

11. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження перспективного плану формування територій громад Полтавської області» від 23.09.2015 р. № 994-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248516150>.

12. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 04.12.2015 р. № 1281-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1281-2015-p/paran7#n7>.

Климков Іван Ілліч, аспірант

ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна академія управління персоналом»

ДЕМОКРАТІЯ НА МІСЦЯХ:

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ VS ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ

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

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

Визначальним для України в зазначеному контексті виступає досвід Республіки Польща (РП), країни, що успішно та динамічно здійснила реформу місцевого самоврядування, і яка, за експертними оцінками спеціалістів Ради Європи, є взірцем таких перетворень у Центрально-Східній Європі. Запроваджений у цій державі устрій демонструє раціональність розподілу владних повноважень та компетенції між рівнями місцевого самоврядування.

Щодо порівняльної характеристики механізму державної влади Республіка Польща та Україна дуже близькі та схожі не тільки географічно та економічно, а й політично та ментально:

- географічно розташовані в центрі Європи, мають спільний кордон, спільних сусідів, вихід до моря, досить велику державну територію, схожий

клімат та майже однакові показники кількості населення, урбанізації та величини найбільших адміністративних одиниць (воєводства та області);

- є індустріально-аграрними країнами. Основа економік – промисловість, а саме: машинобудівна, металургійна, гірнична та хімічна. Вагому роль відіграє й сільське господарство;

- схожа політична система: обидві держави за формою правління є парламентсько-президентськими республіками з демократичним політичним режимом та унітарним державним устроєм. В них діють три гілки влади: законодавча, виконавча та судова;

- незалежність країни здобули після розпаду СРСР, тобто мали практично однакові стартові проблеми і можливості розвитку, а також населення зі схожим менталітетом.

Це підтверджує правильність вибору країни для комплексного аналізу реформи місцевого самоврядування, визначення її характерних рис і шляхів адаптації досвіду з проведення реформи до українських реалій.

Провівши аналіз змісту нормативно-правових актів у сфері місцевого самоврядування та низки інших законів і документів, як Польщі, так і України, а також керуючись фактичним станом самоуправління обох країн, ми намагалися виявити особливості функціонування представницьких польських органів місцевого самоврядування, а також їх спільні і відмінні риси з українським сьогоденням.

Констатуємо, що основоположним принципом організації сучасної системи державного управління в Польщі є субсидіарність, яка передбачає децентралізацію та деконцентрацію повноважень від центрального рівня на місце, тобто на практиці означає делегування повноважень якомога нижче.

Польські місцеві та регіональні органи самоврядування, на відміну від українських, не підпорядковані центральному урядові і підлягають лише державному правовому нагляду. Повноваження воєводи, як представника уряду на рівні воєводства, і маршалка воєводства, як керівника виконавчого органу місцевого представницького органа (сеймика), – чітко розділені. А на рівні гміни і повіту представника центрального уряду немає взагалі.

Самостійність та незалежність самоврядування закріплені Конституцією Республіки Польща [3] та іншими спеціалізованими законами для кожного з трьох рівнів структури територіального самоврядування (гміна, повіт, воєводство), які мають свої нормотворчі та виконавчі органи. Головним чинником того, що одиниці самоврядування стали фактичними господарями своєї території, стала фінансова самостійність (окремі бюджети), тобто рівень доходів, якими вони можуть розпоряджатися для покриття своїх витрат.

Процеси реформування територіального устрою і бюджетної системи Польщі у напрямі її децентралізації мали показовий вплив на організацію діяльності органів місцевого самоврядування. Досвід цієї країни представляє великий інтерес і є надзвичайно цінним для побудови інституту місцевого самоврядування в Україні. Його слід вивчати і враховувати в процесі

удосконалення чинного законодавства, і проведенні реформи місцевого самоврядування і адміністративно-територіального устрою.

Цікавий факт, але, попри наш багатолітній холостий хід, сьогодні ми опинилися вже вдруге на тому самому порозі, на якому Польща стояла 25 років тому. Здавалося б, у найменш відповідний момент для країни у стані війни. Але в нас є (як у 1989-му в команди польських експертів-активістів) готовий пакет реформи, власна команда реформаторів – причому вже в чинному уряді, є навіть закони про об'єднання громад, бюджетну децентралізацію та проголосований в першому читанні проект змін до Конституції щодо децентралізації. По суті, у нас на руках ключовий інструмент побудови нової єдиної країни і громадянського суспільства, здатного не тільки протистояти спробі узурпації влади на Майдані, а й зводити нову країну.

Але якби хоч хтось з минулих політичних еліт віддав раніше повноваження на місця, ми б сьогодні вже напевне не воювали на Сході. Та й не слухали б цинічних повчальних розповідей про федералізацію чи навіть конфедерацію з вуст сусіда, який розв'язав у нас війну, а можливо, приймали б у себе чергову міжнародну делегацію, демонструючи успіхи громад Донецького чи Луганського регіонів, що так швидко розвиваються.

Тоді, у 1989-му, Польща ставила крапку на минулому, ламаючи комуністичний хребет держави й закладаючи нові її принципи. Як так сталося, що ми, хто нібито попросився з радянським минулим всього на 2 роки пізніше, досі цього хребта не зламали? І що ж потрібно зробити сьогодні, щоб знову не схибити?

Розглянемо фактори, які, на думку професора Єжи Регульського, одного з авторів польської реформи місцевого самоврядування, стали ключовими для успішного реформування самоврядування окремо і Польщі вцілому [4]. Він виділяє 5 ключових монополій, які нова польська держава ліквідувала в процесі свого стовлення:

Політичну монополію було зруйновано в результаті абсолютно демократичних виборів до органів місцевого самоврядування 1990 року.

Тоді ж Польща відкинула ієрархічну залежність і вертикальне підпорядкування нижчої одиниці вищій. Голова сільської ради тепер не має над собою начальника. Ніхто не може сказати йому, що він повинен робити. Навіть прем'єр-міністр. І це – ключова річ.

Далі, необхідність інструментів для реалізації реформи примусила поляків ударити по монополії власності. Щоб управляти й керувати, треба мати власність. Треба мати право власності. І вона була передана у власність гмінам, землю, будинки й устаткування.

Наступною впала фінансова монополія держави: місцеві бюджети були виділені з держбюджету. Гміни отримали можливість самостійно розпоряджатися своїми грошми й нести за це відповідальність.

Останній крок – руйнування адміністративної монополії. 27 травня 1990 року, опівночі, 100 тис. людей у Польщі змінили місце роботи. Вони перестали бути державними службовцями, а стали працівниками гмін.

Можемо констатувати, що Україна виконала тільки 1-й пункт з цього переліку, бо вибори у нас такі демократичні. Інші ж пункти виконані або частково (п.2, п.3, п.4), або чекають своєї черги в майбутньому (п.5).

Дуже правильний підхід, на наш погляд, був застосований щодо підготовки місцевих управлінців. Поляки створили недержавний фонд розвитку місцевої демократії. Фонд отримував кошти за кордоном й організував навчання працівників місцевого самоврядування по всій країні. Насправді експерти вже тоді розуміли, що навіть за наявності політичної волі уряд і адміністрація ніколи не будуть до кінця зацікавлені в таких революційних змінах на користь громадян і не квапитимуться вкладати кошти в навчання кадрів на місцях.

Зміни в Польщі, по суті, торкнулися всього державного ладу. Масштаби цих змін найкраще ілюструє кількість законів, які були змінені тільки 1990 році,— їх було майже 90.

Професор виділяє і головні умови успіху реформи:

1. політична воля керівників держави. Влада не може обмежуватися лише розмовами. Вона має насамперед розуміти, що реформа викличе великий опір, який їй доведеться долати;

2. знання експертів, які повинні розуміти, що робити і як;

3. підтримка суспільства, без якої реформа не може бути успішною. І тут потрібна дуже велика підтримка та професіоналізм ЗМІ;

4. кваліфіковані кадри. Тільки їм під силу впровадити реформу. І їх слід навчати. Вони мусять розуміти сенс і необхідність реформи [4].

Ці чинники на даний історичний момент в Україні ніби нарешті збіглися. Але по інакшому вже теж бути не могло, тому що ситуація із давним давно задекларованою владою реформою місцевого самоврядування в Україні була справді революційною.

В Україні поки нечітку, щодо рівнів, систему місцевого самоврядування регулює Конституція та спеціалізований закон [2]. Тому слід вести мову про необхідність проведення повноцінної адміністративно-територіальної реформи, яка дозволить визначити територіальну основу органів місцевого самоврядування та виконавчої влади. Нині ж обласні, районні ради лише являються органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ і міст, так як Конституція України не визнає наявності обласних та районних громад і не розглядає населення області, району як суб'єктів місцевого самоврядування. Також обласні та районні ради не мають власних виконавчих органів, функцію яких виконують місцеві державні адміністрації.

Вже сьогодні можна стверджувати, що процес створення місцевого самоврядування на базовому рівні в Україні розпочато. Він потребує не тільки перерозподілу дохідних джерел та видаткових повноважень між державним та місцевими бюджетами, а вимагає системності в підході до очікуваних реформ, тому що система місцевого самоврядування в Україні є досить розгалуженою і недосконалою.

Водночас в проведенні українських реформ варто вивчати проблеми польського самоврядування, які існують і сьогодні, щоб не повторювати їх в майбутньому. Адже навіть після 25 років від початку децентралізації польська реформа і досі продовжується.

Історія цих реформ показує, що для успішного їх впровадження є необхідною комбінація 3 основних факторів: політичної волі істеблішменту, готових експертних розробок та підтримки суспільства.

При цьому потрібно зруйнувати деякі державні монополії і як наслідок:

- відкинути ієрархічну залежність і вертикальне підпорядкування нижчої одиниці вищій;

- передати у власність місцевому самоврядуванню, землю, будинки й устаткування;

- місцеві бюджети потрібно виділити з держбюджету;

- зруйнувати адміністративну монополію держави, державні службовці мають стати працівниками одиниць місцевого самоврядування.

В Україні наразі настав момент, коли непроведення процесу децентралізації стає небезпекою для існування держави в нинішньому вигляді і з нинішньою формою державного устрою [1]. Але дуже важливо не робити необдуманих поспішних кроків, особливо з проведенням повноцінної адміністративно-територіальної реформи. Спочатку створюємо на протязі 2 років основу (об'єднані територіальні громади) і тільки після цього повноцінні 2-й і 3-й рівні (район/повіт, область/регіон) місцевого самоврядування.

Це дозволить побороти ще одного ворога України – корупцію на місцях. Тому що, коли зростає відповідальність, зменшуються можливості для корупції. Раніше локальним чиновникам завжди було легко сказати, що коли щось не вдалося зробити, то в цьому винна державна влада, бо не дала фінансування. Зараз, коли відповідальність за все лежатиме на демократично обраному мерові в маленькому містечку – місця для корупції буде набагато менше. Адже якщо він розкрадатиме бюджет, замість того щоб вирішувати проблеми громади, його вже ніколи не виберуть. Люди в Польщі давно розуміють, що кошти в бюджеті міста не державні, а їхні, бо вони їх туди сплатили у вигляді податків. Усвідомлення цього прийшло не одразу, але воно вже є. Так має бути і в Україні.

Безсумнівно, польський досвід реформ досить показовий для України. Його головний урок – затягування реформ надзвичайно небезпечно, адже можливість для їх впровадження завжди досить нетривала, тим більше в нинішніх українських реаліях.

Список використаних джерел

1. Адміністративне право зарубіжних країн. Курс лекцій за ред. О.В. Кузьменко. Вид-во «Юрінком Інтер», 2014. – 250с.

2. Конституційне законодавство зарубіжних країн: Хрестоматія: Навч. посіб. / Упоряд. В.О. Ріяка, К.О. Закоморна. – К.: Юрінком Інтер, 2007. 384с. – Бібліогр.: с.382. – Укр., рос.

3. Конституція Республіки Польща від 2 квітня 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.

4. Органи місцевого самоврядування в Республіці Польща. Міжнародна громадська організація «Україна – Польща – Німеччина» від 01 листопада 2012р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://ukrpolgerm.com/document/info/1/9>.

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад. Верховна Рада України; Закон від 05.02.2015 № 157-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-viii>.

Лепіхов Андрій Валерійович, магістр державного управління
**СОЦІАЛЬНА НЕРІВНІСТЬ ЯК ВИКЛИК
РЕГІОНАЛЬНОМУ РОЗВИТКУ**

Аналіз перебігу подій в Україні дозволяє констатувати, що в умовах постійної пролонгації гасел демократії на регіональному рівні не вживаються адекватні заходи щодо вирішення однієї із найгостріших проблем – подолання соціальної нерівності.

Загалом Україна належить до країн зі значними масштабами розшарування населення за доходами – за експертними оцінками значення коефіцієнта Джині-Тейла перевищує 45%. Основний внесок у загальну нерівність робить малочисельна група (5–15%, за різними оцінками) людей з високими доходами, що мають принципово іншу структуру та якісно інший рівень споживання [1, с. 30].

Соціальна нерівність є одним із індикаторів визначення, настільки у суспільстві панує справедливість. Зокрема, 73% людей, виходячи із власних умов життя, дають оцінку українському суспільству як різною мірою несправедливому [2, с. 433]. Найбільш наочно нерівність проявляється в таких проблемах [1]:

1. Спостерігається значна поляризація у доходах і життєвому рівні населення України, жителів різних регіонів і типів поселень. У зв'язку з цим подолання нерівності на принципах соціальної справедливості не може сприйматися однозначно в усіх своїх класичних аспектах. Причина у тому, що за нинішньої надмірної майнової диференціації населення, трансплантація норм соціальної справедливості, які панують у розвинутих країнах, де принцип ринкової нерівності ототожнюється зі справедливістю, не буде сприйматися багатьма соціальними професійними групами українського суспільства з причин стійкості етнопсихологічних і культурних традицій. У зв'язку з цим, насамперед, необхідно подолати найбільш одіозні форми прояву нерівності, що стають джерелом формування деструктивних настроїв.