecka, K. Rejman, *Europa wobec współczesnych zagrożeń*, Wydawnictwo PWSTE, Jarosław 2016, s. 184.

<sup>24</sup> Z. Dolewska, *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź – Warszawa 2017, s. 118-119.

<sup>25</sup> *Zarządzanie zasobami ludzkimi*, T. Pomianek (red.), Wyższa Szkoła Informatyki

<sup>i</sup> Zarządzania, Rzeszów 2000, s. 139.

<sup>26</sup> M. Suchar, *Rekrutacja i selekcja personelu*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2003, s. 55-57.

lub dyrektora starają się postępować zgodnie z wolą prezydenta miasta (kierownika urzędu), bowiem chcą zajmować kierownicze stanowiska możliwie jak najdłużej. Zamiast spójnego systemu motywacyjnego, w urzędzie mamy do czynienia raczej ze zbiorem luźnych, nieskojarzonych rozwiązań organizacyjnych i finansowych, z silnym wpływem czynnika pozaekonomicznego (politycznego)<sup>27</sup>;

- niewłaściwe systemy wynagradzania i podziału pracy pomiędzy pracowników. Wydajny pracownik musi czuć, że jego wynagrodzenie odpowiada jego wkładowi pracy, także w porównaniu z innymi pracownikami<sup>28</sup>. Jeżeli dochodzi do zastosowania pozamerytorycznych kryteriów przy zatrudnianiu, w konsekwencji funkcjonują w urzędzie dwie kategorie pracowników „swoi” i „z ulicy”. Wskazane dwie kategorie pracowników funkcjonują na różnych zasadach. Poczucie niesprawiedliwości pogarsza morale pracowników oraz wpływa niekorzystnie na ich motywację i efektywność<sup>29</sup>;
- problemy z awansami i kadrą kierowniczą. W polskich organizacjach szczególną rolę odgrywają kontakty. Osoby ustosunkowane oraz ze znacznym stażem pracy są awansowane, a w administracji istotną rolę odgrywa również przynależność partyjna. W tej sprawie Z. Dolewska pisze: „ponadto, z niejawnych informacji pozyskanych w urzędzie wynika, że niektórzy tzw. preferowani kandydaci otrzymują przed rozmową kwalifikacyjną pytania, które zostaną im zadane, a nawet w nielicznych przypadkach – odpowiedzi na te pytania”<sup>30</sup>. Pracownicy mający odpowiednie kwalifikacje i predyspozycje mogą być w polskich warunkach pomijani przy awansach<sup>31</sup>. Efektem jest syndrom szefa bez charyzmy i zdolności przywódczych, który wymusza posłuszeństwo represjami;
- niskie morale pracowników. Spuścizna komunizmu powoduje, że Polacy są skłonni do korupcji, intryganctwa, załatwiania wszystkiego, oszukiwania, knucia i manipulacji. Przejawiają brak inicjatywy, a praca zawodowa ma dla nich niską wartość. Pracownik jest bierny i czeka na polecenie szefa, którego stara się oszukać, o ile to tylko możliwe. Szef nie jest partnerem polskiego pracownika<sup>32</sup>. Typowy pracownik chce „zrobić swoje” i jak najszybciej opuścić urząd. W warunkach braku miejsc pracy umysłowej w Polsce prowincjonalnej i strachu

<sup>27</sup> Z. Dolewska, op. cit., s. 119.

<sup>28</sup> S.P. Robbins, *Zachowania w organizacji*, op. cit., s. 108.

<sup>29</sup> K. Czubocho, op. cit., s. 184.

<sup>30</sup> Z. Dolewska, op. cit., s. 113.

<sup>31</sup> P. Falenta, *Etyka urzędnika – założenia a rzeczywistość. Próba oceny na tle wybranych regulacji etycznych*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, nr 41(22), s. 51, 43-56.

<sup>32</sup> A. Murdoch, *Współpraca z cudzoziemcami w firmie*, op. cit., s. 105-107.



przed zwolnieniem z pracy inni zatrudnieni nie są partnerami, ale konkurentami czy nawet wrogami<sup>33</sup>;

- rozmijanie się oczekiwań pracowników i pracodawców. W polskich organizacjach stosunki pomiędzy kierownictwem a pracownikami nie są oparte na partnerstwie i współpracy. Dominuje nastawienie typu „my” i „oni”. W rezultacie pracownik nie jest zainteresowany ani powodzeniem organizacji, ani oszczędzaniem. Kierownictwo uważa podwładnych za leniwych kombinatorów, których trzeba przymuszać do wydajnej pracy poprzez wzmożony nadzór i ewentualnie karanie.

Podsumowując polską kulturę organizacyjną, polską administrację charakteryzuje m.in. kult hierarchii, starszeństwa i władzy (ceremonialność), formalizacja, przyzwolenie dla korupcji, intrygantwo, załatwianie wszystkiego, przywiązanie do źle pojętej równości (wszyscy mamy takie same żołądki oraz zawiść w stosunku do ambitnych jednostek, którym powiodło się w życiu), małe uznanie dla profesjonalizmu, oszukiwanie władzy, brak inicjatywy (bierność), wyuczona bezradność, niska wartość pracy, brak umiejętności współpracy<sup>34</sup>. Z punktu widzenia wymiarów kultury narodowej cechy charakterystyczne polskiej kultury narodowej to: wysoki stopień unikania niepewności, wysoki stopień męskości, indywidualizmu i duży dystans władzy oraz powszechność autokratycznego wzorca kierowania<sup>35</sup>. W zakresie klimatu organizacyjnego w polskich organizacjach bardzo popularny jest klimat biurokratyczny i autorytarny. Część wzorców zachowań polskiej kultury narodowej nie przystaje do nowoczesnych koncepcji zarządzania w ramach gospodarki opartej na wiedzy i rolach innowacyjnych pracowników. W zachodnich nowoczesnych organizacjach najnowsze tendencje w zakresie zarządzania zmierzają do budowania zespołów i identyfikacji pracownika z firmą<sup>36</sup>. W polskich warunkach realizacja tych celów jest utrudniona ze względu na normy i wartości polskiej kultury narodowej i kultury organizacyjnej. Trzeba z drugiej strony dodać, że silną stroną polskiej kultury organizacyjnej jest możliwość współpracy zarówno z przedstawicielami kultur Zachodu, jak też Wschodu, w związku z jej charakterem jako kultury łączącej pewne cechy kultur Zachodu i Wschodu. Dystans kulturowy w stosunku do obydwu wspomnianych kręgów kulturowych jest mniejszy niż dystans pomiędzy kulturami Zachodu a kulturami azjatyckimi.

<sup>33</sup> K. Czubocho, op. cit., s. 184.

<sup>34</sup> A. Murdoch, *Współpraca z cudzoziemcami w firmie*, Wyd. Poltext, Warszawa 1999, s. 105-107.

<sup>35</sup> B. Kożuszniak, *Zachowania człowieka w organizacji*, op. cit., s. 236-245.

<sup>36</sup> A. Giddens, *Sociology*, op. cit., s. 669.

## Władza w polskiej administracji publicznej

Według najnowszych standardów zachodnich kierownik powinien być charyzmatycznym przywódcą, tzn. osobą posiadającą zdolności przywódcze oraz interpersonalne. Pracownicy powinni wypełniać polecenia kierownika ze względu na to, że go cenią, a nie ze strachu (kierownik powinien mieć autorytet nieformalny)<sup>37</sup>. O kulturze organizacji decyduje właśnie kierownictwo, które wyznacza standardy zachowań. Szczególne znaczenie ma tutaj założyciel organizacji<sup>38</sup>. W dużej mierze decydująca jest osobowość prezydenta, burmistrza czy wójta jako menedżera publicznego, który powinien promować otwarcie na ryzyko, samodzielność, asertywność, adaptacyjność<sup>39</sup>. Według I. Seredochy:

Kultura proefektywnościowa preferuje wysoki poziom zaangażowania w realizację celów organizacji, identyfikuje z miejscem pracy, tworzy sprzyjające warunki do ciągłego uczenia się, promuje wspólne rozwiązywanie problemów i usprawnianie procesów. W kulturze tej kierownicy traktują swoich podwładnych jak pełnoprawnych współpracowników, a pracownicy widzą w swoich przełożonych przywódców, do których mają zaufanie i których darzą szacunkiem<sup>40</sup>.

Cechy polskiej kultury narodowej wpływają też na sposób sprawowania władzy w polskich organizacjach. Jak w tym kontekście prezentują się kierownicy w polskiej administracji? Kierownictwo charakteryzuje się m.in. następującymi cechami:

- kultura hierarchii, władzy i formalizacji. Kadry kierownicze w polskiej administracji wyobrażają sobie, że stoją wyżej w hierarchii niż szeregowi pracownicy, dlatego domagają się uznania i szacunku. Do kierownika należy zwracać się w sposób uniżony, wymieniając jego wszystkie tytuły. Dobrze widziana jest wiernopoddańczość i nadszkalowanie. Kierownik uważa, że jest swego rodzaju panem zawodowego życia podwładnego. Pracownik jest pionkiem w jego rękach; jest od szefa zupełnie zależny. Efektem jest brak możliwości swobodnego wyrażania swoich poglądów przez pracowników, a w konsekwencji brak jakiegokolwiek opozycji i alternatywnego myślenia w organizacji. Taka sytuacja jest dla organizacji szczególnie niebezpieczna,

<sup>37</sup> S.P. Robbins, *Zachowania w organizacji*, op. cit., s. 258-263.

<sup>38</sup> A. Kostera, *Zarządzanie personelem*, op. cit., s. 16-17; A. Murdoch, *Współpraca z cudzoziemcami w firmie*, op. cit., s. 97.

<sup>39</sup> M. Siemieński, K. Krukowski, *Kultura organizacyjna urzędów miast w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 4(76), s. 121-134.

<sup>40</sup> I. Seredocha, *Kierunki zmian w kulturze organizacyjnej jednostek administracji samorządowej: oczekiwania pracowników samorządowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2013, nr 108, s. 268.

ponieważ w dłuższym okresie prowadzi do braku innowacyjności oraz trudności w przystosowywaniu się do zmiennego otoczenia. Tymczasem modelowo kierownik powinien być partnerem podwładnego i dawać mu poczucie siły. Kierownik nie stoi wyżej w hierarchii, ale jest przewodnikiem dla pracowników wyznaczając kierunki rozwoju organizacji<sup>41</sup>;

- posługiwanie się autorytetem formalnym i represją. Polscy kierownicy są często osobami przypadkowymi, bez charyzmy i zdolności przywódczych. W związku z tym kierując organizacjami są zmuszeni polegać na autorytecie formalnym oraz wymuszać posłuszeństwo podwładnych strachem i represjami. Wiąże się to z autorytarnym stylem kierowania. Tymczasem, jak wskazuje R. Griffin, przywództwo polega na wpływaniu na zachowania członków organizacji bez użycia przymusu<sup>42</sup>. O stan psychiczny i zdrowie pracownika się nie dba, ponieważ wychodzi się z założenia, że zawsze można znaleźć zastępstwo, a wynik finansowy w administracji nie ma tak dużego znaczenia jak w biznesie<sup>43</sup>;
- układy oraz syndrom kadry kierowniczej nieprzystosowanej do funkcjonowania w zglobalizowanej gospodarce opartej na wiedzy. Przeciętny polski kierownik to osoba w wieku powyżej 50 lat. Dla osób w takim wieku problemem stały się gwałtowne przemiany otoczenia organizacji mające miejsce na przestrzeni ostatnich 20 lat. Gwałtowna modernizacja Polski w tym okresie, wywołana siłami globalizacji, stanowi dla pięćdziesięciolatków zagrożenie. Zazwyczaj nie są oni w stanie przystosować się do nowego świata, ponieważ swoje najlepsze lata mają już poza sobą. Kierownicy nie znają języków obcych, mają trudności z przystosowaniem się do informatyzacji organizacji, a ich wykształcenie już się zdezaktualizowało. Stąd bierze się autorytarny styl kierowania oraz otaczanie się przeciętnymi podwładnymi;
- zachowanie właściciela. Kierownicy nagminnie zachowują się jakby byli właścicielami jednostek lub instytucji, którymi zarządzają. Tymczasem z punktu widzenia zarządzania są oni tylko pracownikami wynajętymi do zarządzania. Ich władzę nad podwładnym ograniczają przepisy prawa;
- etykietowanie podwładnych. Etykietowanie czyli klasyfikowanie to przywilej stojących wyżej w hierarchii. Silniejsi etykietują słabszych. Zgodnie z dorobkiem zarządzania to właśnie na kierowniku spoczywa odpowiedzialność za stworzenie optymalnych warunków pracy dla pracowników. Pracownik powinien być odpowiednio wynagradzany

<sup>41</sup> K. Czubocho, op. cit., s. 185.

<sup>42</sup> R. Griffin, *Fundamentals of Management*, op. cit., s. 324.

<sup>43</sup> K. Czubocho, op. cit., s. 185.

i motywowany oraz utrzymywany w stanie zdrowia psychicznego. Kierować należy poprzez pozytywne wzmocnienie czyli zachęty, a nie represje i etykietowanie. Nie ma leniwych pracowników. Są tylko pracownicy źle motywowani lub pracujący na stanowiskach pracy niedostosowanych do swoich predyspozycji zawodowych. Jeżeli pracownicy źle wykonują swoje obowiązki, widocznie kierownik jest niewydolny. Przerzucanie winy na podwładnych może być wygodne dla kierownika, ale nie uzdrowi organizacji. Polscy kierownicy wierzą nagminnie w teorię X McGregora, tzn. uważają, że pracownik jest z natury leniwy, brakuje mu motywacji i inicjatywy, dlatego należy wymuszać wydajną pracę kontrolami, straszeniem i represjami. Zadaniem kierownika jest także wyeliminowanie z miejsca pracy takich zjawisk jak mobbing i molestowanie. Tymczasem zdarza się, że to właśnie kierownictwo mobbinguje podwładnych<sup>44</sup>;

- niewłaściwa motywacja czyli zarządzanie poprzez negatywne bodźce. Zgodnie z uznanymi osiągnięciami zarządzania to właśnie kierownik decyduje o wydajności podwładnych. Niestety nader często pracownik awansujący na stanowisko kierownicze zmienia się diametralnie, stając się rodzajem policjanta. Kierownik patrzy innym na ręce, doszukuje się w nich wad oraz uważa za oszustów. Ogólnie rzecz biorąc wzmacnia nadzór i kontrolę<sup>45</sup>. Taka postawa wywołuje wrogie nastawienie pracowników do kierownika oraz brak woli współpracy z szefem. Kierownik mający predyspozycje przywódcze szuka w pracownikach cech pozytywnych, które stara się wzmocnić. Tracenie czasu na roztrząsanie niepowodzeń pracowników lub ich cech negatywnych nie ma większego sensu. Kierownik powinien skupiać się na odnajdywaniu i sposobach rozbudzenia talentów pracowników. Powinien dawać im poczucie siły i oczekiwać tego, co najlepsze. Jest to możliwe tylko wtedy kiedy wierzy się, że podwładni mają dobre intencje. Kiedy pracownicy czują, że kierownik tak właśnie ich widzi, będą się starali spełnić powyższe oczekiwania. Z kolei przypisywanie pracownikom najgorszych cech prowadzi do tego, że rzeczywiście takie cechy się u nich ujawniają. Praktyczne doświadczenia związane z budowaniem firm amerykańskich wskazują, że największe sukcesy osiągnęły firmy kierowane przez ludzi mających wiarę w pracowników, traktujących pracowników jako partnerów, którym pomaga się osiągnąć osobisty sukces starając się odkryć i rozwinąć ich talenty<sup>46</sup>. Nie oznacza to bycia słabym kierownikiem

<sup>44</sup> K. Czubocho, op. cit., s. 185.

<sup>45</sup> A.L. McGinnis, *Sztuka motywacji*, Oficyna Wydawnicza „Vocatio”, Warszawa 1994, s. 22.

<sup>46</sup> A.L. McGinnis, op. cit., s. 22-23.

(tak myśli nieudolny kierownik). Zarządzanie poprzez pozytywne bodźce trzeba łączyć z wysoko ustawioną poprzeczką. Z powyższych rozważań wypływa następujący wniosek: kierownik powinien być dobrym psychologiem, czyli posiadać zdolności interpersonalne. Dla szeregowego pracownika takie zdolności to tylko 10% sukcesu (reszta to wiedza techniczna). Dla kierownika średniego szczebla zdolność porozumienia się z innymi ludźmi to 50% sukcesu, a o sukcesie dyrektora firmy w 90% decydują zdolności interpersonalne<sup>47</sup>;

- kierownik zazdrosny o informację oraz chęć załatwienia wszystkiego osobiście. Wielu kierowników nie dzieli się informacjami z podwładnymi w celu zachowania dla siebie jak największej władzy. Bez swobodnej wymiany informacji współczesna organizacja nie może sprawnie działać. Kierownik powinien się skupić na sprawach najważniejszych dla firmy, a zadania mniej istotne delegować. Zarządzanie nie może być skuteczne, gdy kierownik chce wszystko sam załatwić oraz kontrolować szczegółowo działalność całej organizacji;
- inne negatywne cechy kierowników polskiej administracji to przekonanie o własnej nieomyślności, nietolerancja odmiennych poglądów, otaczanie się pochlebcami, brak inwencji i indywidualizmu, szafowanie zdrowiem i życiem podwładnych oraz brak poczucia humoru<sup>48</sup>. Odnosnie przekonania o własnej nieomyślności kierownik powinien przyznać, że wielu pracowników ma większe doświadczenie i wiedzę w określonych dziedzinach<sup>49</sup>. Nie oznacza to, że w ten sposób jego autorytet zostaje umniejszony. Kierownik ma się zajmować wytyczaniem kierunku rozwoju organizacji, natomiast kwestie bardziej szczegółowe można powierzać podwładnym w ramach przekazywania kompetencji. Ścieranie się różnych poglądów w organizacji jest zjawiskiem pozytywnym, chyba, że mamy do czynienia z konfliktem dysfunkcyjnym, czyli celem stron konfliktu jest zniszczenie przeciwnika. W wyniku konfliktu mogą się rodzić nowe pomysły i rozwiązania problemów. W związku z tym brak tolerancji dla odmiennych poglądów jest szkodliwy dla organizacji. Charyzmatyczny przywódca nie szuka poklasku<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> A.L. McGinnis, op. cit., s. 16.

<sup>48</sup> Cechy te podaje A. Wajda uważając je za cechy antyprzywódcze. A Wajda, *Organizacja i zarządzanie*, PWE, Warszawa 2003, s. 175-176.

<sup>49</sup> A.L. McGinnis, op. cit., s. 16.

<sup>50</sup> K. Czubocho, *Ocena funkcjonowania polskiej administracji publicznej po 1989 r. (wybrane zagadnienia)*, w: Y. Pachkovskyy, B. Petrecka, K. Czubocho (red.), *Wybrane wyzwania w administracji*, Wyd. PWSTE, Jarosław 2022, s. 86-87.

Jak już wskazano, polska kultura narodowa nie zawsze sprzyja efektywności organizacji, ponieważ polscy pracownicy charakteryzują się szeregiem negatywnych cech. W tym kontekście warto wskazać, że częstym zjawiskiem jest wzmocnienie tych cech poprzez nieumiejętne zarządzanie organizacjami przez kadry kierownicze w administracji publicznej. Zadaniem kierownictwa jest likwidowanie negatywnych zjawisk występujących w organizacjach, tymczasem częstym zjawiskiem jest ich wzmocnienie (o kulturze organizacji decyduje przede wszystkim kierownictwo). Zatrudnieni w administracji dosyć często prezentują postawy związane z modelem pracownika defensywnego, są nastawieni negatywnie do swoich organizacji, nie identyfikują się z nimi także z powodu wadliwych standardów zarządzania (syndrom przypadkowego kierownika zarządzającego poprzez bodźce negatywne). Pracownicy postulują przyznanie im większej samodzielności i odpowiedzialności w wykonywaniu zadań. Chcieliby pracować zgodnie z modelem pracownika ofensywnego w ramach kultury proefektywnościowej. Postulują docenienie profesjonalistów, odbiurokratyzowanie urzędów i uelastycznienie pracy urzędów. Potwierdzają potrzebę zmian w kulturze organizacyjnej. Niestety widzą w tym zakresie pewne bariery po stronie kierownictwa<sup>51</sup>. W takiej sytuacji trudno o zmianę kultury organizacyjnej skoro, jak piszą S. Cichoń i I. Turek, „zmiana kultury organizacyjnej nie dokona się, jeśli pracownicy nie dostrzegają jej sensu i korzyści dla organizacji i siebie jako jednostek, realizujących własne cele w ramach organizacji”<sup>52</sup>.

## Podsumowanie

Przyjęcie z formalnego punktu widzenia zachodnich standardów prawnych i etycznych w odniesieniu do struktur administracyjnych nie oznacza, że polska administracja publiczna funkcjonuje na takich samych zasadach jak to ma miejsce w uznanych zachodnich demokracjach. Decydują o tym względy kulturowe. Każda jednostka jest zaprogramowana kulturowo i jej zachowania organizacyjne są wyznaczone w dużym stopniu przez standardy kulturowe, niezależnie od promowanej przez organizację kultury organizacyjnej i środowiska prawnego. Zmiana tkwiących w podświadomości człowieka wzorców kulturowych jest praktycznie niemożliwa na przestrzeni jednego pokolenia. Przykładowo można tu wskazać

<sup>51</sup> I. Seredocha, op. cit., s. 269-271.

<sup>52</sup> S. Cichoń, I. Turek, *Wpływ kultury organizacyjnej na skuteczne zarządzanie w administracji publicznej*, w: „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, t. 18, z. 11: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, M. Wojciechowski, Z. Patora-Wysocka (red.), Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź – Warszawa 2017, s. 238.

na zakorzeniony w polskiej kulturze organizacyjnej model wodzowskiego i autorytarnego szefa oraz biernych pracowników, który jest wynikiem wzorców wyniesionych z polskiej kultury narodowej.

Negatywne zjawiska w zakresie kultury organizacyjnej polskiej administracji mogą się odnosić do relacji między pracownikami, stosunku kierownictwa do pracowników lub nastawienia do klienta administracji. Występują one w różnym nasileniu w Polskich urzędach, ponieważ każda organizacja ma własną kulturę organizacyjną. Jak wskazano dużo zależy od kierownictwa. Dają się jednak zauważyć pewne prawidłowości. W sferze budżetowej rachunek ekonomiczny ma ograniczone znaczenie. Zatrudnianie niewłaściwych pracowników w administracji wywołuje negatywne konsekwencje społeczne, ale trudno jest określić konkretne straty. Niewątpliwie jednak problemy z właściwą obsadą personelu pociągają za sobą konkretne koszty w postaci utraty wizerunku jednostki oraz podważenia legitymizacji całego systemu demokratycznego w skali krajowej. Niewłaściwy klimat organizacyjny w urzędzie powoduje generalne zniechęcenie pracownika do pracy i niepotrzebny stres. W części urzędów administracji wciąż występuje antyefektywnościowa kultura organizacyjna oraz negatywna motywacja uczestników organizacji. Wskazane zjawiska wpływają niekorzystnie na efektywność polskiej administracji oraz na tempo wzrostu gospodarczego w Polsce. Wadliwe zarządzanie zmniejsza motywacje pracowników. Presja i strach przed zwolnieniem z pracy wpływa niekorzystnie na stan psychiczny zatrudnionych. Według badań przeprowadzonych w amerykańskich firmach stres związany z możliwością zwolnienia z pracy wywołuje zmniejszoną efektywność pracy u 88% pracowników, natomiast 16-19% pracowników sabotuje działania organizacji<sup>53</sup>. Pracownicy polskiej administracji postulują zmianę kultury organizacyjnej administracji poprzez jej uelastycznienie, odbiurokratyzowanie oraz docenienie profesjonalistów, także poprzez przyznanie im większej swobody w wykonywaniu zadań.

Przedstawione negatywne aspekty funkcjonowania administracji publicznej nie oznaczają, że w ciągu ostatnich trzech dekad nie miały miejsca pozytywne zmiany. Do urzędów administracji wkracza coraz młodsza kadra kierownicza z odpowiednim wykształceniem. W zakresie wizerunku ocena funkcjonowania administracji przez Polaków stale się poprawia od 2003 r. Rozwiązano w zasadzie problem jakości obsługi klienta w urzędach. Wysokie standardy są szczególnie widoczne w większych ośrodkach miejskich (ponad 100 tys. mieszkańców), gdzie kadra zarządzająca jest wykształcona i świadoma celów, które zamierza osiągnąć. Dążąc do urynkwienia administracji i wprowadzenia wzorców zaczerpniętych z biznesu

<sup>53</sup> J. Pfeffer, *Lay off the Layoffs*, „Newsweek” 2010, February 15, s. 24.

administracja stara się realizować oczekiwania klientów. Sytuacja na rynku pracy także wymusza poprawę standardów polskiej administracji. Niż demograficzny, zapotrzebowanie na siłę roboczą w biznesie i odpływ pracowników do bogatych państw Zachodu zmniejsza atrakcyjność zatrudnienia w administracji i wymusza poprawę standardów zarządzania. Z drugiej strony ten stan rzeczy może powodować negatywne podejście do zawodu w kontekście lepszych warunków zatrudnienia oferowanych przez biznes w większych miastach.

## Literatura

- Cichoń S., Turek I., *Wpływ kultury organizacyjnej na skuteczne zarządzanie w administracji publicznej*, w: „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2017, t. 18, z. 11: *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, M. Wojciechowski, Z. Patora-Wysocka (red.), Wydawnictwo Społecznej Akademii Nauk, Łódź – Warszawa 2017, s. 238.
- Clegg S., *Organizational Culture*, w: B.S. Turner (red.), *The Cambridge Dictionary of Sociology*, Cambridge University Press, Cambridge-New York 2006.
- Czubocha K., *Ocena funkcjonowania polskiej administracji publicznej po 1989 r. (wybrane zagadnienia)*, w: Y. Pachkovskyy, B. Petrecka, K. Czubocha (red.), *Wybrane wyzwania w administracji*, Wyd. PWSTE, Jarosław 2022, s. 83-96.
- Czubocha K., *Unijne i krajowe uwarunkowania funkcjonowania administracji publicznej w Polsce po 1989 r. w świetle dorobku socjologii*, w: K. Trembicka, B. Petrecka, K. Rejman, *Europa wobec współczesnych zagrożeń*, Wydawnictwo PWSTE, Jarosław 2016, s. 175-186.
- Dobek-Ostrowska B., *Podstawy komunikowania społecznego*, Wyd. Astrum, Wrocław 2004.
- Dolewska Z., *Nieprawidłowości w zarządzaniu zasobami ludzkimi w samorządzie na przykładzie urzędu miasta*, w: M. Wojciechowski, Z. Patora-Wysocka (red.), *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Wydawnictwo społecznej Akademii Nauk, Łódź – Warszawa 2017, s. 105-122.
- Falenta P., *Etyka urzędnika – założenia a rzeczywistość. Próba oceny na tle wybranych regulacji etycznych*, „Studenckie Zeszyty Naukowe” 2019, nr 41(22), s. 43-56.
- Gesteland R., *Różnice kulturowe a zachowania w biznesie*, PWN, Warszawa 2000.
- Giddens A., *Sociology*, Polity Press, Cambridge 2006.
- Griffin R., *Fundamentals of Management*, South-Western, Cengage Learning, Mason 2008.
- Hampden-Turner Ch., Trompenaars A., *Siedem Kultur kapitalizmu*, Wyd. Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2006.



- Hatch M.J., *Teoria organizacji*, PWN, Warszawa 2002.
- Hofstede G., *Kultury i organizacje. Zaprogramowanie umysłu*, PWE, Warszawa 2000
- Kostera M., *Zarządzanie personelem*, PWE, Warszawa 2000.
- Kożusznik B., *Zachowania człowieka w organizacji*, PWE, Warszawa 2002.
- Makin P., Cooper C., Cox Ch., *Organizacje a kontrakt psychologiczny. Zarządzanie ludźmi w pracy*, PWN, Warszawa 2000.
- Marx E., *Przełamywanie szoku kulturowego*, Wyd. Placet, Warszawa 2000.
- McGinnis A.L., *Sztuka motywacji*, Oficyna Wydawnicza „Vocatio”, Warszawa 1994.
- Młodzik L., *Kultura organizacyjna w instytucji publicznej*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Maximus Primus, Zielona Góra 2014.
- Murdoch A., *Współpraca z cudzoziemcami w firmie*, Wyd. Poltext, Warszawa 1999.
- Neymann M., *Komunikacja werbalna i jej uwarunkowania kulturowe*, w: M. Neymann (red.), *Komunikacja i kultura biznesu w Europie: zagadnienia wybrane*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2005.
- Oxford Dictionary of Sociology*, J. Scott, G. Marshall (red.), Oxford University Press, Oxford 2009.
- Pfeffer J., *Lay off the Layoffs*, „Newsweek” 2010, February 15.
- Robbins S.P., *Zachowania w organizacji*, PWE, Warszawa 1998.
- Seredocha I., *Kierunki zmian w kulturze organizacyjnej jednostek administracji samorządowej: oczekiwania pracowników samorządowych*, „Ekonomiczne Problemy Usług” 2013, nr 108, s. 255-272.
- Siemieński M., Krukowski K., *Kultura organizacyjna urzędów miast w Polsce*, „Optimum. Studia Ekonomiczne” 2015, nr 4(76), s. 121-134.
- Suchar M., *Rekrutacja i selekcja personelu*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2003.
- Szkodny-Ciołek D., *Komunikacja niewerbalna a międzykulturowe relacje (nie tylko) biznesowe*, w: M. Neymann (red.), *Komunikacja i kultura biznesu w Europie: zagadnienia wybrane*, Wyd. Wyższej Szkoły Przedsiębiorczości i Zarządzania im. Leona Koźmińskiego, Warszawa 2005.
- Wajda A., *Organizacja i zarządzanie*, PWE, Warszawa 2003.
- Will G.F., *No Rational Exuberance*, „Newsweek” 2010, January 25.
- Zarządzanie zasobami ludzkimi*, T. Pomianek (red.), Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie, Rzeszów 2000.

## ROZDZIAŁ X

Marek Wiśniewski

### KORZENIE WSPÓŁCZESNEJ ADMINISTRACJI SAMORZĄDOWEJ NA POZIOMIE LOKALNYM W POLSCE

**Streszczenie:** *Obecne zasady działalności lokalnej administracji samorządowej są wynikiem wielowiekowej tradycji w naszym kraju. Samorządność, która jest pewną formą demokracji, przez wieki spełniała rolę forum dyskusyjnego i decyzyjnego w polskim społeczeństwie, szczególnie w środowisku wiejskim. Poszczególne społeczeństwa wybierały bądź współpracowały z sołtysami lub wójtami. Współpraca ta tworzyła samorządność na poziomie lokalnym. W warunkach polskich ze względu na zabory miały one zróżnicowane modele. W pracy podjęto próbę chronologicznego ukazania etapów rozwoju tej samorządności.*

**Słowa kluczowe:** *ustrój, administracja, samorządność, sołtys, wójt, wieś, gmina.*

#### Roots of modern public administration in Poland at the local level

**Abstract:** *The current rules of local government administration are the result of centuries-old tradition in our country. Self-government, which is a form of democracy, has for centuries served as a discussion and decision-making forum in Polish society, especially in the rural environment. Individual societies were elected or cooperated with village leaders or commune heads. This cooperation created self-government at the local level. In Polish conditions, due to the partitions, they had different models. The work attempts to show chronologically the stages of development of this self-governance.*

**Keywords:** *political system, administration, self-government, village leader, commune head, village, commune.*

## Wstęp

W trakcie ponad tysiącletniej historii Polski występowały zróżnicowane ustroje społeczno-polityczne, często nawiązujące do sytuacji w pozostałych krajach europejskich.

Od czasów średniowiecza po wiek XVIII w kraju panował ustrój monarchiczny, czyli taki, w którym zwierzchnią władzę sprawował monarcha (król), dziedziczny bądź elekcyjny. Sama monarchia ulegała jednak w Europie znacznym zmianom. W Polsce przeobrażała się ona w monarchię stanową, w przypadku której prócz króla znaczącą władzę miał stan szlachecki (przy ograniczeniu władzy duchowieństwa i mieszczaństwa). Najpełniejsza forma monarchii stanowej w Polsce nosi nazwę demokracji szlacheckiej.

Po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. Polska zdecydowała się na wybór ustroju republikańskiego i demokratycznego (do 1935 r. był to system parlamentarno-gabinetowy, a w latach późniejszych – prezydencko-autokratyczny), w którym suwerenem władzy jest lud. Ustrój ten rozwijał się do 1939 r. Po wojnie, ze względu na sytuację geopolityczną, w jakiej znalazła się Polska, ustrój kraju został zmieniony na niedemokratyczny, a sama Polska zmieniła nazwę na Polskę Rzeczpospolitą Ludową (nazwa ta podkreślała –fasadowo-demokratyczny i republikański charakter państwa).

Po przemianach 1989 r. ustrój w Polsce zaczęto kształtować na republikański system demokratyczny, początkowo wahając się między ustrojem prezydenckim a parlamentarnym. Obecnie ustrój Polski można określić jako demokratyczne państwo prawne (art. 2 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.) – republiką parlamentarną z systemem parlamentarno-gabinetowym. W pracy podjęto próbę ukazania funkcjonowania najniższych poziomów życia społecznego w różnych okresach polskiej państwowości. To sołtysi i wójtowie tworzyli rzeczywistą społeczność na poziomie lokalnym, pomimo zawirowań ustrojowych.

Człowiek ze swojej natury jest istotą stadną. Prawie każdy z nas w swoim życiu uczestniczył w spotkaniach różnych środowisk. Chyba najważniejszym była i jest wspólnota osiedla czy wsi. To zebranie gromady najlepiej orientowało się w jej potrzebach.

Na przestrzeni dziejów lokalna społeczność w zasadzie mogła liczyć tylko na siebie. W obrębie poszczególnych wsi, parafii podejmowano uchwały tylko ich dotyczące. Zapadały wspólne decyzje prawne, obyczajowe, które realizował przewodniczący wsi zwany sołtysiem. Decyzje zapadały głównie za sprawą mężczyzn. Rola kobiet w życiu publicznym jeszcze do lat 30. XX wieku była znikoma.

Sołtys z niemieckiego *Scholtis* oznacza „sędziego, który wskazuje winnego”. W języku łacińskim taką osobę nazywano *advocatus*, zaś w angielskim tłumaczeniu *village leader* – wybieralny przewodniczący wsi. Funkcja sołtysa znana jest w Polsce od XII wieku, co oznacza, że jest to jeden z najstarszych urzędów na polskiej wsi. Chociaż na przestrzeni wieków rola sołtysa, jego znaczenie i jego stan posiadania ulegały zmianom, jednak pewne atrybuty tego urzędu pozostały. Niezmiennie jego najważniejszym zadaniem jest pośrednictwo pomiędzy przedstawicielami władzy a lokalną społecznością.

Sołtys był na przestrzeni dziejów przedstawicielem lokalnej społeczności, dbał o tożsamość tej społeczności, jej kulturę i zwyczaje. Decyzje podejmował sam lub w ramach tzw. ławy wiejskiej, dzisiaj rady sołeckiej. Funkcję, którą piastował sołtys, zamiennie zwano wójtem. Ich początki sięgają osadnictwa na prawie niemieckim. W XIV wieku ich kompetencje i przywileje majątkowe jak i prawne były znaczne. Otrzymywał on więcej gruntów niż zwykły kmiotek, miał również prawo do zakładania karczmy, stawów, polowania oraz budowy młyna. Stał na czele ławy wiejskiej, realizował stanowisko wspólnoty. Nadzorował ściąganie podatków na rzecz Pana (część zachowywał dla siebie). Wraz z ławnikami pełnił funkcje sądowe. Grzywną nałożoną na chłopą dzielił się z panem, zaś ławnicy dostawali piwo lub miód. Jeżeli, co się zdarzało, dochodziło do sporów między sołtysiem a wspólnotą, problemy rozstrzygał Pan. Raz w roku sołtys przypominał mieszkańcom tekst aktu lokalizacyjnego oraz z ojcami rodzin i ich synami obchodził granice gromady i poszczególnych gospodarstw. By zapobiec nieporozumieniom na tle geodezyjnym, publicznie wskazywano granice, szczególnie młodym. W wieku XV i XVI generalnie w Polsce sołtysi tracili swoje uprawnienia i przywileje, choć zachowywali swoje majątki – ziemię, domy i zabudowania. Od owej zasady były odstępstwa, np. w Prusach Królewskich czy na wsiach podhalańskich, gdzie sołtysi zachowywali swoje przywileje. Panowie w miejsce osłabionych, niezadowolonych przewodniczących gromad, powoływali nowych przedstawicieli lokalnych społeczności zwanych wójtami. Ich zadaniem było utrzymanie porządku w gromadzie, pobór podatków i organizacja pracy na folwarku. Wójt był dla pana wygodnym przedstawicielem. Miał obowiązek złożenia przysięgi. W XVIII wieku przysięga zawierała m.in. zdanie, że „powierzoną mi gromadę kierować będę rządem dobrym, nie mieć względów ani na krewnych, ani na przyjaciół, opiekować się sierotami...”. Był wybierany przez Pana na trzy lata, spośród trzech kandydatów zaproponowanych przez zebranie gromadzkie. Przez niego mógł też być w każdym momencie odwołany. O ile w XIV wieku funkcja przewodniczącego gromady przynosiła znaczne profity, to w wieku XVIII była to funkcja bardziej prestiżowa.

Na dochody wójta składały się: część zasądzonych grzywien, dodatkowy areal ziemi 1-2 morgi, zwalniano go z pewnych obowiązków (np. mniejsza pańszczyzna). Wójt mógł wejść w konflikt zarówno z gromadą, jak i Panem. Z tego to powodu niewielu było chętnych do piastowania tego stanowiska. Gdyby jednak wskazany jako kandydat zebrania wiejskiego i wybrany przez Pana odmówił przyjęcia urzędu wójta, naraził by się na kary finansowe i karę chłosty. Wybrani wójtowie przyjmowali urząd, a po roku wielu z nich podejmowało działania, by się z niego zwolnić. Wójt współpracował z tzw. ławą wiejską, liczącą od trzech do kilkunastu osób. Obok wójta w jej skład wchodził podwójci, pisarz, ławnicy oraz w licznych gromadach tzw. dziesiętnicy. Dom wybranego wójta był oznaczony słupem, który informował o lokalizacji najważniejszego urzędnika w gminie. Terminy spotkań ławy i zebrania gromadzkiego odbywały się parę razy w roku w oznaczonym czasie, zebrania nadzwyczajne zwoływano przy pomocy tzw. kuli. Jej przekazanie dalej było obowiązkiem, zaś jej zatrzymanie groziło grzywną. Ten sposób powiadamiania mieszkańców znany i stosowany jest do dnia dzisiejszego w niektórych społecznościach wiejskich.

Zebrania cechowały się duchem solidarności wsi. Każdy kmięć miał ważny głos. Dlatego aby jak najlepiej przygotować się do zebrania wiejskiego, chłopci spotykali się przed zebraniem ogólnym na tzw. Schadzkach, czyli tajnych zebraniach. Dziś również słyszymy o tzw. spotkaniach politycznych przygotowujących do zajęcia stanowiska w określonej kwestii.

Do zadań wójta, ławy wiejskiej i zebrania wiejskiego należało dbanie o wspólny majątek gromady – przede wszystkim były to gromadzkie łąki i pastwiska. Wypasanych zwierząt pilnował powołany przez wójta pastuch gromadzki, podobnie powoływał on strażnika nocnego. Zebranie gromadzkie ustalało lokalne podatki, remonty gościńców, podział gruntów – obowiązywała wówczas tójpolówka. W kwestiach spornych głos wraz z wójtem zabierali tzw. przysiężni. Ich zadaniem było m.in. dzielenie gospodarstwa pomiędzy spadkobierców, ustalanie sporne granic między zagonami i zagrodami, mierzenie gruntów, kontrolowanie sprzedaży trunków w karczmie, godzili oni zwaśnione strony itp. Wyżej wymienione sądy działały doraźnie głównie w okresach zimowych (od późnej jesieni do wczesnej wiosny), co było spowodowane intensywnymi pracami polowymi w okresie letnim.

W okresie zaborów największą swobodą cieszyły się samorządy wiejskie funkcjonujące w ramach autonomii galicyjskiej. Jednowioskowe gminy obejmowały wówczas wspólnoty w granicach wsi i parafii. Wsią kierowali sołtysi i ławnicy, wybierani przez Pana i zaprzysięgani przez landrata (najwyższy urzędnik powiatowy, mianowany przez władze). Na mocy ustawy z marca 1833 roku we wsiach, w których nie nastąpiło

jeszcze uwłaszczenie chłopów, sołtysa wybierał dziedzic, natomiast po uwłaszczeniu, na okres sześciu lat kandydata na ten urząd powoływali właściciele gruntów i wiejscy rzemieślnicy. Ich wybór nadal zatwierdzał landrat. Rola sołtysa polegała na ogłaszaniu ustaw i rozporządzeń władz czy dbaniu o bezpieczeństwo i zdrowie. Sołtysi sprawowało również nadzór nad szkołami, ochronkami dla sierot, osób chorych i upośledzonych umysłowo. Brali też udział w wyborach do parlamentu. Oprócz tego do ich obowiązków należało zarządzanie majątkiem gromadzkim i rozwijanie „życia gromadzkiego”.

W 1791 roku 18 kwietnia Sejm Wielki uchwalił ustawę „Miasta nasze królewskie wolne w państwach Rzeczypospolitej”. Był to jeden z pierwszych kroków na drodze prac nad gruntownymi reformami państwa, zwieńczonej Konstytucją 3 Maja. Był to akt prawny, uznany „za prawo konstytucyjne”, kodyfikujący prawa publiczne gmin miejskich i mieszczań. U podstawy przyjętych rozwiązań spoczywała idea wolności miast i samych mieszczań, co deklarował art. I tej ustawy: „1-mo Miasta wszystkie królewskie w krajach Rzeczypospolitej za wolne uznajemy”. Gwarancją wolności miast była ich pełna samorządność, a więc w szczególności wolne obieranie władz miejskich. „Obieranie przez obywateli miast własnego magistratu — czytamy w ust.12 art. I Ustawy — mianowicie burmistrzów, wójtów i wszelkich urzędników, jako jest cechą wolności”. Mieszczanie otrzymali również prawa społeczno-gospodarcze i polityczne.

W Księstwie Warszawskim do organów samorządowych o ograniczonym zakresie należały m.in. rady gminne jako organ pomocniczy dla wójta o podobnych kompetencjach do rad miejskich.

W zaborze pruskim tworzone gminy miejskie i wiejskie. Poza miastami funkcję samorządową wypełniała gmina wiejska, w której władzę uchwałodawczą sprawowało zgromadzenie gminne wybierane przez mieszkańców danej gminy, zaś władzę wykonawczą sprawował naczelnik gminy wraz z ławnikami. Kompetencje tego szczebla samorządu podzielono na własne i poruczone. Do spraw własnych należały sprawy budowy i utrzymania dróg, szkół, zakładów leczniczych, gazowni, elektrowni oraz podatków. Sprawy poruczone (zlecone) to wszelkie działania mające na celu utrzymanie porządku publicznego wypełniane przez miejscową policję.

W Galicji i Lodomerii – największym powierzchniowo kraju monarchii austro-węgierskiej – w gminach wiejskich organem uchwałodawczym i nadzorczym była rada gminna, a organem zarządzającym i wykonawczym zwierzchność gminna, którą stanowili Wójt i dwaj przysiężni.

## Samorząd II Rzeczypospolitej

Początek budowy organizacji samorządu terytorialnego rozpoczęto już w listopadzie 1918 r. Ze względu na różnice między poszczególnymi częściami odrodzonego państwa, związane z ustrojami poszczególnych zaborców, rozwiązania prawne miały mieć charakter tymczasowy, a wprowadzano je początkowo na terenie byłej Kongresówki. Były to:

- dekret o utworzeniu Rad Gminnych na obszarze b. Królestwa Kongresowego z dnia 27 listopada 1918 r. oraz przepisy wykonawcze do tego dekretu;
- dekret o tymczasowej ordynacji wyborczej do sejmików powiatowych z dnia 5 grudnia 1918 r. oraz przepisy wykonawcze z dnia 15 stycznia 1919 r. do tego dekretu;
- dekret o wyborach do rad miejskich na terenie b. Królestwa Kongresowego z dnia 13 grudnia 1918 r. i regulamin wyborczy do Rad miejskich z dnia 26 lutego 1919 r.;
- dekret o tymczasowej ordynacji powiatowej dla obszarów b. zaboru rosyjskiego 4 lutego 1919 r. i przepisy wykonawcze do tego dekretu z dn. 18 lutego 1919 r.;
- dekret o samorządzie miejskim z dn. 4 lutego 1919 r. oraz przepisy wykonawcze do tego dekretu z 18 lutego 1919 r.;
- dekret w przedmiocie skarbowości gmin miejskich z dnia 7 lutego 1919 r.;
- dekret w przedmiocie skarbowości powiatowych związków komunalnych z dnia 7 lutego 1919 r.

Powyższe akty zostały rozciągnięte na ziemie Kresów Wschodnich po ich zdobyciu przez polskie wojska w czerwcu 1919 r.

W byłej Galicji pozostawiono w mocy ustawodawstwo z czasów zaborczych, dokonując w nich korekt w duchu demokratycznym.

Na ziemiach byłego zaboru pruskiego obowiązywały przepisy wprowadzone przez Komisariat Naczelnej Rady Ludowej oraz rozporządzenia ministra dla byłej dzielnicy pruskiej. Niewątpliwą cechą odrębną tej części państwa polskiego było istnienie samorządu wojewódzkiego w Wielkopolsce i na Pomorzu.

Na terenie Górnego Śląska wprowadzono przepisy autonomiczne na podstawie ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 r. zawierającej statut organiczny dla Województwa Śląskiego.

Odrodzenie się państwa polskiego i początki państwowości były okresem intensywnych prac nad modelem samorządności lokalnej. Przejawiały się one podejmowanymi decyzjami:

- dekretem Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z dnia 27 listopada 1918 r. utworzone zostały rady gminne, składające się z wójta oraz 12 członków wybieranych w tajnym głosowaniu przez zgromadzenie gminne;
- prawem do udziału w jawnych obradach rady, które przysługiwało każdemu mieszkańcowi gminy mieszkającemu w niej przynajmniej sześć miesięcy, który ukończył 21 lat i posiadał polskie obywatelstwo;
- do podstawowych zadań rady należało m.in. przygotowywanie wniosków i budżetu na zgromadzenie gminne, czuwanie nad wykonaniem uchwał zgromadzenia, gospodarowanie nieruchomościami i finansami należącymi do gminy, kontrola działalności wójta, nadzór nad instytucjami i zakładami gminnymi;
- w Rozporządzeniu Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z dnia 26 września 1919 r. o samorządzie gminnym, które ustanowiło organy samorządowe szczebla podstawowego na terenach wschodnich, ustanowiono najniższy szczebel samorządu wiejskiego – gromadę, którą stanowiła każda oddzielna wieś, kolonia czy osada wiejska;
- organami gromady były: zebranie gromadzkie oraz sołtys wybierany spośród członków gromady przez zebranie gromadzkie. Do kompetencji zebrania gromadzkiego należały m.in. wybór sołtysa oraz zarządzanie majątkiem gminnym położonym w obrębie gromady w zakresie przekazanym przez gminę. Prawo do udziału w zebraniach gromadzkich mieli wszyscy członkowie gromady, którzy ukończyli 21 lat.

### **Samorząd po II wojnie światowej**

Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego (PKWN) w Maniście z 22 VII 1944 r. uznał konstytucję marcową z 1921 roku za legalną i obowiązującą, ta zaś przewidywała dualizm administracji terenowej i szeroki samorząd. Następnie, ustawą z 11 IX 1944 roku o utworzeniu systemu rad narodowych i dekretem z 23 XI 1944 roku o powołaniu samorządu terytorialnego wprowadzono trójtorowość administracji terenowej. Do odtworzonych przedwojennych instytucji administracji rządowej i samorządu terytorialnego dodano, na wzór Związku Radzieckiego, nowy element – rady narodowe. Ogólna koncepcja polityczna i ustrojowa rad sprowadzała się do skupienia, w gestii jednego organu, całej władzy państwowej i samorządowej. Sposób tworzenia rad w trybie administracyjnym od samego początku nie przewidywał wyborów, lecz system delegowania radnych przez terenowe placówki Polskiej Partii Robotniczej oraz związane z nią organizacje.



W 1944 roku władze na poziomie podstawowym tworzą gminy. Ich organem wykonawczym były zarządy gmin. Składał się on z wójta, podwójciego i trzech członków zarządu wybieranych przez gminną radę narodową w sposób przewidziany dla burmistrzów i członków zarządów miejskich. Wybór wójta i podwójciego wymagał zatwierdzenia przez właściwego starostę. Wójtowi, dla celów administracji gromad, podlegali sołtysi i podsołtysi (po jednym sołtysie i podsołtysie dla każdej gromady) wybrani przez ogólne zebranie mieszkańców gromady. Sołtysi lub podsołtysi brali udział w posiedzeniach zarządu gminnego z głosem doradczym jedynie w wypadku, gdy przedmiotem obrad były sprawy dotyczące ich gromady.

W 1950 r. w Polsce wprowadzono podział administracyjny wzorem rozwiązań radzieckich. Ustawa z 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej wprowadziła jednolitość funkcjonalną i strukturalną w funkcjonowaniu samorządów terytorialnych, polegającą na włączeniu wielu elementów rządowej administracji terenowej do rad narodowych poszczególnych szczebli. W efekcie rady narodowe stały się terenowymi organami jednolitej władzy państwowej. Zwierzchni nadzór nad radami narodowymi sprawowała Rada Państwa. Ustawa zniosła samorząd lokalny. Zniesiono m.in. stanowiska wojewody, starosty, prezydenta, burmistrza oraz wójta i podwójciego. Wszystkie ówczesne organy władzy (gminne, powiatowe i wojewódzkie rady narodowe) stały się organami władzy centralnej. Wybierane w powszechnych wyborach rady stały się elementem mobilizacji przy pobieraniu od chłopów kontyngentów: zboża, mięsa i mleka. Koncentrowano się na walce z analfabetyzmem poprzez wznoszenie szkół, na budowie i remontach dróg, elektryfikacji wsi czy budowie obiektów użyteczności publicznej.

W 1954 roku gminy, jako jednostki lokalnej administracji zostały zniesione, a w ich miejsce utworzono gromady. Był to najniższy szczebel ówczesnego podziału administracyjnego. Z około trzech tysięcy gmin utworzono prawie 9 tysięcy gromad, skupiających po ok. 3 do 5 wsi. Pomimo, iż Gromadzka Rada Narodowa była wybierana w powszechnych wyborach, na okres lat trzech, a kierowana przez jej prezydium, to w praktyce realizowała centralne plany gospodarcze. Jej celem było:

- włączenie coraz szerszych rzesz pracujących chłopów do udziału w rządzeniu Państwem, rozwijania ich twórczej inicjatywy i aktywności dla pomnażania dobrobytu i kultury wsi;
- sprawniejsze zaspokajanie potrzeb materialnych i kulturalnych ludności;
- dalsze zbliżenie organów władzy państwowej do najszerszych mas pracujących wsi.

Pomysł reformy gromadzkiej był chybiony. Tak małe jednostki administracyjne nie były przygotowane ani lokalowo, ani kadrowo do realizacji rozlicznych obowiązków. Pamiętać należy o kryzysie gospodarczym pod koniec lat sześćdziesiątych.

Ustawą z 29 listopada 1972 r. podjęto decyzję o utworzeniu gmin. Uznano, że gminy jako jednostki większe od gromad będą mogły łatwiej zaspokajać potrzeby gospodarcze i społeczno-kulturalne swoich mieszkańców. Przy określaniu granic nowo tworzonych gmin starano się określać je w taki sposób, aby tworzyły całości społeczno-ekonomiczne w postaci mikroregionów. W rezultacie w miejsce 4313 gromad utworzono wówczas 2365 gmin.

W 1975 r. miała miejsce kolejna reforma zmieniająca podział administracyjny Polski, wraz z którą porzucono trójstopniowy podział administracyjny kraju (województwo – powiat – gmina) i zastąpiono go nowym, dwustopniowym podziałem (województwo – gmina), obowiązującym od 1 czerwca 1975 r. do 31 grudnia 1998 r.

1 czerwca 1975 r. zlikwidowano 314 powiatów, a w miejsce 17 województw wprowadzono nowy podział na 49 województw. Obok gmin, jako jednostek stopnia podstawowego, w większych miastach działały także dzielnice. Charakterystyczne dla podziału administracyjnego powstałego w efekcie reformy było to, iż tylko nieliczne województwa miały więcej niż 1 milion mieszkańców oraz fakt, że stolicami nowych województw zostały w wielu przypadkach średnie bądź małe prowincjonalne miasta.

Dzięki awansowi do rangi miasta wojewódzkiego nastąpił rozwój gospodarczy najmniejszych z tych miast. Pociągnęło to za sobą znaczne wydatki związane z budową m.in. nowych Komitetów Wojewódzkich PZPR, urzędów wojewódzkich, sądów, prokuratur i komend wojewódzkich Milicji Obywatelskiej.

Ustawa z 20 lipca 1983 r. o systemie rad narodowych i samorządu terytorialnego (Dz. U. z 1983 r., nr. 41, poz. 185) uznała rady za terenowy organ władzy państwowej, podstawowy organ samorządu społecznego i organ samorządu terytorialnego. Ustawa potwierdziła dwustopniowość podziału terytorialnego kraju.

Zgodnie z jej art. 13 zasadniczy podział terytorialny państwa jest dwustopniowy. Jednostkami podziału terytorialnego stopnia podstawowego są gminy, miasta, a w miastach podzielonych na dzielnice – dzielnice miast. Jednostkami podziału terytorialnego drugiego stopnia są województwa.

Gminę tworzy się na terenie wiejskim, posiadającym odpowiedni potencjał gospodarczy i łączącą go sieć układów komunikacyjnych, utrwalone wiązanie o charakterze społecznym i gospodarczym oraz warunki zapewniające zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkańców. Miasto tworzy się na terenie zurbanizowanym, o przewadze ludności nierolniczej,

posiadającym wykształconą infrastrukturę w sferze urządzeń komunalnych. Dzielnice mogą być tworzone w miastach liczących powyżej 300 tys. mieszkańców, poprzez wyodrębnienie części miasta. Województwo stanowi zespół miast i gmin powiązanych ze sobą więzią społeczną i gospodarczą (art. 14).

W jednostkach podziału terytorialnego stopnia podstawowego terenowymi organami władzy państwowej i samorządu terytorialnego były gminne i miejskie rady narodowe.

Do rad narodowych należały wszystkie sprawy dotyczące rozwoju terenu, zaspokajania potrzeb ludności, a także inne sprawy nie zastrzeżone ustawowo na rzecz innych organów. Zgodnie z ustawą rady narodowe wykonywały zadania samodzielnie, zgodnie z uchwalonymi przez siebie planami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi oraz budżetami terenowymi.

Po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, a potem w czasie II wojny światowej, urząd sołtysa został zachowany. W okresie PRL pozycja sołtysa, jako przedstawiciela wsi, wybieranego spośród mieszkańców, nadal funkcjonowała. Osoby na tym stanowisku wykonywały zadania samorządowe (np. zwoływanie zebrań wiejskich), administracyjne (np. pobieranie podatków) i organizacyjno-społeczne (np. inicjowanie tzw. czynów społecznych na rzecz lokalnej społeczności). Znaczenie sołtysa wynikało z jego zaangażowania w dostęp do „luksusowych”, jak na owe czasy, dóbr, tj. nawozy czy materiały budowlane. Sołtysi otrzymywali wynagrodzenie za egzekwowanie podatków i innych należności finansowych od mieszkańców, jak również za zarządzanie mieniem gromadzkim. Reforma samorządowa z 1990 roku nie określiła ściśle obowiązków sołtysów. Tego typu zapisy uwzględnia się w statutach poszczególnych sołectw.

Sołtys to bardzo ważna osoba na wsi. Od jej pozycji, autorytetu i prestiżu w dużej mierze zależy codzienne funkcjonowanie społeczności wiejskiej. To praca wymagająca dużego zaangażowania i odpowiedzialności. Sołtys reprezentuje interesy mieszkańców i stara się, by ich potrzeby były w pełni zaspokojone. Jest liderem lokalnej społeczności. Buduje wspólnotę wokół inicjatyw i projektów, które mają służyć rozwojowi ich „małej ojczyzny”. Od jego pomysłowości i przedsiębiorczości w dużej mierze zależy pomyślne rozstrzygnięcie wielu trudnych spraw. Często fundusze sołectkie nie wystarczają na pokrycie wszystkich potrzeb mieszkańców. Wielu sołtysów wykazuje się wtedy ogromną kreatywnością, znajdując dodatkowe źródła wsparcia na realizację ważnych inicjatyw społecznych.

Dobry sołtys powinien być osobą otwartą, która potrafi słuchać i rozmawiać z ludźmi, motywować ich do wspólnego działania, łączyć, integrować, budować porozumienie w kwestiach drażliwych i konfliktowych oraz mieć odwagę by reprezentować interesy mieszkańców na wyższych

szczeblach samorządowych. Trzeba przy tym pamiętać, że jest to praca społeczna wymagająca czasu, pełnej dyspozycyjności, zaangażowania i serca. Sprostanie oczekiwaniom wszystkich nie jest łatwe i nie zawsze kończy się sukcesem. Trzeba więc być przygotowanym na wszelką krytykę i uparcie bronić swoich interesów. Do osiągnięcia sukcesu nieodzowne jest wsparcie i zaangażowanie lokalnej społeczności, bo wiadomo, że razem można działać więcej. Warto zacytować sołecką maksymę: „Tyle sołtys może, ile wieś mu dopomoże”.

Obecnie w funkcjonowaniu gminy pomagają jednostki pomocnicze. Sołectwo to jeden z tych organów. Sołectwem kieruje sołtys, który jest organem wykonawczym. Sołectwo może obejmować jedną lub więcej miejscowości, może istnieć również kilka sołectw w jednej miejscowości. Organem uchwałodawczym w sołectwie jest zebranie wiejskie. Gmina wykonuje wszystkie działania na własną odpowiedzialność, realizuje zlecone przez organy administracji rządowej zadania. Jej podstawowym obowiązkiem jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców związanych z ładem przestrzennym, drogami, gospodarką nieruchomościami, ochroną środowiska, edukacją, pomocą społeczną, transportem zbiorowym, porządkiem publicznym, cmentarzami, wodociągami i kanalizacją, bibliotekami gminnymi. Znaczącą kwestią działań na rzecz rozwoju lokalnego jest partycypacja społeczna, która jest podstawą społeczeństwa obywatelskiego. Udział jednostek w działaniach zbiorowych polega na udziale w wyborach, referendach, konsultacjach społecznych, akcjach bezpośrednich czy postępowaniu administracyjnym. Partycypacja społeczna daje możliwość aktywnej obecności w kształtowaniu i funkcjonowaniu grup obywatelskich, organizacji pozarządowych. Jest to zgodne z definicją samorządu lokalnego zawartą w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego (uchwalona 15 października 1985 roku) potwierdzającej, „że samorząd to wspólnoty lokalne upoważnione do regulowania i zarządzania na rzecz jej ludności w ramach prawa, poprzez rady lub zgromadzenia członków tego samorządu wybranych w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim, tajnym, wolnym i równym”.

Sprawy samorządności ważne są w każdym społeczeństwie. Potwierdzeniem tego faktu jest uchwalenie Światowej Deklaracji Samorządu Lokalnego na 27 Światowym Kongresie Międzynarodowym Związku Władz Lokalnych, który miał miejsce 22-26 września 1985 roku w Rio de Janeiro. Dokument ten definiuje samorząd lokalny jako „prawo i powinność władz lokalnych do lokalnego regulowania i zarządzania sprawami publicznymi dla dobra społeczności lokalnej” (art. 2 ust. 1). Mimo, że w różnych państwach funkcjonują różne modele samorządu terytorialnego i są jedną z podstawowych instytucji ustrojowo-prawnych, to w każdym istotą samorządności jest powyższe sformułowanie prawne.

## Literatura

- Baranowski I., *Krótki zarys wsi polskiej*, Zakłady Wydawnicze M. Arct, Warszawa 1917.
- Burszta J., *Szkice z dziejów wsi*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1955.
- Chwalba A., Harpula W., *Cham i Pan*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2022.
- Grabski W., *Historia wsi w Polsce*, Wydawnictwo Szkoły Główniej Gospodarstwa Wiejskiego, Warszawa 1929.
- Hebda J., *Z sołtysem i wójtem przez wieki*, Muzeum Historii Polskiego Ruchu Ludowego, Tarnów – Warszawa 2016.
- Lerszczyński A., *Ludowa historia Polski*, Wydawnictwo WAB, Warszawa 2020.
- Rafacz J., *Ustrój wsi samorządnej małopolskiej w XVIII wieku*, Uniwersytet Lubelski, Lublin 1922.
- Witos W., *Jedna wieś*, Polskie Stronnictwo Ludowe: Związek Przyjaciół Wsi Polskiej w Ameryce, Chicago 1955.
- Wyźga. M., *Chłopstwo – Historia bez krawata*, Znak Horyzont, Kraków 2022.

## ROZDZIAŁ XI

Natalia Kovalisko

### МОНІТОРИНГ ТА ОЦІНКА ПОТРЕБ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМИЩЕНИХ ОСІБ В УМОВАХ РОСІЙСЬКО- УКРАЇНСЬКОЇ ВІЙНИ

#### **Monitorowanie i ocena potrzeb osób wewnątrznie przesiedlonych w kontekście wojny rosyjsko-ukraińskiej**

**Streszczenie:** *Artykuł poświęcony podstawowym zasadom monitorowania i oceny potrzeb osób przesiedlonych w kontekście wojny rosyjsko-ukraińskiej. Zasady te pozostają prawie jedynym mechanizmem istotnym nie tylko na początku pracy z kategorią obywateli w kryzysie, ale są również niezbędne przez cały okres przewyższania trudnych okoliczności życiowych. Monitorowanie i ewaluacja są podstawą systematyzacji ilościowych i jakościowych informacji społecznych i pozwalają na podejmowanie świadomych decyzji zarządczych na wszystkich poziomach dotyczących integracji osób wewnątrznie przesiedlonych ze społecznościami przyjmującymi. Artykuł analizuje sytuację w zakresie oceny potrzeb, postaw i oczekiwań przesiedleńców wewnętrznych zarówno w badaniach krajowych, jak i na przykładzie obwodu lwowskiego w czasie wojny.*

**Słowa kluczowe:** *wojna rosyjsko-ukraińska, przesiedleńcy wewnętrzni (IDP), społeczności przyjmujące, monitoring i ewaluacja, potrzeby, postawy i oczekiwania.*

## Monitoring and evaluation of the needs of internally displaced persons in the context of the Russian- Ukrainian war

**Summary:** *The article is devoted to the basic principles of monitoring and assessing the needs of displaced persons in the context of the Russian-Ukrainian war, which remain almost the only mechanism that is relevant not only at the beginning of work with this category of citizens in crisis, but are also necessary throughout the entire period of overcoming their difficult life circumstances. Monitoring and evaluation is the basis for systematizing quantitative and qualitative social information and allows for informed management decisions at all levels regarding the successful integration of internally displaced persons into host communities. The article analyzes the situation with assessing the needs, attitudes and expectations of IDPs both in national studies and on the example of Lviv region during the war.*

**Keywords:** *Russian-Ukrainian war, internally displaced persons (IDPs), host communities, monitoring and evaluation, needs, attitudes and expectations.*

### Вступ

З початком російського повномасштабного вторгнення своє місце проживання всередині України, за різними оцінками, змінило понад близько 8 млн українців у межах країни, ще близько 4 млн виїхали за кордон. Серед них, як ті, хто вперше зіткнувся із ризиком для себе внаслідок військових дій, так і ті, хто вже і раніше мав досвід такого переміщення.

Такі масштаби переселення сформували перед Україною великий гуманітарний виклик, з яким потрібно справитися одночасно із безпековими й воєнними загрозами та на тлі загострення економічних негараздів. Тому необхідним є моніторинг та оцінка, а відтак і ґрунтовний аналіз ключових потреб внутрішньо переміщених осіб (ВПО) та біженців, щоб запобігти глибоким кризовим явищам у соціальній сфері, зменшити відтік людей за кордон та спрямувати їхні сили на відновлення економіки країни. Львівська область зіштовхнулася з безпрецедентним викликом, вона стала епіцентром переміщення людей із областей та регіонів, на території яких відбувались чи відбуваються воєнні дії. Влада, волонтерські організації, бізнес, звичайні небадужі мешканці надавали допомогу, спонтанно реагували на проблеми, які виникали, та намагались задовольнити усі потреби ВПО та біженців, які розглядали Львів як транзитне місто. Це відбувалось без попередньої підготовки, спеціальних стратегій та механізмів, без достатньої кількості фінансових, матеріальних та людських ресурсів.

Через переміщення особи знаходяться в особливо вразливому стані, оскільки вимушені були змінити постійне місце проживання, звичне коло спілкування, часто – і сферу діяльності. Це призводить до того, що у ВПО виникають додаткові специфічні проблеми, а відтак – і потреби, які мають знайти відповідь із боку держави. Зокрема, це проблеми, пов'язані зі втратою і відновленням документів, що посвідчують особу, відсутністю житла, роботи, особливостями реалізації права на соціальний захист, обмеженнями в реалізації виборчих прав тощо. Оцінювання та вчасне задоволення зазначених потреб є основою для ефективної інтеграції ВПО в громади.

Шляхи подолання основних проблем, яких зазнає більшість ВПО, визначені як стратегічні напрямки інтеграції, а саме: забезпечення права на житло; пенсійне забезпечення; захист права власності; забезпечення доступу ВПО до засобів існування; реалізація прав на освіту та медичне обслуговування; підтримка приймаючих громад.

Ефективність вирішення поставлених завдань залежить від системної роботи з вивчення ситуації та проблем нової категорії осіб, які потребують державної підтримки. Із цією метою планом заходів в межах кожної приймаючої територіальної громади має бути передбачено: вивчення житлових потреб ВПО; оцінка матеріальної шкоди, завданої внаслідок бойових дій; аналіз проблем ВПО щодо доступу до послуг (пільг) соціального забезпечення з урахуванням гендерного аспекту, особливих потреб окремих категорій осіб (осіб з інвалідністю, багатодітних сімей, національних меншин); здійснення аналізу ринку праці для визначення попиту та потреб ВПО у працевлаштуванні відповідно до їхнього освітньо-кваліфікаційного рівня з урахуванням гендерних аспектів; аналіз проблем зайнятості ВПО, наявного попиту на ринку приймаючих громад.

Моніторинг та оцінка потреб ВПО – це сукупність процедур, спрямованих на систематичний збір та аналіз даних щодо системи забезпечення прав та можливостей ВПО у громаді. Метою оцінювання є виявлення того, чи задовольняє ця система ключові потреби ВПО. Регулярний моніторинг та оцінка потреб ВПО є важливим для своєчасного прогнозування майбутніх станів інтеграції ВПО та ухвалення управлінських рішень щодо подолання або мінімізації виявлення небажаних тенденцій розвитку.

Ефективна реалізація моніторингу та оцінки можлива лише за наявності чітко поставлених завдань, робочого інструментарію та плану. Вдале проведення оцінки потреб ВПО дає можливість вдосконалити систему забезпечення прав та можливостей переселенців через втілення управлінських рішень, які базуватимуться на об'єктивних, актуальних даних на обраному рівні аналізу.



Незважаючи на те, що вивчення потреб – кропіткий процес, який потребує залучення додаткових матеріальних та людських ресурсів, він залишається майже єдиним механізмом, актуальним не тільки на початку роботи з цією категорією громадян, що опинилися у кризовому становищі, а є необхідним і впродовж усього періоду подолання складних життєвих обставин.

Варто виокремити можливості, які надає систематичний моніторинг та оцінка потреб ВПО на території приймаючих громад: дозволяє оцінити ефективність розподілу та використання коштів на соціальну підтримку ВПО; сформувати середньострокові та довгострокові програми розвитку громад з урахуванням потреб та людського потенціалу ВПО; удосконалювати соціальну інфраструктуру, систему соціальної підтримки сімей та осіб, що опинилися у складних життєвих обставинах у зв'язку з вимушеним переселенням; запроваджувати інноваційні моделі соціальної роботи та соціальних послуг відповідно до потреб ВПО, а також прискорювати процес їхньої інтеграції в приймаючі громади за рахунок відповідного реагування на зміну потреб та швидкого вирішення проблем, які виникають під час адаптації до нових умов.

Систематичний моніторинг та оцінка потреб на рівні територіальних громад дозволяє: підвищувати рівень довіри ВПО до місцевої влади; врахувати місцеві особливості інтеграції ВПО (ситуацію на ринку праці, наявність вільного житлового фонду, особливості соціальної інфраструктури, взаємовідносини ВПО з місцевим населенням та ін.); використовувати можливість індивідуального підходу до кожної сім'ї, що була вимушено переселена; оперативно реагувати на зміну потреб та швидкого вирішення проблем, які виникають під час адаптації до нових умов.

Метою моніторингу та оцінки є передусім відстеження шляхів реагування місцевих громад на кризу викликану широкомасштабною агресією російської федерації по всій території України, а відтак виникає необхідність систематизації інформації про рішення та заходи, які приймають в громадах; здійснюється оцінка ризиків, які виникають для ВПО/біженців та місцевого населення в результаті збройного конфлікту та розробка рекомендацій, які допоможуть їх уникнути.

Дослідники з Інституту соціології Вроцлавського університету, а також соціологи, історики та політологи Львівського університету створили в квітні 2022 р. Віртуальний міст між Вроцлавом та Львовом. Однією з форм співпраці є інформування про те, що відбувається в Україні. В одній з статей цього віртуального мосту окреслено специфіку внутрішньої та зовнішньої вимушеної міграція в часі війни та

виклики для України в перші 3 місяці війни.<sup>1</sup> Про сучасний стан вимушених міграційних процесів та перспективи їхнього розвитку у поствоєнній Україні йшлося у доповідях на круглому столі 5 липня 2022 р., організованого Соціологічною асоціацією України та Інститутом соціології Національної академії наук України «Українське суспільство після перемоги», присвяченому повоєнним перспективам українського суспільства<sup>2</sup>, а також презентовані результати моніторингу та оцінки потреб внутрішньо переміщених осіб на прикладі Львівської області 5 квітня 2023 року в рамках XIII Львівського соціологічного форуму «Творення нових соціальних порядків в умовах російсько-української війни»<sup>3</sup>. Оцінка потреб, настроїв та очікувань переселенців висвітлена авторкою в статті «Внутрішньо переміщені особи та біженці в контексті міграційних процесів в часі війни» у спільній монографії з харківськими соціологами<sup>4</sup>.

### Дослідження та оцінка потреб ВПО/біженців впродовж війни (загальнонаціональний рівень)

Внутрішня та зовнішня вимушена міграція всередині країни та за кордон впродовж війни мала певні тенденції: чисельність і хвилі; напрями стихійних переміщень; походження та місце перебування на певний момент часу переміщених осіб внаслідок війни; прийняття державних законодавчих рішень; потреби та їх нагальне вирішення приймаючими громадами; сприйняття безпеки та дискримінації; прийняття рішення щодо повернення чи неповорнення до попереднього місця проживання.

<sup>1</sup> N. Kovalisko, *Przymusowa migracja wewnętrzna i zewnętrzna podczas wojny: wyzwania dla Ukrainy*. 2022, <https://uni.wroc.pl/wirtualny-most-wroclaw-lwow-cz-7/>, 12.05.2023.

<sup>2</sup> Н. Коваліско, *Сучасний стан вимушених міграційних процесів та перспективи їхнього розвитку у поствоєнній Україні. Круглий стіл «Українське суспільство після перемоги»*, „Соціологія: теорія, методи, маркетинг” 4/ 2022, с. 183-184.

<sup>3</sup> Н. В. Коваліско, *Моніторинг та оцінка потреб внутрішньо переміщених осіб (на прикладі Львівської області)*, Творення нових соціальних порядків в умовах російсько-української війни: збірник матеріалів XIII Львівського соціологічного форуму (Львів, 5 квітня 2023 р.) / за ред. д. філос. н., професора, члена-кореспондента НАН України В. П. Мельника. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2023. с. 244-247.

<sup>4</sup> Н. В. Коваліско, *Внутрішньо переміщені особи та біженці в контексті міграційних процесів в часі війни*, Біженці та внутрішньо переміщені особи України на шляхах війни: кроки незламності: монографія / (В. І. Подшивалкіна, Н. В. Коваліско та ін.) за ред. М. В. Бірюкової. Харків, 2023. с. 91-129.

Для оцінки потреб переміщених осіб вкрай важливим є збір як статистичної інформації з різного роду джерел (дані Міністерства закордонних справ України, Міністерства соціальної політики, Укрзалізниці, Державної прикордонної служби тощо), так і проведення вже численних соціолого-статистичних досліджень (Міжнародна організація міграції, Управління Верховного комісара ООН у справах біженців; Аналітичний центр Cedos, Соціологічна група Рейтинг, фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва, соціологічної служби Центру Разумкова тощо). Ці результати загалом дають нам, з одного боку, цілісну статистичну картину та географію переміщень як всередині між регіонами України, так і за кордоном впродовж 2022-2023 рр. З іншого боку, висвітлюють походження та місце перебування нинішніх переміщених внаслідок війни, дають оцінку їхніх нагальних потреб, сприйняття безпеки та дискримінації з боку приймаючих громад; тривалість перебування у статусі ВПО/біженця та причини їх повернення чи неповернення до своїх домівок.

Моніторинг місцевих політик реагування на виклики, пов'язані із внутрішнім переміщенням внаслідок військової агресії по всій території України з 24.02.2022 р., втілений благодійною організацією «Благодійний фонд «Стабілізешн суппорт сервісез» за підтримки Чорноморського Трастового Фонду, який є проектом Німецького фонду Маршалла США. Метою моніторингу було відстеження шляхів реагування місцевих громад на кризу викликану широкомасштабною агресією Російської Федерації по всій території України. Систематизація інформації про рішення та заходи, які приймають в громадах в зв'язку із посиленням військової агресії та її наслідків. Оцінка ризиків, які виникають для ВПО та місцевого населення в результаті збройного конфлікту та розробка рекомендацій, які допоможуть їх уникнути.

У ході опитування<sup>5</sup> було з'ясовано, що 62,7% респондентів прибули до поточного місця перебування, зупиняючись лише задля відпочинку, 27,8% переміщались двічі, 7,6% – тричі, 1,9% – чотири та більше разів. 56,8% мають неповнолітніх дітей, які перемістились разом з ними. Практично усі звертались до установ/органів влади. Половина з них вимагали надання довідки внутрішньо переміщеної особи для отримання послуги. Мова йшла про послуги медичного характеру, доступ до навчальних закладів та адміністративні послуги. Хоча більша частина з них зазначала, що вважає інформацію для ВПО достатньою, разом з тим вказували, що не мали інформації

<sup>5</sup> Опитування проводилося з 01 березня по 20 квітня 2022; взяли участь 158 осіб – 122 жінки та 36 чоловіків різних вікових категорій. Більшість (61.7 %) віком від 26 до 45 років.

про місця видачі гуманітарної допомоги, та/або належні соціальні виплати. Понад 60% не знали про здійснення виплат 450 грн компенсації витрат за тимчасове розміщення внутрішньо переміщених осіб орендодавців житла, в якому проживають, або не знали про такий вид компенсації. Більшість людей, з якими проводилось інтерв'ю, відзначали потребу у збільшенні кількості фахівців, які залучені до забезпечення потреб внутрішньо переміщених осіб.

Опитані визначали широкий перелік потреб для забезпечення мінімізації негативних чинників. Серед основних: фінансове забезпечення шляхом субвенції місцевому бюджету, необхідність у співфінансуванні, залученість донорських коштів тощо; забезпечення широкого спектру послуг онлайн; забезпечення інформаційних матеріалів (дорожніх карт для ВПО) та порталів (гарячої лінії) для консультування; забезпечення необхідним комп'ютерним обладнанням, канцтоварами, картриджами, а також підключення додаткових ліній телекомунікацій і забезпечення сталості їх роботи; збільшення фонду заробітної плати (можливість надавати стимулюючі виплати за понаднормову роботу); забезпечення роботи баз і реєстрів<sup>6</sup>.

Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва» впродовж квітня 2022 року провів 12 фокус-групових обговорень із внутрішньо переміщеними особами та 20 глибинних інтерв'ю з волонтерами та активістами задля вивчення соціально-гуманітарних потреб біженців з територій, охоплених військовими діями. Була також зроблена оцінка потреб внутрішньо переміщених осіб та біженців щодо матеріальної забезпеченості, житлових умов, працевлаштування; короткострокові потреби та досвід взаємодії з органами місцевого самоврядування та волонтерами, отримання державної допомоги, а також щодо потреби у психологічній допомозі та вивчено потреби дітей<sup>7</sup>.

Було зроблено ключові висновки та рекомендації на той час за результатами оцінки потреб. Завдяки спільним зусиллям центральної влади, органів місцевого самоврядування та волонтерів Україна загалом справилася із забезпеченням короткострокових потреб внутрішньо переміщених осіб. Більшість ВПО змогли за потреби отримати житло та гуманітарну допомогу (їжа, одяг, засоби гігієни, ліки тощо). Це відіграло надзвичайно важливу роль у перші тижні війни, коли російські окупанти розвивали наступ фактично уздовж усього кордону

<sup>6</sup> Моніторинг місцевих політик реагування на виклики пов'язані із внутрішнім переміщенням внаслідок військової агресії російської федерації по всій території України з 24.02.2022, [https://sss-ua.org/Library/report/bst\\_monitor\\_ua.pdf](https://sss-ua.org/Library/report/bst_monitor_ua.pdf), 25.05.2023.

<sup>7</sup> Оцінка потреб та очікувань від майбутнього внутрішньо переміщених осіб та біженців - аналітичний звіт №2, <https://dif.org.ua/article/otsinka-potreba-potreb-ta-ochikuvan-vid-maybutnogo-vnutrishno-peremishchenikh-osib-ta-bizhentsiv-2>, 17.06.2023.

України з РФ, ступінь невизначеності був найбільшим, а потреби сотень тисяч людей доводилося забезпечувати у найкоротші терміни. Старання волонтерів та місцевої влади дозволили сконцентрувати основні зусилля центральної влади на організації оборони країни.

На становище та потреби ВПО/біженців впливала комбінація декількох факторів: наявність заощаджень до початку повномасштабного вторгнення, збереження зайнятості за місцем роботи та наявність житла. Доречним є виокремлення для підтримки держави та найвразливіших категорій ВПО, які не мали заощаджень до російського вторгнення, та/чи втратили джерела доходу, та/чи не мають безкоштовного житла за новим місцем проживання.

Потребує вдосконалення державне регулювання відносин між власниками та орендарями житла. Поширеним явищем на ринку оренди нерухомості стало завищення цін на оренду житла, що спричинило оренду недоступною для людей, які втратили роботу, та призвело до швидкого спалювання заощаджень у людей, які їх мали.

Розгортання системи психологічної допомоги є вкрай важливим в умовах, коли значна частина населення мала стресовий досвід бойових дій у їх населених пунктах. Учасники фокус-груп повідомляли про тривале відчуття невизначеності щодо майбутнього та відчуття небезпеки, загострену реакцію на сторонні звуки, зміни у поведінці дітей. Окрім того, дуже часто українці не зверталися по допомогу самі, а тому деструктивний вплив такого травматичного досвіду на здоров'я громадян у довгостроковій перспективі може бути непомітним для них самих. Тому необхідний проактивний характер таких заходів, який може включати як заходи державного регулювання (наприклад, запровадження обов'язкового регулярного огляду), так і залучення міжнародної допомоги для фінансування профільних проєктів громадських організацій, приватних ініціатив.

Залучення міжнародної фінансової та технічної підтримки необхідне для роботи волонтерських організацій, які у регіонах працюють для допомоги ВПО. Волонтерські організації протягом першого етапу війни показали свою велику спроможність допомагати державі у забезпеченні потреб переселенців. Однак самі ці організації потребують інституційного розвитку, аби підтримувати цю спроможність системно, залучати фахівців з певними навичками та забезпечувати оплату їхньої праці, реалізовувати нові проєкти. Зокрема, перспективними є проєкти з організації дозвілля для дітей ВПО, організація курсів із практики української мови, курсів з конфлікт-менеджменту для керівників закладів освіти та підприємств (зادля уникнення конфліктів на ґрунті мови чи стереотипів/упереджень між трудовими колективами та новими робітниками з числа ВПО).

У комунікації з міжнародними партнерами необхідно також наголошувати на підтримці спорудження доступного житла у відносно безпечних регіонах. Це дасть змогу вирішити декілька проблем. По-перше, забезпечити ВПО, які втратили житло чи чий населений пункт були окуповані, житлом на більш тривалий період. По-друге, розвантажити гуртожитки комунальних закладів, які сьогодні надають тимчасове житло ВПО, та використовувати ці гуртожитки для забезпечення роботи самих цих закладів. До того ж це дозволить покращити умови проживання родинам ВПО, які цього потребують (наприклад, родинам із дітьми, яким потрібні умови для онлайн-навчання у школі). Загалом ця проблема актуальна й для тих людей, хто повернувся додому після звільнення території від окупації. У Київській, Чернігівській, Сумській, Житомирській, Харківській областях багато невеликих населених пунктів суттєво постраждали від бойових дій. Людям, чие житло постраждало чи було зруйноване, необхідне тимчасове житло, поки їхнє житло буде відновлене згідно з державними програмами (такий підхід планується використати зокрема у Київській області).

Однією з найбільших потреб та проблем ВПО, вирішення якої частково розв'яже багато інших, є працевлаштування. Близько половини переселенців, згідно з даними кількісного опитування серед ВПО, втратили попереднє місце роботи або ж офіційно його зберігають, але не отримують заробітної плати. При пошуку роботи за новим місцем проживання ВПО стикаються з численними проблемами: від банального браку робочих місць (за фахом чи ні) до неприйнятних умов роботи або ж упередженого ставлення роботодавців до ВПО. Проблеми із працевлаштуванням створюють низку ризиків як для економіки держави, так і для соціальної сфери, адже здебільшого ВПО мають заощадження максимум на кілька місяців життя (які від початку війни вже спливли або спливають). Особливо це актуально для ВПО із територій, які пролягають у безпосередній близькості до зони бойових дій або окуповані, а отже у найближчій перспективі не будуть звільнені, а люди з цих територій не зможуть повернутися на попередні місця роботи (знову ж, якщо фізичні активи підприємств не знищені).

З огляду на довгострокові ризики, які створює безробіття серед ВПО (до попередньо названих варто додати також і збільшення трудової міграції закордон), необхідні й заходи довгострокового характеру для інтеграції ВПО до громад, та зокрема сприяння їх працевлаштуванню за новим місцем проживання. По-перше, додаткового вивчення потребує успішний досвід перевезення та розгортання діяльності підприємств із регіонів, які постраждали від бойових дій, до більш

безпечних регіонів. По-друге, оскільки для створення нових робочих місць необхідна лібералізація економіки, доречною є тісніша співпраця органів, відповідальних за вироблення державної політики в економічній галузі, з незалежними аналітичними центрами відповідного профілю та залучення їх інтелектуального ресурсу. По-третє, дуже доречним було б залучення міжнародної допомоги для популяризації неформальної освіти серед громадян, оскільки ВПО висловлюють готовність опановувати нові навички, аби знайти нову роботу та забезпечувати свої потреби. Окрім того, в деяких ситуаціях респонденти не шукають роботу, оскільки офіційно не втратили її за постійним місцем проживання та сподіваються повернутися додому й відновити роботу там. Потрібен механізм вирішення цієї суперечності (та його комунікація), що дасть змогу ВПО працювати на новому місці проживання без втрати офіційного працевлаштування за місцем постійного проживання.

Проблеми адаптації ВПО до життя у нових умовах потребують систематичного моніторингу та оцінки, оскільки ситуація розвивається дуже динамічно. По-перше, значна частка ВПО зі звільнених Житомирської, Київської, Сумської, Чернігівської областей, та частково навіть Харкова, вже повернулися додому. Натомість потреби ВПО з інших окупованих регіонів мають вже не короткостроковий характер. По-друге, респонденти переважно мали заощадження та «перечікували» війну, однак з часом багато ВПО вже не матимуть взагалі або матимуть суттєво менше заощаджень. Важливо розуміти, які їхні плани на майбутнє, які кроки вони здійснюють для пошуку засобів до існування та якої допомоги у цьому процесі вони потребують<sup>8</sup>.

Сьогодні оцінювання потреб та можливостей ВПО є важливою складовою забезпечення їхнього побуту, надання соціальних, медичних, освітніх та всіх публічних послуг. Результати таких досліджень є корисними для представників місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, де мешкають ВПО; міжнародних програм надання допомоги ВПО; організацій громадянського суспільства, а також всіх, кого цікавить тема захисту та дотримання прав ВПО в Україні, у тому числі і самих внутрішньо переміщених осіб.

---

<sup>8</sup> Оцінка потреб та очікувань від майбутнього внутрішньо переміщених осіб та біженців - аналітичний звіт №2, <https://dif.org.ua/article/otsinka-potreb-ta-ochikuvan-vid-maybutnogo-vnutrishno-peremishchenikh-osib-ta-bizhentsiv-2>, 17.06.2023.

## Оцінка потреб, настроїв та очікування ВПО (на прикладі Львівської області)

З початком повномасштабного вторгнення росії в Україну Львівська область зіштовхнулася з безпрецедентним викликом, вона стала епіцентром переміщення людей із областей та регіонів, на території яких відбувались чи відбуваються воєнні дії. Львівська область є одним із ключових українських регіонів, що надав прихисток вимушеним внутрішнім переселенцям. Станом на 3 червня як внутрішньо переміщені особи (ВПО) в області офіційно зареєструвалося 242 тис переселенців, з яких 75 тис – діти, 110 тис – особи працездатного віку, понад 30 тис – пенсіонери та 8 тис – особи з інвалідністю. У Єдиній інформаційній базі даних станом на 25 грудня 2022 р. у Львівській області зареєстрували 251 тис внутрішньо переміщених осіб. Проте реальна кількість осіб, що проживають на Львівщині як ВПО, вдвічі більша, йдеться про майже 500 тис осіб, *адже багато людей поселилися у приватному секторі та не реєструвалися як ВПО*<sup>9</sup>.

Для планування майбутніх стратегій щодо інтеграції ВПО необхідно мати детальну інформацію не лише щодо кількісних характеристик, а й щодо основних їхніх потреб та очікувань, оцінки задоволення потреб сьогодні, а також планування дій ВПО на майбутнє. Для цього ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» провів дослідження потреб та очікувань ВПО у Львівській області<sup>10</sup>.

Аналітична записка містить результати дослідження потреб та планів внутрішньо переміщених осіб у Львівській області. У документі представлено загальну характеристику профілю ВПО у Львівській області, розглянуті основні потреби ВПО, зокрема забезпеченість житлом, гуманітарною та фінансовою підтримкою, реалізація спеціальних потреб, професійного життя, ділова та соціальна активність ВПО, а також планування майбутнього, напрацьовані рекомендації для цільових аудиторій.

Серед ключових статево-вікових та соціально-економічних особливостей ВПО, що приїхали у Львівську область можна виділити: географію приїзду (найбільше з Київської, Донецької та Харківської областей), статеву структуру (73% – жінки), економічну активність населення (55% – роботодавці, наймані працівники, фрілансери),

<sup>9</sup> Близько 500 тисяч – ймовірна реальна кількість переселенців на Львівщині, [https://tvoemisto.tv/news/realna\\_kilkist\\_vpo\\_na\\_lvivshchyni\\_vdvichi\\_bilsha\\_nizh\\_zaznachenno\\_u\\_bazi\\_danyh\\_kozytskyu\\_141461.html](https://tvoemisto.tv/news/realna_kilkist_vpo_na_lvivshchyni_vdvichi_bilsha_nizh_zaznachenno_u_bazi_danyh_kozytskyu_141461.html), 25.06.2023.

<sup>10</sup> Повернутись додому: Експрес-картування потреб та очікувань ВПО у Львівській області. Аналітична записка (2022) <https://irf.ua/publication/povernutys-dodomu-ekspres-kartuvannya-potreb-ta-ochikuvan-vpo-u-lvivskij-oblasti-analitychna-zapyska-2022/>, 26.05.2023.



невисокий рівень доходу, половина з неповнолітніми дітьми, велика кількість людей з інвалідністю.

Переважна більшість ВПО задоволені допомогою, яку вони отримують на місці, та умовами, в яких проживають.

Питання надання тимчасового житла (зокрема у спеціальних просторах для розміщення ВПО) вирішується досить ефективно, проте довгострокове вирішення проблеми забезпечення житлом потребує координації, ресурсів, співпраці з міжнародними стейкхолдерами, а також врахування вимог щодо енергоефективності та екологічності.

ВПО не мають достатньої інформації про допомогу, яку вони можуть отримати, що включає як можливості для проживання (наприклад, модульні будиночки), отримання фінансової та гуманітарної допомоги, так і конкретну інформацію для одержання медичної допомоги.

Серед професійних потреб ВПО найбільш актуальною є робота за фахом. Саме працевлаштування ВПО є найбільшою проблемою з точки зору влади та громадських організацій, адже в довгостроковій перспективі для людей, які планують залишитись на Львівщині надовго чи назавжди, питання отримання кваліфікованої та оплачуваної роботи буде суттєвим фактором їх задоволеності.

Нематеріальні потреби для ВПО не стоять гостро, проте в плануванні на довгострокову перспективу їх потрібно враховувати. Це стосується і інтеграції в місцеву громаду, і можливостей для розвитку ВПО та їх дітей, і умов для спілкування та початку бізнес активності.

Опитані ВПО не відрізняються особливою соціальною активністю і не дуже охоче долучаються до волонтерських ініціатив на місці свого проживання.

Влада пропонує бізнесу можливості для релокації, проте бізнес далеко не завжди користується такими можливостями, а Львівську область розглядає в майбутньому не як основне місце діяльності, а як запасний чи додатковий майданчик.

Для влади та громадських організацій у наданні допомоги ВПО можна виокремити дві ключові проблеми: координація допомоги та формування довгострокової стратегії роботи.

Організації вбачають у владі найбільший рівень відповідальності за координацію та налагодження усіх процесів, що стосуються ВПО, зокрема, забезпечення медичною допомогою, житлом, роботою, можливостями для здобуття освіти. На їхніх плечах також лежить відповідальність за розвиток регіону в цілому. Деякі з учасників дослідження звертають увагу на недостатню залученість влади зараз у ці процеси.

Мова йде про менеджмент прийняття переселенців (особливо специфічних груп, на кшталт осіб з інвалідністю чи осіб похилого віку), взаємодію з переселенцями тощо.

Окрім того, на думку волонтерів, влада відповідальна за розробку стратегії інтеграції ВПО, розвитку регіону та координацію роботи основних стейкхолдерів. Тактичні кроки, яких вжито до цього часу, спрацьовують ефективно, однак функція довгострокового планування державою не виконана в достатній мірі.

Волонтерам вдається приймати швидкі та ефективні рішення без бюрократичної тяганини. Втім, доля місцевої влади у допомозі волонтерам – дуже важлива. Без неї неможливо налагодити координацію роботи всіх зацікавлених сторін.

У Львові в вересні 2022 році презентували дослідження щодо особливостей працевлаштування вимушено переміщених осіб у Львівській області. Його провели у межах проекту ГО «Центр зайнятості Вільних людей» «Розширення можливостей працевлаштування для ВПО (внутрішньо переміщені особи) у Закарпатській та Львівській областях»<sup>11</sup>.

Метою дослідження було, зокрема, вивчення потреб та труднощів щодо працевлаштування, аналіз ринку праці регіону. Все це для того, аби надалі органи влади, громадський сектор та бізнес могли формувати та пропонувати внутрішньо переміщеним особам такі послуги, які найбільше відповідатимуть їхнім потребам. Від початку повномасштабного вторгнення було створено координаційний центр для внутрішньо переміщених осіб, за три місяці за послугами щодо працевлаштування звернулося майже 1400 людей, з яких 35% знайшли роботу. Для популяризації послуг було запропоновано різні формати, навіть запустили мобільні бригади, які виїжджали в місця компактного проживання.

Найкращим рішенням для того, аби заохочувати ВПО працевлаштовуватися – це висвітлювати історії тих, хто уже адаптувався на новому місці. Майже три чверті (73%) учасників дослідження розглядають для себе роботу по найму. В індивідуальній трудовій діяльності зацікавлений 21% опитаних, а у започаткуванні власного бізнесу з наймом працівників – 10%. В цьому випадку респонденти могли обрати декілька варіантів зайнятості.

<sup>11</sup> 88% опитаних переселенців Львівської області готові починати працювати протягом двох тижнів, якщо знайдеться робота, що їх влаштує, <https://city-adm.lviv.ua/news/society/social-sphere/293123-88protsent-opytanykh-pereselentsiv-lvivskoi-oblasti-hotovi-pochynaty-pratsiuvaty-protiahom-dvokh-tyzhniv-iaکشcho-znaidetsia-robota-shcho-ikh-vlashtuie>, 25.06.2023.

Більшість ВПО (71%) зацікавлені в отриманні професійної допомоги для кар'єрного розвитку та працевлаштування. Водночас, тільки кожен четвертий зміг самостійно сформулювати конкретні запити щодо сфер навчання і отримання допомоги, що свідчить про значну невизначеність щодо подальших професійних планів. 68% зацікавлені у проходженні курсів підвищення кваліфікації для розвитку у своїй професії і знаходженні роботи на новому місці. Найбільший попит існує на курси іноземних мов та комп'ютерної грамотності, які зацікавили близько третини опитаних. Також популярними є курси водіїв і косметології, які зацікавили кожного п'ятого респондента. Серед напрямків перекваліфікації ВПО частіше називали сферу комп'ютерних наук, ІТ і інтернету (38%), індустрію краси та догляду (22%), продажі (15%) та громадське харчування і готельний бізнес (15%)<sup>12</sup>.

Основними висновками даного дослідницького проекту є:

1. *Оцінка масштабу ситуації із ВПО та із зайнятістю населення в Україні загалом*<sup>13</sup>. На момент проведення дослідження кількість ВПО в Україні оцінювалась в 6 мільйонів 275 тисяч осіб. Тільки за офіційними даними в Закарпатській області було обліковано 155,5 тис. ВПО; у Львівській 243,8 тис. ВПО. Рівень зайнятості населення внаслідок війни різко впав: економічні експерти оцінюють частку безробітних у 30%, Національний банк України – в 35%. Для ВПО ситуація складається навіть гірше: за даними МОМ, 60% ВПО які мали роботу до початку війни, її втратили.

2. *Бар'єри ВПО у працевлаштуванні*. Невизначеність життєвої ситуації ВПО призводить до того, що роботодавці сприймають їх як тимчасових працівників, що різко знижує шанси бути найнятими (за результатами кількісного опитування цей фактор входить в топ-4 складнощів при пошуку роботи). Одночасно це знижує і мотивацію шукати роботу і у ВПО, оскільки в короткостроковій перспективі вони можуть полишити Закарпаття і Львівщину. Для ВПО, значна частина з яких приїхала із східних та південних областей, стримуючим фактором у пошуку роботи є нижча зарплатня на Західній Україні порівняно з тією, яку вони отримували до війни (за результатами кількісного опитування цей фактор входить в топ-4 складнощів при пошуку роботи). Серйозною проблемою є володіння і використання ВПО української мови: ті переселенці, які не можуть або не хочуть

<sup>12</sup> *Повернутись додому: Експрес-картування потреб та очікувань ВПО у Львівській області. Аналітична записка (2022)*, <https://irf.ua/publication/povernutys-dodomu-ekspres-kartuvannya-potreb-ta-ochikuvan-vpo-u-lvivskij-oblasti-analitychna-zapyska-2022/>, 17.05.2023.

<sup>13</sup> *Звіт по дослідженню щодо працевлаштування ВПО в Закарпатській та Львівській областях*. Липень 2022. с. 5-8, <http://czvl.org.ua/blog/wp-content/uploads/2022/09/17.05.2023.>

спілкуватися українською, мають значно менші шанси на працевлаштування в Закарпатській та Львівській областях. Ймовірність мобілізації чоловіків-ВПО до армії змушує частину з них уникати пошуку офіційної роботи на новому місці. Складні та некомфортні житлові умови ВПО та наявність дітей або інших членів родини, що потребують постійного нагляду та піклування, заважають частині ВПО (найчастіше - жінкам) шукати роботу на новому місці. Невирішеність формальних питань, таких як наявність усіх документів та завершення офіційної співпраці із попереднім роботодавцем, також заважають ВПО шукати нову роботу. Брак вакансій та неспівпадіння кваліфікації ВПО з вимогами місцевого ринку праці теж є проблемою, особливо в невеликих містах і селах.

3. *Оцінка ситуації на ринку праці західних областей.* Ситуація на ринку праці Закарпатської та Львівської областей є менш напруженою, а конкуренція між шукачами роботи – нижчою, ніж в областях центру, сходу та півдня України. Особливо виділяються Львів та Львівська область, які за даними порталів працевлаштування зараз займають друге місце за часткою доступних вакансій в Україні. Війна вплинула на рівень бізнес-активності в Закарпатській та Львівській областях: в цілому він знизився, але ефект був нерівномірним в різних сферах. Деякі напрями, такі як забезпечення військових, швейна промисловість, приготування їжі, навпаки, активізувалися, що призвело до збільшення потреби в робочій силі. Результати дослідження дозволяють припускати, що поки поява великої кількості ВПО не спричинила конкуренції між новоприбулими та місцевим населенням. Частина ВПО не поспішає працевлаштовуватися, інші займають робочі місця, на які не вдалось найняти місцевих мешканців.

4. *Вплив релокації підприємств на ринок праці та зайнятість ВПО.* Хоча тема релокації підприємств у Закарпатську та Львівську області часто і детально згадується у ЗМІ, результати дослідження показують, що це процес поки що має обмежений вплив на ринок праці західних областей та можливості для працевлаштування ВПО. Та кількість робочих місць, яка вже створена та буде створена релокованими підприємствами у найближчий час, неспівставна з кількістю місцевого населення, що потребує роботи та кількістю ВПО, що проживають в Закарпатській та Львівській областях.

5. *Соціально-демографічні характеристики ВПО, їх побутові умови та плани.* Аналіз різних джерел інформації показав, що більшість ВПО Закарпатської та Львівської областей (приблизно дві третини) – це жінки. За рівнем освіти ВПО дуже схожі на все населення України, наприклад, серед ВПО 34% мають вищу освіту. Приблизно дві третини ВПО Закарпатської та Львівської областей походять із Донецької, Луганської та Харківської областей. В Закарпатській облас-

ті більше всього ВПО оселилися в Ужгородському та Мукачівському районах, у Львівській області – у Львівському районі. Житлові умови ВПО та ситуація із доходами свідчать, що вони знаходяться у складній життєвій ситуації: 70% з них в останні місяці залежить від соціальних виплат, грошової допомоги, 66% проживають в гуртожитках, санаторіях, базах відпочинку, що надані місцевою владою. Хоча дві третини опитаних нами ВПО наразі не планують полишати теперішнє місце проживання, кожен третій має плани переміщуватися. Значна частина ВПО має середній або вище рівень володіння комп'ютером, але тільки кожен п'ятий володіє якоюсь іноземною мовою на рівні достатньому для ділового спілкування. Саме складні житлові умови, невизначеність планів на найближчий час, а не недостатній рівень освіти чи знань, заважають ВПО в пошуках роботи.

*Рішення влади щодо стимулювання зайнятості населення в цілому і ВПО зокрема.* Поки що різноманітні ініціативи влади щодо покращення ситуації із зайнятістю населення в цілому і ВПО зокрема мають обмежений вплив. Аналіз наявних даних демонструє, що невелика кількість підприємств користується грошовими компенсаціями від Уряду при наймі ВПО на роботу, а власники бізнесу кажуть, що для них ця компенсація навряд чи стане вагомим фактором для найму ВПО. Рішення влади про скорочення терміну перебування у якості безробітного до 30 днів, хоча і вітається деякими експертами, може ще зменшити і без того невеликий потік звертань ВПО до центрів зайнятості. Інші ініціативи, такі гранти на новий бізнес, закладення теплиць та садів, мають запланований масштаб (кількість грантів та наявне фінансування), що неспівставно менший, ніж кількість ВПО, які потребують роботи чи ресурсів для власного бізнесу. Тобто навіть у разі успіху цих ініціатив, вони вплинуть на дуже невелику кількість ВПО. Окремо слід відзначити, що позитивно оцінюється представниками бізнесу рішення про звільнення підприємств від оплати мобілізованим.

*7. Канали пошуку роботи для ВПО і можливі шляхи допомоги ВПО у працевлаштуванні.* Статус-кво такий, що основним каналом пошуку роботи, який зараз використовують ВПО, є інтернет (72% за даними нашого опитування). Це співпадає із рекомендаціями експертів, які вказують, що ВПО слід використовувати найбільші портали працевлаштування (work.ua, rabota.ua тощо), групи для пошуку роботи в соцмережах (Фейсбук і т.і.) та шукати інформацію на власних сторінках роботодавців, які їх цікавлять, рекрутерів та ІТ-спеціалістів у соцмережах. Очевидно, що будь-яка активність щодо донесення інформації про працевлаштування до ВПО має використовувати інтернет як основний канал комунікації. Щодо роботи центрів зайнятості,

то експерти із сфери бізнесу та рекрутингу мало використовують цей канал і вважають його недостатньо дієвим. На їх думку, робота центрів зайнятості має бути більш ефективною. Хоча можна припустити, що є сегменти зайнятості, для професій в яких краще можуть працювати центри зайнятості, а є сегменти, де більш корисні портали працевлаштування в інтернеті та більш сучасні методи пошуку роботи. Це розділення потребує додаткового вивчення.

Щодо допомоги ВПО у працевлаштуванні, то аналіз думок експертів дозволяє запропонувати такі кроки. На першому етапі: полегшення психологічного стресу, допомога в адаптації на новому місці. Нагадаємо, що за результатами дослідження близько 26% ВПО Закарпатської та Львівської областей мають високий рівень психологічного дистресу. Навіть якщо рахувати тільки офіційно зареєстрованих ВПО, то приблизно 104 тисячі осіб-ВПО в цих областях мають потребу у психологічній допомозі. На другому етапі: надання чітких алгоритмів для пошуку роботи, створення системи менторства. Дуже важливою є допомога у догляді за дітьми ВПО. Нагадаємо, що близько двох третин ВПО – це жінки, а за результатами кількісного опитування 53% ВПО мають обов'язки по догляду за іншими членами родини (неповнолітніми дітьми, людьми похилого віку, з хронічними захворюваннями тощо), що обмежують їх можливості працевлаштування.

*8. Оцінка потреб ВПО щодо професійної допомоги для кар'єрного розвитку та працевлаштування.* Більшість ВПО (71%) зацікавлені в отриманні професійної допомоги для кар'єрного розвитку та працевлаштування. Водночас, тільки кожен четвертий зміг самостійно сформулювати конкретні запити щодо сфер навчання і отримання допомоги, що свідчить про значну невизначеність щодо подальших професійних планів. Серед запропонованого переліку видів професійної допомоги найбільшим є попит на послуги, які допоможуть визначитись із майбутньою спеціалізацією (отримання подальшої освіти, профорієнтація, визначенні шляхів розвитку навичок та кар'єри). Поширеним є запит на сприяння конкретними кроками щодо пошуку роботи, а саме, на допомогу з розробкою плану пошуку роботи, допомогу з написанням резюме і підготовку до співбесіди з роботодавцем.

Більшість ВПО (68%) зацікавлені у проходженні курсів підвищення кваліфікації для розвитку у своїй професії і знаходженні роботи на новому місці. Найбільший попит існує на курси іноземних мов та комп'ютерної грамотності, які зацікавили близько третини опитаних. Також популярними є курси водіїв і косметології, які зацікавили кожного п'ятого респондента. Слід зазначити, що найбільш популярні курси зазвичай не мають прив'язки до місцевого ринку праці чи попереднього фаху опитаних.

9. *Оцінка зацікавленості ВПО в освоєнні нової професії.* Зацікавленість у проходженні курсів підвищення кваліфікації для освоєння нової професії і знаходженні роботи на новому місці є у 66% опитаних ВПО. Серед напрямків перекваліфікації ВПО частіше називали сферу комп'ютерних наук, ІТ і інтернету (38%), індустрію краси та догляду (22%), продажі (15%) та громадське харчування і готельний бізнес (15%).

ВПО, які цікавляться допомогою, курсами перекваліфікації чи отриманням нової професії, не мають особливих вподобань щодо формату її отримання і вважають офлайн консультації і дистанційне навчання однаково зручними.

З точки зору наявності передумов для дистанційного навчання і роботи, найкращою є ситуація з доступом до інтернету, його в тій чи іншій формі мають 89% опитаних ВПО. Водночас, тільки половина (49%) опитаних ВПО мають достатньо вільного місця, щоб працювати вдома, і лише 42% мають комп'ютер або ноутбук, який можна використовувати для роботи і навчання. Дві третини опитаних ВПО зацікавлені у тому, аби мати можливість безкоштовно користуватися доступом до комп'ютерів та інтернету або проходити навчальні курси у публічній бібліотеці за новим місцем проживання.

Слід мати на увазі, що цільовою аудиторією опитування були не всі ВПО, а переселенці у найбільш працездатному віці, які вже знайшли роботу або активно ведуть її пошуки, тому серед їхніх знайомих таких людей може бути більше, ніж у всій спільності ВПО. Попри це, дані опитування безумовно свідчать про загальну зацікавленість у працевлаштуванні і налаштуванні ВПО на пошук роботи.

10. *Оцінка складності пошуку роботи ВПО на новому місці та бажані умови роботи.* З труднощами в процесі пошуку роботи на новому місці стикалися більшість опитаних (59%). Найчастіші труднощі, з якими стикалися: нестача вакансій для своєї спеціальності; рівня освіти чи кваліфікації (37%); небажання роботодавців наймати ВПО (32%); занадто низький рівень оплати (29%). Серед тих, хто стикався з труднощами при пошуку роботи, більшість (61%) відповіли, що ці труднощі не пов'язані з недостатністю кваліфікації або навичок.

Найчастіше ВПО шукають роботу у сферах торгівлі та виробництва, що є слушною стратегією з огляду на велику кількість вакансій та/або низьку конкуренцію в цих сферах. Близько чверті ВПО розглядають для себе некваліфіковану працю (прибиральника, охоронника, різнороба тощо), що може свідчити як про тимчасовий характер їх планів на роботу, так і про потребу у швидкому працевлаштуванні або ж про невіру/невдалий досвід пошуку більш відповідних посад.

Майже три чверті учасників дослідження розглядають для себе роботу по найму. Шість із десяти потенційних найманих працівників не можуть або не хочуть працювати віддалено. Лише кожен двадцятий має наміри шукати тільки віддалену роботу. Натомість ВПО приваблює гнучкий графік. Третина готова працювати понад вісім годин на день, водночас, кожен п'ятий – не більше семи годин. Медіанна мінімальна заробітна плата, за яку респонденти погодились би працювати, становить 10,000 грн. Це трохи більше, аніж середня зарплата, яку пропонує Державна служба зайнятості, але менше, ніж на порталах працевлаштування.

Комунальна установа Інститут міста також провела опитування<sup>14</sup> серед внутрішньо переміщених осіб, які живуть у Львові, щодо оцінки їхніх потреб та настроїв. Замовником дослідження був факультет архітектури Варшавської політехніки в межах проекту New European Bauhaus. На основі цього дослідження будуть спроектовані будинки, які відповідають потребам внутрішньо переміщених осіб. Йдеться про базові умови проживання для людей, житло яких зруйноване або пошкоджене. 3/4 опитаних – це жінки з дітьми, які бажають знайти роботу та за можливості повернутися додому чи облаштувати умови для життя у Львові. Результати даної оцінки потреб у подальшому будуть враховані при подальшій співпраці із партнерами та міжнародними організаціями<sup>15</sup>.

Запитання були пов'язані з потребами та очікуваннями внутрішньо переміщених осіб у місті, які проживають у тимчасовому житлі, щодо середовища проживання, базових умов праці, відпочинку, розвитку навичок, навчання дітей. Згідно з опитуванням, більшість переселенців – 70% – це мешканці Луганської, Донецької та Харківської областей, з яких третина (28,8%) – віком 31-40 років і 19% – старші за 60 років. У багатьох із них – 41,6% – житло повністю знищено або потребує значного ремонту. 36,6% переїхали до Львова разом з дітьми. Основні результати дослідження:

Значний відсоток респондентів віком понад 60 років (19%) та 31-40 років відповідно (28,8%). Понад 70% респондентів – це жителі Луганської, Донецької та Харківської областей. 36,6% переїхали до

<sup>14</sup> Польовий етап дослідження (збір інформації) тривав з 27 жовтня до 4 листопада 2022 року. Опитування проведено кількісним методом. Кількість опитаних – 400 осіб.

<sup>15</sup> Інститут міста дослідив житлові потреби внутрішньо переміщених осіб у Львові: результати опитування, [https://city-adm.lviv.ua/news/society/social-sphere/294155-instytut-mista-doslidyv-zhytlovi-potreby-vnutrishno-peremishchenykh-osib-u-lvovi-rezultaty-opytuvannia?fbclid=IwAR0H\\_tVXW1D\\_U\\_Mt\\_a84DYluy-uJbfsOXaYXa86ktGM5Br\\_4f1CIV7maOA](https://city-adm.lviv.ua/news/society/social-sphere/294155-instytut-mista-doslidyv-zhytlovi-potreby-vnutrishno-peremishchenykh-osib-u-lvovi-rezultaty-opytuvannia?fbclid=IwAR0H_tVXW1D_U_Mt_a84DYluy-uJbfsOXaYXa86ktGM5Br_4f1CIV7maOA), 18.05.2023.



Львова разом зі своїми дітьми. 54,8% опитаних зазначають, що коштів їм вистачає на їжу та житло, однак виникають труднощі із купівлею одягу. 41,6% ВПО на запитання «Чи ваше житло було пошкоджене внаслідок бойових дій» відповідають «повністю або потребує значного ремонту». 61,3% респондентів проживають у тимчасових прихистках або в контейнерних будинках. 54,7% представників ВПО при можливості вибору тимчасового житла надали б перевагу квартирі у багатоповерховому будинку. 42% ВПО зазначають, що для повноцінного життя їм було б достатньо двох кімнат (кореляція відповідей між кількістю членів сім'ї до кількості кімнат – чим більша кількість членів сім'ї, тим більше потрібно кімнат). Спальня, кухня, вітальня та санвузол – найнеобхідніші частини житла для 80% опитаних. Повернуться додому, коли відбудеться деокупація їхнього населеного пункту або коли стане безпечніше повертатися 56,8%, а 19,8% планують залишитися у Львові.

За офіційними даними, станом на січень 2023 року в області було зареєстровано близько 247 000 внутрішньо переміщені особи (ВПО)<sup>16</sup>. Серед них близько 160 тисяч – жінки, а 90 тисяч – чоловіки. Більше, ніж 75 тисяч – діти. Понад 32 тисячі пенсіонерів і близько 9 тисяч осіб з інвалідністю. Однак, реальний показник кількості ВПО майже удвічі вищий. Це спричинено тим, що значна кількість громадян проживають у приватному секторі та не стають на облік як ВПО. У пікові моменти на Львівщині одночасно перебувало понад 600 тисяч ВПО.

Серед них значна кількість розміщена в місцях колективного проживання (МКП). Хоча є повідомлення про те, що потреби осіб, які проживають в МКП, є вищими, ніж у переміщеного населення за межами МКП та приймаючих громад, наявні дані обмежені і не дозволяють зробити репрезентативне порівняння між цими демографічними групами. Мета цього дослідження – надати інформацію про потреби та проблеми переміщеного населення у Львівській області, порівняти їх з потребами та проблемами приймаючої громади, а також проаналізувати, як їх вирішують місцеві та міжнародні суб'єкти реагування. З цією метою Ініціатива REACH провела опитування 1 287 домогосподарств (ДГ), серед яких були переміщені домогосподарства в місцях колективного проживання (ВПО в МКП), переміщені домогосподарства, які проживають у громаді (ВПО за межами МКП), та непереміщені домогосподарства (непереміщені ДГ). Висновки доповнюються результатами інтерв'ю з інститутами громадянського суспільства (ІГС), представниками органів місцевого самоврядування,

<sup>16</sup> МОМ, Україна - Базова оцінка території зареєстрованих ВПО - підсумки 20 туру (січень 2023), лютий 2023 р., <https://dtm.iom.int/reports/ukraine-bazova-ocinka-teritorii-zareestrovanih-vpo-pidsumki-20-turu-sichen-2023>, 18.05.2023.

постачальниками публічних послуг (ППП) та міжнародними гуманітарними організаціями.

Основними трендами цього моніторингу та оцінки потреб ВПО у Львівській області є:

*Гуманітарне реагування та його координація*

- Місцеві та зовнішні суб'єкти реагування координують свою діяльність у Львівській області достатньо ефективно. Однак цю координацію можна покращити. Деякі суб'єкти реагування повідомили про проблеми, пов'язані з відсутністю спільних підходів, координації або обміну інформацією. Водночас, деякі менші організації стикаються з проблемами, намагаючись налагодити зв'язок з міжнародною гуманітарною системою.
- Очікується, що багато місцевих суб'єктів реагування матимуть труднощі, пов'язані з веденням своєї діяльності в довгостроковій перспективі через брак коштів та ресурсів. Інститути громадянського суспільства зіштовхуються з труднощами у виконанні нормативно-регуляторних вимог або не знають про можливості фінансування. З іншого боку, державні суб'єкти повинні справлятися зі зменшенням державного фінансування, що в поєднанні зі зростанням цін безпосередньо впливає на рівень їхніх ресурсів.
- Непереміщені домогосподарства значно рідше отримують допомогу. Не менше 73% непереміщених домогосподарств повідомили, що не отримували допомоги, тоді як серед ВПО в МКП про це повідомив лише 1%, а серед ВПО за межами МКП – 7%. Крім того, загальна кількість людей, які задоволені допомогою, була значно нижчою серед непереміщеного населення, оскільки лише 45% з тих, хто повідомив про отримання допомоги, вважають її задовільною, на противагу 88% ВПО в МКП та 82% ВПО за межами МКП, які схвально відгукувались про надану допомогу.

*Демографічні показники, оцінка вразливості та соціально-економічних потреб.*

- ВПО, які проживають в МКП, загалом характеризуються додатковою вразливістю та соціально-економічною нестабільністю. Хоча вони отримували в середньому менший дохід порівняно з іншими опитаними групами до лютого 2022 року, контекст конфлікту ще більше посилив їхні економічні труднощі. Однак дані показують, що ВПО в МКП з найнижчими доходами ймовірно не стикаються із їхнім зниженням в подальшому. Ця «страхувальна сітка» дає змогу пом'якшити наслідки воєнних дій для тих, хто має менше можливостей знайти роботу, покладатися на заощадження або звернутися по допомогу до друзів і родичів.

- Водночас, ВПО за межами МКП часто повідомляли про подібні, якщо не вищі, рівні потреб у деяких сферах. Вони повідомляли про проблеми із задоволенням деяких базових потреб і більші труднощі з доступом до державної грошової допомоги, пов'язаної з воєнними діями (38%), або з доступом до працевлаштування (21%).

*Житло, управління та координація МКП ВПО та притулок*

- Майже п'ята частина ВПО (як в МКП, так і за їх межами) повідомили про труднощі з доступом до довгострокового житла у Львівській області. Серед тих, хто проживає у Львові, ця проблема зустрічалася вдвічі частіше (27%), ніж серед тих, хто проживає за межами міста (11%). Отримані дані свідчать про те, що труднощі, з якими стикаються переміщені домогосподарства, є наслідком відсутності стабільності, яку до повної міри не можуть забезпечити ані МКП, ані ринок приватного житла.
- Це питання ще більше ускладнюється невизначеністю, яка характеризує динаміку переміщення у Львівській області. Хоча більшість ВПО не мають наміру переїжджати в найближчі місяці (81%), переважна більшість має намір повернутися до місць свого постійного проживання, коли безпекова ситуація буде прийнятною (73% у м. Львові)<sup>17</sup>.

Кабінет Міністрів України 7 квітня 2023 року схвалив Стратегію державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року<sup>18</sup>. Документ розроблений Міністерством реінтеграції за підтримки Ради Європи. З 2015 року Рада Європи у рамках Планів дій надає Україні допомогу в реагуванні на потреби внутрішньо переміщених осіб, зокрема – через реалізацію проєктів задля розширення можливостей і посилення спроможності внутрішньо переміщених осіб, центральних органів влади, органів місцевого самоврядування та громад впливати на покращення системи захисту прав людини та доступу до правосуддя в Україні відповідно до стандартів Ради Європи. До його напрацювання також долучилися експерти міжнародних і громадських організацій, які опікуються захистом прав внутрішньо переміщених осіб.

<sup>17</sup> *Мультисекторальне дослідження потреб та гуманітарного реагування в Львівській області: лютий 2023*, <https://data.unhcr.org/fr/documents/details/99433>, 18.05.2023.

<sup>18</sup> *Уряд України схвалив Стратегію державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року*, <https://minre.gov.ua/2023/04/07/uryad-shvalyv-strategiyu-derzhavnoyi-polityky-shhodo-vnutrishnogo-peremishhennya-na-period-do-2025-roku/>, 18.05.2023.

Прийняття нової Стратегії – це реагування держави на виклики масового переміщення населення, спричинені повномасштабною агресією росії. Нею передбачена державна підтримка ВПО на всіх етапах – від евакуації, у процесі соціальної адаптації на новому місці й до моменту повернення до місця постійного проживання. Таким чином, держава буде фокусуватися на 5 стратегічних цілях:

1. Реагування держави на виклики внутрішнього переміщення.
2. Безпечна евакуація громадян із небезпечних районів і задоволення їхніх гуманітарних потреб.
3. Адаптація ВПО на новому місці проживання.
4. Інтеграція та розвиток ВПО у приймаючих територіальних громадах.
5. Підтримка безпечного повернення до покинутого місця проживання та реінтеграції.

Державна політика щодо внутрішнього переміщення має формуватися комплексно. Зараз основну увагу маємо зосередити на адаптації та подальшій інтеграції внутрішньо переміщених осіб у приймаючих громадах. Це і доступ до освітніх послуг, і працевлаштування, і підтримка самозайнятості. Важливою складовою є надання фахової психологічної допомоги.

Усі ці стратегічні цілі можуть бути реалізовані за умови об'єктивної інформації, збору та аналізу даних, а відтак моніторингу та оцінки реальної ситуації у конкретній приймаючій громаді, області, регіоні та в Україні загалом.

## Висновки

Підсумовуючи, слід відзначити основні рекомендації, виходячи з моніторингу та оцінки потреб ВПО, які загалом є актуальними для усіх приймаючих громад та областей України:

1. Органам державної, регіональної та місцевої влади посилити увагу до гострих потреб як самих ВПО, так і тих, хто повернувся чи не залишав домівки від початку війни. Не вирішення цього питання може призвести до чергової хвилі переселення людей, до якого «благополучні» регіони, у тому числі Львівщина, не готові через дефіцит житла.

2. На регіональному рівні необхідно внести зміни у діючі обласні програми розвитку, які б враховували усі елементи допомоги ВПО. Слід врахувати, що ці програми не повинні базуватись лише навколо соціальної та гуманітарної допомоги і взяти до уваги, що значна кількість ВПО планує залишитись у Львівській області надовго, що означає необхідність активізації будівництва/реконструкції додаткового

житла; працевлаштування і розвитку підприємництва; інтегрування у місцеву спільноту.

3. Посилити співпрацю та координацію ключових стейкхолдерів для забезпечення усіх наявних потреб ВПО, залучення фінансування та уникнення дублювання у наданні допомоги. Важливо також залучати до цього і активістів з числа ВПО. Майданчиками для спілкування, обміну досвідом та узгодження роботи можуть бути використані як структури, що добре зарекомендували себе (Гуманітарні штаби), так і новостворювані консультативно-координаційні центри (ККЦ) для ВПО.

4. Сприяти координації діяльності надавачів гуманітарної допомоги таким чином, щоб її отримували усі потребуючі, незалежно від місця проживання – сільська чи міська місцевість, місця компактного проживання чи у приватному секторі тощо. Напрацювати спеціальні механізми надання допомоги для людей з особливими потребами.

5. Звернути увагу на харчову допомогу, яку у своїй більшості ВПО вважають вкрай гострою у зв'язку зі значним зменшенням гуманітарної харчової допомоги та низьким рівнем доходів ВПО в умовах різкого подорожчання цін. Сприяти активізації та координації роботи міжнародних програм харчової допомоги.

6. Систематизувати інформацію про допомогу, яка доступна для ВПО із різних джерел (від влади, громадських ініціатив, благодійних фондів та міжнародних програм), а також активно її доводити до ВПО.

7. Посилити допомогу ВПО з працевлаштуванням (інформація щодо актуальних вакансій, консультації з питань працевлаштування, забезпечення тимчасовою роботою, перекваліфікація)

8. Посилити самозайнятість ВПО і місцевих мешканців через регіональні програми підтримки підприємництва та сприяння розвитку селянських господарств, мікро та малих суб'єктів підприємництва (інформування щодо актуальних конкурсів, роз'яснення та консультації діючих програм, навчання щодо створення власного бізнесу та підготовки проектів та бізнес-планів). Для цього прискорити створення Агенції регіонального розвитку та налагодити її співпрацю з органами влади, бізнесом та іншими регіональними та місцевими організаціями, які займаються питаннями економічного розвитку територій.

9. Активно використовувати ресурси міжнародних грантових програм, які у своїй більшості орієнтовані на підтримку ВПО через неурядові організації, що спільно з органами влади та іншими регіональними та місцевими стейкхолдерами сприяють вирішенню гострих проблем ВПО, зокрема щодо інтеграції ВПО у місцеві громади, підвищення соціальної активності ВПО.

10. Систематично проводити моніторинг та оцінку потреб ВПО, щоб краще розуміти поточний стан, гнучко реагувати на зміни та планувати подальші дії<sup>19</sup>.

Слід відзначити, що метою моніторингу та оцінки потреб ВПО/біженців є відстеження шляхів реагування місцевих громад на міграційні переміщення в межах кожної конкретної області України. Систематизація інформації про рішення та заходи, які приймають в громадах дають можливість оцінити реальні ризики, які виникають для ВПО та місцевого населення в результаті збройного конфлікту та передбачають розробку рекомендацій, які допоможуть їх уникнути. Для влади та громадських організацій у наданні допомоги ВПО можна виокремити дві ключові проблеми: координація допомоги та формування довгострокової стратегії роботи.

Організації вбачають у владі найбільший рівень відповідальності за координацію та налагодження усіх процесів щодо ВПО, зокрема, забезпечення медичною допомогою, житлом, роботою, можливостями для здобуття освіти. На їхніх плечах також лежить відповідальність за розвиток регіону загалом. Деякі з учасників досліджень звертають увагу на недостатню залученість влади зараз у ці процеси. Мова йде про менеджмент прийняття переселенців (особливо специфічних груп, осіб з інвалідністю чи осіб похилого віку), взаємодію з переселенцями тощо.

Окрім того, на думку волонтерів, влада відповідальна за розробку стратегії інтеграції ВПО, розвитку регіону та координацію роботи основних стейкхолдерів. Тактичні кроки, яких вжито до цього часу, спрацьовують ефективно, однак функція довгострокового планування державою не виконана достатньою мірою. Волонтерам вдається приймати швидкі та ефективні рішення без бюрократичної тяганини. Втім, доля місцевої влади у допомозі волонтерам – дуже важлива. Без неї неможливо налагодити координацію роботи всіх зацікавлених сторін.

## Література:

*Аналітична записка «Оцінювання потреб ВПО у територіальних громадах Львівської області»*, <http://dialog.lviv.ua/analitichna-zapiska-otsinyuvannya-potreb-vpo-u-teritorialnih-gromadah-lvivskoyi-oblasti/>

<sup>19</sup> Аналітична записка «Оцінювання потреб ВПО у територіальних громадах Львівської області», <http://dialog.lviv.ua/analitichna-zapiska-otsinyuvannya-potreb-vpo-u-teritorialnih-gromadah-lvivskoyi-oblasti/>, 25.06.2023.

- Близько 500 тисяч – ймовірна реальна кількість переселенців на Львівщині*, [https://tvoemisto.tv/news/realna\\_kilkist\\_vpo\\_na\\_lvivshchyni\\_vdvichi\\_bilsha\\_nizh\\_zaznachenno\\_u\\_bazi\\_danyh\\_kozytskyu\\_141461.html](https://tvoemisto.tv/news/realna_kilkist_vpo_na_lvivshchyni_vdvichi_bilsha_nizh_zaznachenno_u_bazi_danyh_kozytskyu_141461.html)
- Звіт по дослідженню щодо працевлаштування ВПО в Закарпатській та Львівській областях*. Липень 2022, с. 5-8, <http://czvl.org.ua/blog/wp-content/uploads/2022/09/>
- Інститут міста дослідив житлові потреби внутрішньо переміщених осіб у Львові: результати опитування*, [https://city-adm.lviv.ua/news/society/social-sphere/294155-instytut-mista-doslidyv-zhytlovi-potreby-vnutrishno-peremishchenykh-osib-u-lvovi-rezultaty-opytuvannia?fbclid=IwAR0H\\_tVXW1D\\_U\\_Mt\\_a84DYluy-uJbfsOXaYXa86ktGM5Br\\_4frlCIV7maOA](https://city-adm.lviv.ua/news/society/social-sphere/294155-instytut-mista-doslidyv-zhytlovi-potreby-vnutrishno-peremishchenykh-osib-u-lvovi-rezultaty-opytuvannia?fbclid=IwAR0H_tVXW1D_U_Mt_a84DYluy-uJbfsOXaYXa86ktGM5Br_4frlCIV7maOA)
- Коваліско Н.* Сучасний стан вимушених міграційних процесів та перспективи їхнього розвитку у поствоєнній Україні. *Круглий стіл «Українське суспільство після перемоги»*, „Соціологія: теорія, методи, маркетинг” 4/ 2022, с. 183-184.
- Коваліско Н. В.* *Моніторинг та оцінка потреб внутрішньо переміщених осіб (на прикладі Львівської області)*, Творення нових соціальних порядків в умовах російсько-української війни: збірник матеріалів XIII Львівського соціологічного форуму (Львів, 5 квітня 2023 р.) / за ред. д. філос. н., професора, члена-кореспондента НАН України В. П. Мельника. Львів: Львівський національний університет імені Івана Франка, 2023. с. 244-247.
- Коваліско Н.В.*, *Внутрішньо переміщені особи та біженці в контексті міграційних процесів в часі війни*, Біженці та внутрішньо переміщені особи України на шляхах війни: кроки незламності: монографія / (В. І. Подшивалкіна, Н. В. Коваліско та ін.) за ред. М. В. Бірюкової. Харків, 2023. с. 91-129.
- МОМ, Україна - Базова оцінка території зареєстрованих ВПО - підсумки 20 туру (січень 2023), лютий 2023 р.*, <https://dtm.iom.int/reports/ukraina-bazova-ocinka-teritorii-zareestrovanih-vpo-pidsumki-20-turu-sichen-2023>
- Моніторинг місцевих політик реагування на виклики пов'язані із внутрішнім переміщенням внаслідок військової агресії російської федерації по всій території України з 24.02.2022*, [https://sss-ua.org/Library/report/bst\\_monitor\\_ua.pdf](https://sss-ua.org/Library/report/bst_monitor_ua.pdf)
- Мультисекторальне дослідження потреб та гуманітарного реагування в Львівській області: лютий 2023*, <https://data.unhcr.org/fr/documents/details/99433>
- Оцінка потреб та очікувань від майбутнього внутрішньо переміщених осіб та біженців - аналітичний звіт №2*, <https://dif.org.ua/article/otsinka-potreb-ta-ochikuvan-vid-maybutnogo-vnutrishno-peremishchenikh-osib-ta-bizhentsiv-2>

*Повернутись додому: Експрес-картування потреб та очікувань ВПО у Львівській області. Аналітична записка (2022), <https://irf.ua/publication/povernutys-dodomu-ekspres-kartuvannya-potreb-ta-ochikuvan-vpo-u-lvivskij-oblasti-analitychna-zapyska-2022/>*

*Уряд України схвалив Стратегію державної політики щодо внутрішнього переміщення на період до 2025 року, <https://minre.gov.ua/2023/04/07/uryad-shvalyv-strategiyu-derzhavnoyi-polityku-shhodo-vnutrishnogo-peremishhennya-na-period-do-2025-roku/>*

*88% опитаних переселенців Львівської області готові починати працювати протягом двох тижнів, якщо знайдеться робота, що їх влаштує, <https://city-adm.lviv.ua/news/society/social-sphere/293123-88protsent-opytanykh-pereselentsiv-lvivskoi-oblasti-hotovi-pochynaty-pratsiuvaty-protiahom-dvokh-tyzhniv-iakshcho-znaidetsia-robot-shcho-ikh-vlashtuie>*

*Kovalisko N., *Przymusowa migracja wewnątrzna i zewnętrzna podczas wojny: wyzwania dla Ukrainy. 2022*, <https://uni.wroc.pl/wirtualny-most-wroclaw-lwow-cz-7/>*





## ROZDZIAŁ XII

Tetyana Lukeria

### ВІЙСЬКОВІ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ПЕРЕХІДНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ У ДЕОКУПОВАНИХ ГРОМАДАХ УКРАЇНИ

#### Administracje wojskowe jako przejściowy system sprawowania władzy w deokupowanych wspólnotach Ukrainy

**Streszczenie:** *Decentralizacja jest jedną z podstawowych zasad demokratycznego zarządzania we współczesnym świecie. Decentralizacja i rozwój samorządu lokalnego są nieodłączne w większości krajów rozwiniętych; Ukraina wkroczyła na tę ścieżkę stosunkowo niedawno. W 2014 roku Ukraina rozpoczęła reformę decentralizacyjną, czyli reformę samorządu lokalnego i terytorialnej organizacji władzy. Wzmocniła ona pozycję społeczności i samorządów lokalnych oraz zapewniła znaczne zasoby miastom i wsiom. Reforma obejmuje nie tylko przeniesienie uprawnień i zasobów z władz państwowych na samorzady lokalne, ale także utworzenie podstawowego podmiotu samorządowego – zdolnej do działania wspólnoty terytorialnej. Decentralizacja jest uznawana za jedną z najbardziej udanych reform na Ukrainie w ostatnim czasie i najbardziej popieraną przez obywateli. Parlament Europejski nazwał decentralizację jedną z najbardziej skutecznych i udanych reform wdrożonych na Ukrainie, która stała się kluczowym czynnikiem rozwoju społecznego i gospodarczego współczesnego społeczeństwa ukraińskiego. Od początku inwazji Rosji na Ukrainę na pełną skalę, zarządzanie społecznością nabrało innego wymiaru – w szczególności administracje wojskowe zostały ustanowione w każdym regionie Ukrainy na poziomie obwodu i rejonu, a administracje wojskowe zostały również ustanowione w niektórych społecznościach (osadach) po wyzwoleniu spod okupacji. W związku z tym ten pionowy system zarządzania wywołuje wiele dyskusji wśród władz lokalnych, ekspertów i społeczeństwa, ponieważ szefowie administracji wojskowych są mianowani*

przez prezydenta Ukrainy. Stwarza to ryzyko dla kontynuacji reformy. Niniejszy artykuł analizuje główne uprawnienia administracji wojskowych i argumentuje za wykonalnością administracji wojskowych jako tymczasowych organów zarządzających w nieokupowanych społecznościach w fazie przejściowej.

**Słowa kluczowe:** *reforma decentralizacyjna, społeczność lokalna, samorząd terytorialny, szef administracji wojskowej, stan wojenny, gmina okupowana, administracja wojskowa.*

## **Military administrations as a transitional system of governance in the de-occupied communities of Ukraine**

**Summary:** *Decentralization is one of the fundamental principles of the formation of a democratic state system in the modern world. Decentralization and the development of local self-government are characteristic of most developed countries; Ukraine embarked on this path relatively recently. In 2014, the reform of decentralization, or the reform of local self-government and territorial organization of power, began in Ukraine. It expanded the capabilities of communities and the powers of local self-government bodies, and also provided significant resources to towns and villages. The reform involves not only the transfer of powers and resources from state bodies to local self-government bodies, but also the creation of a basic subject of local self-government - a capable territorial community. Decentralization is recognized as one of the most successful reforms in Ukraine in recent times and the one most supported by citizens. Even Ukraine's international partners see this - the European Parliament calls decentralization one of the most effective and successful reforms carried out in Ukraine, which has become a decisive factor in the social and economic development of modern Ukrainian society. With the beginning of the full-scale invasion of russia into Ukraine, the management of communities took on a different aspect - in particular, military administrations were formed in each region of Ukraine at the oblast and district level, and in some communities (populations) military administrations were also formed after de-occupation. Therefore, this vertical management system causes many discussions among representatives of local authorities, experts, and the public, since the heads of the military administration are appointed by the President of Ukraine. And this creates risks for the continuation of the decentralization reform. This article analyzes the main powers of military administrations and argues aspects of the expediency of military administrations as temporary governing bodies in de-occupied communities at the transitional stage.*

**Keywords:** *decentralization reform, community, local self-government, head of military administration, martial law, de-occupied community, military administrations.*

## Вступ

Реформа децентралізації та її подальше втілення дістала радикальної актуальності із початком широкомасштабного вторгнення росії в Україну. Війна вимагає якісної взаємодії центральної влади з місцевою, з жителями територіальних громад. Більше того, децентралізація дала більше можливостей та ресурсів для ухвалення ефективних практичних рішень, які були критично важливими під час російської військової агресії. Мобілізація ресурсів територіальних громад як прифронтових, так і тих, що в тилу призвела до багатьох сприятливих наслідків і в той самий час висвітила проблеми адаптації ідей та принципів децентралізації до умов воєнного часу, їх імплементації у реальні соціальні практики всеукраїнського та локального масштабів. Зокрема, внаслідок ухвалення рішень на центральному рівні органи місцевого самоврядування можуть бути відсторонені від процесу розв'язання місцевих питань. Це пов'язано з тим, що воєнний стан змушує розробників політики приймати рішення оперативно.

Водночас, умови, в яких перебуває на сьогодні українська держава, вимагають шукати найбільш оптимальні моделі суспільних відносин та державного устрою. Адже необхідною умовою стабільного розвитку суспільства та ефективного функціонування держави є забезпечення балансу між загальнодержавними інтересами та інтересами регіонів і територіальних громад. *Європейські суспільні практики свідчать, що децентралізація є одним з ефективних інструментів модернізації системи публічної влади, успішне здійснення якої створює необхідні організаційно-правові передумови для подальшої демократизації владних відносин<sup>1</sup>.*

Повномасштабне вторгнення росії в Україну призвело до низки проблем, з якими стикнулися українські громади, а відтак – це відтермінувало прийняття різних рішень, які були необхідні для продовження реформи децентралізації. Станом на 2022 р. у сфері системи місцевого самоврядування низка питань залишалися невирішеними. Зокрема, це питання адміністративного нагляду для забезпечення законності місцевих рішень; служби в органах місцевого самоврядування; удосконалення інструментів локальної демократії. Деякі з цих питань повторно внеслися у порядок денний законодавців у 2023 р., проте низка аспектів досі очікують на розгляд та прийняття.

Окрім легітимізації політичних рішень щодо реформи децентралізації, у громадах з'явилися додаткові проблеми внаслідок війни.

---

<sup>1</sup> І. Архипенко, *Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України*, 2018, [http://dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018\\_04\(39\)/4.pdf](http://dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/4.pdf)

Станом на кінець травня 2023 р. сума прямих збитків, завданих житловому фонду України внаслідок повномасштабної війни, складає понад \$54 млрд. Це більше третини від загальних прямих збитків інфраструктури та активів України за даними, що обраховані командою KSE Institute. Із загальної суми прямих збитків житлового фонду лєвова частка (\$46,6 млрд) – від руйнування та пошкодження багатоквартирних будинків. За останніми даними загалом постраждало 18,6 тис. таких будинків: 13,2 тис. – пошкоджено, 5,4 тис. – повністю зруйновані. Найбільших руйнувань зазнав житловий фонд таких областей як Донецька, Луганська, Харківська, Київська, Миколаївська та Чернігівська<sup>2</sup>. Окрім житлового фонду значні збитки зазнали основні соціально-економічні сфери громад: охорона здоров'я, соціальні послуги, бізнес, освіта, адміністративні послуги тощо. Всі ці проблеми безпосередньо стосуються територіальних громад, і для відновлення основних соціально-гуманітарних компонентів необхідний детальний аналіз потреб постраждалих територій.

Водночас, для відновлення деокупованих громад України необхідне функціонування усіх сфер людської життєдіяльності (соціальної, адміністративної, фінансової, правової тощо). Для повної життєздатності громад має бути наявна система управління, яка б забезпечила координацію відбудови, відновлення та модернізації територій. На сьогодні система управління у деокупованих громадах залежить від різних факторів і з багатьох причин не може бути спроможною. Тому у деяких деокупованих громадах утворені військові адміністрації як альтернативна та тимчасова система управління. Викликом є те, що різні громади перебували в окупації протягом різних часових періодів, це вимагає адаптації підходів щодо відновлення відповідно до кожного конкретного випадку.

Для врахування проблем і викликів, які постали перед громадами та регіонами у зв'язку з військовою агресією російської федерації, Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій»<sup>3</sup>. Закон встановлює зміни у ключових аспектах державної регіональної політики: стратегічному плануванні, фінансуванні, інституційній підтримці та моніторингу

<sup>2</sup> Понад \$54 млрд – збитки житлового фонду України внаслідок повномасштабної війни на кінець травня 2023 року, <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/ponad-54-mlrd-zbitki-zhitlovogo-fondu-ukrayini-vnaslidok-povnomasshtabnoyi-viyni-na-kinets-travnja-2023-roku/>, 26.05.23.

<sup>3</sup> Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>, 09.07.2022.

регіонального розвитку. Відновлення та зміни відбуватимуться відповідно до чотирьох функціональних типів територій регіонів: території відновлення; полюси економічного зростання; території з особливими умовами для розвитку; території сталого розвитку.

### Децентралізація: поняття та типологія

Поняття «децентралізація» здебільшого визначають як передання або розподіл повноважень щодо прийняття рішень від центрального органу до підрозділів нижчого рівня або кінцевих користувачів. Децентралізація зазвичай означає розподіл повноважень у напрямку «зверху вниз» у будь-якому типі організаційної ієрархії, наприклад політичній, освітній чи економічній системі<sup>4</sup>. У найбільш широкому сенсі ця категорія стосується процесу перерозподілу повноважень і частково має політичну конотацію.

Враховуючи домінування соціально-політичного сенсу з початку виникнення поняття децентралізації, воно трансформувалося згодом відповідно до різних сфер суспільства, але здебільшого в політичній площині. Дослідники пов'язують це широке поняття згідно з своїми науково-практичними вподобаннями. Н. Шнайдер у своїй праці зазначає, що незважаючи на те, що децентралізація все частіше використовується як самоочевидна та тоталізуюча концепція, спроби визначити її, як правило, обмежуються конкретною сферою, яка розглядається переважно у контексті не лише політичних систем, але й комп'ютерних мереж<sup>5</sup>.

У певному сенсі констатуємо взаємне доповнення політичних наук і наук про державне управління щодо категорії «децентралізація». Це спосіб організації публічної влади в державі, коли місцеві органи влади отримують право самостійно вирішувати власні поточні та перспективні завдання в межах, закріплених законодавчо<sup>6</sup>. Однією з основних проблем, яку покладено вирішити через децентралізацію, є підвищення ефективності розвитку адміністративно-територіальних одиниць на принципах демократії, а результатом оцінки ефективності

<sup>4</sup> *The world's online encyclopedia. Decentralization.* <https://encyclopedia.com/social-sciences/applied-and-social-sciences-magazines/decentralization>

<sup>5</sup> N. Schneider, *Decentralization: an incomplete ambition*, <https://tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17530350.2019.1589553>, 17.04.2019.

<sup>6</sup> Див.: О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко, *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України*. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO», Київ: ТОВ «Софія», 2012. С. 10.

стане повноцінне забезпечення прав, законних інтересів та обов'язків місцевого населення об'єднаного в територіальні громади<sup>7</sup>.

Поняття «децентралізації» тісно пов'язане з історією державного управління. Система органів державного управління формувалася у древніх імперіях, королівствах, монархіях, а також у сучасних державах, які вибудовують свої управлінські лінії. Держави вирішують на своїх територіях питання, які стосуються податків, передачі повноважень місцевим чиновникам, забезпечення працевлаштуванням населення тощо<sup>8</sup>. Якщо розглядати ідеологію децентралізації з позиції державного управління, адміністративного, політичного підходів, то ця ідея стосується закріплення повноважень на нижчих рівнях влади.

Найпоширеніша *типологія децентралізації* в політико-практичному сенсі є наступною:

- Адміністративна децентралізація – більш широкий розподіл оперативних повноважень між рівнями управління (наприклад, національні, регіональні та муніципальні).
- Фіскальна – розподіл повноважень щодо оподаткування та інших форм збору доходів між рівнями і ланками уряду.
- Політична – розподіляє повноваження щодо прийняття рішень між рівнями влади<sup>9</sup>.

Відтак, децентралізацію ми вважаємо однією із форм демократичного врядування, що дозволяє при збереженні основних функцій державних органів розширити повноваження місцевого самоврядування, сприяти залученню жителів до участі в публічному управлінні і реалізації власних інтересів, активізувати ринковий та фінансовий механізми як ефективну стратегію для управління, що забезпечить ефективний розвиток територіальних громад чи то у мирний, чи то у воєнний час.

## Особливості системи управління у деокупованих громадах

Законодавчо закріпленою метою децентралізації є оптимізація територіальної та організаційно-правової основ функціонування держави – відтворення ефективної системи публічного управління

<sup>7</sup> Т. Гладка, *Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності*, <http://dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937>, 2015.

<sup>8</sup> Див.: М. Орзін, *Самоврядні території в системі державного устрою України. Місцеве та регіональне самоврядування України*. Київ, Вип. 1-2., 1993, с. 64.

<sup>9</sup> N. Schneider. *Decentralization: an incomplete ambition*, <https://tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17530350.2019.1589553>, 17.04.2019.

державного, регіонального та місцевого рівнів, здатної швидко реагувати на мінливі умови життя, потреби та проблеми сучасного суспільства<sup>10</sup>.

Деякі аналітики, не заперечуючи ідей децентралізації як таких, вважали за доцільне здійснити їх редукцію і навіть згортання в ситуації триваючої війни. Їх аргументація зводилася до того, що децентралізація частково перешкоджає виробленню сильної єдиної політики держави, стратегії і тактики ведення війни, не дає можливість швидкого централізованого прийняття рішень, необхідних у военний період з його вимогами максимальної концентрації зусиль на відсіч ворогу. На їх думку, реформування варто продовжити вже після війни, після перемоги України. Інша частина дослідників, навпаки, вважає, що реформа децентралізації відіграла позитивну роль у спротиві широкомасштабному російському вторгненню, дозволила вирішувати нагальні питання оборони і наступу на місцях, не очікуючи наказів зверху, а тим самим допомогла досягати вирішальних успіхів на полі бою і в тилу.

Окрім цього, на етапі відновлення деокупованих громад реформа децентралізації сприяла прискоренню багатьох процесів, особливо що стосується доставки гуманітарної допомоги, відновлення критичної інфраструктури та соціальних послуг. Проте без належного врядування, координації процесів, малоімовірним є ефективне відновлення основних соціально-гуманітарних сфер. Тому відразу після деокупації громади виникає новий виклик – відновлення місцевого самоврядування.

Це пов'язано з тим, що по-перше, багато громад, які перебували під окупацією росії більше пів року не мають достатньої кількості людського ресурсу в органах місцевого самоврядування (громади Харківської, Херсонської областей). По-друге, в органах місцевої влади були і, ймовірно, є колаборанти, які співпрацюють з ворогом, а це вимагає додаткового посилення правоохоронної, військової сфери. По-третє, відсутній кворум та здатність ухвалювати рішення, адже частина людей на місцях або виїхали, або зникли безвісти. По-четверте, для того, щоб демократичним шляхом змінити владу на місцях, необхідне проведення виборів, а це заборонено Законом у період війни. Тому до повної перемоги України над ворогом, необхідний перехідний варіант для легітимного функціонування влади на місцях.

Після деокупації Київщини, Чернігівщини, Сумщини відновлення місцевого самоврядування не викликало особливих труднощів, так

<sup>10</sup> Див.: Н. Агафонова, І. Ворошилова, Ю. Данилюк, *Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання*. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015, с. 10.



як ці території були менший період в окупації в порівнянні з Херсонщиною, Харківщиною, Луганщиною, Донеччиною та тими територіями, які дотепер знаходяться у тимчасовій окупації. Натомість в останніх були створені військові адміністрації, які є альтернативним механізмом управління, особливо тих громад, які перебували більше пів року в умовах окупації. На рівні областей та районів указом Президента України військові адміністрації були створені ще 24 лютого 2022 року з метою забезпечення заходів воєнного стану, дотримання громадського порядку та безпеки.

Діяльність та повноваження військових адміністрацій регулюється *Законом України «Про правовий режим воєнного стану»*<sup>11</sup>. Тобто окремого законодавчого акту, який би встановлював «правила» функціонування цих структур – немає. Проте врегулювання питання військових адміністрацій у законі про воєнний стан підтверджує, що військові адміністрації є тимчасовими структурами і припиняють свою діяльність після закінчення воєнного стану.

У Законі визначено, що на територіях, на яких введено воєнний стан, для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення разом із військовим командуванням запровадження та здійснення заходів правового режиму воєнного стану, оборони, цивільного захисту, громадської безпеки і порядку, захисту критичної інфраструктури, охорони прав, свобод громадян можуть утворюватися тимчасові державні органи – *військові адміністрації*. Вони функціонують на трьох рівнях – обласному, районному та у населених пунктах. Військові адміністрації населених пунктів утворюються в межах територій територіальних громад, у яких ради та/або їхні виконавчі органи, голови не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження.

З точки зору забезпечення правопорядку, захисту територій, управління, військові адміністрації є навіть необхідними структурами у громадах, які знаходяться у зоні бойових дій чи на лінії фронту. Оскільки у військових адміністраціях забезпечені відповідні кадри, які спроможні вирішувати проблеми воєнного стану. Окрім цього, у деокупованих громадах, де керівництво не спроможне виконувати свої завдання чи відсутній кворум ради – створення військових адміністрацій також є необхідним заходом. Позитивним є те, що Закон врегулює, що начальником військової адміністрації населеного пункту (населених пунктів) може бути призначений відповідний сільський, селищний, міський голова. Таким чином, це мінімізує ризики

<sup>11</sup> Закон України «Про правовий режим воєнного стану», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>, 09.07.23.

поширення вертикальної влади та втручання в місцеве самоврядування, адже у багатьох громадах колишні голови громад продовжують виконувати свої повноваження, тільки у ролі начальників, а не голів громад.

Загалом, військові адміністрації населених пунктів утворюються на строк протягом дії воєнного стану та 30 днів після його припинення чи скасування. Утворення цих структур на рівні громад тимчасово обмежує реалізацію місцевого самоврядування, оскільки вони отримують повноваження органів місцевого самоврядування, серед яких є низка самоврядних. Проте важливо зауважити, що органи місцевого самоврядування як суб'єкти влади не припиняють свою діяльність і не скасовуються як юридичні особи. У цьому випадку змінюється виключно обсяг дій, рішень, які вони можуть приймати, а також координація роботи, оскільки громаду очолює начальник. Таким чином, органи місцевого самоврядування зобов'язані у рамках закону виконувати його доручення.

Однак у деяких громадах виникає необхідність передачі військовим адміністраціям усіх функцій органів місцевого самоврядування. Особливо це стосується тих територій, де ведуться бойові дії чи відповідна деокупована місцева рада не функціонує у зв'язку з наявністю колаборантів. Проте передача повних повноважень військовим адміністраціям передбачає процедуру у Верховній Раді України. Зокрема, Президент України звертається з поданням до Верховної Ради, яка може прийняти рішення про передачу начальнику військової адміністрації населеного пункту всіх повноважень відповідної ради, її виконавчого комітету, голови. Як тільки депутати Верховної Ради більшістю голосів приймають це рішення, начальник військової адміністрації отримує повноваження вирішувати всі питання місцевого самоврядування на території громади, а також 1) право на затвердження тимчасової структури виконавчих органів ради; 2) отримує в пряме підпорядкування апарат ради та її виконавчого комітету, інші виконавчі органи ради, комунальні підприємства, установи та організації відповідної територіальної громади. Для працівників, посади яких не включені до тимчасових штатних розписів, оголошується простій або здійснюється їх переведення на рівнозначну чи нижчу посаду. У разі усунення загроз для безпеки і правопорядку на території області за поданням Президента України Верховна Рада України може прийняти рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування на території відповідної області до закінчення 30-денного строку, але не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану.

Таким чином, до прийняття Парламентом відповідного рішення про передання повних повноважень начальнику військової

адміністрації населеного пункту, органи місцевого самоврядування виключно виконують його доручення. А начальник виконує заходи воєнного стану на певній території, проте не має право змінювати кадрову політику громади чи структуру ради.

У разі утворення обласної та/або районної військової адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення повноваження обласної та/або районної ради здійснюють відповідні обласні та районні військові адміністрації, яким підпорядковуються комунальні підприємства, виконавчий апарат, майнова власність тощо.

Начальник військової адміністрації має досить широкі повноваження, проте вони є чинними виключно у період воєнного стану і діяльності військової адміністрації:

- 1) забезпечує на відповідній території додержання Конституції і законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади;
- 2) організовує роботу відповідної військової адміністрації та здійснює керівництво її діяльністю, несе персональну відповідальність за виконання військовою адміністрацією покладених на неї повноважень;
- 3) є розпорядником бюджетних коштів, відповідає за кадрову складову;
- 4) укладає від імені територіальної громади, відповідної військової адміністрації договори згідно із законодавством;
- 5) видає накази та розпорядження у межах своїх повноважень, які мають таку ж юридичну силу, що і рішення відповідної ради (рад). Позитивним є те, що накази, видані в межах повноважень місцевих рад, мають бути оприлюднені, крім тих, що містять інформацію з обмеженим доступом;
- 6) веде особистий прийом громадян та забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та громадських об'єднань.

Важливо зазначити, що діяльність ні місцевої ради, ні депутатів не припиняється у разі утворення військових адміністрацій. По-перше, як було зазначено вище, військові адміністрації отримують повноваження органів місцевого самоврядування тільки після прийняття рішення Парламентом. По-друге, депутати місцевих рад продовжують виконувати свою роботу та повноваження, зокрема, працювати у комісіях, займатися громадською діяльністю, гуманітарною допомогою у громаді. Навіть, якщо усі повноваження ради і передаються

начальнику військової адміністрації населеного пункту, то це є тимчасовим явищем і після завершення воєнного стану рада повертається до виконання своїх обов'язків, якщо не виникне інших підстав. Наприклад, проведення виборів чи утворення військово-цивільних адміністрацій.

Так само і з посадовими особами органів місцевого самоврядування. Виборні посадові особи не припиняють виконувати свої повноваження і можуть їх виконувати, якщо вони не перейшли у структуру військових адміністрацій населених пунктів.

Законодавці протягом дії воєнного стану пропонують удосконалити функціонування військових адміністрацій та місцевого самоврядування. Зокрема, у Парламентському Комітеті з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування на доопрацюванні знаходиться законопроект № 8056 «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану»<sup>12</sup>. Представники місцевого самоврядування назвали цей законопроект найбільш очікуваним у 2023 р.<sup>13</sup>.

Основні зміни, які закладені у законопроекті стосуються діяльності військових адміністрацій як у воєнний, так і поствоєнний період. Таким чином, законодавці передбачають, що військові адміністрації можуть бути альтернативним варіантом врядування в громадах у перехідний період. Законопроектом встановлюються такі приписи:

- Чіткіше виписана норма, що начальником військової адміністрації населеного пункту може бути голова громади. Хоча після деокупації громад Харківської та Херсонської областей начальниками військових адміністрацій у населених пунктах були призначені здубільшого голови громад.
- Розмежовуються повноваження тих військових адміністрацій, які діють на території спільно з місцевим самоврядуванням в обмеженому режимі (до прийняття окремого рішення Парламентом), а також тих військових адміністрацій, яким Верховна Рада за поданням Президента надала усю повноту влади на території

<sup>12</sup> *Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану»*, <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1476683>, 19.09.2022.

<sup>13</sup> *Пріоритети законодавчого порядку денного щодо децентралізації у 2023 - результати опитування представників ОМС*, <https://decentralization.gov.ua/news/16086>, 07.02.23.

(у випадку неспроможності ОМС забезпечувати заходи воєнного стану).

- Розширено повноваження Президента щодо оперативного впровадження військової адміністрації у разі потреби. Така норма прописана і в Законі України «Про військово-цивільні адміністрації», тому логічно, що таке регулювання може стосуватися і військових адміністрацій.
- Спрощуються бюрократичні процедури працевлаштування працівників військових адміністрацій населених пунктів, зокрема колишніх службовців в ОМС.
- Удосконалюється процедури взаємодії військових адміністрацій та військово-цивільних адміністрацій як під час запровадження воєнного стану, так і в післявоєнний період.
- Вирішується ряд проблемних питань, які виникали у місцевих радах у зв'язку з утворенням на території громади військової адміністрації.
- Посадовцям органів місцевого самоврядування, які займають керівні посади, проте чий ради не функціонують, надається право знайти тимчасово іншу роботу (аналогічне регулювання раніше було прийняте щодо службовців в органах місцевого самоврядування нижчої і середньої ланки).

Таким чином, на легітимному рівні системно напрацьовуються законодавчі зміни для вдосконалення підходів до управління у громадах, з врахування довгострокових цілей для відновлення громад. Це, звісно, сприяє покращенню координації між всіма рівнями влади, що є важливим як в умовах воєнного стану, так і у поствоєнний період.

## Висновки

Звісно, існують ризики щодо прозорості роботи військових адміністрацій. Зокрема те, що багато інформації не оприлюднюється у зв'язку з військовими діями на території України та ризиком використання інформації ворогом. Окрім цього, у період дії воєнного стану особи призначаються на посади державної служби, посади в органах місцевого самоврядування, посади керівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки, комунальних підприємств, установ, організацій без конкурсного відбору, обов'язковість якого передбачена законом, тільки на підставі поданої заяви, освіти, досвіду роботи тощо згідно з вимогами законодавства, встановленими щодо відповідних посад. Конкурсні процедури переносяться на післявоєнний період. Ще одним ризиком є те, що рівень відповідальності начальників військових адміністрацій досить високий, а повноваження

– широкі. Тому брак часового ресурсу у начальників може створювати певні труднощі у діяльності військових адміністрацій. У цьому контексті важливим є побудова ефективної управлінської лінії в адміністраціях.

Окрім управлінських ризиків, існує ризик функціональний – зокрема, для процесів децентралізації. Реформа місцевого самоврядування створює умови, коли жителі вирішують питання місцевого значення та обирають представника громади шляхом демократичних виборів. Натомість, начальник військової адміністрації призначається Президентом, що є фактично вертикальною лінією управління. Це може створювати корупційні ризики у громадах та посилювати вертикальну складову.

З іншого боку, можна стверджувати, що допоки в Україні триває війна, альтернатива військових адміністрацій є позитивною з точки зору безпеки. Адже, по-перше, значна частина територій географічно знаходиться близько до кордону з росією. По-друге, зокрема на прикордонних територіях, необхідні оперативні рішення, а начальник військової адміністрації має широкі повноваження. По-третє, структура, де працюють військове командування, правоохоронні органи та служби цивільного захисту є ефективнішою для виконання заходів воєнного стану.

Окрім цього, допоки в Україні діє воєнний стан неможливо проводити вибори, адже це заборонено Законом. Після деокупації деяких громад Україна стикнулася з проблемою недостатньої кількості кадрів на місцях, що створило труднощі у відновленні роботи місцевого самоврядування. Відтак, навіть якщо кадри залишилися у громадах, існують випадки колабораціонізму серед місцевої влади, що становить загрозу для територіальної цілісності України. Військові адміністрації у громадах, де вони створені, будуть функціонувати протягом воєнного стану, а також 30-ти днів після його офіційного закінчення. І тільки тоді Україна зможе повернутися до повного відновлення органів місцевого самоврядування.

Закон обмежує термін, протягом якого начальник військової адміністрації населеного пункту виконує повноваження органів місцевого самоврядування, однак строк цей може бути як збільшений, так і зменшений. Такий припис також регламентований законом. Якщо загроза для безпеки на території регіону усунена, то Парламент може прийняти рішення про поновлення роботи органів місцевого самоврядування на території відповідної області до закінчення 30-денного строку, але не раніше дня припинення чи скасування воєнного стану. Таким чином, військові адміністрації населеного пункту – це тимчасовий державний орган, який регламентується чітко у законі,

утворюється виключно на підставі легітимної процедури для оперативного виконання заходів правового режиму воєнного стану та завдань місцевого самоврядування у особливих умовах.

### Література:

- Агафонова Н., Ворошилова І., Данилюк Ю, *Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання*. Київ: Ін-т законодавства Верховної Ради України, 2015. 413 с.
- Архипенко І., *Зарубіжний досвід децентралізації влади: уроки для України*, [http://dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018\\_04\(39\)/4.pdf](http://dridu.dp.ua/vidavnictvo/2018/2018_04(39)/4.pdf)
- Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., *Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України*. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO», Київ: ТОВ «Софія», 2012.
- Гладка Т., *Децентралізація влади в Україні як засіб посилення демократії та підвищення її стабільності*, <http://dy.nayka.com.ua/?op=1&z=937>
- Закон України «Про правовий режим воєнного стану», <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text>
- Закон України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо засад державної регіональної політики та політики відновлення регіонів і територій, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2389-20#Text>
- Орзіх М., *Самоврядні території в системі державного устрою України. Місцеве та регіональне самоврядування України*. Київ, Вип. 1-2., 1993.
- Понад \$54 млрд – збитки житлового фонду України внаслідок повномасштабної війни на кінець травня 2023 року, <https://kse.ua/ua/about-the-school/news/ponad-54-mlrd-zbitki-zhitlovogo-fondu-ukrayini-vnaslidok-povnomasshtabnoyi-viyni-na-kinets-travnya-2023-roku/>
- Пріоритети законодавчого порядку денного щодо децентралізації у 2023 - результати опитування представників ОМС, <https://decentralization.gov.ua/news/16086>
- Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення повноважень органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у період дії воєнного стану», <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1476683>
- Schneider N., *Decentralization: an incomplete ambition*, <https://tandfonline.com/doi/abs/10.1080/17530350.2019.1589553>
- The world's online encyclopedia. Decentralization*, <https://encyclopedia.com/social-sciences/applied-and-social-sciences-magazines/decentralization>

## ROZDZIAŁ XIII

**Małgorzata Grzesik-Kulesza**  
**Sylwia Solarska**

### **NADZÓR BANKOWY A NARODOWY BANK POLSKI – EWOLUCJA**

**Streszczenie:** *Usytuowanie polskiego banku centralnego w systemie nadzoru nad instytucjami finansowymi określa jego pozycję ustrojową i zakres niezależności. Jest to istotne, gdyż nadzór bankowy na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat w różny sposób powiązany był z bankiem centralnym. W latach 1997-2007 r. nadzór nad działalnością banków sprawowała Komisja Nadzoru Bankowego, której organizację i zakres zadań określony był w ustawie o Narodowym Banku Polskim. Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym wprowadziła do porządku polskiego instytucję zintegrowanego nadzoru finansowego, określając organizację, zakres i cel sprawowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Celem tak skonstruowanego nadzoru było zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do tego rynku oraz zapewnienie ochrony interesów jego uczestników.*

**Słowa kluczowe:** *nadzór bankowy, bank centralny, Narodowy Bank Polski.*

### **Banking supervision and the National Bank of Poland – evolution**

**Abstract:** *The position of the Polish central bank in the system of supervision over financial institutions is determined by its constitutional position and the scope of independence. It is important because banking supervision has been linked to the central bank in various ways over the last few decades. In the years 1997-2007 supervision over the activities of banks was performed by the Polish Banking Supervision Authority, and its organization and scope of tasks were*



*determined under the Act on the National Bank of Poland. The Act of 21 July 2006 on Financial Market Supervision incorporated the institution of integrated financial supervision into the Polish legal system- Polish Financial Supervision Authority, specifying the organization, scope and purpose of financial market supervision. The purpose of supervision, constructed this way, was to ensure the proper functioning of the financial market, its stability, security and transparency, trust in this market, and to ensure the protection of the interests of its participants.*

**Keywords:** *Banking supervision, central bank, National Bank of Poland.*

W krajach UE nie ma jednego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym, w tym nadzoru bankowego. Wykształcone struktury nadzoru zależą od wielu czynników, takich jak uwarunkowania historyczne, stopień rozwoju i struktura rynku finansowego, decyzje polityczne czy tendencje obowiązujące w okresie przemian nadzoru<sup>1</sup>. W literaturze wyróżnia się modele nadzoru nad całym rynkiem finansowym oraz modele samego nadzoru bankowego. Pojawienie się tych dwóch „kategorii” jest uzasadnione aktem ciągłych zmian na rynku finansowym.

W literaturze spotkać można podział na trzy modele organizacji systemów nadzoru nad rynkiem finansowym: nadzór zdecentralizowany (niezależne podmioty nadzorują poszczególne obszary rynku), nadzór koordynowany (niezależne podmioty nadzorują poszczególne segmenty rynku, a dodatkowo jedna lub kilka z nich koordynuje nadzór nad złożonymi podmiotami działającymi w kilku obszarach rynku), nadzór zintegrowany – połączenie wszystkich instytucji nadzorczych w jeden podmiot nadzorujący cały rynek finansowy<sup>2</sup>.

Zbliżony do powyższego jest podział na nadzór zintegrowany – definiowany jak wyżej – i nadzór sektorowy, charakteryzujący się współistnieniem kilku nadzorców, badającym poszczególne segmenty rynku. W takim modelu nadzór bankowy ma swoją odrębną strukturę i może przyjąć postać nadzoru jednoinstytucjonalnego lub wieloinstytucjonalnego<sup>3</sup>.

W odniesieniu do krajów Europy Zachodniej w literaturze można spotkać trzy podstawowe modele nadzoru nad rynkiem finansowym: model instytucjonalny, model horyzontalny, model scentralizowany. Model instytucjonalny odpowiada podziałowi sektorowemu rynku finansowego (banki, ubezpieczenia, papiery wartościowe), a właściwość nadzorczy zależy od

<sup>1</sup> E. Rutkowska, *Koncepcje zintegrowanego nadzoru bankowego*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 5, s. 43.

<sup>2</sup> Ibidem.

<sup>3</sup> G. Szustak, *Nadzór nad działalnością bankową*, w: J. Nowakowski, T. Famulska (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, Warszawa 2008, s. 48.

sektora, do którego przypisany jest podmiot nadzorowany. W modelu horyzontalnym (nadzór według celów) instytucje nadzorcze badają przypisane im obszary działalności podmiotów badanych. Ostatni model, scentralizowany, to zintegrowany system nadzoru. Dwa pierwsze modele, określane jako nadzór wyspecjalizowany, opierają się na funkcjonowaniu dwóch lub większej liczby podmiotów nadzorujących rynek finansowy, a model scentralizowany charakteryzuje działanie tylko jednego nadzorcy<sup>4</sup>.

Charakterystyczny dla wszystkich zaprezentowanych podziałów modeli nadzoru nad rynkiem finansowym jest fakt wyróżniania nadzoru zintegrowanego (nazywanego też scentralizowanym). Pojęcie to można zdefiniować jako „taki system nadzoru ostrożnościowego nad rynkami finansowymi, w którym funkcje nadzoru nad rynkiem bankowym, ubezpieczeniowym oraz rynkiem kapitałowym sprawowane są przez jedną instytucję”<sup>5</sup>.

Kraje członkowskie Unii Europejskiej posiadają różnie rozwiązany problem usytuowania nadzoru nad rynkiem finansowym. Jedna instytucja nadzorcza występuje m.in. w: w Belgii (2004), w Niemczech (2002), w Danii (1998), w Irlandii (2003), w Austrii (2002), w Szwecji (1991), w Wielkiej Brytanii (1997), na Węgrzech (2000), w Estonii (2002), na Łotwie (2001), na Malcie (2002), na Słowacji (2006), w Czechach (2006). Nadzór jedynie częściowo zintegrowany, wyróżniany przez niektórych autorów, i oznaczający funkcjonowanie mniej niż trzech instytucji nadzoru występuje w Luksemburgu, Finlandii i Holandii. Z kolei w Grecji, Hiszpanii, Francji, Włoszech, Portugalii, Słowenii na Cyprze i Litwie prawo przewiduje działanie nadzoru sektorowego<sup>6</sup>.

Dyskusja na temat modeli i kształtu nadzoru nad instytucjami finansowymi (w tym nadzoru bankowego) w Polsce rozgorzała w momencie pojawienia się projektu ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym, wniesionego do Sejmu przez Radę Ministrów w czerwcu 2006 r.<sup>7</sup> Projekt ten

<sup>4</sup> K. Burak, *Funkcjonowanie nadzoru nad instytucjami finansowymi w krajach o zintegrowanym systemie nadzoru (m.in. Wielka Brytania, Niemcy)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, nr 2, s. 249-250.

<sup>5</sup> R.R. Zdzieborski, K. Werner, *Zintegrowany nadzór finansowy na przykładzie brytyjskiego Financial Services Authority*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 5, s. 108. Więcej na temat nadzoru zintegrowanego m.in. A.M. Jurkowska, *Nadzór nad konglomeratami finansowymi a przyszły kształt nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, tom XIV, s. 641-657; K. Turek, *Zintegrowany nadzór bankowy w Niemczech*, „Prawo Bankowe” 2005, nr 12, s. 93-101; P. Zapadka, *Nadzór skonsolidowany – analiza prawa polskiego na tle regulacji Unii Europejskiej*, „Prawo Bankowe” 1999, nr 6, s. 105-112; E. Fojcik-Mastalska, *Integracja nadzoru nad rynkiem finansowym w Wielkiej Brytanii*, „Prawo Bankowe” 2000, nr 12, s. 17-24.

<sup>6</sup> E. Rutkowska, *Koncepcje zintegrowanego...*, op. cit., s. 43.

<sup>7</sup> Druk Sejmowy nr 654, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej kadencja V. Szerzej na temat, oprócz wykorzystanych pozycji: T. Nieborak, *Nowe podejście do kwestii nadzoru*

zakładał powstanie nadzoru zintegrowanego nad instytucjami finansowymi<sup>8</sup> i całkowicie zmieniał dotychczasowe struktury podmiotów sprawujących nadzór, w tym nadzór bankowy. Z perspektywy NBP zaproponowane rozwiązania były rewolucyjne. Całkowicie zmieniały bowiem koncepcję stosunków na linii bank centralny – nadzór bankowy. Pojawiło się zasadnicze zagadnienie wymagające rozstrzygnięcia na etapie prac nad nowymi regulacjami prawnymi – czy nadzór bankowy powinien znaleźć się poza bankiem centralnym i jakie rodzi to konsekwencje w przedmiocie pozycji ustrojowej i niezależności NBP.

Nadzór kształtowany jest według różnych koncepcji. Literatura przewiduje różne podziały i modele dotyczące samego nadzoru bankowego. Istnieje podział ze względu na strukturę organizacyjną instytucji nadzoru bankowego na model jednoinstytucjonalny i wieloinstytucjonalny. Pierwszy z nich opiera na zasadzie sprawowania nadzoru nad działalnością wszystkich podmiotów wykonujących działalność bankową przez jedną wydzieloną instytucję nadzorczą (model taki istnieje w Szwajcarii, był on także charakterystyczny dla Polski w latach 1990-1997 r.). Model wieloinstytucjonalny opiera się na zasadzie nadzoru sprawowanego przez dwie lub nawet trzy instytucje nadzorcze w zależności od rodzaju wykonywanej przez nadzorowanego (np. bank) działalności. Instytucje nadzoru nie są usytuowane w hierarchicznej strukturze organizacyjnej, ale dopełniają się w realizacji zadań nadzorczych i tworzą całość. Nadzór dokonywany jest w podzielonych zakresach kompetencji przez różne instytucje. Model taki dominuje w krajach euro i ma zastosowanie m.in. w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Włoszech, Francji<sup>9</sup>.

---

*finansowego*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 5, s. 21-36; M. Iwonicz-Drozdowska, *Nadzór nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej*, w: *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*, Lublin 2008, s. 503-512; P. Łask, *Nadzór wewnątrz czy na zewnątrz*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2008, nr 1, s. 70 i nast.; W. Planeta, D. Starnowski, *Nadzór okiem banków*, „Gazeta Bankowa” 2008, nr 26, s. 31-33; P. Pietkun, *Podwójny nadzór*, „Gazeta Bankowa” 2008, nr12, s. 11-12; Komisja Nadzoru Finansowego, *Sektor pod nadzorem Komisji Nadzoru Bankowego*, „Biuletyn Bankowy” 2008, nr 1, s. 6-7; Komisja Nadzoru Finansowego, *Nadzór bankowy w KNF*, „Biuletyn Bankowy” 2008, nr 1, s. 23-26, M. Dzieliński, *Jakie nadzorowanie*, „Bank” 2007, nr 1, s. 32-33;

<sup>8</sup> Wcześniejszy projekt datowany był na 5.01.2006 r. Na temat zintegrowanego nadzoru zaproponowanego w projekcie szerzej: J. Solarz, *Skonsolidować nadzór?*, „Bank” 2005, nr 12, s. 92; M. Jaworski, *Super nadzór zbyt mocny*, „Gazeta Prawna” 2006, nr 15, s. 10; M. Jaworski, *Sposób na Balcerowicza*, „Gazeta Prawna” z 2006, nr 4, s. 5; C. Pytlos, *Super nadzór i energetyka do Sejmu*, „Gazeta Prawna” 2006, nr 4; K. Ostrowska, *Jeden urząd do kontroli wszystkiego*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 4; K. Ostrowska, M. Rzemek, *Prezes będzie mógł wszystko*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 11; M. Samcik, *Rząd porządzi bankami*, „Gazeta Wyborcza” 2006, nr 4.

<sup>9</sup> M. Niewiadoma, *Nowe regulacje nadzoru bankowego w aspekcie systemu kontroli finansowej*, „Prawo Bankowe” 2005, nr 4, s. 65-66; Z. Krupa, *Nadzór bankowy jako*

Kolejny podział nadzoru bankowego wyróżnia nadzór instytucjonalny i nadzór funkcjonalny<sup>10</sup>. Model pierwszy zakłada sprawowanie nadzoru przez instytucje specjalnie do tego zadania powołane, dla których jest to wyłączne zadanie. Instytucja taka ma wyłączność w kwestii nadzoru wobec banków. Możliwe jest wykonywanie tej funkcji przez tylko jedną instytucję (tzw. nadzór jednoinstytucjonalny) lub kilka (tzw. nadzór wieloinstytucjonalny). Z kolei nadzór funkcjonalny sprawowany jest przez podmiot powołany do pełnienia także innych zadań. Jest to najczęściej bank centralny lub minister finansów<sup>11</sup>.

Podstawowy i najistotniejszy z punktu widzenia oceny pozycji NBP jest model przewidujący, że nadzór bankowy może być usytuowany: w banku centralnym danego państwa albo poza nim – w innym wyspecjalizowanym urzędzie lub ministerstwie finansów<sup>12</sup>.

Wiązanie nadzoru z bankiem centralnym ma zalety i wady. Analiza literatury w tym przedmiocie pozwala na następujące zestawienie argumentów przemawiających za wiązaniem nadzoru z bankiem centralnym<sup>13</sup>: 1) wyższa efektywność podejmowanych w takiej strukturze działań, zarówno w przedmiocie nadzoru, jak i polityki pieniężnej, co oznacza, że sprawowanie nadzoru podwyższa jakość polityki pieniężnej, a właściwie

---

*forma interwencjonalizmu państwowego na rynku finansowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji LX” 2004, nr 2642, s. 204. Autorka posługuje się pojęciem „model jednoinstancyjny” i „model wieloinstancyjny”.

<sup>10</sup> M. Niewiadoma posługuje się pojęciami „model instytucjonalny nadzoru bankowego” i „model funkcjonalny nadzoru bankowego”. Wyróżnia ponadto model mieszany nadzoru bankowego, który „łączy zadania realizowane w ramach nadzoru bankowego przez powołaną odrębnie instytucję wraz z bankiem centralnym”.

<sup>11</sup> E. Rutkowska, *Koncepcje zintegrowanego...*, op. cit., s. 37.

<sup>12</sup> W. Jasiński, *Projektowane zmiany w zakresie nadzoru bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 7/8, s. 24; R. W. Kaszubski, *Komisja Nadzoru Bankowego – nowa jakość w administracji publicznej*, „Głosa” 1998, listopad, s. 9-10; W. Przybylska-Kapuścińska, *Instytucjonalne podstawy nadzoru bankowego w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, w: J. Nowakowski, T. Famulska (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, Warszawa 2008, s. 56; W. Baka, *Instytucjonalizacja nadzoru bankowego*, „Prawo Bankowe” 1997, nr 1, s. 95. Autor niniejszy pisze o podziale na nadzór w banku centralnym, w strukturze ministerstwa finansów lub w formie specjalnej agencji rządowej oraz w postaci układu „kombinowanego”, kojarzącego różne interesy występujące w strukturach gospodarki i państwa. Przewiduje się także istnienie modelu mieszanego, łączącego dwie powyższe opcje (np. zakładając dużą autonomię nadzoru działającego w ramach banku centralnego – zob. K. Prac, *Status prawny Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 11, s. 6.

<sup>13</sup> W. Baka, *Instytucjonalizacja nadzoru...*, op. cit., s. 93-94; R. Hutterski, *Wybrane zagadnienia instytucjonalnego umiejscowienia nadzoru bankowego*, „Bank i Kredyt” 1995, nr 3, s. 17; W. Szpringer, *Europejskie regulacje bankowe*, Warszawa 1997, s. 52-53; E. Śleszyńska-Charewicz, R. W. Kaszubski, *Kierunki zmian w systemie nadzoru finansowego w Polsce*, „Biuletyn Bankowy” 1999, nr 9 s. 4-10.

prowadzona polityka pieniężna przyczynia się do zwiększenia efektywności nadzoru, czyli w konsekwencji bezpieczeństwa systemu bankowego; 2) lepszy przepływ informacji w ramach jednej instytucji; 3) pełniejsza i lepsza ochrona nadzoru bankowego przed potencjalnymi naciskami ze strony innych podmiotów czy też polityków; 4) oszczędność pieniędzy, gdyż państwo nie ponosi kosztów utworzenia i utrzymywania instytucji nadzoru bankowego; 5) pełniejsza suwerenność i niezależność banku centralnego w sferze prowadzonej polityki pieniężnej; 6) większa motywacja do zapewnienia stabilności systemu bankowego ze względu na funkcje banku centralnego; 7) posiadana przez bank wiedza o zasadach funkcjonowania rynku finansowego, instrumentów finansowych i przewidywaniach makroekonomicznych; 8) posiadanie aktualnych informacji o poszczególnych rodzajach ryzyka bankowego; 9) znajomość problematyki i specyfiki działalności banków (komercyjnych, spółdzielczych etc.); 10) bieżący kontakt z bankami.

Przeciwnicy powyższego stanowiska przedstawiają następujące wady takiego rozwiązania, które przemawiają za koniecznością wyodrębnienia nadzoru bankowego ze struktur banku centralnego<sup>14</sup>: 1) konflikt interesów, gdyż cele banku centralnego i nadzoru mogą być ze sobą sprzeczne, realizacja polityki pieniężnej i nadzorczej jednocześnie może być trudna; 2) działalność w zakresie polityki pieniężnej jest dla banku centralnego najważniejsza, co może się odbić na realizacji zadań z zakresu nadzoru; 3) trudności w sprawowaniu nadzoru nad coraz większą liczbą podmiotów działających w sektorze usług bankowych; 4) rozwijający się system finansowy (postępująca deregulacja, umożliwienie bankom prowadzenia np. działalności ubezpieczeniowej) będzie wymuszał zmiany systemu nadzoru; 5) negatywne oceny czy skutki nadzoru będą podważać autorytet banku centralnego; 6) „opiekuńczość” banku centralnego jako nadzorcy może skłonić banki do tzw. hazardu moralnego; 7) niezależność nadzoru od banku centralnego, czyli jego instytucjonalna samodzielność, wspomaga zwalczanie inflacji; 8) obecność przedstawicieli banku centralnego w organach nadzoru nie zawsze gwarantuje niezależność decyzji nadzoru bankowego.

Lata dziewięćdziesiąte XX wieku cechowała tendencja do tworzenia jednego nadzorcy, „usytuowanego” poza bankiem centralnym. Mimo tego faktu, w kilkunastu krajach należących do UE nadzór bankowy jest częścią banku centralnego, a np. w dwóch utworzono organ nadzoru poza bankiem, lecz bank centralny odgrywa ważną rolę w wykonywaniu nadzoru.

<sup>14</sup> W. Baka, *Instytucjonalizacja nadzoru...*, op. cit., s. 93-94; R. Huterski, *Wybrane zagadnienia...*, op. cit., s. 17; W. Szpringer, *Europejskie regulacje...*, op. cit., s. 52-53; E. Śleszyńska-Charewicz, R.W. Kaszubski, *Kierunki zmian...*, op. cit., s. 4-10; M. Niewiadoma, *Nowe regulacje...*, op. cit., s. 67; G. Szustak, *Nadzór...*, op. cit., s. 49.

Po 2002 r. ponownie zauważa się tendencję do wiązania nadzoru bankowego z bankiem centralnym<sup>15</sup>. Wcześniejsza szeroka wymiana poglądów między zwolennikami i przeciwnikami rozwiązania przewidującego powiązanie banku centralnego z nadzorem bankowym miała miejsce już w latach 1994-1996 i związana była z sytuacją i zmianami w systemie bankowym. Spór nieco stracił na sile po 1997 r. i uchwaleniu prawa bankowego oraz ustawy o NBP, choć toczył się nadal pomiędzy teoretykami prawa<sup>16</sup>.

W latach 1997-2007 r. nadzór nad działalnością banków sprawowała Komisja Nadzoru Bankowego, której organizację i zakres zadań określony był w ustawie o Narodowym Banku Polskim. Do zadań Komisji należało w szczególności określenie zasad działalności banków, mających zapewniać bezpieczeństwo środków pieniężnych gromadzonych w bankach, nadzorowanie banków w przedmiocie przestrzegania przez nie ustaw, statutu i innych przepisów prawa i obowiązujących norm finansowych, okresowa ocena stanu ekonomicznego banków i przedstawianie jej Radzie Polityki Pieniężnej, ocena wpływu polityki pieniężnej, podatkowej i nadzorczej na ich rozwój, opiniowanie zasad organizacji nadzoru bankowego i ustalanie trybu jego wykonywania<sup>17</sup>. Poszczególne zadania należące do Komisji i sposób ich realizacji określała ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe.

Komisję tworzyli: Prezes NBP jako jej Przewodniczący, zastępca Przewodniczącego, którym był Minister Finansów lub delegowany przez niego sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów, przedstawiciel Prezydenta RP, Prezes Zarządu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego, Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd lub jego zastępca, przedstawiciel Ministra Finansów oraz Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego. Głos doradczy w posiedzeniach przyznany był przedstawicielowi Związku Banków Polskich i mógł dotyczyć jedynie kwestii regulacji nadzoru bankowego. Ponadto osoba ta mogła uczestniczyć w posiedzeniach Komisji w sprawach określenia zasad działania banków zapewniających bezpieczeństwo środków pieniężnych zgromadzonych przez klientów w bankach<sup>18</sup>.

KNB, realizując swoje kompetencje, podejmowała decyzje w formie uchwał. Dla podjęcia uchwały wymagana była większość głosów przy

<sup>15</sup> E. Rutkowska, *Koncepcje zintegrowanego...*, op. cit., s. 43-44.

<sup>16</sup> Zob. M. Fryszak, *Spory o nadzór (bankowy)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 4, s. 193-205.

<sup>17</sup> Art. 25 ust. 1 i 2 ust. o Narodowym Banku Polskim (Dz. U. z 2022 r., poz. 2025).

<sup>18</sup> Ibidem, Art. 26 ust. 1-3.

obecności co najmniej połowy składu Komisji. W sytuacji równej liczby głosów rozstrzygał głos Przewodniczącego<sup>19</sup>.

Organem wykonawczym Komisji Nadzoru Bankowego był Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego, którego tryb działania określany był w drodze regulaminu uchwalanego przez Komisję. Do jego kompetencji należało wykonywanie oraz koordynowanie decyzji i zadań określonych przez Komisję. Bardzo istotny jest fakt, że Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego był wydzielony organizacyjnie w strukturze NBP. Generalnego Inspektora Nadzoru Bankowego powoływał i odwoływał Prezes NBP w uzgodnieniu z Ministrem Finansów<sup>20</sup>.

Problem struktury nadzoru bankowego i jego usytuowania względem Narodowego Banku Polskiego powrócił w 2006 r. przy okazji prac nad ustawą o nadzorze nad rynkiem finansowym. Obok problematyki zasadności wprowadzania nadzoru zintegrowanego nad rynkiem finansowym w Polsce, było to drugie ważne zagadnienie, które należało rozstrzygnąć w trakcie prac nad nową ustawą.

Projekt ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym w Polsce był przedmiotem oceny dokonanej przez Europejski Bank Centralny na wniosek polskiego ministra finansów<sup>21</sup> w związku z procesem legislacyjnym w tej materii. W dokumencie tym EBC wyraził swoje stanowisko m.in. w kwestii ustawowego kreślenia roli banku centralnego w zakresie stabilności finansowej, obowiązku współpracy pomiędzy bankiem a tworzoną instytucją nadzorczą, wymianą informacji między tymi podmiotami, wpływu NBP na mianowanie członków władz organu nadzoru finansowego, udziału NBP w podejmowaniu kluczowych decyzji nadzorczych, zakazu finansowania wydatków budżetowych przez bank centralny oraz w przedmiocie niezależności polityki pieniężnej.

EBC opowiadał się za udziałem krajowych banków centralnych w realizowaniu nadzoru ostrożnościowego. Autorzy wyżej powołanej opinii podkreślili, że EBC odnosił się kilkakrotnie do projektów krajowych aktów prawnych, które wprowadzały nowe rozwiązania instytucjonalne w przedmiocie nadzoru ostrożnościowego<sup>22</sup>. W dokumentach tych podkre-

<sup>19</sup> Ibidem, Art. 27 ust. 1 oraz art. 28 ust. 1.

<sup>20</sup> Ibidem, Art. 25 ust. 1 zd. 2 oraz art. 29 ust. 1-3.

<sup>21</sup> Opinia Europejskiego Banku Centralnego z dnia 9 marca 2006 r. wydana na wniosek Ministra Finansów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o nadzorze nad instytucjami finansowymi (CON/2006/15) dostępna na stronie [www.nbp.gov.pl](http://www.nbp.gov.pl). – dalej jako opinia EBC.

<sup>22</sup> W opinii powołano się na: opinię EBC CON/2003/23 z dnia 24 października 2003 r. wydaną na wniosek Ministerstwa Finansów Holandii w sprawie projektu ustawy w sprawie przepisów dotyczących połączenia De Nederlandsche Bank oraz Fundacji do spraw Urzędowego Nadzoru Emerytalnego i Ubezpieczeniowego; opinię EBC CON/2001/10 z dnia 25 maja 2001 r. na wniosek austriackiego Ministerstwa Finansów w sprawie

ślano dwie kwestie. Po pierwsze, krajowe banki centralne są zaangażowane w nadzór ostrożnościowy nad instytucjami kredytowymi ze względu na ich doniosłą rolę w systemie finansowym, szczególnie w przedmiocie realizacji polityki pieniężnej i prawidłowego działania systemów płatniczych. Po drugie, takie zaangażowanie to istotny warunek tego, aby możliwe było przyczynianie się Eurosystemu do monitorowania zagrożeń stabilności finansowej w strefie euro. Taki udział powoduje koordynację między funkcjami banku centralnego wykonywanymi na poziomie Eurosystemu a funkcjami nadzorczymi wykonywanymi w kraju<sup>23</sup>.

Bliski udział NBP w wykonywaniu nadzoru – zdaniem EBC – jest niezbędny dla przyjęcia przez Polskę waluty euro. NBP musi mieć możliwość należytego przyczyniania się do monitorowania zagrożeń stabilności finansowej w strefie euro. Należy tu w pełni doceniać doświadczenie, niezależność i wiarygodność wnoszone przez banki centralne do takiego monitoringu.

EBC w swojej opinii uznał znaczenie argumentów za utrzymaniem silnego zaangażowania NBP w nadzór nad bankami. Wynika to z faktu, że rynek bankowy jest głównym segmentem polskiego rynku finansowego. Biorąc to pod uwagę EBC ocenił, że projektowana ustawa to propozycja powołania organu działającego w izolacji od NBP, a mającego pełnić rolę przede wszystkim nadzorcy banków polskich<sup>24</sup>.

EBC zalecał w opinii, aby nowe regulacje prawne precyzowały, że jednym z określonych formalnie zadań NBP jest przyczynianie się do stabilności finansowej poprzez monitorowanie i ocenę całego systemu finansowego. Chodziło o funkcję odrębną od nadzoru indywidualnego. W ocenie EBC banki centralne dysponują bowiem najlepszymi danymi, aby wykonywać kompetencje z zakresu stabilności finansowej, ponieważ posiadają wiedzę o wydarzeniach na rynku pieniężnym i finansowym<sup>25</sup>.

Kolejna propozycja EBC odnosząca się do projektu opiniowanej ustawy dotyczyła wprowadzenia podstawowej zasady, według której

---

projektu ustawy federalnej o ustanowieniu i organizacji urzędu nadzoru nad rynkiem finansowym (tytuł skrócony); opinię EBC CON/2001/35 z dnia 8 listopada 2001 r. na wniosek niemieckiego Ministerstwa Finansów w sprawie projektu ustawy ustanawiającej zintegrowany organ nadzoru finansowego; opinię EBC CON/2004/16 z dnia 11 maja 2004 r. na wniosek włoskiego Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Finansów w sprawie projektowanej ustawy o ochronie oszczędności; opinię EBC CON/2004/31 z dnia 22 września 2004 r. na wniosek Národná banka Slovenska w sprawie projektowanej ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym oraz zmian do niektórych ustaw; opinię EBC CON/2005/34 z dnia 6 października 2005 r. na wniosek włoskiego Ministerstwa Spraw Gospodarczych i Finansów w sprawie projektowanej ustawy o ochronie oszczędności w zakresie dotyczącym Banca d'Italia.

<sup>23</sup> Opinia EBC, s. 3

<sup>24</sup> Ibidem, s. 4.

<sup>25</sup> Ibidem, s. 5.



instytucja nadzoru i NBP powinny ściśle współpracować w obszarach wspólnego zainteresowania, aby dzięki temu mogły wykonywać swoje funkcje. Konsekwencją tego było zalecenie nałożenia na Prezesa instytucji nadzorczej ustawowego, wyraźnego obowiązku współpracy z NBP. Takie postanowienie powinno się zrealizować w drodze opracowania skutecznych, odpowiadającym potrzebom praktyki, umów o współpracy i wymianie informacji. Przepisy o wzajemnej wymianie informacji między bankami centralnymi a instytucjami nadzoru zostały wprowadzone praktycznie we wszystkich państwach członkowskich, które posiadają model nadzoru opartego na niezależnym organie nadzoru<sup>26</sup>.

EBC zawarł w opinii stwierdzenie, że: „pragnie wyrazić swoją bardzo pozytywną ocenę obecnego modelu relacji instytucjonalnych w zakresie nadzoru ostrożnościowego w Polsce”<sup>27</sup>. Udział banku centralnego w nadzorze bankowym zapewniony był w drodze następujących rozwiązań: Prezes NBP był przewodniczącym KNB, organem wykonawczym KNB był Generalny Inspektorat Nadzoru Bankowego i jednocześnie był odrębną jednostką organizacyjną NBP, podlegającą KNB a autonomiczną w ramach NBP, decyzje KNB były wprowadzane w życie i koordynowane przez GINB, Generalny Inspektor Nadzoru Bankowego był powoływany i odwoływany przez Prezesa NBP w uzgodnieniu z Ministrem Finansów, zapewniona była możliwość współpracy personelu poszczególnych departamentów NBP oraz Generalnego Inspektoratu Nadzoru Bankowego. To ułatwiało przepływ informacji pomiędzy NBP a GINB<sup>28</sup>.

EBC wyraźnie zaznaczał, że inne państwa członkowskie przyjmujące model nadzoru w niezależnym organie jednocześnie wprowadzały do prawodawstwa rozwiązania instytucjonalne mające umożliwić bankowi centralnemu przyczynianie się do prowadzonego nadzoru ostrożnościowego oraz stabilności finansowej. To – zdaniem EBC – zapewnia sprawne współdziałanie banków centralnych i organów nadzoru<sup>29</sup>.

Opinia EBC zawierała stwierdzenie, że EBC uznaje za wskazane, żeby nowa ustawa zakładała powołanie formalnego ciała kolegialnego podejmującego decyzje dotyczące kwestii nadzorczych w sposób zbiorowy. W wielu państwach członkowskich, posiadających nadzór wykonywany przez niezależny organ, bank centralny: wskazuje pewną liczbę członków władz takiego organu, sprawuje określoną rolę w mianowaniu lub ich

<sup>26</sup> Takie regulacje obowiązują np. w Belgii, Danii, Estonii, Irlandii, Łotwie, Luksemburgu, na Węgrzech, Malcie, w Austrii i Finlandii – zob. opinia EBC, s. 7.

<sup>27</sup> Zacytowana ocena odnosiła się do nadzoru bankowego w jego kształcie przed wejściem w życie ustawy o nadzorze nad rynkiem finansowym.

<sup>28</sup> Opinia EBC, s. 8.

<sup>29</sup> Ibidem, s. 9.

odwoływaniu albo ma miejsce krzyżowe członkostwo władz banku oraz organu nadzoru<sup>30</sup>.

EBC sugerował więc, aby nowa ustawa: ustanawiała kolegialne ciało decyzyjne jako jedyny organ nowej instytucji nadzorczej (będący organem centralnej administracji rządowej), zakładała udział określonej liczby przedstawicieli NBP w tym podmiocie z pełnymi uprawnieniami w przedmiocie uczestniczenia w posiedzeniach i rozstrzygnięciach, głosowania, uzyskiwania wszelkich informacji dostępnych urzędowi. Przy czym chodziło o zachowanie gwarancji niezależności członków personelu i władz NBP.

W takich państwach jak Dania, Irlandia czy Węgry przyznano bankowi centralnemu określoną wyraźnie rolę w procesie podejmowania zasadniczych, kluczowych decyzji nadzorczych, mimo iż nadzór wykonywany jest przez niezależny podmiot<sup>31</sup>. Innym akceptowanym przez EBC rozwiązaniem gwarantującym właściwą współpracę na linii bank centralny – organ nadzoru jest powołanie komitetu stabilności finansowej (ewentualnie komitetu rynku finansowego). Jest to ciało wspierające współpracę i wymianę informacji pomiędzy właściwymi władzami, włącznie z ministerstwem finansów. Podmiot ten przyjmuje na siebie odpowiedzialność za stabilność i regulację systemu finansowego. Kolejna alternatywa to przyznanie bankowi centralnemu określonych zadań operacyjnych, w tym w przedmiocie przeprowadzania kontroli w podmiotach nadzorowanych oraz ocenianie wprowadzanych przez nie systemów zapewniania wymaganego poziomu kapitału i zarządzania ryzykiem. Takie rozwiązanie zastosowano w Niemczech, Austrii i Irlandii<sup>32</sup>.

EBC zalecił wyraźnie ustawodawcy polskiemu, aby przekazał na rzecz NBP kompetencje do wykonywania nadzoru systemowego nad systemami rozrachunku papierów wartościowych, wraz z dostępem do informacji i danych niezbędnych do wykonywania tych zadań nadzorczych<sup>33</sup>.

W opinii przytoczono art. 101 Traktatu i art. 21 ust. 1 Statutu Europejskiego Systemu Banków Centralnych oraz Europejskiego Banku Centralnego przewidujący, iż udzielanie przez krajowe banki centralne pożyczek na pokrycie deficytu lub jakichkolwiek kredytów podmiotom sektora publicznego jest zakazane (tzw. zakaz *monetarny financing*). W świetle tego przepisu EBC nakazał usunięcie z projektu ustawy przepisów zakładających następującą sytuację. Prezes organu nadzoru w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w badaniu dokonany na zlecenie banku

<sup>30</sup> Rozwiązania takie wprowadziły przykładowo Belgia, Estonia, Łotwa, Austria i Finlandia – zob. opinia EBC, s. 10.

<sup>31</sup> Opinia EBC, s. 11.

<sup>32</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>33</sup> Ibidem, s. 13.

może zobowiązać nadzorowany podmiot do zlecenia badania jego rachunków zewnętrznemu, wskazanemu biegłemu rewidentowi. Koszt takiego badania (zlecanego przez szefa organu nadzorczego) ponosiłby NBP. Wyjątkiem byłaby sytuacja wykrycia nieprawidłowości – wtedy koszty ponosiłby badany bank. Na NBP nałożono w projekcie także obowiązek finansowania badania w sytuacji, gdy przeprowadzenia jego domagał się prezes urzędu nadzoru w celu wyjaśnienia wątpliwości dotyczących rzetelności sprawozdań finansowych podmiotów zależnych lub podmiotów posiadających bliskie powiązania z bankiem krajowym działającym w holdingu, przy czym wyniki badania nie potwierdziłyby początkowych wątpliwości.

W Unii Europejskiej nie ma – jak stwierdzają autorzy omawianego dokumentu – jednego modelu nadzoru nad rynkiem finansowym. Struktury w poszczególnych państwach zależą od wpływu czynników historycznych, politycznych, stopnia rozwoju państwa i podatności na trendy światowe w tej kwestii. W latach. dziewięćdziesiątych panowała tendencja tworzenia instytucji nadzoru poza bankiem centralnym. Przełomowy był 2002 r., po którym państwa –uwzględniając politykę monetarną EBC i stanowisko Parlamentu Europejskiego – zaczęły wiązać nadzór bankowy z bankiem centralnym<sup>34</sup>. To właśnie w banku centralnym zaczęto umiejscawiać nadzór ostrożnościowy nad całym rynkiem. EBC nie preferuje wyraźnie żadnego z modeli, ale popiera udział krajowych banków centralnych w nadzorze bankowym.

Zmiana tendencji w przedmiocie usytuowania nadzoru wywołana została wejściem w życie Nowej Umowy Kapitałowej, będącej ogromnym, bezprecedensowym wyzwaniem tak dla banków, jak i dla ich nadzorców. Żaden kraj – nie licząc Polski – wcześniej nie zdecydował się na jakiegokolwiek zmiany organizacyjne, mogące zakłócić działania nadzoru bankowego. Parlament Europejski w 2002 r. stwierdził, iż każda głęboka reforma pociąga za sobą ryzyko dezorganizacji nadzoru i utraty cennych informacji. Zalecano wolne, stopniowe wprowadzanie zmian, zaś radykalne reformy w strukturze nadzoru danego państwa są możliwe jedynie, gdy istnieją dowody, że nowy organ nadzorczy będzie działał lepiej niż przed reorganizacją<sup>35</sup>.

Polski nadzór bankowy był przedmiotem oceny dokonanej przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Komisję Europejską. Obie te misje oceniły polski nadzór pozytywnie. Szczególnie istotna – zdaniem NBP – była ocena Komisji Europejskiej. Ocena dokonywana była przez – wchodzących w skład komisji – nadzorców z Niemiec i Finlandii, którzy badali, czy polski nadzór bankowy spełnia standardy unijne, czy będzie w stanie

<sup>34</sup> Ibidem, s. 2.

<sup>35</sup> Ibidem, s. 3.

nadzorować oddziały polskich banków w innych krajach członkowskich (w ramach jednolitego paszportu), czy w ramach nadzoru skonsolidowanego na terenie UE będą w stanie utrzymać odpowiedni poziom nadzoru nad polskimi bankami zależnymi od banków z innych państw członkowskich<sup>36</sup>.

Znaczący głos w dyskusji nad usytuowaniem nadzoru nad rynkiem finansowym i jego związków z bankiem centralnym należał do samego zainteresowanego, czyli Narodowego Banku Polskiego. W środowisku banku centralnego projekt nowego prawa wzbudził olbrzymie kontrowersje. Wyrazem tego była przygotowana opinia na temat ustawy oraz liczne listy i wystąpienia do osób piastujących najwyższe funkcje w państwie i biorących udział w procesie ustawodawczym na jego różnych etapach. W swoim stanowisku NBP odniósł się do relacji nowego nadzorca z polskim bankiem centralnym. W dokumencie zawarto jednoznaczne stwierdzenie, że w projekcie ustawy pominięto całkowicie kwestię współpracy pomiędzy tymi podmiotami. Istnieje ryzyko pozbawienia polskiego banku centralnego dostępu do informacji i wiedzy specjalistycznej, eksperckiej koniecznej do oceny stabilności sektora bankowego w Polsce. Bez powyższych wiadomości bank centralny nie może brać udziału we wspieraniu stabilności systemu finansowego i zarządzaniu kryzysowym. Taka sytuacja prawna uniemożliwi to wypełnianie przez bank zobowiązań sprawozdawczych wobec EBC oraz innych instytucji zewnętrznych<sup>37</sup>.

W opinii podkreślano, że nadzór nad indywidualnymi instytucjami finansowymi nie wystarczy, aby skutecznie zadbać o stabilność całego sektora finansowego. Nadzór ostrożnościowy musi więc być uzupełniony przez monitorowanie zagrożeń dla całego systemu. Konsekwencją tego jest fakt, iż banki centralne zachowują – jeśli nie funkcję nadzoru – to znaczący wpływ na działanie instytucji nadzorczej w kraju. Uregulowania ustawowe przewidywały wtedy ścisłą współpracę pomiędzy urzędem nadzoru a bankiem centralnym<sup>38</sup>.

Zmiany wprowadzone w zakresie nadzoru finansowego w 2007 r. budziły obawy o skuteczność takiej regulacji i możliwości właściwego działania polskiego banku centralnego. Argumenty te były o tyle warte uwzględnienia, że funkcjonujący w Polsce system nadzoru, realizowany przez różne podmioty, w tym Komisję Nadzoru Bankowego, oceniany był bardzo wysoko, m.in. przez międzynarodowe instytucje finansowe.

Ustawa z dnia 21 lipca 2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym<sup>39</sup> wprowadziła do porządku polskiego instytucję zintegrowanego nadzoru finansowego, określając organizację, zakres i cel sprawowania nadzoru

<sup>36</sup> Ibidem, s. 3-4.

<sup>37</sup> Ibidem, s. 15.

<sup>38</sup> Ibidem, s. 16.

<sup>39</sup> Dz. U. z 2023 r., poz. 753.

nad rynkiem finansowym<sup>40</sup>. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 1 ust. 2 niniejszej ustawy nadzór nad rynkiem finansowym obejmuje m.in. nadzór bankowy, nadzór emerytalny, nadzór ubezpieczeniowy, nadzór nad rynkiem kapitałowym nadzór nad instytucjami pieniądza elektronicznego, nadzór nad spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi oraz nadzór uzupełniający. Każda z wymienionych sfer nadzoru sprawowana jest zgodnie z przepisami określającymi funkcjonowanie poszczególnych dziedzin nadzorowanych. W przypadku systemu bankowego nadzór sprawowany jest w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. Prawo bankowe<sup>41</sup>, ustawy o NBP oraz ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających<sup>42</sup>.

Ustawodawca określił, iż celem tak skonstruowanego nadzoru było zapewnienie prawidłowego funkcjonowania rynku finansowego, jego stabilności, bezpieczeństwa oraz przejrzystości, zaufania do tego rynku, oraz zapewnienie ochrony interesów jego uczestników. Wypełnienie tak określonego celu zostało przewidziane w drodze realizacji celów określonych w poszczególnych ustawach regulujących sfery nadzorowane<sup>43</sup>. Cel nie został więc sformułowany jedynie w ustawie o nadzorze finansowym. Jego „skonstruowanie” wymaga analizy kolejnych aktów prawnych, regulujących poszczególne dziedziny nadzorowane.

## Literatura

- Baka W., *Instytucjonalizacja nadzoru bankowego*, „Prawo Bankowe” 1997, nr 1.
- Burak K., *Funkcjonowanie nadzoru nad instytucjami finansowymi w krajach o zintegrowanym systemie nadzoru (m.in. Wielka Brytania, Niemcy)*, „Zeszyty Prawnicze Biura Studiów i Ekspertyz” 2006, nr 2.
- Dzieliński M., *Jakie nadzorowanie*, „Bank” 2007, nr 1.
- Fojcik-Mastalska E., *Integracja nadzoru nad rynkiem finansowym w Wielkiej Brytanii*, „Prawo Bankowe” 2000, nr 12.
- Fryształ M., *Spory o nadzór (bankowy)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2006, nr 4.
- Huterski R., *Wybrane zagadnienia instytucjonalnego umiejscowienia nadzoru bankowego*, „Bank i Kredyt” 1995, nr 3.

<sup>40</sup> Ibidem, art. 1 ust. 1.

<sup>41</sup> Dz.U. z 2022 r., poz. 2324 z późn. zm.

<sup>42</sup> D. U. z 2022 r., poz. 1595.

<sup>43</sup> Ustawodawca dokonuje w art. 2 przykładowego wyliczenia ustaw, poprzedzając wyliczenie sformułowaniem „w szczególności”. Wymienia m.in. ustawę prawo bankowe.

- Iwonicz-Drozdowska M., *Nadzór nad rynkiem finansowym w Unii Europejskiej*, w: *Nauka finansów publicznych i prawa finansowego w Polsce. Dorobek i kierunki rozwoju*, Lublin 2008.
- Jurkowska A.M., *Nadzór nad konglomeratami finansowymi a przyszły kształt nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2005, tom XIV.
- Jaworski M., *Super nadzór zbyt mocny*, „Gazeta Prawna” 2006, nr 15.
- Jaworski M., *Sposób na Balcerowicza*, „Gazeta Prawna” 2006, nr 4.
- Jasiński W., *Projektowane zmiany w zakresie nadzoru bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 7/8.
- Krupa Z., *Nadzór bankowy jako forma interwencjonalizmu państwowego na rynku finansowym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji LX” 2004, nr 2642.
- Kaszubski R.W., *Komisja Nadzoru Bankowego – nowa jakość w administracji publicznej*, „Głosa” 1998, nr 11.
- Łask P., *Nadzór wewnątrz czy na zewnątrz*, „Nasz Rynek Kapitałowy” 2008, nr 1.
- Nieborak T., *Nowe podejście do kwestii nadzoru finansowego*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 5.
- Niewiadoma M., *Nowe regulacje nadzoru bankowego w aspekcie systemu kontroli finansowej*, „Prawo Bankowe” 2005, nr 4.
- Ostrowska K., *Jeden urząd do kontroli wszystkiego*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 4.
- Ostrowska K., M. Rzemek, *Prezes będzie mógł wszystko*, „Rzeczpospolita” 2006, nr 11.
- Planeta W., Starnowski D., *Nadzór okiem banków*, „Gazeta Bankowa” 2008, nr 26.
- Pietkun P., *Podwójny nadzór*, „Gazeta Bankowa” 2008, nr 12.
- Pracz K., *Status prawny Komisji Nadzoru Bankowego*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 11.
- Przybylska-Kapuścińska W., *Instytucjonalne podstawy nadzoru bankowego w nowych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, w: . Nowakowski, T. Famulska (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, JWarszawa 2008.
- Pytlos C., *Super nadzór i energetyka do Sejmu*, „Gazeta Prawna” 2006, nr 4.
- Rutkowska E., *Koncepcje zintegrowanego nadzoru bankowego*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 5.
- Samcik M., *Rząd porządzi bankami*, „Gazeta Wyborcza” 2006, nr 4.
- Solarz J., *Skonsolidować nadzór?*, „Bank” 2005, nr 12.
- Szpringer W., *Europejskie regulacje bankowe*, Warszawa 1997.
- Szustak G., *Nadzór nad działalnością bankową*, w: J. Nowakowski, T. Famulska (red.), *Stabilność i bezpieczeństwo systemu bankowego*, Warszawa 2008.

- Śleszyńska-Charewicz E., Kaszubski R.W., *Kierunki zmian w systemie nadzoru finansowego w Polsce*, „Biuletyn Bankowy” 1999, nr 9.
- Turek K., *Zintegrowany nadzór bankowy w Niemczech*, „Prawo Bankowe” 2005, nr 12.
- Zapadka P., *Nadzór skonsolidowany – analiza prawa polskiego na tle regulacji Unii Europejskiej*, „Prawo Bankowe” 1999, nr 6.
- Zdzieborski R.R., Werner K., *Zintegrowany nadzór finansowy na przykładzie brytyjskiego Financial Services Authority*, „Prawo Bankowe” 2006, nr 5.

## ROZDZIAŁ XIV

Angelika Wawro

### WIZERUNEK ORGANÓW ADMINISRACJI SAMORZĄDOWEJ NA PRZYKŁADZIE GMINY TRYŃCZA

**Streszczenie:** *Przemiany społeczno-gospodarcze i ustrojowe po 1989 r. postawiły na porządku dziennym problem wizerunku jednostek samorządu terytorialnego w opinii społecznej. W systemie demokratycznym lokalne władze powinny się uprawomocnić w opinii społecznej, aby uzyskać aprobatę swoich działań. Fakt dojścia do władzy zgodnie z procedurami demokratycznymi nie jest już wystarczający dla uzyskania akceptacji społecznej władzy. Zadania związane w rozwojem lokalnym i zaspokajaniem potrzeb społeczności lokalnej spoczywają na gminach. Głównym celem pracy jest ustalenie wizerunku samorządu gminy Tryńcza w opinii społeczności lokalnej w kontekście realizacji kompetencji i zadań wyznaczonych przez obowiązujące akty prawne.*

**Słowa kluczowe:** *samorząd lokalny, administracja publiczna, rozwój lokalny, gmina, opinia społeczna.*

#### **Image of local government administration. The case of the Tryńcza community**

**Summary:** *Social, economic and systemic transformations after 1989 put the problem of the image of local government on the agenda. In a democratic system, local authorities should validate themselves in public opinion in order to gain approval of their actions. The fact of coming to power in accordance with democratic procedures is no longer sufficient to obtain the acceptance of local populations. Tasks related to local development and meeting the needs of the local community rest with communes. The main purpose of the paper is to determine what is the image of the local government of the Tryńcza commune in the opinion*



*of the local community in the context of the exercise of legal powers and tasks set by applicable legal acts.*

**Keywords:** *local government, public administration, local development, commune, social opinion.*

## Wprowadzenie

Gmina jest najmniejszą jednostką samorządu terytorialnego i wspólnotą samorządową mieszkańców. Głównym zadaniem gminy, zgodnie z ustawą o samorządzie terytorialnym, jest zaspokajanie potrzeb lokalnej społeczności<sup>1</sup>. Najnowsze badania wskazują na to, że pozytywna ocena lokalnej administracji wiąże się z właściwym wykonywaniem zadań związanych z kształtowaniem strategii rozwoju lokalnego<sup>2</sup>. W oparciu o rozwój regionalny możliwe jest zaspokajanie potrzeb mieszkańców w zakresie usług komunalnych, usług społecznych, pomocy społecznej, a także dostępu do kultury i rekreacji, co zasadniczo wpływa na wizerunek lokalnej administracji<sup>3</sup>. Z drugiej strony znaczenie ma właściwe kształtowanie relacji z mieszkańcami, czyli działania wizerunkowe w ramach szerszej strategii public relations. Dotychczas gminy w Polsce zazwyczaj nie prowadziły szerszej zakrojonych działań w tej dziedzinie, co należy uznać za poważne niedociągnięcie, ponieważ lokalna społeczność powinna być przekonana o słuszności działań władz gminy. Częściej prowadzono działania zmierzające do kształtowania wizerunku w kontekście rozwoju turystyki i przyciągnięcia inwestorów, niż w stosunku do lokalnej populacji. Lokalni politycy nierzadko nie widzą różnicy pomiędzy samozadowoleniem z władnych dokonań (propaganda) a przekonaniem lokalnej społeczności o zasługach administracji samorządowej (zarządzanie komunikacją)<sup>4</sup>. Celem artykułu jest ustalenie w jakim stopniu działania władz Gminy Trynka spotykają się z pozytywną oceną ze strony lokalnej społeczności.

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

<sup>2</sup> K. Właźlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 42-56.

<sup>3</sup> G. Musiał, R. Musiałik, *Wartość publiczna a legitymizacja*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu: Ekonomia” 2013, nr 305, s. 492-499.

<sup>4</sup> W. Wytrążek, *Public relations i marketing komunalny w podnoszeniu jakości administracji publicznej*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2012, nr 2(22), s. 129-148.

## Kwestie teoretyczne w odniesieniu do wizerunku jednostek samorządu terytorialnego

Public relations to „kreowanie, promowanie i podtrzymywanie pozytywnego wizerunku, opinii o uczciwości i dobrej woli”<sup>5</sup>. Public relations ma zastosowanie w wielu dziedzinach, na przykład: w sprawowaniu władzy, w działalności gospodarczej, edukacji, służbie zdrowia, działalności charytatywnej, w polityce międzynarodowej, w rozwoju lokalnym, przy rozwiązywaniu problemów samorządowych i społecznych<sup>6</sup>. Wizerunek jest rozumiany jako subiektywny obraz jednostek samorządu terytorialnego, który nie musi pokrywać się ze stanem faktycznym. Modelowo władze gminy powinny zmierzać do tego, aby uzyskać pozytywną opinię społeczną w odniesieniu do swoich działań i osiągnięć. Powyższy efekt można uzyskać poprzez aktywne kształtowanie wizerunku w ramach procesów komunikacyjnych<sup>7</sup>. Najistotniejszy wpływ ma komunikacja, przyczyniająca się do osiągnięcia wizerunkowego triumfu. Osoby odpowiedzialne za PR powinny kompetentnie utworzyć system komunikacji, wsłuchiwać się w głosy mieszkańców, a jednocześnie próbować aktywnie kształtować ich opinie na temat władz samorządowych. Budowanie wizerunku, zarówno jednostki samorządu terytorialnego, jaki i urzędu, to proces wieloetapowy, wielopłaszczyznowy, o charakterze strategicznym. Tworzą go liczne elementy, określające systemy wartości, misje i cele. Mają one za zadanie wyróżnić gminę na tle innych, podkreślić jej wyjątkowość, przekonać do siebie potencjalnych klientów, a obecnych utwierdzić w przekonaniu, że urząd jest przyjazny obywatelowi i właściwie realizuje zadania w zakresie zaspokojenia potrzeb lokalnej społeczności<sup>8</sup>.

W jednostkach samorządu terytorialnego występuje spora ilość czynników wpływających na wizerunek władz lokalnych. Aby dany wizerunek był pozytywny trzeba pamiętać m.in. o tym, że:

- kierownictwo musi utrzymywać odpowiednie stosunki ze wszystkimi pracownikami na każdym szczeblu;
- władze powinny zaznajamiać społeczeństwo ze wszystkimi ważnymi działaniami i wydarzeniami;

<sup>5</sup> Z. Knecht, *Public relations w administracji publicznej*, H.C. Beck, Warszawa 2006, s. IX.

<sup>6</sup> K. Bodziany, K. Dojwa, *Public Relations Instytucji Bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki, Wrocław 2013, s. 54.

<sup>7</sup> J. Olędzki, *O społecznym znaczeniu public relations w demokracji. Wprowadzenie*, J. Olędzki (red.), w: *Public Relations w komunikowaniu społecznym i marketingu*, Wyd. Aspra, Warszawa 2010, s. 11.

<sup>8</sup> Patrz praca zbiorowa, *Public relations instytucji publicznych*, J. Lipińska, G. Roslan (red.), Wydawnictwo Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.

- powinno się informować pracowników, iż public relations ma dość mocny wpływ na rozwój;
- należy podtrzymywać korzystne lokalne układy;
- powinno się wszcząć badania, które będą miały na celu pozyskiwanie danych odnośnie pozytywnych skutków kreowania wizerunku;
- nie warto mylić reputacji z reklamą;
- kreowanie wizerunku powinno być wiarygodne i ciągłe<sup>9</sup>.

## Gmina Tryńcza

Gmina Tryńcza jest gminą wiejską położoną w Kotlinie Sandomierskiej, w widłach rzeki Wisłok i San. W jej skład wchodzi dziewięć miejscowości: Tryńcza (pełniąca funkcję siedziby gminy oraz będąca głównym centrum administracyjno-gospodarczym), Głogowiec, Gniewczyna Łańcucka, Gniewczyna Tryniecka, Gorzyce, Jagiełła, Ubieszyn, Wólka Małkowa i Wólka Ogryzkowa. Od strony północno-wschodniej gmina sąsiaduje z miastem i gminą Sieniawa, od północno-zachodniej z gminą Grodzisko Dolne oraz z gminą Leżajsk, od strony zachodniej z gminą Białołębrzezi, od południa z gminą Przeworsk, natomiast od wschodu z gminą Jarosław. Gmina Tryńcza zajmuje obszar ponad 70 km<sup>2</sup>. Około 72% jej powierzchni stanowią użytki rolne, a pozostałą część lasy oraz pozostałe grunty i nieużytki. Gmina zajmuje 10,04% powierzchni powiatu przeworskiego oraz 0,39% powierzchni województwa podkarpackiego (liczącego 159 gmin o łącznym obszarze 17 844 km<sup>2</sup>).

Strategia rozwoju gminy jest podstawowym dokumentem strategicznym określającym długookresowe kierunki rozwoju gminy w kolejnych latach. Obejmuje strategiczne obszary rozwojowe oraz cele podstawowe i szczegółowe, wyznaczone w oparciu o przyjęte założenia<sup>10</sup>. Aby w pełni wykorzystać szanse, jakie dają środki unijne, należy podjąć odpowiednie działania związane z możliwością ich skutecznego pozyskiwania i racjonalnego wykorzystania. W oparciu o dokonaną analizę problemów oraz przedstawioną wizję rozwoju Strategia Gminy Tryńcza zawiera pięć obszarów rozwojowych:

- gospodarka, rynek pracy i rolnictwo;
- wsparcie społeczne;
- aktywność społeczna, edukacja i kultura;
- ochrona środowiska, turystyka i rekreacja<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Z. Knecht, op. cit., s. 6.

<sup>10</sup> M. Ziolo, *Strategia rozwoju gminy jako podstawowy instrument realizacyjny jej polityki rozwoju – aspekty wybrane*, w: B. Filipiak (red.), *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010 nr 31, s. 131-142.

<sup>11</sup> Strategia rozwoju Gminy Tryńcza na lata 2016-2020.

Realizacja inwestycji na terenie gminy wiąże się nie tylko z zaangażowaniem jej władz, ale także z dobrą współpracą z samorządem powiatowym i wojewódzkim. Wiele inwestycji, bardzo ważnych dla mieszkańców gminy ale też osób ją odwiedzających, jest realizowanych właśnie dzięki tej współpracy. Takim przykładem jest wspólna partycypacja w budowie chodników, przebudowie dróg powiatowych, budowie ścieżek rowerowych wzdłuż drogi wojewódzkiej czy w rozpoczętych działaniach na rzecz budowy nowego mostu na Wisłoku w Gniewczynie Łańcuckiej. Na ten cel Powiat Przeworski otrzymał 8 mln zł dofinansowania z Rządowego Programu Inwestycji Lokalnych. Gmina Tryńcza partycypuje w kosztach tej inwestycji poprzez sfinansowanie m.in. opracowania kompletnej dokumentacji projektowo-wykonawczej. Natomiast w ramach współpracy z Podkarpackim Zarządem Dróg Wojewódzkich wykonana została ścieżka rowerowa o długości 2,2 km, łącząca dwie miejscowości: Wólkę Małkową i Gniewczynę Tryniecką. Łączna wartość robót to 1,42 mln zł. Wykonywany jest projekt budowy ścieżki rowerowej w Gniewczynie Łańcuckiej od szkoły w kierunku obwodnicy na długości 624 m<sup>12</sup>.

## **Założenia metodologiczne i charakterystyka badanej populacji**

Przedmiotem badania był wizerunek jednostek samorządu terytorialnego. Celem badania było ustalenie wizerunku gminy Tryńcza w opinii mieszkańców gminy. Ustalono także szczegółowe problemy badawcze:

- jaka jest opinia lokalnej społeczności na temat jakości obsługi klienta w urzędzie gminy Tryńcza?
- czy gmina prowadzi działania w dziedzinie kształtowania wizerunku?
- jak gmina wywiązuje się z obowiązku kreowania rozwoju lokalnego i zaspokajania potrzeb jej mieszkańców?
- jakie zmiany mogą wpłynąć na poprawienie wizerunku gminy Tryńcza?

Szczegółowym problemom badawczym odpowiadały hipotezy, główna i szczegółowe. Hipoteza główna zakładała, że gmina posiada pozytywny wizerunek wśród mieszkańców. Natomiast sformułowane hipotezy szczegółowe wyglądały następująco:

- jakość obsługi klienta w gminie jest pozytywnie oceniana;
- gmina nie prowadzi działań w zakresie aktywnego kształtowania wizerunku;
- mieszkańcy gminy pozytywnie oceniają działania gminy na rzecz rozwoju lokalnego i zaspokojenia potrzeb mieszkańców;

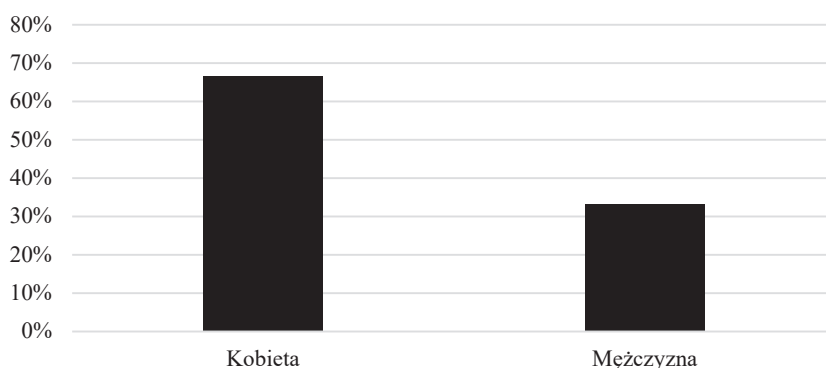
<sup>12</sup> Raport o stanie Gminy Tryńcza za rok 2021, s. 4-16.

- władze gminy powinny więcej inwestować w infrastrukturę społeczną.

W przeprowadzonych badaniach zastosowano metodę sondażu diagnostycznego. Narzędziem badawczym był kwestionariusz ankiety, który zawierał tylko pytania zamknięte. Badanie zostało przeprowadzone w kwietniu 2023 r. na próbie 48 respondentów zamieszkałych na terenie Gminy Tryńcza.

## Charakterystyka respondentów

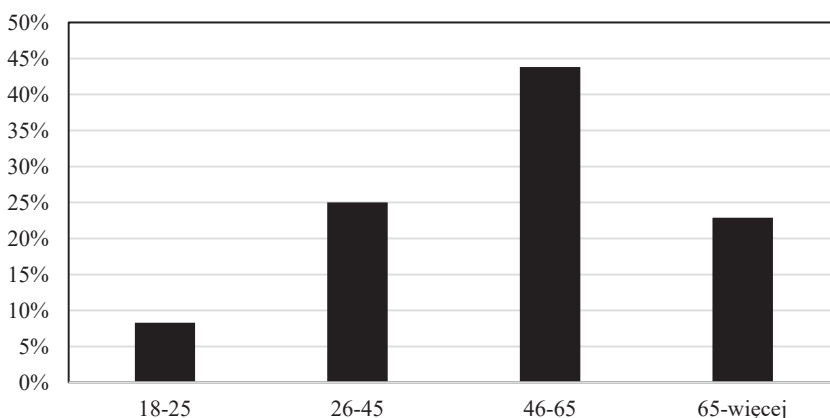
**Wykres 1. Płeć badanych respondentów**



Źródło: badania własne.

Wśród ankietowanych osób 66,7% stanowią kobiety a 33,3% mężczyźni.

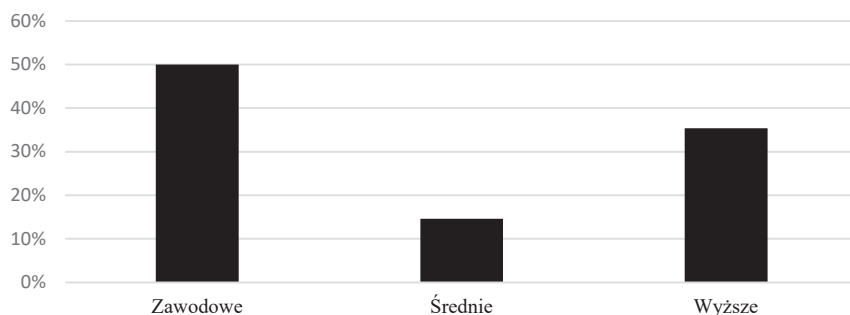
**Wykres 2. Wiek**



Źródło: badania własne.

Udział osób ankietowanych w wieku od 18 do 25 lat stanowił 8,3%, w przedziale wiekowym od 26. do 45. roku życia ankietowani stanowili 25%, a największą grupę ankietowanych stanowiły osoby w wieku od 46 do 65 lat (43,8%), zaś 22,9% ankietowanych było w wieku powyżej 65 lat.

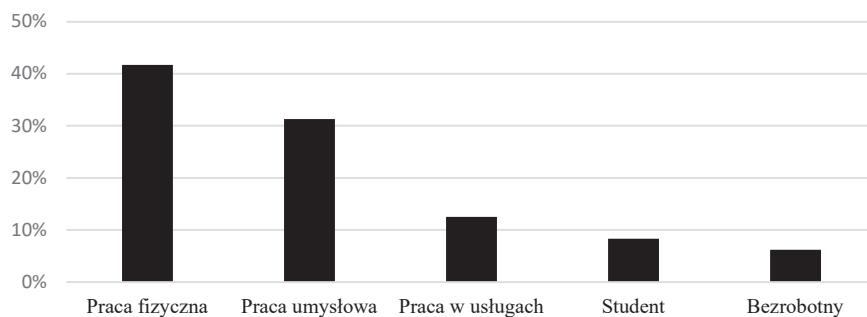
### Wykres 3. Jakie ma Pan/Pani wykształcenie?



Źródło: badania własne.

Połowa ankietowanych posiada wykształcenie zawodowe, 14,6% ankietowanych posiada wykształcenie średnie, a 35,4% wykształcenie wyższe.

### Wykres 4. Jaki jest Pana/Pani zawód wykonywany?

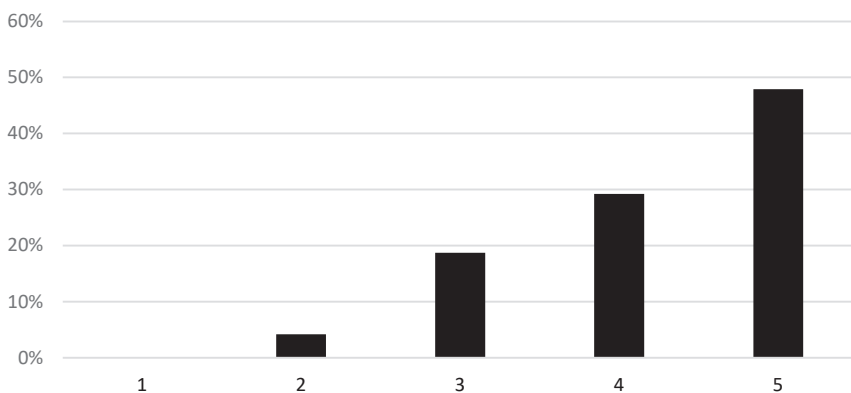


Źródło: badania własne

41,7% badanych pracuje fizycznie, 31,3% badanych wykonuje pracę umysłową, 12,5% badanych pracuje w usługach, studenci to 8,3% ankietowanych, a bezrobotni to jedynie 6,2%.

## Analiza wyników badań

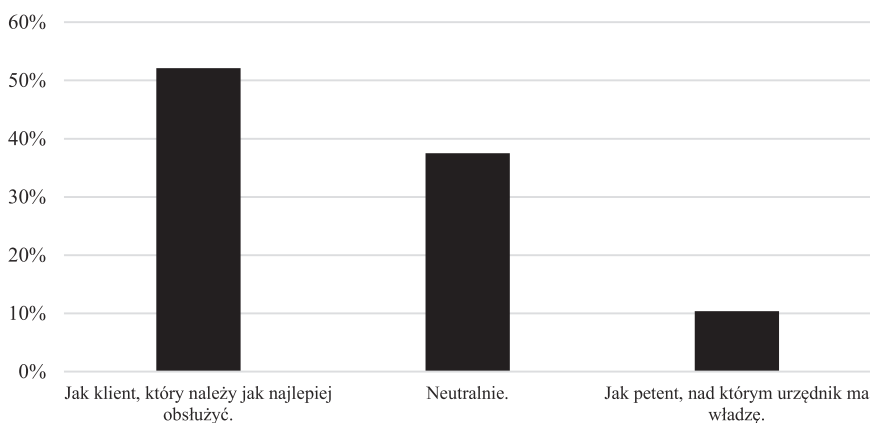
**Wykres 5. Jaka jest ogólna ocena pracy samorządu lokalnego w Pana/ Pani regionie, gdzie 1: bardzo źle oceniam, 2: źle oceniam, 3: nie mam zdania, 4 dobrze oceniam, 5: bardzo dobrze oceniam.**



Źródło: badania własne.

Wśród badanych nie występują osoby, które oceniają pracę samorządu na ocenę 1 i 2, 20% ankietowanych ocenia pracę samorządu na ocenę 3, 35% ankietowanych na ocenę 4, a 45% na ocenę 5.

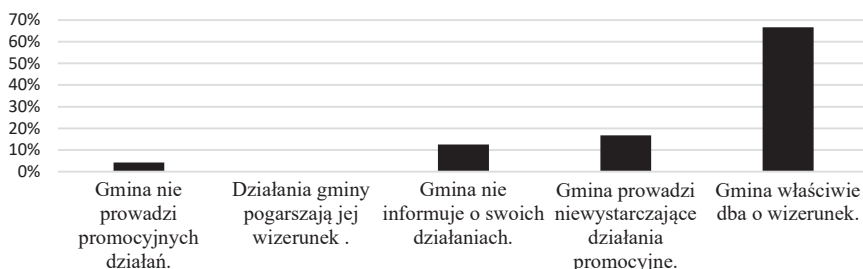
**Wykres 6. Jak mieszkańcy są obsługiwani w gminie przez urzędników?**



Źródło: badania własne.

Wśród ankietowanych 52,1% uważa, że zostali bardzo dobrze obsłużeni, 37,5% zostało neutralnie obsłużonych, 10,4% uważa, że zostali bardzo źle potraktowani.

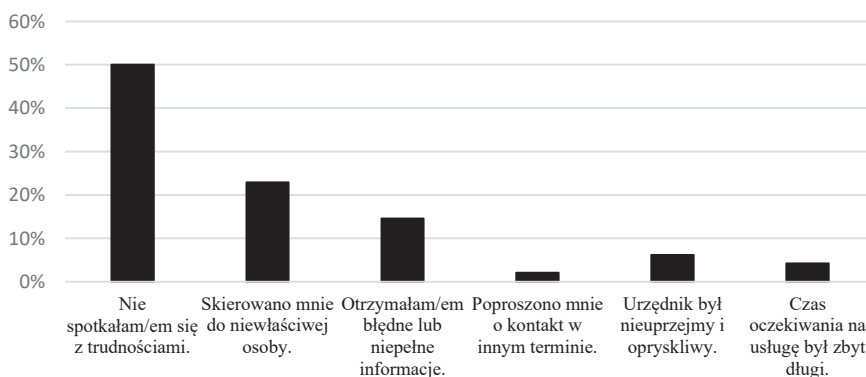
### Wykres 7. Jaka jest ogólna ocena promocji pozytywnego wizerunku gminy?



Źródło: badania własne.

Z badania wynika, że 66,6% ankietowanych uważa, że gmina właściwie dba o wizerunek, 16,7% uważa, że gmina prowadzi niepełne działania promocyjne, 12,5% ankietowanych uważa, że gmina nie informuje o swoich działaniach, nikt nie stwierdził, że działania gminy pogarszają jej wizerunek, natomiast 4,2% ankietowanych stwierdziła, że gmina nie prowadzi działań promocyjnych.

### Wykres 8. Jakie trudności napotyka Pani/Pan najczęściej podczas załatwiania sprawy w urzędzie?



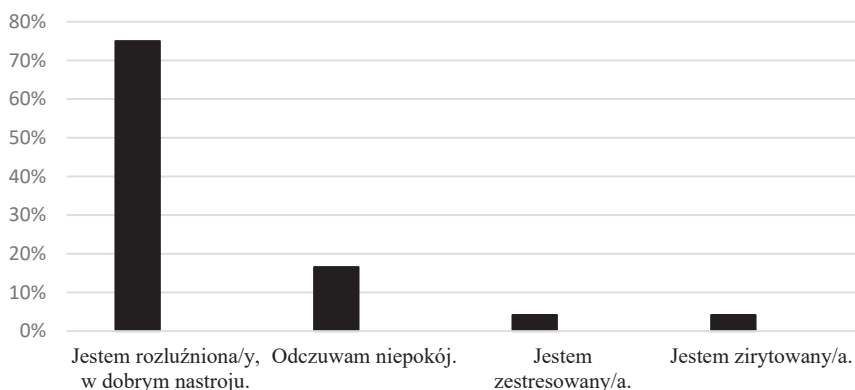
Źródło: badania własne.

Na podstawie badań można stwierdzić, że połowa ankietowanych nie spotkała się z trudnościami, 22,9% ankietowanych zostało skierowanych do niewłaściwej osoby, 14,6% otrzymało błędne lub niepełne informacje,



2,1% ankietowanych poproszono o kontakt w innym terminie, dla 6,2% osób urzędnik był nieuprzejmy lub opryskliwy, dla 4,2% osób czas oczekiwania na usługę był za długi.

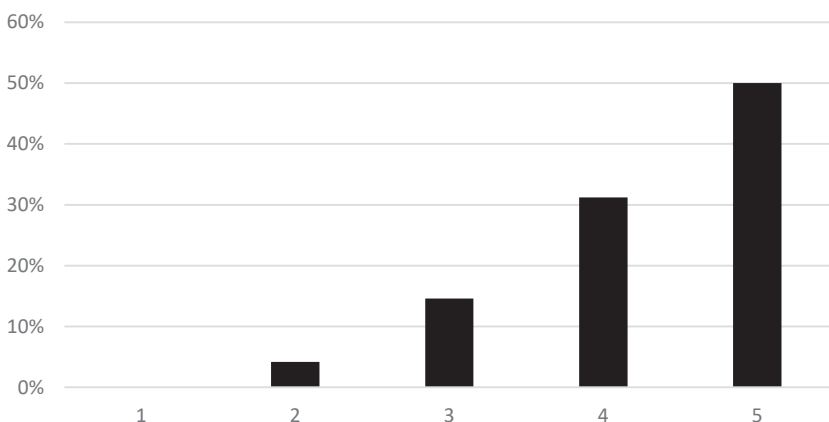
### Wykres 9. Jakie uczucia i emocje towarzyszą Pani/Panu podczas wizyty w urzędzie?



Źródło: badania własne.

Na podstawie przeprowadzonego badania można stwierdzić, że aż 75% respondentów jest w dobrym nastroju podczas wizyty w urzędzie, tylko 16,6% odczuwa niepokój, po 4,2% ankietowanych jest zestresowanych lub zirytowanych.

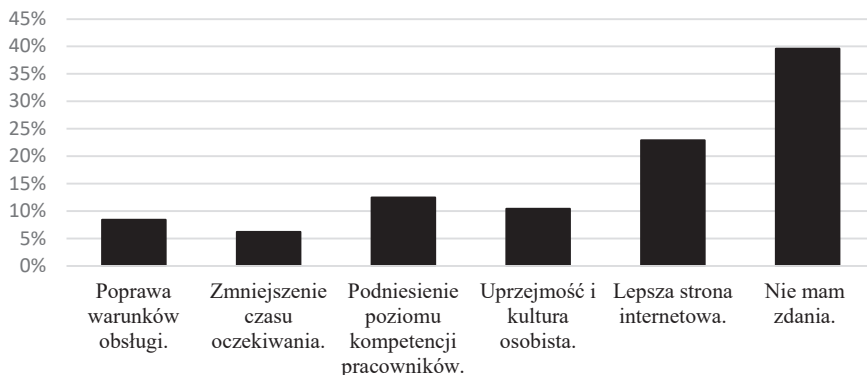
### Wykres 10. Jak ocenia Pan/Pani działania samorządu na rzecz rozwoju lokalnego i pozyskiwania funduszy unijnych w skali od 1 do 5, gdzie ocena 1 jest najniższa a 5 najwyższa?



Źródło: badania własne.

50% badanych działania samorządu oceniło się na 5, 31,2% na 4, 14,6% na 3, 4,2% na 2, nikt nie ocenił działań na ocenę 1.

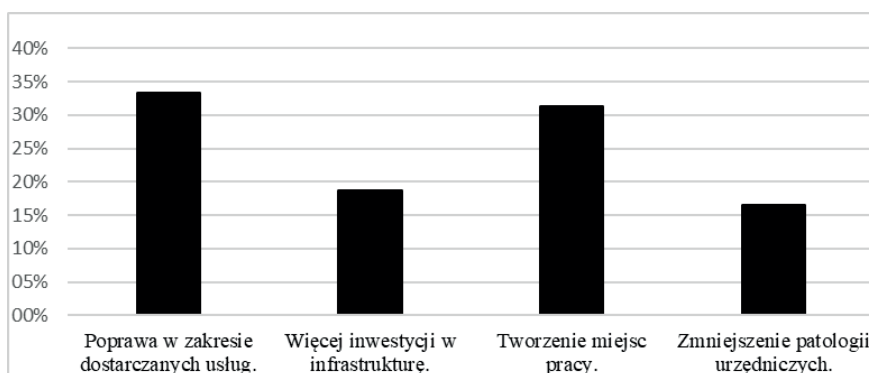
### Wykres 11. Jakie zmiany Pani/Pana zdaniem mogą wpłynąć na poprawienie wizerunku urzędu?



Źródło: badania własne.

22,9% ankietowanych uważa, że należy poprawić jakość strony internetowej, 10,4% ankietowanych uważa, że urzędnicy powinni być bardziej uprzejmi, 12,5% stwierdziło, że pracownicy w gminie powinni mieć większe kompetencje, 6,2% ankietowanych uważa, że czas oczekiwania powinien się zmniejszyć, zaś 8,4% badanych wybrało poprawę warunków obsługi. 39,6% ankietowanych nie ma zdania.

### Wykres 12. Jakie zmiany Pani/Pana zdaniem mogą wpłynąć na poprawienie wizerunku samorządu lokalnego?



Źródło: badania własne.

Z przeprowadzonych badań wynika, że według 33,4% respondentów należy poprawić zakres dostarczanych usług, 18,7% badanych uważa, że więcej inwestycji w infrastrukturę poprawi wizerunek samorządu lokalnego, dla 31,3% badanych tworzenie miejsc pracy wpłynie na wizerunek gminy, a 16,6% sądzi, że powinno się zmniejszyć patologię urzędniczą.

### **Analiza wyników badań i wnioski**

Celem niniejszej pracy było ustalenie opinii mieszkańców na temat wizerunku Gminy Trynca, poznanie słabych i mocnych stron samorządu lokalnego według przekonań i doświadczeń mieszkańców. Analiza zebranych danych wskazuje na pozytywną ocenę działań samorządu Gminy Trynca i jego wizerunku. 80% respondentów ocenia pozytywnie działalność gminy, oceniając gminę w skali 5 punktowej na 4 lub 5. Z kolei w odniesieniu do kreowania wizerunku gminy prawie 70% respondentów pozytywnie ocenia działania gminy. Potwierdzona została hipoteza główna zakładająca, że samorząd gminy Trynca posiada pozytywny wizerunek wśród mieszkańców. W odniesieniu do kształtowania wizerunku gminy respondenci odpowiadali głównie pozytywnie, co oznacza brak potwierdzenia hipotezy dotyczącej braku działań gminy w zakresie wizerunku. Oceny pozytywne uzyskuje gmina pomimo tego, że władze gminy nie prowadzą takiej działalności w rozumieniu public relations. Mamy tutaj do czynienia z dosyć powszechnym założeniem władz gminy, że rozwój inwestycyjny, finansowany z funduszy strukturalnych UE, zapewni automatycznie pozytywny wizerunek gminie. Wpływ na pozytywną ocenę może mieć wieloletni wójt gminy, który cieszy się dużym poparciem społecznym. W 2018 roku Ryszard Jędruch wygrał ogólnopolski konkurs na najlepszego wójta roku. Jakość obsługi klienta ma zasadnicze znaczenie dla wizerunku urzędu ze względu na to, że kontakt z urzędnikami w znacznym stopniu kształtuje opinie społeczności na temat samorządu. W tym zakresie oceny respondentów są zdecydowanie pozytywne. 75% ankietowanych dobrze się czuje załatwiając sprawy w urzędzie gminy, a ponad 50% nie spotyka się z trudnościami związanymi z załatwieniem spraw urzędowych. Potwierdziła się zatem hipoteza zakładająca, że klienci nie mają zastrzeżeń co do obsługi klienta.

Z drugiej strony, mieszkańcy gminy stwierdzają, że istnieją pewne problemy. Mianowicie ponad 30% ankietowanych stwierdziło, że władze nie działają dostatecznie dobrze w zakresie tworzenia miejsc pracy. Problemem w odniesieniu do przyjętej przez polskie samorządy strategii rozwoju poprzez inwestycje infrastrukturalne jest to, że infrastruktura tylko tworzy warunki dla inwestycji ze strony podmiotów gospodarczych, a nie kreuje nowych miejsc pracy. Pomimo wyasygnowania ogromnych kwot na

rozbudowę infrastruktury, nie udaje się zatrzymać młodzieży w regionach peryferyjnych ze względu na brak perspektyw. Oznacza to, że tylko częściowo potwierdziła się hipoteza dotycząca proponowanych przez mieszkańców zmian w działalności gminy.

## Literatura

- Bodziany K., Dojwa K., *Public Relations Instytucji Bezpieczeństwa*, Wyższa Szkoła Oficerska Wojsk Lądowych im. gen. Tadeusza Kościuszki, Wrocław 2013.
- Knecht Z., *Public relations w administracji publicznej. Teoria, praktyka, badania*, Wydawnictwo H.C. Beck, Warszawa 2006.
- Maszke A.W., *Metodologiczne podstawy badań pedagogicznych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2004.
- Musiał G., Musialik R., *Wartość publiczna a legitymizacja*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu: Ekonomia” 2013, nr 305, s. 492-499.
- Olędzki J., *O społecznym znaczeniu public relations w demokracji. Wprowadzenie*, w: J. Olędzki (red.), *Public Relations w komunikowaniu społecznym i marketingu*, Wyd. Aspra, Warszawa 2010.
- Public relations instytucji publicznych*, J. Lipińska, G. Rosłan (red.), Wydawnictwo Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2013.
- Raport o stanie Gminy Tryńcza za rok 2021.
- Strategia rozwoju Gminy Tryńcza na lata 2016-2020.
- Sztumowski J., *Wstęp do metod i technik badań społecznych*, Wydawnictwo Naukowe „Śląsk”, Katowice 2005.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.
- Właźlak K., *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010.
- Wytrążek W., *Public relations i marketing komunalny w podnoszeniu jakości administracji publicznej*, „Rocznik Nauk Prawnych” 2012, nr 2(22), s. 129-148.
- Zioło M., *Strategia rozwoju gminy jako podstawowy instrument realizacyjny jej polityki rozwoju – aspekty wybrane*, w: *Rozwój lokalny i regionalny. Znaczenie wsparcia udzielanego przez jednostki samorządu terytorialnego*, B. Filipiak (red.), „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2010, nr 31, s. 131-142.



## ROZDZIAŁ XV

Vitalii Panok  
Ihor Korniyenko

### СИСТЕМНІ ВИКЛИКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕСТРУКТУРИЗАЦІЇ ПСИХОЛОГІЧНОЇ СЛУЖБИ СИСТЕМИ ОСВІТИ УКРАЇНИ

#### Wyzwania systemowe i perspektywy restrukturyzacji służby psychologicznej systemu edukacji Ukrainy

**Streszczenie:** *Artykuł porusza kwestie restrukturyzacji psychologicznego wsparcia systemu edukacji Ukrainy w nowych warunkach. Zwrócono uwagę na główne problemy służby psychologicznej w placówkach oświatowych, które pojawiły się w związku z jej reformą. Autorzy przedstawiają swoją wizję dróg rozwoju i doskonalenia usługi psychologicznej opartej na rozumieniu jej jako całościowego systemu, który zapewnia wszystkim uczestnikom procesu edukacyjnego wsparcie psychologiczne. Ważnym zadaniem służby psychologicznej jest szkolenie nauczycieli i pracowników naukowo-dydaktycznych w zakresie stabilizowania własnego stanu emocjonalnego, rozpoznawania dzieci w stresie i udzielania im pierwszej pomocy.*

**Słowa kluczowe:** *Ukraina, reforma edukacji, wsparcie psychologiczne, praktykujący psycholog, pedagog społeczny, system edukacji.*

#### System challenges and prospects for restructuring the psychological service of the education system of Ukraine

**Abstract.** *The article deals with the issues of restructuring the psychological support of the Ukrainian education system in the new conditions. The main*

*problems of the psychological service in educational institutions that have arisen in connection with its reform are highlighted. The authors present their vision of ways to develop and improve the psychological service based on the understanding of it as a holistic system that provides psychological support to all participants in the educational process. An important task of the psychological service is to train teachers and pedagogical staff to stabilise their own emotional state, recognise children in a state of stress and provide them with first aid.*

**Keywords:** *Ukraine, education reform, psychological support, practising psychologist, social pedagogue, education system.*

## Вступ

Для України життєво необхідною є розробка нової стратегії реформування психологічної служби, задіяної в освітній системі України. У системі національної освіти діє Психологічна служба, яка відповідно до статті 76 Закону України «Про освіту»<sup>1</sup>, покликана сприяти створенню умов для виконання освітніх і виховних завдань, соціального та інтелектуального розвитку здобувачів освіти, охорони психічного здоров'я, надання психологічної та соціально-педагогічної підтримки всім учасникам освітнього процесу відповідно до цілей і завдань системи освіти. У психологічній службі системи освіти задіяні практичні психологи, соціальні педагоги, методисти та директори (завідувачі) навчально-методичних кабінетів/центрів/лабораторій<sup>2</sup>. Тенденції розвитку освіти формують загальне спрямування діяльності психологічної служби<sup>3</sup>.

Освітні реформи в Україні в умовах російсько-української війни, а також у повоєнний період залежатимуть від ефективного психологічного забезпечення, оскільки психологічна служба володіє відповідним інструментарієм для визначення рівня та особливостей індивідуального розвитку здобувачів освіти, методиками застосування корекційних технологій в освітньому процесі.

<sup>1</sup> Закон України «Про освіту»: прийнятий Верховною Радою 05.09.2017, набрав чинності 28.09.2017, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

<sup>2</sup> Положення про психологічну службу у системі освіти України: наказ Міністерства освіти і науки України від 22 травня 2018 р. №509, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0885-18>

<sup>3</sup> В. Г. Кремень, Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-п>

## Проблемне поле в діяльності психологічної служби системи освіти України

Розвиток мережі психологічної служби України почався з часу її створення у 1991 р. Концептуальні засади розвитку будувалися на розумінні необхідності забезпечити методичну підтримку практичних психологів закладів освіти. Таку підтримку надавали регіональні (обласні, міські, районні) методичні центри психологічної служби. Обласні центри пропонувалось створювати або на базі профільних кабінетів/лабораторій обласних інститутів післядипломної педагогічної освіти, або як окремі юридичні особи, що підпорядковуються обласним управлінням/департаментом освіти і науки. Районні/міські центри/кабінети психологічної служби створювались або на базі районних/міських методичних кабінетів, або як юридичні особи комунальної власності, або у методичному кабінеті відповідного рівня вводилась посада методиста, який відповідав за психологічну службу<sup>4</sup>. З 2002 р. почалась активна співпраця центрів психологічної служби з обласними, районними, міськими психолого-медико-педагогічними консультаціями (ПМПК) відповідного рівня<sup>5</sup>, що значно підвищило якість роботи з дітьми, які мають особливі освітні потреби.

Реформа децентралізації, яка розпочалася у 2016 р., привнесла суттєві зміни в управління освітою. У зв'язку з цим відбулися такі зміни: повна ліквідація методичних кабінетів на рівні районів і міст; ліквідація ПМПК усіх рівнів і створення інклюзивно-ресурсних центрів (ІРЦ) на базі новостворених територіальних громад; уведення інклюзивних форм освіти дітей із особливими освітніми потребами, які розглядаються керівниками закладів освіти як один із напрямів роботи працівників психологічної служби.

З вересня 2020 р. почалося створення центрів професійного розвитку педагогічних працівників<sup>6</sup>, однак у новій структурі непередбачено посад методистів або методичних відділів, які забезпечують діяльність психологів і соціальних педагогів закладів освіти. Як результат, сьогодні співробітниками обласних центрів відзначається значне збільшення запитів від працівників служби щодо методичного забезпечення, з пошуку нових організаційних форм науково-методичного супроводу діяльності практичних психологів і соціальних педагогів закладів освіти об'єднаних територіальних громад (ОТГ).

<sup>4</sup> В. Г. Панок, *Психологічна служба: навчально-методичний посібник для студентів і викладачів*. Кам'янець-Подільський: ТОВ Друкарня Рута, 2012. 488 с.

<sup>5</sup> Там само.

<sup>6</sup> *Положення про центр професійного розвитку педагогічних працівників*: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2020 р. № 672, <https://bit.ly/3fs8OJY>



Щодо кадрового забезпечення, то на вересень 2022 р. кількість фахівців психологічної служби становила 23,0 тис. осіб, із них: практичні психологи – 15,0 тис., соціальні педагоги – 7,2 тис., методисти – 815 осіб<sup>7</sup>.

Забезпеченість практичними психологами у закладах освіти (у ставках) становила 62,3% від загальної потреби, соціальних педагогів – 48,8%<sup>8</sup>.

Війна на території України спричинила серйозні інфраструктурні проблеми в системі освіти, і відповідно, у психологічній службі. Найголовнішими є пошкодження або руйнування закладів освіти, відсутність або обмежений доступ до комп'ютерного обладнання, програмного забезпечення, втрата науково-технічної інформації, недорозвиненість мережі закладів освіти тощо. Не менш важливим є втрата людського капіталу, а саме загибель працівників закладів освіти, міграція за кордон педагогічних та наукових кадрів, зміни у контингенті учнів та педагогічних працівників.

За даними Національного інституту стратегічних досліджень, з початку активної фази збройної агресії чисельність вимушених мігрантів з України становила 8,16 млн осіб були змушені залишити Україну, зокрема 5 млн осіб зареєстровано як користувачів тимчасового захисту (чи подібних форм захисту) відповідно до національного законодавства в Європі. Змінилася статево-вікова структура населення, зокрема, спостерігається скорочення частки молоді віком до 20 років та жінок продуктивного віку. Обсяги міграції перевищують усі показники за період незалежності України, починаючи з 1991 р.<sup>9</sup> Відтак, повний аналіз кадрового забезпечення фахівцями психологічної служби закладів і установ освіти буде можливий після припинення військових дій в Україні.

Натомість на територіях, які не зазнали російської окупації, найбільш забезпеченими фахівцями психологічної служби є такі типи закладів освіти: спеціальні освітні заклади; заклади, розташовані у великих містах; заклади зі статусом «гімназія» або «ліцей»; різноманітні елітні, приватні та експериментальні заклади освіти. Найменш забезпеченими є заклади освіти, розташовані у сільській/гірській місцевості; заклади з низькою наповнюваністю; заклади професійної

<sup>7</sup> *Щодо діяльності психологічної служби системи освіти у 2022/2023 навчальному році*: лист Міністерств освіти і науки України від 02.08.2022 № 1/8794-22, <https://mon.gov.ua/ua/npa/shodo-diyalnosti-psiologichnoyi-sluzhbi-u-sistemi-osviti-v-20222023-navchalnomu-roci>

<sup>8</sup> Там само.

<sup>9</sup> *Вимушений виїзд українців за кордон: як коректно оцінити масштаби*, <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/vymushenyu-vyyizd-ukrayintiv-za-kordon-yak-korektno-otsinyty-masshtaby>

(професійно-технічної), позашкільної та вищої освіти. Серед причин такої ситуації найактуальнішими, за нашими дослідженнями<sup>10</sup>, є: низький рівень фінансового і матеріального забезпечення фахівців психологічної служби, особливо – у сільських і гірських районах; нерозуміння або байдуже ставлення керівників різних рівнів управління освітою до проблем розвитку психологічної служби у регіонах та окремих закладах освіти; низький професійний рівень працівників психологічної служби, що обумовлено відсутністю спеціалізації і профілізації у післядипломній підготовці та методичній підтримці; неготовність випускників закладів вищої освіти відповідного профілю до практичної реалізації завдань діяльності психологічної служби у конкретному закладі освіти, що насамперед обумовлено невисоким рівнем викладання профільних дисциплін; відсутність належного методичного супроводу і супервізійної підтримки молодих спеціалістів.

Незважаючи на значні складнощі, психологічна служба сьогодні здійснює великий обсяг роботи із психологічного і соціально-педагогічного супроводу освітнього процесу, освітніх реформ, оперативно відгукується на соціальні проблеми, що виникли внаслідок війни.

Згідно аналітичних матеріалів про діяльність психологічної служби у системі освіти у 2021/2022 навчальному році<sup>11</sup>, загальна кількість звернень до працівників психологічної служби становила 2 829 475 звернень, з них: 34,97 % звернень батьків здобувачів освіти, 30,44 % – педагогічних працівників, 27,65 % – здобувачів освіти та 6,94 % звернень інших зацікавлених осіб. Кількість звернень до працівників психологічної служби щодо профілактики дитячої злочинності становить 48 889 звернень, з них: 31,84 % звернень батьків, 24,00 % – педагогічних працівників, 27,55 % – здобувачів освіти, 16,61 % звернень інших зацікавлених осіб. Щодо профілактики шкідливих звичок, різних видів залежності та формування культури здорового способу життя кількість звернень до працівників психологічної служби становить 140 100, з них: 32,43 % звернень батьків, 27,13 % – педагогічних працівників, 31,28 % – здобувачів освіти та 9,16 % звернень інших зацікавлених осіб. Кількість звернень до працівників психологічної служби щодо надання психологічної та соціально-педагогічної допомоги дітям з особливими освітніми потребами, зокрема в умовах

<sup>10</sup> Український науково-методичний центр практичної психології і соціальної роботи. Лабораторія прикладної психології освіти. Електронна бібліотека НАПН України. (n.d.), <https://lib.iitta.gov.ua/view/divisions/lape/>

<sup>11</sup> Аналітичні матеріали про діяльність психологічної служби у системі освіти, стан забезпечення закладів освіти практичними психологами і соціальними педагогами. Додаток до листа Міністерства освіти і науки України від 02.08.2022 № 1/8794-22, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8794729-22#Text>

інклюзивної освіти, становить 123 379 звернень, з них: 39,89 % звернень батьків, 28,50 % – педагогічних працівників, 20,04 % – здобувачів освіти та 11, 58 % звернень громадських організацій та інших зацікавлених осіб. Суїцидальні роздуми дітей, суїцидальна поведінка та суїцидальні тенденції серед дітей та підлітків кількість звернень до працівників психологічної служби щодо становить 49 777 звернень, з них: 33,23 % звернень батьків, 18,82 % – педагогічних працівників, 31,07 % – здобувачів освіти та 16,89 % звернень інших зацікавлених осіб та громадських організацій

За даними згаданого вище аналітичного дослідження, кількість звернень до працівників психологічної служби щодо отримання психосоціальної та соціально-педагогічної допомоги дітьми, сім'ями, які були переміщені (ВПО), за 8 місяців від початку воєнних дій становить 221 664 звернення, з них: 43,98 % звернень дітей, 37,02 % – їхніх батьків/законних представників, 8,22 % – інших членів родини, 6,73 % – педагогічних працівників та 4,05 % звернень маломобільних груп населення (люди з інвалідністю, люди похилого віку). Кількість звернень до працівників психологічної служби щодо роботи з дітьми, сім'ями серед постраждалого населення для отримання психосоціальної та соціально-педагогічної допомоги за 8 місяців періоду воєнних дій в Україні становить 446 368 звернень, з них: 54,5 % звернень дітей, 24,19 % – їхніх батьків/законних представників, 2,46 % – інших членів родини, 17,24 % – педагогічних працівників та 1,64 % звернень маломобільних груп населення (люди з інвалідністю, люди похилого віку)

Окрім цього, працівниками психологічної служби системи освіти проведено більше 6,4 млн. діагностичних обстежень учасників освітнього процесу, з яких індивідуальною діагностикою було охоплено 1,3 млн осіб.

Гострою проблемою у психологічній службі є *проблема науково-методичного забезпечення професійної діяльності її працівників*. До недавнього часу методичне забезпечення діяльності працівників служби здійснювали через вертикально інтегровану систему районних/міських/обласних центрів і методистів. Часто до співпраці в цьому питанні залучали професійні, громадські організації, міжнародні фонди та інші організації, однак координація цієї діяльності відбувалась через центри. Новий Порядок підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників (Кабінет Міністрів України, 2019 р.) спонукає до пошуку нових моделей науково-методичного супроводу працівників психологічної служби. Згідно з Порядком підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників кожен педагогічний працівник самостійно визначає зміст

своєї післядипломної освіти і заклад, де це можна зробити. Такий підхід викликає ряд запитань: скоординованість виконання масштабних державних програм і проєктів; упровадження єдиних методичних підходів до розв'язання типових освітніх проблем; здійснення профілактичної/психокорекційної роботи із застосуванням різних методик і порівняння одержаних результатів. Це повинно спонукати до пошуку найбільш оптимальних моделей методичного забезпечення працівників психологічної служби, оскільки існує загроза того, що служба розпадеться на окремі регіональні чи місцеві структури або окремих спеціалістів, які діють власноруч.

Нагальним залишається *питання матеріально-технічного забезпечення працівників психологічної служби*. Забезпеченість кабінетами практичних психологів закладів освіти загалом становить: окреме приміщення – 56%, суміщені приміщення – 40%, немає кабінету – 4%.

Існує *проблема підвищення кваліфікації та атестація фахівців психологічної служби*. Найважливішою умовою планування роботи на всіх рівнях є врахування потреби у професійному розвитку конкретного фахівця. Цей процес реалізовується здебільшого через роботу методичних об'єднань у різних формах: теоретичні семінари, наукові доповіді, повідомлення про досвід роботи, семінари-практикуми, диспути-дискусії, ділові ігри тощо. Вони плануються зазвичай відповідно до запитів учасників і з огляду на реальне кадрове забезпечення та часовий вимір. Консультації, супервізійні сесії, наставництво були складовою професійного розвитку фахівця, який здійснювався за індивідуальними планами з урахуванням його професійних потреб. Передбачалось систематичне вивчення психолого-педагогічної, наукової літератури, участь у семінарах, конференціях. До колективних форм методичної роботи можна віднести: районні (міські) методичні об'єднання, методичні оперативні наради, випуск методичних бюлетенів, рекомендацій науково-практичних конференцій, інформаційні повідомлення, практичні заняття, тренінги, диспути, ділові ігри, бесіди, семінари-практикуми, школи передового педагогічного досвіду, проблемні (інноваційні) групи.

Останнім часом почали широко застосовуватись вебінари, інтернет-конференції, онлайн-консультування та інші форми дистанційної методичної роботи. Сьогодні працівник служби має надати сертифікат або інший документ, що засвідчує проходження курсів підвищення кваліфікації, не менше як на 30 академічних годин на рік, організаціями, що мають ліцензії на підвищення кваліфікації. Однак, на ринку підвищення кваліфікації представлені організації, які не мають відповідної ліцензії, що робить цей процес непередбачуваним і несистемним. Більше того, трапляються випадки, коли зміст післядипломної

освіти може бути ненауковим, містичним, міфологічним. Атестація працівників психологічної служби нині помітно тяжіє до формальності і суб'єктивності, оскільки працівник атестується у тому закладі, де він працює. Отже, працівника психологічної служби атестує директор школи і комісія, що складається із учителів-колег. Це може призвести і подекуди вже призводить до дискредитації як окремих працівників, так і психологічної служби в цілому<sup>12</sup>.

Сьогодні є низка проблем і чинників, які зумовлюють необхідність осучаснення психологічної служби для *підвищення ефективності психологічного забезпечення освітніх реформ*. Основним напрямками є: зміна професійної позиції учителя в освітньому процесі, його ставленні до учнів, до змісту і форм навчального процесу, до оцінювання якості освіти, до батьків і колег; зміна вимог до знань і життєвих компетенцій учнів; зміна практики міжособистісного спілкування усіх учасників освітнього процесу; запровадження принципів відкритості, рівності, інклюзивності та партнерства.

Зміни структури управління освітою в умовах децентралізації породили суперечності щодо розуміння підпорядкування працівників служби закладів освіти, яке викладено у Положенні про психологічну службу (МОН України, 2018 р.). Психологи закладів освіти новостворених об'єднаних територіальних громад (ОТГ) іноді залишаються без належного методичного супроводу, поза межами процесу міжкурсової підготовки і атестації, без належної супервізії обласного і районних методичних центрів.

В сучасних умовах *методичне забезпечення працівника психологічної служби* не можна назвати системним і науково обґрунтованим. У багатьох випадках методичний арсенал практичного психолога часто становлять випадкові, невалідні методики діагностичної і корекційно-розвиткової роботи. Перелік рекомендованого до застосування у практичній роботі інструментарію в силу процесу децентралізації не завжди використовується на місцях. Фактичний демонтаж усієї системи спонукає практичних психологів та соціальних педагогів закладів освіти ОТГ звертатися напряму до обласних центрів, що значно ускладнює їх роботу.

Суттєвою проблемою залишається *комерціалізація служби і професійна відповідальність фахівців*. У багатьох випадках методичний інструментарій для працівників служби видається без належного науково-методичного рецензування, без відповідних грифів і експертизи. Різні видавництва та інші організації активно використовують доволі

<sup>12</sup> Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників: наказ Міністерства освіти і науки України від 6 жовтня 2018 р. №930, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1255-10>

великий ринок, яким є сьогодні психологічна служба, для просування продуктів сумнівної якості (методики, журнали, сайти, тренінги, навчання і т.п.).

Ще одна проблема – *дотримання етичних норм і професійних стандартів*. Доволі розповсюдженими є випадки, коли спеціалісти своїми діями дискредитують професію – беруться виконувати функції, що не відповідають професійним стандартам, розголошують інформацію про клієнта, ставляться до нього упереджено, застосовують непсихологічні методи (астрологію, нумерологію, соціоніку тощо), використовують психологічні методи на власну користь. Відтак, відсутня комісія з професійної етики; психологічний інструментарій розробляється і запроваджується у практику без рецензування і належної експертизи; психологічну діяльність здійснюють особи, які не пройшли відповідного навчання чи підвищення кваліфікації; численні курси та тренінги проводять люди і організації, що не мають жодного відношення до психології чи методичних служб. Ці та інші порушення етичних норм не дістають належної оцінки від професійного співтовариства і правоохоронних органів.

Залишається відкритою *проблема підготовки практичних психологів і соціальних педагогів у закладах вищої освіти*<sup>13</sup>. Майбутні фахівці переважно не навчені спілкуватися із клієнтом, слухати його, висловлювати і доносити свою думку, майже не мають навичок практичної роботи. Теоретична підготовка майбутніх фахівців є несистематичною, почасти – еkleктичною і не ґрунтується на чітких методологічних позиціях. Спостерігається проникнення в освітній процес закладів вищої освіти ненаукових, містичних концепцій і теорій. Методична неузгодженість, відсутність системи ліцензування та фактична відсутність громадського та фахового контролю знижують ефективність впливу представників професії психолога на усі сфери суспільного життя.

## **Психологічна служба системи освіти України як соціальна інституція**

Виникла необхідність актуалізувати специфічні функції психологічної служби у забезпеченні функціонування освітньої галузі в цілому. Психологічна служба є цілісною структурою, що забезпечує

<sup>13</sup> Т. В. Омельченко, *Саморозвиток майбутніх психологів в період професійного навчання*, Science and Education a New Dimension. Pedagogy and Psychology, VI (75), Issue: 181, 2018. Nov. с. 69-71, <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/view/ByFileId/526884.pdf>

психологічний супровід і соціально-педагогічну підтримку всіх учасників освітнього процесу на основі єдиних стандартів, методик і технологій для реалізації основних завдань галузі<sup>14</sup>. Специфіка психологічної служби з-поміж інших освітянських служб визначається метою і завданнями її діяльності та специфічними методами, методиками і технологіями, що застосовуються фахівцями. Основною метою діяльності психологічної служби системи освіти є підвищення ефективності освітнього процесу шляхом його індивідуалізації та, одночасно, захист психічного здоров'я і соціального благополуччя усіх його учасників на основі застосування наукових методів і технологій прикладної психології і соціальної педагогіки. Психологічна служба системи освіти є складовою державної системи охорони фізичного і психічного здоров'я молодих громадян України і діє з метою виявлення і створення оптимальних соціально-психологічних умов для розвитку та саморозвитку особистості у процесі освіти. Служба забезпечує своєчасне та систематичне вивчення психофізичного розвитку дитини, мотивів її поведінки і діяльності з урахуванням вікових, інтелектуальних, фізичних, гендерних та інших індивідуальних особливостей, створення психологічних умов для саморозвитку та самовиховання, сприяє виконанню освітніх і виховних завдань закладами і установами освіти.

*Завдання діяльності психологічної служби системи освіти України базуються на теоретико-методологічних засадах психологічної науки нового століття*<sup>15</sup> і полягають у: підвищенні ефективності освітнього процесу на основі практичного впровадження новітніх досягнень психологічної науки; захисті психічного здоров'я та особистісного суверенітету всіх учасників освітнього процесу; сприянні повноцінному особистісному й інтелектуальному зростанню дітей на кожному віковому етапі їх розвитку; створенні психологічних і соціально-педагогічних умов для формування в учасників освітнього процесу мотивації до самовиховання і саморозвитку; забезпеченні індивідуального, особистісно орієнтованого підходу до кожної дитини на основі її всебічного психолого-педагогічного вивчення, практичного застосування філософії дитиноцентризму в освіті; профілактиці та корекції відхилень у соціальному, інтелектуальному і особистісному розвитку учнів, студентів, вихованців; формуванні високого рівня психологічної культури всіх учасників освітнього процесу як на рівні

<sup>14</sup> В. Г. Панок, *Концепція психологічного супроводу освітніх реформ у діяльності психологічної служби*: Вісник НАПН України: Психологічний супровід освіти № 2 (1), 2020. с. 1-16, <https://visnyk.naps.gov.ua/index.php/journal/article/view/68>

<sup>15</sup> С. Д. Максименко, *Теоретико-методологічні засади розвитку психологічної науки XXI сторіччя*, Проблеми сучасної психології, 2019. №1. с. 7-16.

знань і настанов, так і на рівні повсякденного спілкування у закладі освіти.

*Базовими принципами організації психологічної служби є:* доступність психологічних і соціально-педагогічних послуг для всіх учасників освітнього процесу закладу освіти. Цей принцип передбачає побудову таких організаційних моделей психологічної служби, які могли б забезпечити надання психологічної і соціально-педагогічної допомоги учням, студентам, батькам і педагогічним працівникам незалежно від віку, расової, релігійної або національної приналежності, майнового чи соціального статусу, місця проживання, типу закладу освіти, рівня розумового та фізичного розвитку.

Принцип науковості означає, що вся діяльність психологічної служби ґрунтується на основі наукових підходів, методологій і засадах наукової психології<sup>16</sup>. Методи, методики і технології, що застосовують фахівці психологічної служби, мають бути науково обґрунтованими, валідними і надійними<sup>17</sup>. Неприпустимо застосування позанаукових, містичних, релігійних, окультних та інших методів і методик, що не пройшли наукової експертизи.<sup>18</sup>

Принцип розвитку передбачає побудову усієї методології психологічного практикування на теорії розвитку особистості з урахуванням певних етапів, періодів, криз, епох. Трагування цього принципу торкається також і розвитку структури психологічної служби як служби психологічного супроводу, яка має забезпечувати доступність своїх послуг усім учасникам освітнього процесу незалежно від віку, статі, соціальної чи національної приналежності, місця проживання чи етнокультурних особливостей.

Принцип комплексності і системності у наданні соціальної і психологічної допомоги означає, що в діяльності психологічної служби мають бути поєднані вузька спеціалізація із певною універсальністю спеціалістів. Поєднання у єдиному технологічному процесі універсальності зі спеціалізацією фахівців забезпечить, на нашу думку, реалізацію завдань діяльності психологічної служби загалом.

Міждисциплінарність у наданні психологічної і соціально-педагогічної допомоги означає, що у методиках і технологіях організації соціального і психологічного супроводу учасників освітнього процесу мають бути поєднані не тільки психологічні і соціально-педагогічні

<sup>16</sup> Там само.

<sup>17</sup> Т. С. Яценко, *Теорія і практика групової психокорекції: Активне соціально-психологічне навчання: навчальний посібник*. Київ: Вища школа, 2004. 679 с.

<sup>18</sup> В. В. Рибалка, *Методологічні проблеми наукової психології: посібник*. Київ: Талком, 2017. 160 с., <https://lib.iitta.gov.ua/705937/>



методи, а й методи інших суміжних наук: соціології, педагогіки, дефктології, дидактики, фізіології та ін.

Принцип структурності і цілісності. Цей принцип передбачає функціонування в освітній галузі єдиної психологічної служби з чіткою структурою, підпорядкуванням і координацією взаємодії окремих її елементів. Він не суперечить різноваріантності організаційних форм служби на місцях, але власне конституює службу як єдину систему, що має єдину мету і завдання, методи і підходи до надання психологічної допомоги і здатна реалізувати великі галузеві проекти з психологічної підтримки реформування освіти.

Принцип забезпечення професійної підтримки і допомоги спеціалістам психологічної служби. Структурно і функціонально психологічна служба має бути вибудована так, щоб кожен окремий фахівець відчував методичну підтримку і психологічну допомогу, чи то у вигляді супервізії або інтервізії, чи то у вигляді навчальних семінарів і тренінгів. Важливою формою професійної підтримки є професійні об'єднання спеціалістів служби.

*Основними видами діяльності психологічної служби системи освіти лишається:* діагностика – психологічне обстеження здобувачів освіти, їхніх груп і колективів, моніторинг змісту й умов індивідуального розвитку молоді, своєчасне виявлення причин та особистісних проблем, що ускладнюють їх розвиток та освіту; корекція – здійснення психолого-педагогічних заходів для усунення відхилень у психофізичному, особистісному та соціальному розвитку і поведінці, схильності до залежностей та правопорушень, подолання різних форм девіантної поведінки, формування соціально корисної життєвої перспективи; реабілітація (адаптація, реадаптація) – надання психолого-педагогічної допомоги дітям, підліткам, молоді, які перебувають у кризовій або складній життєвій ситуації для соціально-психологічної адаптації та повернення до звичайних умов навчання і життєдіяльності в соціумі; профілактика – своєчасне запобігання відхиленням у психофізичному розвитку та становленні особистості, міжособистісних стосунках, конфліктним ситуаціям в освітньому процесі тощо; прогностика – розроблення, апробація і застосування моделей поведінки групи та особистості у різних умовах і життєвих ситуаціях, визначення тенденцій розвитку груп, міжгрупових взаємин та освітньої ситуації у регіоні, надання методичної допомоги педагогам і батькам у прогнозуванні та побудові найбільш сприятливих трендів індивідуального і групового розвитку; проектування – визначення змісту, напрямів і психолого-педагогічних методів стимулювання

індивідуального розвитку учнів і студентів, їхніх груп і колективів, складання на цій основі життєвих планів, проєктів розвитку колективу і груп<sup>19</sup>.

### **Реформування та модернізація психологічної служби системи освіти: системний підхід**

Виклики сьогодення, військові дії на території України, необхідність модернізації та перебудови суспільства у повоєнний період спонукають до реформування психологічної служби системи освіти. Воно повинно одночасно відбуватися за декількома векторами. В умовах повоєнної перебудови та децентралізації *надання психологічних послуг учасникам освітнього процесу видається найбільш ефективним на двох рівнях: первинному і вторинному.*

*Первинний рівень* забезпечує психологічна служба закладу освіти, вторинний – центри професійного розвитку педагогічних працівників або спеціальні навчально-методичні центри психологічної служби з поглибленої і спеціалізованої допомоги в окремих складних випадках і методичної підтримки професіоналам, які працюють на первинному рівні. На первинному рівні в основному здійснюється проведення скринінгів і моніторингів стану і рівнів особистісного, індивідуально-психологічного та соціального розвитку учнівських і педагогічних колективів, окремих учасників освітнього процесу, виявлення найбільш гострих проблем у розвитку та взаєминах; проведення первинної профілактики; психологічна просвіта і консультування; забезпечення соціально-психологічної і педагогічної реабілітації (адаптації, реадаптації); реалізація програм соціальної і психологічної корекції для окремих учасників, груп і колективів; психологічне забезпечення та участь у проєктуванні життєвих і професійних перспектив здобувачів освіти та трендів розвитку їх колективів.

*На вторинному рівні:* поглиблена психологічна діагностика і прогнозування індивідуального психологічного, особистісного і соціального розвитку окремих осіб або учнівських груп і колективів; соціально-психологічна реабілітація (індивідуальна і групова) окремих складних випадків; психологічна і соціально-педагогічна корекція особистісних і соціальних відхилень у розвитку і міжособистісних взаєминах; робота з іншими складними випадками та побудова

<sup>19</sup> В. М. Горленко, Ю. А. Луценко, В. Д. Острова, Н. В. Сосновенко, І. І. Ткачук, *Методичні рекомендації щодо впровадження циклограм діяльності працівників психологічної служби (В.Г. Панок, ред.)*. Київ: УНМЦ практичної психології і соціальної роботи, 2017. 156 с., <https://lib.iitta.gov.ua/709623/>

соціально позитивних життєвих перспектив. Методичну підтримку фахівцям первинного рівня можуть надавати фахівці зі вторинного рівня психологічної допомоги, які в основному є психологами вищої категорії або психологами-методистами. Останні можуть виконувати функції супервізії, керівництва професійних об'єднань (за конкретною проблематикою) або експертів із конкретних питань.

*Науково-методичне забезпечення.* Система науково-методичного забезпечення діяльності психологічної служби вбачається диверсифікованою. До цього забезпечення можуть долучатися різного роду установи і організації – ОППЮ, університети, установи Національної академії педагогічних наук України, професійні громадські організації та ін. Слід відзначити обов'язкове проведення науково-методичної експертизи методів і методик, що пропонуються до застосування, Українським науково-методичним центром практичної психології і соціальної роботи та відповідним відділом Інституту модернізації змісту освіти МОН України або окремою експертною радою.

*Атестація працівників психологічної служби.* Атестація працівників психологічної служби відбувається відповідно до процедур і нормативів, затверджених МОН України. Однак до атестаційної комісії усіх рівнів обов'язково має бути включений один/декілька представник(-ів) служби (фахівець (сервісного) центру, психолог-супервізор, керівник психологічної служби). Атестаційній комісії надається за результатами попереднього вивчення експертний висновок про роботу апліканта, підписаний психологом-методистом або психологом-супервізором, або керівником психологічної служби.

*Науково-психологічне забезпечення освітніх реформ.* В умовах сьогодення психологічна практика гостро потребує науково-психологічного забезпечення своєї діяльності: науково обґрунтованих і надійних методів щодо одержання достовірних результатів, які становлять не випадковий набір, а систему, що ґрунтується на міцній науковій методології. Першим завданням в цьому повинно бути формування методологічних основ психологічної практики – розвиток прикладної психології, оскільки психологічна практика має базуватися на єдиній методології. Це обумовлює не менш об'ємну роботу з верифікації численних психологічних, розвиткових, корекційних чи терапевтичних практик (методик). Основою верифікації можуть бути такі ймовірні критерії: відсутність явної або прихованої шкоди для психічного чи фізичного здоров'я; відповідність методики чи прийому віковим, гендерним, індивідуально-психологічним, особистісним і соціальним особливостям клієнта; безумовне дотримання норм професійної етики на усіх етапах надання психологічної допомоги із застосуванням конкретної методики. Результатом верифікації є рекомендації

до застосування відібраних (рекомендованих) методик і методичних прийомів з обов'язковим описом меж їх застосування та можливими негативними наслідками у разі непрофесійного застосування або недотримання умов методики<sup>20</sup>.

*Оновлення нормативної бази діяльності психологічної служби.* Першорядним кроком в оновленні нормативної бази в умовах сьогодення має стати обговорення і визначення засад діяльності психологічної служби — місія, мета, стратегічні завдання, зміст і основні напрями роботи, види діяльності та організаційна структура, вимоги до методичного забезпечення і етичні вимоги до роботи спеціалістів.

Забезпечення єдиних стандартів і нормативів роботи практичних психологів і соціальних педагогів: дворівнева модель психологічного супроводу всіх учасників освітнього процесу; запровадження циклограм діяльності працівників психологічної служби у всіх типах закладів освіти; запровадження протоколів (алгоритмів) роботи працівника служби у типових випадках; система методичної підтримки працівників служби включно з наставництвом і супервізією; наукова експертиза психологічного, соціально-педагогічного і соціологічного інструментарію, що застосовується у системі освіти; створення дорадчого координаційного органу з керівництва психологічною службою; запровадження процедур атестації працівників психологічної служби. Все це має бути включено до нового положення про психологічну службу і детально зазначено в окремих нормативних документах.

Оптимізації професійної підготовки та підвищення кваліфікації фахівців у закладах вищої і післядипломної освіти, а також вироблення більш чітких і конкретних критеріїв оцінювання якості надання послуг практичними психологами і соціальними педагогами можна досягнути запровадженням протоколів. Затверджений порядок дій працівника служби у типовій професійній ситуації для розв'язання типових проблем роботи з клієнтами, чіткий і усталений алгоритм, послідовність операцій, дає змогу надавати кваліфіковану допомогу певній категорії учасників освітнього процесу (цільовій групі) і може бути основою для оцінки ефективності роботи фахівця, його кваліфікації та дотримання професійних стандартів<sup>21</sup>.

Назріла необхідність створення при МОН України *координаційної ради з забезпечення діяльності психологічної служби*, до якої

<sup>20</sup> В. М. Горленко, В. Д. Острова, Н. В. Сосновенко, І. І. Ткачук, *Застосування діагностичних мінімумів в діяльності працівників психологічної служби : методичні рекомендації* (В. Г. Панок, ред.). Київ: УНМЦ практичної психології і соціальної роботи, 2018. 106 с., <https://lib.iitta.gov.ua/713246/>

<sup>21</sup> В. Г. Панок, *Прикладна психологія. Теоретичні проблеми : монографія*. Київ: Ніка-Центр, 2017. 188 с.

мали б бути обрані авторитетні керівники регіональних психологічних служб, науковці та викладачі інститутів післядипломної педагогічної освіти, представники професійних та громадських організацій. Головним завданням координаційної ради має бути визначення стратегії розвитку служби, шляхів її розвитку в середньостроковій і довгостроковій перспективі, проведення моніторингів розвитку і змісту діяльності окремих її структур, аналіз першоджерел проблем розвитку і визначення шляхів та інструментів їх розв'язання, розгляд проєктів нормативних документів МОН України, що стосуються психологічної служби. Рада повинна мати повноваження заслуховувати найбільш важливі питання розвитку служби і пропонувати міністерству проєкти нормативних документів у межах своєї компетенції.

Знову видається актуальною *створення єдиної інформаційної системи психологічної служби (ЄІСПС)*, яка має складатися з кількох підсистем, а саме: банку психодіагностичних методик; банку технологій або корекційно-розвивальних методик, які можуть бути представлені у вигляді протоколів роботи працівників служби; системи збору і збереження статистичних даних про чисельність працівників психологічної служби, обсяг і види їхньої роботи, проблеми, з якими доводиться стикатися; даних про результати моніторингів і скринінгів, що були проведені на регіональному або всеукраїнському рівнях. Це дасть змогу: застосовувати стандартні методики і тести для здійснення психодіагностики і обстеження учасників освітнього процесу; здійснювати кваліфіковану обробку результатів тестування, моніторингів і скринінгів; порівнювати результати подібних обстежень у різних фахівців і представників цільових груп; професійно застосовувати протоколи корекційно-розвиткової роботи; об'єктивно оцінювати рівень кваліфікації і професійної підготовки працівників психологічної служби; одержувати достовірну статистичну інформацію про обсяги роботи працівників служби, їх кількість, професійний рівень, забезпеченість кабінетами і методичними засобами тощо; одержувати онлайн-консультації і методичну підтримку найбільш кваліфікованих фахівців<sup>22</sup>.

Важливим залишається завдання *підвищення престижності роботи працівників психологічної служби*. Шляхами підвищення престижності роботи працівника психологічної служби у закладі освіти можуть бути: істотний перегляд змісту і форм професійної підготовки практичних психологів у профільних закладах вищої освіти з акцентом на формуванні професійно важливих навичок, умінь

<sup>22</sup> В. Панок та ін., *Основи практичної психології: підручник для студентів вищих навчальних закладів* (3-є вид., стер.). Київ: Либідь, 2006. 547 с.

і якостей особистості; запровадження протягом перших трьох років роботи інтернатури з прикріпленням персонального супервізора та розробленням і виконанням індивідуальної програми набуття/підвищення кваліфікації; запровадження просвітницької роботи для усіх учасників освітнього процесу, зокрема й адміністрації закладу, щодо змісту, умов і результатів діяльності фахівців психологічної служби як обов'язкового елементу планування і звітності; підвищення оплати праці фахівцям психологічної служби, зокрема через доплати «за складність і напруженість», «за роботу в складних умовах» тощо.

## Висновки

Психологічна служба є єдиною, цілісною структурою, що забезпечує психологічний супровід усіх учасників освітнього процесу, має єдину мету і завдання своєї діяльності, застосовує науково обґрунтовані методи надання соціально-педагогічної і психологічної допомоги та забезпечує психологічну підтримку освітніх реформ.

Подальший розвиток психологічної служби слід зосередити на апробації нових організаційних моделей діяльності психологічної служби системи освіти України та зміні структури управління в умовах децентралізації; науково-методичному забезпеченню діяльності практичних психологів і соціальних педагогів; розробці єдиних стандартів і нормативів роботи практичних психологів і соціальних педагогів закладів освіти; удосконалення підготовки практичних психологів і соціальних педагогів у закладах вищої освіти.

В умовах російсько-української війни головні завдання психологічної служби вбачаються у соціально-психологічній реабілітації клієнтів-споживачів психологічної послуги; навчанні педагогів та науково-педагогічних працівників стабілізації власного емоційного стану, розпізнаванні дітей, які знаходяться в стані стресу, та наданні ними першої психологічної допомоги. Важливим завданням психологічної служби є формування стресостійкості в учителів та учнів в умовах невизначеності (резилієнс), а також супервізії діяльності фахівців служби.

## Література:

*Аналітичні матеріали про діяльність психологічної служби у системі освіти, стан забезпечення закладів освіти практичними психологами і соціальними педагогами.* Додаток до листа Міністерства освіти і науки України від 02.08.2022 № 1/8794-22, <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8794729-22#Text>

- Вимушений виїзд українців за кордон: як коректно оцінити масштаби*, <https://niss.gov.ua/news/komentari-ekspertiv/vumushenyu-vuyizd-ukrayintsiv-za-kordon-yak-korektno-otsinyty-masshtaby>
- Горленко В. М., Луценко Ю. А., Острова В. Д., Сосновенко Н. В., Ткачук, І.І., *Методичні рекомендації щодо впровадження циклограм діяльності працівників психологічної служби* (В.Г. Панок, ред.). Київ: УНМЦ практичної психології і соціальної роботи, 2017. 156 с., <https://lib.iitta.gov.ua/709623/>
- Горленко В. М., Острова В. Д., Сосновенко Н. В., Ткачук І. І., *Застосування діагностичних мінімумів в діяльності працівників психологічної служби : методичні рекомендації* (В.Г. Панок, ред.). Київ: УНМЦ практичної психології і соціальної роботи, 2018. 106 с., <https://lib.iitta.gov.ua/713246/>
- Український науково-методичний центр практичної психології і соціальної роботи. Лабораторія прикладної психології освіти. Електронна бібліотека НАПН України. (n.d.), <https://lib.iitta.gov.ua/view/divisions/lape/>
- Закон України «Про освіту»*: прийнятий Верховною Радою 05.09.2017, набрав чинності 28.09.2017, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>
- Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників*: постанова Кабінету Міністрів України від 21 серпня 2019 р. №800, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-п>
- Кремень В. Г., *Деякі питання підвищення кваліфікації педагогічних і науково-педагогічних працівників*, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/800-2019-п>
- Максименко С. Д., *Теоретико-методологічні засади розвитку психологічної науки XXI сторіччя*, Проблеми сучасної психології, 2019. №1. с. 7-16.
- Про затвердження Типового положення про атестацію педагогічних працівників*: наказ Міністерства освіти і науки України від 6 жовтня 2018 р. №930, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1255-10>
- Про пріоритетні напрями роботи психологічної служби у системі освіти на 2019-2020 н.р.*: лист Міністерства освіти і науки України від 18 липня 2019 р. №/9- 462, <https://bit.ly/3d4unia>
- Нова українська школа. Концептуальні засади реформування середньої школи*: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 грудня 2016 р. № 988-р, <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainskashkola-compressed.pdf>
- Положення про психологічну службу у системі освіти України*: наказ Міністерства освіти і науки України від 22 травня 2018 р. №509, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0885-18>

- Положення про центр професійного розвитку педагогічних працівників:*  
Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2020 р. № 672,  
<https://bit.ly/3fs8OJY>
- Щодо діяльності психологічної служби системи освіти у 2022/2023 навчальному році:* лист Міністерств освіти і науки України від 02.08.2022 № 1/8794-22, <https://mon.gov.ua/ua/npa/shodo-diyalnosti-psihologichnoyi-sluzhbi-u-sistemi-osviti-v-20222023-navchalnomu-roci>
- Омельченко Т. В., *Саморозвиток майбутніх психологів в період професійного навчання*, Science and Education a New Dimension. Pedagogy and Psychology, VI (75), Issue: 181, 2018. Nov. с. 69-71, <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/526884.pdf>
- Панок В та ін., *Основи практичної психології: підручник для студентів вищих навчальних закладів (3-є вид., стер.)*. Київ: Либідь, 2006. 547 с.
- Панок В. Г., *Психологічна служба : навчально-методичний посібник для студентів і викладачів*. Кам'янець-Подільський: ТОВ Друкарня Рута, 2012. 488 с.
- Панок В. Г., *Прикладна психологія. Теоретичні проблеми : монографія*. Київ: Ніка-Центр, 2017. 188 с.
- Панок В. Г. *Концепція психологічного супроводу освітніх реформ у діяльності психологічної служби*: Вісник НАПН України: Психологічний супровід освіти № 2(1), 2020. с. 1-16, <https://visnyk.naps.gov.ua/index.php/journal/article/view/68>
- Рибалка В. В., *Методологічні проблеми наукової психології: посібник*. Київ: Талком, 2017. 160 с., <https://lib.iitta.gov.ua/705937/>
- Яценко Т. С., *Теорія і практика групової психокорекції: Активне соціально-психологічне навчання : навчальний посібник*. Київ: Вища школа, 2004. 679 с.





## ROZDZIAŁ XVI

Iryna Kiyanka

### ПОЛІТИЧНА ЕЛІТА І ПОПУЛІЗМ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

#### Elity polityczne i populizm: doświadczenia europejskie

**Streszczenie.** *Elita polityczna zawsze miała specjalną misję realizacji swoich zamiarów w określonym czasie. Okresy te były kluczowe dla społeczeństwa. Najczęściej miało to miejsce w kryzysowych okresach – wojnach, konfliktach zbrojnych, zmianach reżimów politycznych. Populizm odegrał znaczącą rolę w tym procesie, który był obecny w retoryce politycznej elity i jej charyzmatycznych przywódców. Jedną z kluczowych cech zjawiska populizmu jest wysoki poziom personalizacji działalności politycznej, ścisły związek między rozprzestrzenianiem się i poziomem wpływu ruchu populistycznego a osobowością jego lidera. Cecha ta nie jest oczywiście unikalna dla populizmu, ponieważ charyzmatyczni przywódcy mogą zyskać na znaczeniu, opowiadając się za systemami wartości, które są dalekie od jakiegokolwiek populizmu – na przykład konserwatywnymi – lub robiąc karierę we wpływowym strukturach organizacyjnych o silnej tradycji, takich jak kościół. Jednak dla ruchu populistycznego charyzmatyczne przywództwo jest prawie zawsze niezbędnym elementem. Z drugiej strony, w kontekście otwartej, publicznej walki politycznej, populistyczne techniki i retoryka stają się potężnym, a czasem niezbędnym narzędziem.*

**Słowa kluczowe:** *elity polityczne, populizm, wartości demokratyczne, reżim polityczny, system polityczny.*

## Political elites and populism: The European experience

**Summary.** *The political elite has always had a special mission to realize its intentions in a certain period. And these periods were crucial for society. Most often, this happened in acute periods - wars, military conflicts, changes in political regimes. And, of course, populism played a significant role in this process, which was present in the political rhetoric of the elite and its charismatic leaders. One of the key features of the phenomenon of populism is the high level of personalization of political activity, the close connection between the spread and level of influence of a populist movement and the personality of its leader. This feature is not, of course, unique to populism, as charismatic leaders can rise to prominence by advocating value systems that are far from populism of any kind - conservative, for example, or by making a career within influential organizational structures with a strong tradition, such as the church. However, for a populist movement, charismatic leadership is almost always a necessary element. On the other hand, in the context of open, public political struggle, populist techniques and rhetoric become a powerful and sometimes necessary tool.*

**Keywords:** *political elite, populism, democratic values, political regime, political system.*

### Вступ

Поняття «популізму» є найбільш поширеним явищем у сучасному демократичному політичному полі. Проте з кожним новим використанням цього терміну категорія «популізму» здається все більш заплутаною. Для деяких, популізм є ворогом демократії, для інших – єдиною надією на демократичне спасіння в епоху нерівності та економічної глобалізації. У той час, як одні підкреслюють хамелеонізм популізму, інші, хочуть надати йому надто фіксованої природи. Часто, зводячись до певного політичного стилю спілкування, який швидко переміщується з периферії в мейнстрім демократичної політики, популізм іноді ототожнюють із певною формою політичної мобілізації чи широкою антиелітарною орієнтацією. На думку одних, це небезпечна політика, інші – тлумачать її як політику як таку.

### Дефініція популізму

Популізм, як відомо, доволі важко здефініціювати. Це слово, яке набуло негативного забарвлення, тому мало хто з сучасних політичних акторів назвав би себе популістом. В емпіричній літературі популізм утворює еkleктичний асортимент рухів, партій і політичних лідерів,

починаючи від російського «народництва» та американських популістів дев'ятнадцятого століття й закінчуючи неопопулістською хвилею 1990-х років у Європі та її останнім відродженням у Європі та США, прикладом яких є Партія свободи Австрії Йорга Хайдера, «руський мир» у росії та президентство Дональда Трампа. Так само різноманітні, як і тематичні дослідження, підходи, які використовуються для їх вивчення. Вони відрізняються кількома аспектами, наприклад, ступенем абстракції чи загальності, основною метою чи функцією або методологією, якій віддають перевагу. У більшості випадків ці відмінності можна простежити до їх епістемологічних основ.

Популізм можна концептуалізувати кількома способами, але найбільш вдалим є розуміння його як політичної стратегії. Відповідно до стратегічного підходу, популісти – це харизматичні лідери, які прагнуть встановити безпосередні зв'язки з масовими групами у своєму прагненні отримати й утримати владу. Популізм у цьому сенсі залежить не стільки від того, у що люди нібито вірять, а від того, що вони чи, радше, їхні лідери, насправді роблять. Цей стратегічний підхід бере свій початок у працях Макса Вебера і до розвитку «ідейного підходу»<sup>1</sup> був переважаючим способом розуміння популізму<sup>2</sup>.

По-перше, відсутність інституціоналізованих зв'язків із прихильниками дозволяє, якщо не змушує, популістів звертатися до нечітко визначеного «народу», а не до конкретних груп інтересів. Проведення містких і нечітких кордонів навколо їхнього потенційного виборчого округу має гарний стратегічний сенс для політичних аутсайдерів із відносно неорганізованою базою підтримки. По-друге, без глибоко інституціоналізованої партії, яка має міцне корпоративне існування, незалежне від свого лідера, популісти мають мотивацію та можливість руйнувати обмеження своєї влади. Розмивання демократії під впливом популізму – це не питання ідеології. Скоріше, неліберальні тенденції популізму вбудовані в те, як популісти організують прагнення та утримання влади.

Популізм був чимось, що відбувалося в контексті соціального зриву та політичної перебудови, процесів, які часто були результатом економічних змін, таких як індустріалізація. Популізм набув найбільшої популярності як соціологічна концепція, коли його застосували до вивчення ряду знакових політичних діячів середини двадцятого століття.

<sup>1</sup> K. A. Hawkins, R. E. Carlin, L. Littvay, & C. R. Kaltwasser, *The ideational approach to populism: Concept, theory, and analysis*. London: Routledge 2018.

<sup>2</sup> R. R. Barr, *Populism as a political strategy*. In C. de La Torre (Ed.), „Routledge handbook of global populism”. London: Routledge 2018, p. 44-56.

Ці рухи були загалом антиолігархічними та високонаціоналістичними, але крім того, вони були ідеологічно неоднорідними, поєднуючи традиційно ліву та праву політику. Отже, рисою, яка об'єднувала ці одночасні рухи і водночас відрізняла їх від інших, була не ідеологія, а організаційна форма, яку вони набрали. Популізм для цих лідерів був способом прямого зв'язку з соціологічно різноманітною базою підтримки з боку політичного істеблішменту, який намагався зберегти контроль в епоху швидких структурних змін.

Хоча деякі вчені стверджують, що логіка популізму є ключем до розуміння політики як такої, можна стверджувати, що популізм є результатом демократії, і його логіку неможливо зрозуміти окремо від фундаментальної відданості демократії принципу рівності. Простіше кажучи, популізм є результатом парадоксу в основі демократії.

Як видатний теоретик модернізації, сам Вебер був переважно стурбований тим, як сучасна бюрократична форма влади, правова раціональна держава або *Rechtsstaat*, виникла з патримоніальної або традиційної форми державного устрою. Сучасні політичні партії, за Вебером, відповідають цій бюрократичній формі влади. Бюрократичні партії характеризуються правилами та процедурами, що регулюють розподіл повноважень всередині організації, а також низкою інституціоналізованих відносин із зовнішніми прихильниками. Організації громадянського суспільства, такі як профспілки, церкви та націоналістичні асоціації, складають основу таких партій<sup>3</sup>. На противагу цьому клієнтелистські партії беруть участь у *quid pro quo* з прихильниками, у якому підтримка обмінюється на партикулярні матеріальні вигоди. Такі партії керуються всередині відповідно до фракційної сили, яка сама визначається тим, які групи можуть мобілізувати найбільше ресурсів і блоків клієнтів (виборців)<sup>4</sup>.

### Популізм як харизматична мобілізація мас

Нікос Музеліс розглядав популізм як загальну форму зв'язку, або те, що він назвав способом «інкорпорації» між партіями (чи лідерами) та виборцями<sup>5</sup>. Він стверджував, що політичні лідери навмисно включають або мобілізують громадськість у політичну систему. Іншими словами, політична мобілізація є активною, а не пасивною.

<sup>3</sup> A. Panebianco, *Political parties: organization and power*. Cambridge, England; New York: Cambridge University Press 1988.

<sup>4</sup> A. Hicken, *Clientelism*, „Annual Review of Political Science”, 2011.14. p. 289-310.

<sup>5</sup> N. Mouzelis, *On the Concept of Populism: Populist and Clientelist Modes of Incorporation in Semiperipheral Politics*, „Politics & Society” 1985, 14(3), p. 329-348.

Спираючись на відоме розрізнення Вебера між бюрократичними, патримоніальними та харизматичними формами влади, Музеліс стверджував, що політична інкорпорація або зв'язок має тенденцію відбуватися одним із трьох способів: через програмну інкорпорацію, клієнтелістську інкорпорацію або популістську інкорпорацію. Простіше кажучи, популісти організують гонитву за владу інакше, ніж лідери інших типів політичних рухів, особливо програмних (або бюрократичних) і клієнтелістських (або патримоніальних) партій<sup>6</sup>.

Концептуалізація Музеліса передбачає, що популізм спирається на третю форму влади Вебера: харизму. Харизма часто розглядається як риса особистості; як якась якість, якою володіє людина<sup>7</sup>. Власне визначення Вебера дещо додає невизначеності, оскільки він стверджує, що харизма відноситься до «певної якості індивідуальної особистості, за якою вона виділяється та розглядається як наділена надприродними, надлюдськими або... винятковими здібностями, чи якостями»<sup>8</sup>. Дослідження менеджменту часто операціоналізують харизму як набір рис особистості, якими, як вважають, володіють лідери.

Однак, незважаючи на те, що харизматичні лідери можуть бути впевненими, пристрасними, магнетичними та переконливими ораторами, які спокійно спілкуються з натовпом, харизма в кінцевому підсумку – це не просто риса чи характеристика; це не те, чим індивід володіє ізольовано. Швидше, стає зрозуміло, що харизма описує стосунки. Людина є харизматичною лише в тій мірі, в якій її послідовники вважають її обдарованою як такою. Харизматичне лідерство, за визначенням, потребує лідерства від людей, навіть якщо будь-який такий народний рух є відносно непостійним і тимчасовим. Харизматичне лідерство, а отже, і популізм, – це не вистава, яку демонструє окрема особа, а колективний процес, у якому і лідер, і його прихильники відіграють свою роль<sup>9</sup>.

Харизма, як це розумів Вебер, формує цілком окрему основу, на якій можна будувати політичну владу. Це нерутинізована або неінституціоналізована форма політики, і тому вона категорично відокремлена від бюрократизованих або патримоніальних форм політичної мобілізації. Харизматичного лідера робить таким загальне визнання,

<sup>6</sup> P. D. Kenny, *Populism and Patronage: Why Populists Win Elections in India, Asia, and Beyond*. New York: Oxford University Press 2017.

<sup>7</sup> R. J. House & J. M. Howell, *Personality and charismatic leadership*, „The Leadership Quarterly” 1992 3(2), p. 81-108.

<sup>8</sup> M. Weber, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press 1978.

<sup>9</sup> A. R. Willner, *The Spellbinders: Charismatic Political Leadership*. New Haven, Conn.: Yale University Press 1984.

а не правила, традиції чи особиста прихильність. Отже, харизматичне лідерство є в певному сенсі надзвичайним. Деякі сучасні автори вважали цей «надзвичайний» елемент таким, що означає, що Вебер розумів харизматичний авторитет як щось «радикальне»<sup>10</sup> або «революційне»<sup>11</sup>. Цей підхід, однак, суттєво відрізняється від Вебера. Харизматична влада протилежна двом найпоширенішим інституціоналізованим формам влади – бюрократичній і патримоніальній. Харизматичні лідери виступають проти партій та інституцій, які підтримують ці інші форми влади, але помилково розуміти харизматичну владу як антитезу консерватизму в цілому. Харизматичні лідери можуть посилалися на ідеалізоване минуле так само, як і на утопічне майбутнє. Головним гаслом передвиборної кампанії Дональда Трампа було «Make America Great Again!» (хоча він ніколи чітко не вказував, коли був цей період величі). У будь-якому випадку, для Вебера, саме манера відданості послідовників, а не «цілі правління» були визначальними для харизматичної влади.

Отже, відмінною рисою популістської стратегії є не відсутність організації, а її персоналістська структура. Це скоріше вказує на певну соціальну структуру зі штатом і апаратом послуг і матеріальними засобами, які пристосовані до місії лідера. Харизматична влада тягне за собою персоналізацію політичної влади; жодні правила, будь то бюрократичні чи традиційні, не стримують волі лідера. Іншими словами, харизматичні лідери можуть керувати організаціями з різним ступенем складності. Звичайно, справа не в тому, що процедури та посади в харизматично керованій організації взагалі відсутні, скоріше це те, що харизма популістських лідерів дозволяє їм довільно перевизначати ці процедури та позиції. У цьому сенсі популістські рухи чи організації можуть існувати, але вони неінституціоналізовані в тому сенсі, що не ґрунтуються на застосуванні формальних правил.

Харизматичні лідери прагнуть побудувати (або взяти під контроль) рух і персоналізувати свою владу над ним. Якими б не були її стосунки з більш широкими людьми чи масами, наскільки політична організація має кілька центрів влади, колективне керівництво, готові процедури для усунення керівництва тощо, вона не базується на харизматичній владі і, отже, не є популістською. Важливо те, що незалежні люди можуть бути обмежені силами, відмінними від колективного піднесення народу. Незалежні лідери часто укладають угоди з різними фракціями, щоб отримати та утримати владу. Харизматичне

<sup>10</sup> T. Pappas, *Are Populist Leaders 'Charismatic?' The Evidence from Europe*, „Constellations” 2016, 23(3), p. 378-390.

<sup>11</sup> J. Bensman & M. Givant, *Charisma and modernity: The use and abuse of a concept*, „Social research” 1975, p. 570-614.

лідерство – це щось незвичайне. Це передбачає певну владу над людьми, яка не зв'язана правилами чи традиціями. Ця внутрішня риса популістської організації є такою ж важливою, як і зовнішня.

Загалом, популістські рухи чи партії можна відрізнити від бюрократичних і клієнтелістських організацій на основі того, як вони структуровані всередині та як вони мобілізують підтримку ззовні. Здійснення влади всередині бюрократичних партій пов'язане з правилами та процедурами, тоді як зовні вони базуються на стабільних інституціоналізованих відносинах із прихильниками. Аналогічно, в патримоніальних організаціях влада є як традиційною, так і трансакційною. Лідерство часто передається у спадок, а привілеї розподіляються відповідно до клієнтів в обмін на їхню лояльність. Зовні такі партії, засновані на патронаті, беруть участь у *quid pro quo* з прихильниками, у якому голоси обмінюються на конкретні матеріальні вигоди. Натомість харизматична влада характеризується концентрацією довільного контролю в особі загальноновизнаного лідера. Популізм означає харизматичну мобілізацію мас у гонитві за владою. Ця стратегічна концептуалізація сумісна з різними проявами популізму, не обмежуючись ані правим (ксенофобським), ані лівим (економічним) популізмом. Це також узгоджується з різними політичними стилями, але тяжіє до розпливчастого «популістичного» оформлення політичного простору та до політики, яка дозволяє їм проводити широкі межі навколо своєї потенційної бази підтримки.

## Висновки

Більшість політичних діячів, які прагнуть ввійти до політичної еліти, завжди першочергово апелюють до суспільних інтересів, захисту усіх громадян. Але, як показує історія, що це лише певний «політичний треш», який згодом залишається лише на парері або просто політичним слоганом під виборчих кампаній. І це ж знову порушує баланс між справжньою політичною елітою та активним громадянським суспільством. Серед маркерів, які потрібні або навіть необхідні для формування політичної еліти, на перше місце слід би поставити високу моральність, професіоналізм, духовну самостійність, гідність, шляхентість, яку так нам усім викорінювали і як ніколи її сьогодні так бракує сучасній українській політичній еліті. Незбалансованість політичних, економічних, моральних, культурних цінностей і поведінкових орієнтацій деформували ставлення до освіченості, професіоналізму, чесності й порядності. Серед основних причин такого загострення й те, що цінності нових політичних еліт не стали стереотипами масової свідомості.



## Література:

- Barr R. R., *Populism as a political strategy*. In C. de La Torre (Ed.), „Routledge handbook of global populism”. London: Routledge 2018, p. 44-56.
- Bensman J. & Givant M., *Charisma and modernity: The use and abuse of a concept*, „Social research” 1975, p. 570-614.
- Hawkins K. A., Carlin R. E., Littvay L., & Kaltwasser, C. R., *The ideational approach to populism: Concept, theory, and analysis*. London: Routledge 2018.
- Hicken A., *Clientelism*, „Annual Review of Political Science” 2011, 14, p. 289-310.
- House R. J. & Howell J. M. , *Personality and charismatic leadership*, „The Leadership Quarterly” 1992 3(2), p. 81-108.
- Kenny P. D., *Populism and Patronage: Why Populists Win Elections in India, Asia, and Beyond*. New York: Oxford University Press 2017.
- Mouzelis N., *On the Concept of Populism: Populist and Clientelist Modes of Incorporation in Semiperipheral Polities*, „Politics & Society” 1985, 14(3), p. 329-348.
- Panebianco A., *Political parties: organization and power*. Cambridge, England; New York: Cambridge University Press 1988.
- Pappas T., *Are Populist Leaders ‘Charismatic?’ The Evidence from Europe*, „Constellations” 2016, 23(3), p. 378-390.
- Weber M., *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press 1978.
- Willner A. R., *The Spellbinders: Charismatic Political Leadership*. New Haven, Conn.: Yale University Press 1984.

## ROZDZIAŁ XVII

**Olha Kozachenko**  
**Oryslava Kalynyak**

### **КОМУНІКАТИВНІ СТРАТЕГІЇ СУЧАСНИХ УНІВЕРСИТЕТІВ В СОЦІАЛЬНИХ МЕРЕЖАХ**

#### **Strategie komunikacyjne nowoczesnych uniwersytetów w sieciach społecznościowych**

**Streszczenie:** *Artykuł ujawnia specyfikę strategii komunikacyjnych, stosowanych przez współczesne uczelnie w sieciach społecznościowych. Autorzy porównują przypadki dwóch uczelni – polskiej (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie) i ukraińskiej (Uniwersytet Iwana Franki we Lwowie) pod kątem ich reprezentacji na oficjalnych stronach na Facebook. Analiza treści i dyskursu dała podstawy do wyodrębnienia dwóch strategii komunikacyjnych właściwych polskim i ukraińskim uczelniom w przestrzeni wirtualnej, zwłaszcza w takiej sieci społecznościowej jak Facebook. Wymienione strategie komunikacyjne mają ze sobą wiele wspólnego – obie zorientowane są na powiązania na poziomie mikro (humanocentryczna koncepcja edukacji w Polsce i na Ukrainie) oraz uzależnione od uwarunkowań na poziomie makro (mają większy przejaw w Ukrainie pomimo wojny Rosji z Ukrainą). Główna różnica między dwiema strategiami komunikacyjnymi dotyczy formatu tych strategii. Uniwersytet Jagielloński w Krakowie stosuje na Facebooku strategię komunikacji poziomej i przyjmuje pozycję przyjaciela dla obserwujących. Uniwersytet Lwowski im. Iwana Franki stosuje na Facebooku bardziej wertykalną strategię komunikacji i proponuje odbiorcom pozycję organizacji edukacyjno-naukowej oraz centrum edukacji narodowo-patriotycznej.*

**Słowa kluczowe:** *strategie komunikacji, uniwersytety, sieci społecznościowe.*

## Communication Strategies of Modern Universities in Social Networks

**Summary:** *The paper reveals the specifics of communication strategies, using by modern universities in social networks. The authors compare the cases of two universities – Polish (Jagiellonian University in Kraków) and Ukrainian (Ivan Franko University of Lviv) ones in terms of their representations in the official websites on Facebook. The content and discourse analysis gave reasons to single out two communication strategies, inherent for Polish and Ukrainian universities in the virtual space, especially in such social network as Facebook. Mentioned communication strategies have much in common – they both are oriented at the micro level connections (human-centered concept of education in Poland and Ukraine) and depend on the macro level circumstances (have greater manifestation in Ukraine despite the war of Russia against Ukraine). Main difference between two communication strategies concerns the format of those strategies. Jagiellonian University in Kraków uses in Facebook horizontal communication strategy and has the position of friend for the followers. Ivan Franko University of Lviv uses in Facebook more vertical communication strategy and proposes to the followers the position of educational and scientific organization and the center of national-patriotic education.*

**Keywords:** *communication strategies, universities, social networks.*

### Вступ

Сучасне суспільство часто називають інформаційним, постінформаційним чи навіть постпостінформаційним, підкреслюючи вагу інформації та інформаційних технологій для його функціонування. Інформація стала надважливим капіталом сучасного світу як у широкому суспільному контексті, так і вузькому контексті кожної окремої людини, незалежно від тих чи інших соціально-демографічних показників, цінностей, переконань чи уявлень. Засоби масової інформації належать до ключових соціальних інститутів, котрі займають домінуючі позиції у суспільноформуючих чи суспільноруйнуючих процесах різних країн та різних часових проміжків.

Тенденції розвитку сучасного світу, не применшуючи ролі інформації, доповнюють її іншим ключовим феноменом, без якого неможливо уявити цього світу. Мова йде про комунікацію, завдяки якій інформація не просто існує, вона «оживає», стаючи дуже важливим інструментом побудови чи руйнування взаємовідносин, зв'язків чи структур. «Засоби масової інформації» часто перейменовують у «засоби масової комунікації» для того, щоб посилити значимість механізмів, котрі відповідають не лише за формування різних інформаційних

продуктів, а й за передачу цих інформаційних продуктів до відповідної цільової аудиторії та отриманні від неї зворотного зв'язку.

Комунікація має дуже важливе значення на всіх рівнях функціонування суспільства – від мікрорівня, на якому комунікація має індивідуальний характер, до макрорівня чи навіть мегарівня, де комунікують великі соціальні спільноти та соціальні інститути. Більше того комунікаційні процеси є такими складними, що передбачають постійні перехресні комунікаційні процеси між людьми, структурами, інституціями та спільнотами. Комунікаційні процеси можуть бути дуже різними. У багатьох випадках ці комунікаційні процеси виникають стихійно, не мають особливого плану і контролюються здебільшого неформальними нормами та правилами. Проте сучасне структуроване суспільство передбачає комунікаційні процеси іншого характеру – заплановані, цілеспрямовані, контрольовані формальними нормами та санкціями. Такі комунікаційні процеси характерні для більшості офіційних установ та організацій, незалежно від масштабу чи сфери діяльності. Розуміння важливості комунікації з цільовими аудиторіями не дозволяє установам чи організаціям ігнорувати ці процеси чи залишати їх поза межами своїх управлінських інтересів. Таким чином, в межах більшості офіційних структур передбачено наявність комунікативних стратегій, завдяки яким комунікаційні процеси досягають своєї запланованої мети, можуть бути забезпечені від небажаних відхилень та при потребі скореговані і вдосконалені.

Об'єктом зацікавлення авторів цієї розвідки є сучасні університети, освітні та науково-дослідні установи, для яких комунікаційні процеси є життєво важливою частиною їхнього функціонування. Кожен університет може формувати певну стратегію управління комунікаціями, що формується на основі комунікаційної політики та визначається його місією по відношенню до комунікаційного середовища та освітнього простору на макрорівні. Метою комунікаційної політики університету є здійснення ефективної взаємодії між ним та суб'єктами комунікативного простору. Реалізація цілей комунікаційної політики може складатися з певних напрямів, які визначають результативність комунікаційного процесу. Наприклад, це можуть бути розвиток обізнаності контактних аудиторій, обґрунтування прийнятих управлінських рішень, забезпечення позитивного ставлення до закладу вищої освіти та умов надання освітніх послуг, досягнення довіри із контактними аудиторіями щодо виконання зобов'язань<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> В. М. Ковальчук, *Теоретичні засади формування стратегії управління комунікаціями у закладах вищої освіти*. Наукові записки Національного університету „Острозька академія”. Серія «Економіка»: науковий журнал 19/2020, с. 43–50, <https://eprints.ua.edu.ua/8421/1/8.pdf>

В межах університетів учасниками комунікаційних процесів є студенти, викладачі, адміністрація, зовнішні партнери, конкуренти, абітурієнти та ін. Комунікація інтенсивно відбувається як в межах кожної із спільнот, так і між ними. Комунікаційні процеси в університетах є неформальними та офіційними, стихійними та контрольованими. Кожен із таких процесів може мати особливе дослідницьке зацікавлення. Ця розвідка присвячена вивченню офіційних комунікаційних процесів, які функціонують в рамках сучасних університетів. Якщо ми вивчаємо офіційну комунікацію, то припускаємо, що вона відбувається в рамках виробленої комунікативної стратегії. Таким чином, предметом цього дослідження є комунікативні стратегії сучасних університетів.

Комунікативна стратегія є дуже складним управлінським процесом. Вона передбачає того, хто формує цю стратегію і є відправником певного інформаційно-комунікаційного продукту (в нашому випадку, це університети); того, хто цей продукт отримує і сприймає чи відкидає, тобто різні цільові аудиторії (в нашому випадку, це студенти, викладачі, абітурієнти та ін.); сам інформаційно-комунікаційний продукт; канал, через який це продукт просувається від відправника до реципієнта; зворотній зв'язок від реципієнта до відправника. Зважаючи на багатоманітність та складність усіх названих етапів та процесів, було вирішено розпочати вивчення комунікативних стратегій сучасних університетів з інформаційно-комунікаційного продукту, який ці університети пропонують своїм цільовим аудиторіям через такий канал передачі інформації, як соціальні мережі. Вибір такого каналу передачі інформації та налагодження комунікаційних процесів зумовлений тим, що саме цей канал має особливе значення для молодіжної соціальної спільноти, котра є основною цільовою аудиторією сучасних університетів. Окрім цього, дистанційний спосіб навчання, спровокований пандемією коронавірусу і актуалізований в межах України війною росії проти України 2022 року, вивів соціальні мережі на чільне місце комунікації у різних освітніх закладах та в університетах, зокрема.

### **Репрезентація комунікативних стратегій Ягеллонського університету і Львівського національного університету ім. Івана Франка: результати контент- та дискурс-аналізу**

Нижче пропонуємо аналіз соціальних мереж, через які університети реалізують свої комунікативні стратегії. Оскільки здійснити емпіричне дослідження усіх закладів вищої освіти неможливо, то зосередимо свою увагу на двох університетах, що виступили головними

об'єктами цього case study. Для порівняльної перспективи було обрано один український (Львівський національний університет імені Івана Франка) та один польський університет (Ягеллонський), що дало дослідженню певний крос-національний контекст. На офіційному сайті Львівського національного університету імені Івана Франка зазначено, що комунікація в соціальних мережах відбувається через такі канали: Facebook, Youtube, Instagram, LinkedIn та Telegram. Натомість, на сайті Ягеллонського університету вказано, що він здійснює офіційну комунікацію через Facebook, Youtube, Instagram, Twitter та Flickr, LinkedIn, Spotify. Хоча ми бачимо певну відмінність в представленості університетів в соціальних мережах, найбільшою за охопленням аудиторією (підписниками) є мережа Facebook. Якщо зафіксувати дані 19 червня 2023 року, то в офіційної сторінки Ягеллонського університету є 98 тис. читачів<sup>2</sup>, а в Львівського національного університету імені Івана Франка – 26 тис.<sup>3</sup>. Натомість, наприклад, в Instagram сторінки львівського університету є 14,2 тис. читачів<sup>4</sup>, а в краківського університету – 21,5 тис. читачів<sup>5</sup>. Одразу можемо помітити певну відмінність закладів вищої освіти в масштабах охоплення аудиторією, адже в польського університету читачів значно більше. Можемо зробити проміжне припущення про різний рівень діджиталізації в межах комунікативних стратегій українського та польського університетів, що може бути зумовлене різним рівнем діджиталізаційних процесів у вказаних країнах. В українських умовах діджиталізація комунікацій відбувається повільнішими темпами, що може бути зумовлено низкою причин, зокрема, традиційним поглядом на комунікацію в різних сферах, в тому числі освітній, економічним станом населення, що диктує діджиталізаційні можливості, викликами воєнного стану тощо.

Мета цього дослідження полягає у тому, щоб вивчити особливості репрезентації двох університетів у соціальній мережі Facebook, зрозуміти, в якому дискурсі здійснена ця репрезентація, що потенційно може дати підстави для розуміння того, в якому дискурсі побудована комунікативна стратегія кожного з університетів.

Таким чином, авторське емпіричне дослідження базувалося на контент-аналізі дописів офіційних сторінок Львівського

<sup>2</sup> *Офіційна сторінка Ягеллонського університету в Кракові у соціальній мережі Facebook*, <https://facebook.com/jagiellonian.university>, 19.06.2023.

<sup>3</sup> *Офіційна сторінка Львівського національного університету імені Івана Франка в соціальній мережі Facebook*, <https://facebook.com/franko.lviv.ua>, 19.06.2023.

<sup>4</sup> *Офіційний аккаунт Львівського національного університету імені Івана Франка в Instagram*, [https://instagram.com/lviv\\_university/](https://instagram.com/lviv_university/), 19.06.2023.

<sup>5</sup> *Офіційний аккаунт Ягеллонського університету в Instagram*, [https://instagram.com/jagiellonian\\_university/](https://instagram.com/jagiellonian_university/), 19.06.2023.

національного університету імені Івана Франка (<https://facebook.com/franko.lviv.ua>) та Ягеллонського університету в Кракові (<https://facebook.com/jagiellonian.university>) в мережі Facebook. Аналізувалися усі дописи (тобто була застосована суцільна вибірка), що були опубліковані з 14 жовтня 2022 р. по 14 березня 2023 р. (203 дописи Львівського національного університету імені Івана Франка та 74 дописи Ягеллонського університету). Під час аналізу дописів університетів на офіційних сторінках в мережі Facebook брався до уваги як текст, так і фото чи відео, що його супроводжує. Під час контент-аналізу було виокремлено наступні категорії, зокрема:

- *«поточна загальна інформація»* (вступ, випуск, офіційні зустрічі ректора тощо),
- *«науково-освітні події»* (конференції, тренінги, проекти з розвитку, співпраця з стейкхолдерами тощо),
- *«культурно-розважальні події»* (концерти, екскурсії, вечірки тощо),
- *«досягнення»* (відомі випускники, викладачі, студенти; позиції в рейтингу),
- *«інформація про структурні підрозділи»* (бібліотека, ботанічний сад, факультети тощо),
- *«інформація загально-пізнавального характеру, що безпосередньо не пов'язана з діяльністю університету»* (цікаві факти, пам'ятні дати тощо),
- *«публікації про війну росії проти України»* (втрати у війні та соціальні проекти, що пов'язані з війною),
- *«інше»*.

Нижче пропонуємо порівняння дописів українського та польського університетів на їхніх офіційних сторінках у мережі Facebook у дослідженні 2023 року (див. рис.1)<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> О. О. Козаченко, Т. С. Марусяк, *Імідж університету у мережі Facebook (Львівський національний університет імені Івана Франка та Ягеллонський університет як case-study): динаміка змін 2017-2023 років*, „Вісник Львівського університету”. Серія соціологічна 16/ 2022, с.142.

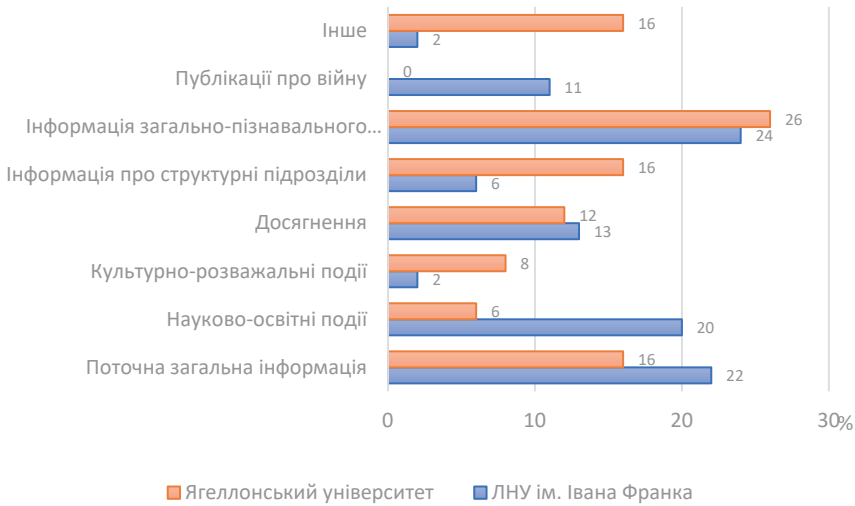


Рис. 1. Репрезентація іміджу Львівського та Ягеллонського університетів у Facebook

У темах дописів двох університетів є відмінності, які можна окреслити таким чином:

- *Львівський національний університет ім. Івана Франка* (в порівнянні з Ягеллонським університетом) приділяє значно більшу увагу *науково-освітнім подіям* (конференції, тренінги, проекти з розвитку, співпраця з стейкхолдерами тощо), *публікаціям про війну* (людські втрати у війні та соціальні проекти, що пов'язані з війною) та *поточній загальній інформації* (вступ, випуск, офіційні зустрічі ректора тощо).
- Натомість, серед дописів *Ягеллонського університету* (в порівнянні з львівським) є значно більше дописів про *структурні підрозділи* (факультети, бібліотеку, ботанічний сад тощо), *культурно-розважальні події* (концерти, вечірки, зустрічі з знаменитостями тощо) та дописи, які відносяться до категорії «*інше*» (зазвичай це публікація, яка не пов'язана з діяльністю університету, але стосується повсякденності (наприклад, фото першої весняної квітки, гарний пейзаж чи запитання «Чи знайшли ви подарунки від Миколая?»).

Водночас результати дослідження вказують на те, що два університети мають *схожі стратегії* в презентації власних *досягнень* (відомі випускники, викладачі, студенти; нагороди, які отримують студенти та науково-педагогічні працівники; місця університетів в рейтингах тощо) та публікації *інформації загально-пізнавального характеру*.



Оскільки саме остання категорія дописів має найбільшу частку середусього контенту аналізованих університетів, то варто детальніше розглянути її наповненість. У Львівському національному університеті імені Івана Франка у категорії «інформація загально-пізнавального характеру» переважають дописи національно-патріотичного спрямування. Прикладами таких дописів є наступні: дописи, що пов'язані з історичною пам'яттю (День пам'яті Героїв Небесної сотні чи рубрика «Незалежна історія» про знакові події кожного року, починаючи з 1991 р.); дописи, що пов'язані з національними символами (дописи до Дня мови, Дня державного герба чи рубрика «Університет нашої історії» (підбірка українських фільмів, музики, книг, подкастів, інтернет-каналів про українців та Україну)); дописи, що пов'язані з видатними українцями (до Дня народження Т. Шевченка, В. Івасюка, Л. Українки, Л. Костенко). Натомість, інформація загально-пізнавального характеру в Ягеллонському університеті стосується здебільшого тем повсякденного життя (подкаст про «хімію любові» чи подкаст про Бразилію, відео як молоді люди зустрічалися 30-40 років тому, привітання з Днем піци, святом Миколая чи різдвяними святами).

Варто зазначити, що комунікаційна стратегія Львівського національного університету імені Івана Франка в рамках представленості в мережі Facebook корелює з загальною місією університету, яка зазначена на його офіційному сайті. Зокрема, вказано, що це класичний заклад вищої освіти, який має особливу місію:

- визначати і реалізувати освітні та наукові стандарти;
- генерувати зміни, які потребує регіон, країна та світ;
- формувати особистість – носія інтелектуального та інноваційного потенціалу;
- розвивати культурно-мистецьке середовище для гармонійного становлення духовного світу молоді через виховання почуття національно-патріотичного обов'язку та пошани до історичної пам'яті<sup>7</sup>.

Слід відзначити, що комунікативні стратегії будь-якої установи, в тому числі університетів, неодмінно пов'язані із широким суспільним контекстом. Функціонування Львівського національного університету імені Івана Франка в умовах війни росії проти України прогнозовано наклало значний відбиток на всю діяльність, в тому числі комунікаційну. Воєнним станом можна пояснити значну частку національно-патріотичного дискурсу, з одного боку, та меншу кількість розважального контенту. Ягеллонський університет, не маючи

<sup>7</sup> *Офіційний сайт Львівського національного університету імені Івана Франка. Розділ «Символіка», <http://symbolics.lnu.edu.ua/#>, 19.06.2023.*

таких викликів, може дозволити собі більш нейтральний комунікаційний дискурс із значними елементами розважального характеру, що є атрактивним для базової цільової аудиторії будь-якого освітнього закладу. Таким чином, наше дослідження наочно продемонструвало значний рівень взаємозв'язку між освітніми осередками та актуальними макросуспільними подіями.

Зауважимо, що сучасний університет, як і більшість суспільних структур, функціонує в рамках подвійного дискурсу – людиноцентричності, з одного боку, та суспільного контексту, з іншого. У такому ж подвійному дискурсі університети формують свої комунікативні стратегії. Для наочності пропонуємо зобразити це таким чином (див. рис. 2):

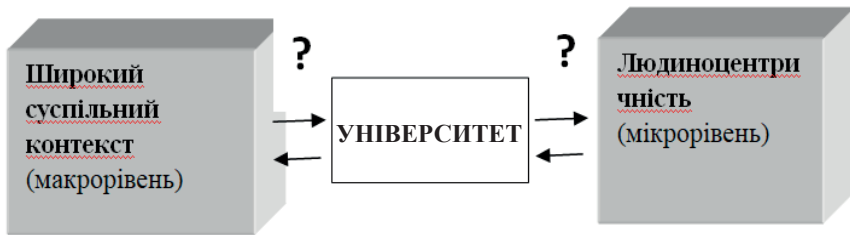


Рис. 2. Подвійний дискурс функціонування сучасного університету

Вказаний рисунок (рис. 2) за допомогою результатів проведеного дискурс-аналізу буде проілюстровано двома варіантами, кожен з яких стосуватиметься, відповідно, Львівського національного університету імені Івана Франка та Ягеллонського університету.

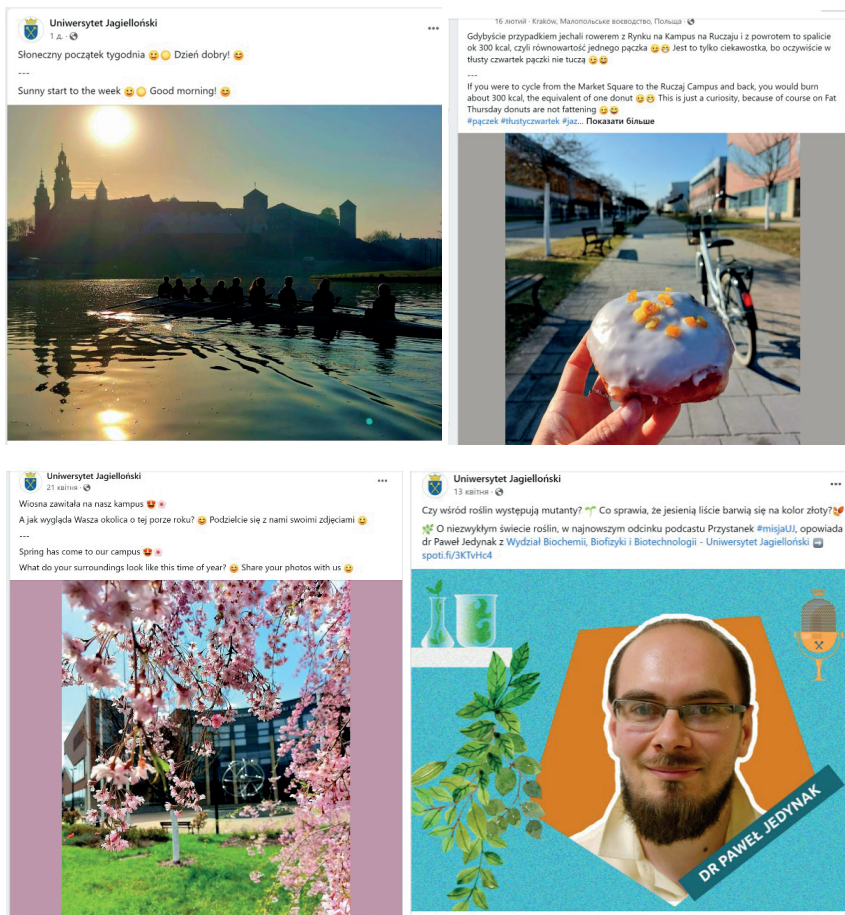
Окрім аналізу змісту дописів Львівського університету та Ягеллонського університету в мережі Facebook, було зроблено порівняння публікації двох університетів в контексті написання самого тексту допису та його лінгвістичних особливостей.

Серед найважливіших рис в дискурсивних стилях комунікації, якими відрізняється Ягеллонський університет, варто відзначити такі позиції:

- двомовність (багато дописів польською мовою дублюються англійською),
- емоджі (використання «смайликів» фактично у всіх публікаціях),
- інтерактивність комунікації (питання до аудиторії, голосування, конкурси).

## Різновиди комунікативних стратегій

Підсумовуючи результати контент та дискурс-аналізу, можемо зауважити, що Ягеллонський університет використовує неформальну стратегію комунікації та створює *імідж «університету-друга/подруги»*, що приділяє увагу широкому колу питань повсякденного життя. Нижче можемо навести приклади зображень, які ілюструють такий неформальний дискурс.



Джерело: <https://facebook.com/jagiellonian.university>

Адаптуючи запропоновану вище схему подвійного дискурсу функціонування сучасного університету (див. рис. 2), до прикладу Ягеллонського, можемо означити комунікативну стратегію закладу швидше як *горизонтальну та мікрорівневу*. Візуально це можемо зобразити таким чином (рис. 3):

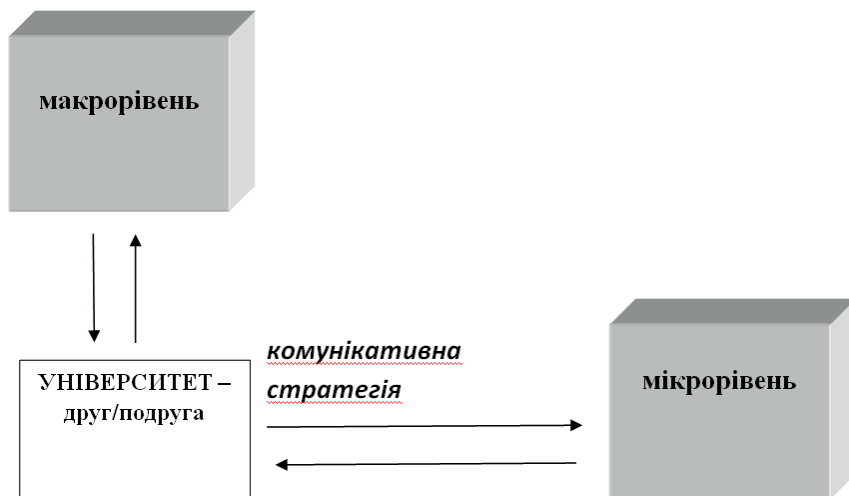


Рис. 3. Особливості комунікативної стратегії Ягеллонського університету

Отже, Ягеллонський університет функціонує в певних умовах макрорівня чи широкого суспільного контексту, котрі безумовно впливають на нього. Серед таких умов – традиції, економічний достаток, культурний і громадський бекграунд, суспільні виклики різного порядку тощо. Попри різноманітні труднощі, з якими зустрічається система вищої освіти у Польщі, умови, що склалися у цій системі, дозволяють з одного боку, функціонувати в вільному середовищі, а з іншого – спонукають Університет до горизонтальних мікрорівневих зв'язків із своєю цільовою аудиторією. Відповідно комунікативні стратегії формуються як горизонтальні та визначаються мікрорівневими характеристиками («Університет – друг/подруга»). Ще один важливий аспект – комунікативна стратегія Ягеллонського університету має чітку двосторонню спрямованість, яка передбачає легкість зворотного зв'язку до університету, що позиціонується як рівний дружній партнер.

Львівський національний університет імені Івана Франка акцентує увагу на створенні іміджу науково-освітньої установи та осередку національно-патріотичного виховання, таким чином використовуючи більш *формальну стратегію комунікації*. Нижче наведено типові для веб-сторінок приклади, що ілюструють це твердження.



Джерело: <https://facebook.com/franko.lviv.ua>

Адаптування запропонованої вище схеми подвійного дискурсу функціонування сучасного університету (див. рис. 2), до прикладу Львівського університету, можемо означити комунікативну стратегію закладу також як мікрорівневу, проте швидше вертикальну. Візуально це можемо зобразити таким чином (рис. 4):

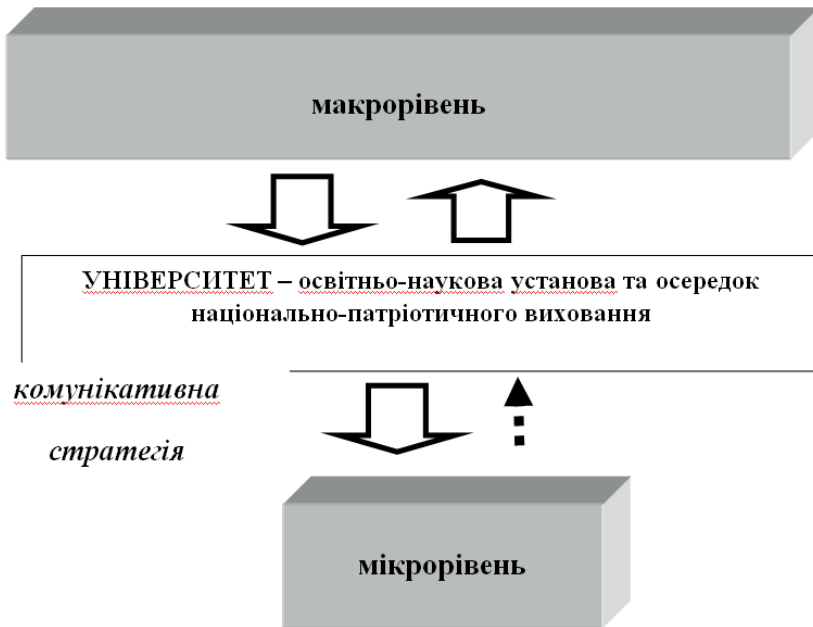


Рис. 4. Особливості комунікативної стратегії Львівського національного університету імені Івана Франка

Український університет також функціонує в умовах широкого суспільного контексту чи макросередовища. Проте, на відміну від польського суспільства, сучасне українське суспільство перебуває в умовах війни, що безумовно позначається на всіх його сферах, в тому числі освітній. Макрорівневі умови значною мірою тиснуть на Університет, котрий змушений взяти на себе роль не лише рівноправного партнера, але і того, хто навчає і виховує. Війна, а також інші обставини (традиційне бачення вищої освіти, економічні негаразди, громадські настрої тощо) створюють ситуацію, коли Львівський національний університет імені Івана Франка будує свою комунікативну стратегію з точки зору мікрорівневого дискурсу, однак у вертикальному форматі. Важливо відзначити, що в таких умовах зворотній зв'язок від цільових аудиторій університету з різних причин є дещо обмеженим і менш доступним, що здебільшого характерно для комунікацій вертикального формату.

Варто порівняти результати нашого дослідження з результатами аналізу дослідниці медіа А. Бахметьєвої, яка вивчала використання українськими університетами соціальних мереж у PR-комунікаціях у 2018 р. Дослідниця зробила висновки, які часто співзвучні з результатами нашого дослідження. Зокрема, вона зазначила, що університетські акаунти перевантажені офіційною інформацією, великою

кількістю постів про наукові досягнення та навчальні заходи. А це, в свою чергу, робить сторінки нецікавими для студентства, а відтак різко знижує комунікативну ефективність соцмережі. На думку А. Бахметьєвої, українські ЗВО використовують переважно презентаційну комунікативну стратегію, а офіційним акаунтам університетів у соціальних медіа бракує унікальності. На думку дослідниці, схожий контент на багатьох університетських сторінках пояснюється однаковими сферами статутної діяльності ЗВО (освітня, наукова, науково-технічна, інноваційна, міжнародна, культурно-просвітницька тощо), хоча в ідеалі має спонукати до пошуку унікальних форм подачі інформації та залучення до комунікації<sup>8</sup>.

### Висновки

Проведене дослідження дало підстави виокремити дві базові комунікативні стратегії сучасних університетів. Їх об'єднує те, що в основі покладені макрорівневі зв'язки, пов'язані з вимогами студентоцентричності сучасної вищої освіти як в Україні, так і в Польщі. Спільним є те, що комунікативні стратегії обох університетів визначаються зовнішніми макрорівневими умовами (в Україні ці умови мають більший тиск, що пов'язано з російсько-українською війною). Відмінними є формати цих комунікативних стратегій. У Ягеллонському університеті комунікативна стратегія має горизонтальний формат, позиціонуючи Університет як друга чи подругу. У Львівському університеті, що репрезентує себе насамперед як науково-освітня установа та осередок національно-патріотичного виховання («той, хто навчає і виховує») переважає вертикальний формат комунікативної стратегії.

Таким чином, вважаємо спосіб репрезентації українського та польського університетів у соціальній мережі Facebook частиною продуманої комунікативної стратегії, яка виходить від самих університетів, а також зумовлена широким суспільним контекстом. Припускаємо, що кожна, в тому числі комунікативна, стратегія формується в певному дискурсі, який може визначати взаємовідносини між тими, хто творить інформаційно-комунікаційний продукт, і тими, хто його сприймає чи відкидає. У перспективі, досліджені особливості репрезентації університетів у соціальних мережах, будуть доповнені, з одного боку, вивченням експертної позиції тих, хто формує

<sup>8</sup> А. М. Бахметьєва, *Використання вітчизняними університетами соціальних мереж у PR-комунікаціях*, „Communications and Communicative Technologies” 18/2018, <https://core.ac.uk/download/pdf/229300355.pdf>

комунікативні стратегії, а з іншого – дослідженням зворотного зв'язку від різних цільових аудиторій.

### Література:

- Бахметьєва А. М., *Використання вітчизняними університетами соціальних мереж у PR-комунікаціях*, „Communications and Communicative Technologies” 18/2018, <https://core.ac.uk/download/pdf/229300355.pdf>
- Ковальчук В. М., *Теоретичні засади формування стратегії управління комунікаціями у закладах вищої освіти*. Наукові записки Національного університету „Острозька академія”. Серія «Економіка»: науковий журнал 19/2020, с. 43–50, <https://eprints.oa.edu.ua/8421/1/8.pdf>
- Козаченко О. О., Марусяк Т. С., *Імідж університету у мережі Facebook (Львівський національний університет імені Івана Франка та Ягеллонський університет як case-study): динаміка змін 2017-2023 років*, „Вісник Львівського університету”. Серія соціологічна 16/2022, с.133-145.
- Офіційний акаунт Львівського національного університету імені Івана Франка в *Instagram*, [https://instagram.com/lviv\\_university/](https://instagram.com/lviv_university/)
- Офіційний акаунт Ягеллонського університету в *Instagram*, [https://instagram.com/jagiellonian\\_university/](https://instagram.com/jagiellonian_university/)
- Офіційний сайт Львівського національного університету імені Івана Франка. Розділ «Символіка», <http://symbolics.lnu.edu.ua/#>
- Офіційна сторінка Львівського національного університету імені Івана Франка в соціальній мережі *Facebook*, <https://facebook.com/franko.lviv.ua>
- Офіційна сторінка Ягеллонського університету в Кракові у соціальній мережі *Facebook* <https://facebook.com/jagiellonian.university>





## WYKAZ AUTORÓW

- Czubocho Krzysztof** – dr, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
- Dyrda-Macialek Sylwia** – dr, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
- Grzesik-Kulesza Małgorzata** – dr, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
- Gukaliuk Andrii** – dr doc., Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki
- Kalynyak Oryslava** – dr doc., Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki
- Kiyanka Iryna** – prof. dr hab., Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki
- Korniyenko Ihor** – dr, Lwowski Regionalny Instytut Podyplomowej Oświaty Pedagogicznej
- Kovalisko Natalia** – prof. dr hab., Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki
- Kozachenko Olha** – dr doc., Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki
- Lukeria Tetyana** - Centrum Analityczne «Agencja Inicjatyw Ustawodawczych»
- Macierzyński Wiesław** – prof. dr hab., Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu
- Pachkovskyy Yuriy** – prof. dr hab., Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki; Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu
- Panok Vitalii** – prof. dr hab., Ukraińskie Naukowo-Metodologiczne Centrum Psychologii Praktycznej i Pracy Socjalnej Narodowej Akademii Nauk Pedagogicznych Ukrainy
- Petrecka Beata** – dr, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu

**Rejman Krzysztof** – prof. dr hab., Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu; Politechnika Rzeszowska

**Shvets Volodymyr** – prof. dr, Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki

**Solarska Sylwia** – dr, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu

**Sukhyy Oleksiy** – prof. dr hab., Lwowski Uniwersytet Narodowy im. Iwana Franki; Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu

**Wawro Angelika** – studentka, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu

**Wiśniewski Marek** – dr, Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna im. ks. Bronisława Markiewicza w Jarosławiu