

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК: 34.02

М. М. Баймуратов

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ В ПОЛЬЩІ ЯК ЗАСІБ ФОРМУВАННЯ КОМПЕТЕНЦІЇ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті розглядаються питання децентралізації повноважень публічної влади в Польщі та запозичення позитивного досвіду в цій сфері як засобу формування компетенції місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: децентралізація, децентрація, компетенція, публічна влада, місцеве самоврядування, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. Українська Революція Гідності стала однією з найважливіших подій у світовій історії першої чверті ХХІ століття. Її причини можна оцінювати по різному, але в хронологічному аспекті подій ними стали природна тяга українців до гідного життя, активізація діяльності уряду Януковича з підготовки до підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, а потім і обман широких верств населення можновладцями. Вони не тільки призвели до виникнення нового Майдану, а й вилилися в потужний соціальний протест проти правління «Сім'ї» та її наближених, сфокусували увагу на цілому ряді проблем, вирішення яких, на думку широких народних мас і прогресивних політиків, могло б сприяти нейтралізації глибокої соціально-політичної кризи, в якій опинилася Україна.

Ці вимоги були оформлені у вигляді вимог Майдану і передані новому уряду, основний склад якого був сформований і схвалений на Майдані і самим Майданом. Вони ж знайшли своє відображення і в програмах кандидатів на пост Президента України, один з яких – Петро Порошенко, здобув перемогу у виборах в першому турі голосування, включивши ці вимоги в програму своїх дій на посаді глави держави.

Однією з основних вимог, що знаходяться в списку Майдану, є вимога про децентралізацію повноважень органів публічної влади. Така вимога виникла не випадково, а стало закономірною реакцією громадян України на істотні тенденції централізації публічної влади в державі, яскравим проявом якої, стало «вибудовування» в системі владних повноважень жорсткої і єдиної «вертикалі виконавчої влади» режимом Януковича.

Сутність такої вертикалі виконавчої влади полягала в тому:

- що нею фактично були нівельовані ознаки демократії в державному управлінні, завдяки чому народ фактично був усунений від процесу прийняття політичних рішень та процесу управління державою (див. ст.ст. 3, 35, 38, 69 Конституції України) [1];

- що до структури такої вертикалі, насамперед, крім органів виконавчої влади, включалися й органи місцевого самоврядування, незважаючи на те, що згідно ст. 5 Конституції України та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 року [2], місцеве самоврядування є як самостійним рівнем публічної самоврядної влади, так і самостійним суб'єктом конституційного права у межах своїх повноважень і при вирішенні питань місцевого значення;

- що органи місцевого самоврядування настирливо почали іменуватися можновладцями «місцевими органами влади» і розпочалися активні процеси побудови

єдиної системи рад, за прикладом колишнього СРСР, починаючи від Верховної Ради і закінчуючи сільськими радами;

- що відбувався перерозподіл повноважень місцевого самоврядування на користь органів центральної виконавчої влади – з їх відання на рівень Кабінету Міністрів України забиралися основні повноваження, які давали реальну можливість фінансово поповнити місцеві бюджети – питання визначення тарифів на комунально-побутові послуги, реєстрації власності, розпорядження землею в рамках території, де функціонує територіальна громада тощо, що, з одного боку, зрівнювало все населення держави на побутовому рівні, без урахування особливостей організації життя в конкретному населеному пункті, з іншого – нівелювало місцеве самоврядування як автономний до державної публічної влади інститут; а з третього – «замикало» всі фінансові потоки на рівні центральної виконавчої влади, позбавляло фінансової самостійності територіальні громади та перетворювало органи місцевого самоврядування в слухняне знаряддя можновладців;

- що супроводжувалось важливими та одіозними фактами знищення місцевого самоврядування в Україні, а саме: а) масові фальсифікації на місцевих виборах на користь кандидатур від Партії регіонів та її партійного списку «перекрутили» вибір населення, у наслідок чого, ця правляча партія трансформувалась фактично в єдину політичну силу, що репрезентувала органи місцевого самоврядування в державі саме в межах досліджуваної «вертикалі влади»; б) на законодавчому рівні відбувся поділ посади Київського міського голови, що обирався територіальною громадою міста на дві посади – голови Київської міської державної адміністрації, що призначається і є підпорядкованим Президенту України та Київського міського голови, що обирається територіальною громадою Києва, але який став володіти в основному тільки представницькими функціями; в) були проведені звільнення міських голів великих міст України, наприклад, Одеси, і свідоме непризначення позачергових виборів на ці посади, а також посади міських голів інших міст – Києва, Миколаєва, Херсона та ін., що були звільнені з інших причин (за власним бажанням, смерть, обрання народним депутатом та ін.), з метою збереження і консервації фактично «прямого» правління з центру;

- що особлива увага приділялася системі місцевих державних адміністрацій (обласних і районних), саме вони ставали бенефіціаріями (користувачами) основного обсягу владних повноважень на місцях і основним об'єктом розмежування повноважень. Говорячи про децентралізацію влади, збільшення надходжень до місцевих бюджетів в якості основних складових реформи місцевого самоврядування, В. Янукович під час наради з питань соціально-економічного розвитку Херсонської області в жовтні 2012 року сказав: «Ми будемо поступово переміщувати центр ваги в регіони. Підсилювати місцеве самоврядування, працювати над децентралізацією влади» [3]. Згідно цього на рівень обласних адміністрацій передавалися і повноваження органів державної виконавчої влади на місцях, що вилучалися з компетенції уряду – виходячи з підпорядкованості місцевих адміністрацій Адміністрації Президента України, зміцнювалася саме президентська вертикаль влади;

- проголошена владою Януковича муніципальна реформа, в основному розумілася як розмежування повноважень між обласним та іншими рівнями місцевого самоврядування, з метою зміцнення саме регіонального рівня управління, підпорядкованого центру;

- «конституційна реформа», проведена владою Януковича через рішення Конституційного Суду України [4], безпідставно припинила дію Конституції України 2004 року і відновила дію Конституції України 1996 року, що зумовило перехід України від переважно парламентсько-президентської форми правління до

суперпрезидентської форми правління у неконституційний спосіб.

Наведені приклади є свідомством суттєвого посилення етатистських засад в державному управлінні та у здійсненні публічної влади в державі. Результатом подібних дій стали практичний «параліч» системи місцевого самоврядування, позбавленої матеріально-фінансової бази, і непропорційне посилення рівня державного управління на місцях – місцевих державних адміністрацій, що входять в систему президентської владної вертикалі і беззаперечно підпорядковані їй. Таким чином, в Україні була побудована тотальна система президентської влади, де всіма процесами керувала одна людина – глава держави, що фактично стало узурпацією публічної, причому, як державної, так і самоврядної влади.

Зразком для побудови вертикалі влади в Україні режим Януковича обрав Російську Федерацію, де вертикаль влади, побудована В. В. Путіним в ході адміністративної реформи, мала чіткі телеологічні домінанти: а) зведення вертикалі влади обґрунтовувалось необхідністю зміцнення російської державності, яка похитнулася після параду суверенітетів, а також збільшенням рівня відповідальності чиновників перед суспільством; б) головним кроком у побудові вертикалі влади було створення семи федеральних округів, що поділили всю країну на приблизно рівні в економічному відношенні частини, призначення главами федеральних округів відповідальних людей та перепідпорядкування глав суб'єктів федерації новим чиновникам [5].

Однак, як відмічав А. Белояр, приховані тенденції у зміцненні російської державності полягають в тому, що негласно проводяться процедури зі створення в Російській Федерації двопартійної (або навіть однопартійної) системи на зразок такої в США, коли дві ручні партії здійснюють видимість політичної боротьби і демократії. Такими партіями в США є партія республіканців і партія демократів (але мало у кого виникає резонне питання: «А чим ці партії розрізняються, якщо в перекладі назв перших з латині, а другий з грецької мови виходить одне і те ж – «влада народу»»). У Росії однією з партій може стати (та вже стала – Авт.) так звана партія влади «Єдина Росія», яка за допомогою виборних технологій захопила всі ключові посади в російській владі. Яка партія буде обрана на другу роль – поки не ясно. Таким чином, після остаточного зведення вертикалі влади Росію чекає політичний театр абсурду [6].

В таких умовах зростає економічна та соціально-політична напруга, що веде до соціальних заворушень, ставить під питання ординарне функціонування і здійснення державності та об'єктивно потребує своєї превенції у вигляді могутніх процесів децентралізації повноважень публічної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що проблематика формування компетенції місцевого самоврядування як відображення муніципально-правових відносин у зв'язку з децентралізацією публічної влади ще не була предметом комплексного наукового дослідження. Джерельною базою цієї проблематики є здобутки вітчизняних та зарубіжних вчених в галузі теорії держави і права, конституційного, адміністративного, муніципального права, які прямо або побічно торкаються питань взаємозв'язку компетенції місцевого самоврядування, його органів та повноважень його суб'єктів з проблематикою становлення, функціонування, розвитку та вдосконалення муніципально-правових відносин та феноменом децентралізації і деконцентрації повноважень органів публічної влади, в тому числі й формування публічної муніципальної влади. Починаючи з 1990 року, коли у вітчизняній науці почалося формування сучасних поглядів на місцеве самоврядування, окремим аспектам проблеми муніципальної влади приділяли увагу М. О. Баймуратов, Ю. Ю. Бальцій, В. І. Борденюк, Т. М. Буряк, І. П. Бутко, М. П. Воронов, В. А. Григор'єв, В. П. Грובה, Р. К. Давидов, І. В. Дробуш, В. М. Кампо, О. О. Карлов,

А. А. Коваленко, М. І. Корнієнко, В. В. Кравченко, П. М. Любченко, М. П. Орзіх, Б. А. Пережняк, В. Ф. Погорілко, О. В. Прієшкіна, М. О. Пухтинський, О. Ф. Фрицький, Г. В. Чапала, В. М. Шаповал та інші вчені, наукові надбання яких і були покладені в основу даного дослідження.

Аналіз окремих аспектів муніципально-правових відносин, в тому числі й в контексті становлення компетенції місцевого самоврядування, у сучасній зарубіжній науці проводився у наукових працях А. А. Акмалової, І. В. Бабічева, М. С. Бондаря, Т. М. Бялкіної, В. І. Васильєва, І. В. Видріна, А. Р. Єрьоміна, Ю. Д. Казанчева, М. О. Краснова, А. М. Костюкова, О. О. Кутафіна, В. С. Мокрого, П. Моргоса, Л. О. Нудненко, І. І. Овчинникова, М. Л. Пешина, М. В. Постового, Є. Регульського, В. І. Фадєєва, О. І. Черкасова, К. С. Шугриної та ін.

Варто зазначити, що за останні роки в Україні опубліковано ряд наукових праць, в яких висвітлюються окремі питання становлення компетенції місцевого самоврядування та його органів в окремих сферах соціального життя (містобудування, соціальний захист, охорона громадського порядку), зокрема й за рахунок запозичення позитивного зарубіжного досвіду. Однак, ці праці не містять системного аналізу характерних рис та завдань такого запозичення зарубіжного досвіду, в тому числі й за рахунок моделювання муніципально-правових відносин, що базуються на відповідних предметах відання органів місцевого самоврядування та повноваженнях, що ними здійснюються у сферах таких предметів. Тому дане дослідження органічно доповнює їх, а наявність означених праць не позбавляє його актуальності.

Мета статті. Одним з завдань дослідження є спроба розглянути проблематику впливу зарубіжного досвіду децентралізації повноважень органів публічної влади у сфері муніципально-правових відносин на формування компетенції органів місцевого самоврядування України. На перше місце тут висувається комплексний, міждисциплінарний підхід, спрямований на пошук теоретико-правової основи місцевого самоврядування, як особливого виду суспільних відносин, у яких важливу роль відіграє саме його компетенція.

Викладення основного матеріалу. Слід зазначити, що історія децентралізованої держави є історією відповідних суперечностей, пов'язаних із пошуком найкращої форми організації державної влади. Останні кілька десятиріч поняття децентралізації та особливо децентралізації владних повноважень органів публічної влади, є основним в єдиній інтегрованій Європі, воно також стало об'єднуючим щодо економічного розвитку регіонів у цій частині світу. Децентралізація як концепція набуває багатьох форм, зважаючи на історію країн, рівні розвитку, культури й підходи до державного управління [7].

Одним з найважливіших змін, пропонованих Президентом України Петром Порошенко для внесення в Конституцію України в контексті конституційної реформи [8], є децентралізація публічної влади, тобто перерозподіл владних повноважень «зверху-вниз», з метою побудови повноцінної системи місцевого самоврядування в державі. Причиною такого підходу є, по-перше, наполегливе бажання влади переломити жорстку тенденцію централізації повноважень органів державної публічної влади, існуючу в Україні на всьому протязі її незалежності та впливаючу на інертність, контраверсійність та корупційність публічної влади. По-друге, нівелювати цю тенденцію, що посилилася в останні роки в період побудови так званої «вертикалі виконавчої влади», в яку загнали й органи місцевого самоврядування. І це, незважаючи на те, що за Конституцією України 1996 року, вони є в межах своїх повноважень самостійними і незалежними органами публічної влади, сформованими безпосередньо територіальними громадами – жителями певних територій держави.

Децентралізація є доволі складним та багатоаспектним феноменом, поняття якого можна розкривати через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Слід зазначити, що децентралізацію задекларовано у ст. 132 Конституції України як одну із принципових засад, на яких ґрунтується територіальний устрій держави. Проте, відношення законодавця до цього принципу є амбівалентним і неоднозначним, бо на відміну від Конституцій багатьох зарубіжних держав, засадою є не сама децентралізація, а «поєднання централізації і децентралізації у здійсненні державної влади». Таким чином, по-перше, децентралізація не є винятковим принципом за названою конституційною нормою, а, по-друге, згадане «поєднання» відображає відповідну неконструктивну дихотомію у побудові як адміністративно-територіального устрою держави, так й системи її публічної влади. А, по-третє, це наглядно демонструє постійні і болючі «коливання» українського суспільства та його політикуму між Сходом і Заходом.

Нарешті, після українського вибору на користь європейської інтеграційної моделі, і отже однозначної децентралізації публічної влади, зразком для такої децентралізації в Україні обрана польська модель. Є загальновідомим, що реформи легко не даються, але досвід Польщі, яка ціною важких зусиль побудувала європейську країну, є наочним прикладом для реформування системи публічної влади, в тому числі й системи місцевого самоврядування в нашій країні.

В теоретичному аспекті проблематика децентралізації повноважень публічної влади для України є досить актуальною та перспективною. Виходячи із принципу розподілу влад, для кожної демократичної держави необхідним є розмежування компетенції органів публічної адміністрації. У свою чергу, надзвичайно важливим є визначення оптимального рівня концентрації владних повноважень для кожної інституційної ланки в системі публічної адміністрації – з подальшою передачею «надлишкових» повноважень максимально наближеним до населення суб'єктам, тобто їх децентралізацією. Таким чином виникає так звана деконцентрація повноважень, що «розминаються» на відповідному вищому рівні управління та передаються (а не делегуються з можливістю їх забрати назад в будь-який час – Авт.) на більш нижчий рівень управління у його власні (самоврядні) повноваження.

Отже, децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість із них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власним завданням та повноваженням органів нижчого рівня [9]. Можна також зазначити, що питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку справжньої демократії, адже відбувається, по-перше, розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення, а, по-друге, наслідком цього є підвищення соціальної активності населення, що формує серед нього відповідний корпус активних прихильників місцевого самоврядування та, по-третє, сприяє подоланню «соціальної анемії» в суспільстві. Таким чином, відбувається реалізація однієї з найважливіших телеологічних домінант демократичної держави, яка завжди прагне залучити громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різнобічних потреб людини, як члена територіальної спільноти і населення, як основного конституюючого та первинного суб'єкта місцевого самоврядування (див. ст. 140 Конституції України) – територіальної громади.

Зрозуміло, що тут йдеться як про вищий (загальнодержавний) рівень організації влади, так і про регіональний та, безумовно, місцевий рівні. Адже влада може бути зосереджена в руках центральних органів виконавчої влади (та їх територіальних

органів) чи становити систему відповідних повноважень, наданих різним органам державної влади та іншим суб'єктам, зокрема, за критерієм територіальним (місцеве самоврядування); підвідомчості тощо. Тож урядування на місцевому рівні й щодо місцевих справ може здійснюватися двома способами: як призначуваними «згори» чиновниками державного апарату, що функціонують «на місцях» (посадовцями державних органів влади), так і в рамках децентралізованої системи урядування, що передбачає активну та самостійну діяльність органів місцевого самоврядування та інших уповноважених державою суб'єктів.

У цьому відношенні Польща представляє найбільш наглядний приклад. Необхідно зазначити, що партнерські відносини України з Польщею є унікальним явищем у стосунках з колишніми соціалістичними країнами Східної Європи. Саме Польща взяла на себе важку місію бути локомотивом України в її русі до Європейського Союзу. Це було детерміновано тим, що наші західні сусіди від початку процесів демократизації демонстрували високі темпи і якість суспільних перетворень, досить вдало застосовуючи моделі радикальних змін в економіці та політичній стратегії, які розроблялися і пропонувалися міжнародними валютно-фінансовими інститутами. Особливу роль у цих процесах було відведено децентралізації влади як «важливій складовій політичної реформи завдяки тій ролі, яку вона може відігравати в стримуванні інфляційного тиску та збільшенні темпів економічного зростання і протидії корупції» [10].

Не дивлячись на те, що польський досвід ринкових перетворень достатньо широко є представленим у вітчизняній науковій спільноті – це й узагальнюючі дослідження, як то «На шляху до Європейського Союзу: досвід Польщі» (спільний Україно-польський проект фундації «Відкрите суспільство», 2006 р.) чи «Четверта хвиля польських реформ»; публікації відомих науковців і практиків польських реформ: Л. Бальцеровича, А. Вілдавські, Р. Гортат, М. Дабровські, Л. Колярська-Бобинської, А. Левітаса, В. Орловські, М. Федеровича тощо – водночас, проблематика децентралізації влади як найважливішої складової успішності демократичних перетворень, залишається мало досліджуваною та невирішеною.

Розпочинаючи широку демократизацію суспільного і державного життя, польська політико-правова думка дотримувалася концепції видатного представника неоконсерватизму Дж. Муравчика, котрий схилився до того, що загальна підтримка демократичного шляху розвитку дозволить створити «світ американського зразка, не схожий на жоден з минулих – це будуть мир, гармонія, а не загарбання» [11].

Такий соціально нормативний дискурс передбачає, насамперед, наявність представницьких і підзвітних органів влади. При цьому відповідні владні інститути та структури мають періодично оновлюватися на конституційних засадах, а їх діячі (депутати та службовці – Авт.) обов'язково мають керуватися виключно принципом верховенства права. Польська модель демократії базується на створенні соціального і культурного клімату в суспільстві, який уможливило реалізацію саме такої форми демократії. Головним у практичному вимірі є те, що поляки, наслідуючи західні моделі, вважають найбільш важливим створення демократичної системи постійного гатунку, а не ставлять на певного лідера чи партію, які підтримуватимуть цей процес і явище.

Суттєве значення в цьому підтексті відводиться формуванню стабільності громадянського суспільства в розумінні кращих представників світової західної політичної думки. У політологічному вимірі та конкретно у відношенні до нових незалежних держав із соціалістичним минулим такий підхід до визначення демократії найвиразніше був представлений у працях М. Гальперіна та Д. Шеффера. Вони використовують термін «обмежена конституційна демократія», маючи на увазі

неможливість негайного і незаперечного застосування і впровадження в політичну практику завершених зразків демократії [12].

Крім того, вони вважають, що з одного боку, сучасна демократія вимагає обов'язковості того, щоб партія, котра перемагає на виборах, формувала уряд і несла повну відповідальність перед суспільством. З іншого – обмеженого втручання держави в життя та діяльність громадян з передбаченням того, що «обраний керівник, навіть якщо за нього віддано переважну більшість голосів на вільних виборах, не є вільним у справі припинення процесу вільних виборів чи обмеженні інших прав» [13]. Нарешті, встановлення демократії на первинному рівні «сприяє розвитку громадянського суспільства та активній участі в політичному житті на місцевому рівні» [14]. Такому подвійному завданню демократизації найповніше відповідає принцип децентралізації влади та супутній йому принцип субсидіарності (згідно з цим принципом відбувається фактична децентралізація влади «знизу», оскільки він передбачає, що кожна низова ланка влади самостійно визначає коло власних повноважень, передаючи «наверх» до влади вищого рівня ті повноваження, які виходять за межі компетенції та ресурсних можливостей низової ланки влади – Авт.).

Ідеологи польського варіанта розвитку виходили з того, що постбіполярний світ у розумінні демократичності поділяється на дві частини:

1. Зону миру, благополуччя і демократії.
2. Зону неспокою, заворушень, війни і розвитку [15].

Такий розподіл сучасного політичного світу дозволяє розглядати другу частину як перспективну, залишає надію на те, що світ у майбутньому стане єдиним, побудованим саме на демократичних принципах та віднайти шляхи переходу країн, що перебувають у другій групі, до першої. Вищим принципом для обох частин світу при цьому називається вища цінність людини, а не політики, держави чи речей. У такий спосіб польська політична культура у своїх вищих проявах виключає можливість принесення в жертву людини задля територіальних чи економічних здобутків.

Закликаючи до обережності в сподіваннях на те, що зони демократії і миру невдовзі покрийть весь світ, М. Зінгер та А. Вільдавський стверджують, що така ситуація стане можливою, якщо буде реалізована концепція верховенства «суверенітету світу» над «національними суверенітетами» [16]. Ця концепція передбачає пріоритетність місцевих та регіональних влад, як найближчих до людини (або влад «суверенітету світу»), над владами центральними (владами національного суверенітету). Звідсіля, об'єктивно постає питання формування компетенції органів місцевого самоврядування, яке впливає методологічним результатом глобальної, національної та регіональної децентралізації.

Слід сказати, що всерйоз за децентралізацію у Польщі взялися в далекому 1989-му році. Саме тоді нова польська держава рішуче ліквідувала в процесі свого становлення п'ять ключових державних монополій, які гальмували її поступальний розвиток. Політична монополія була зруйнована проведенням демократичних виборів до органів місцевого самоврядування в 1990 році. В цьому ж році був скасований радянський принцип демократичного централізму – і таким чином зруйнована управлінська монополія, тобто фактично була знищена ієрархічна залежність і вертикальне підпорядкування нижчестоящих органів управління – вищестоящим. Третьою була відміна монополії власності та встановлення множинності її форм, при цьому гмінам (основна одиниця місцевого самоврядування в Польщі, рівнозначна запропонованій у нас громаді – Авт.), була передана у власність земля, будівлі та обладнання, що стало запорукою становлення самостійного управління. Четвертою була скасована фінансова монополія держави шляхом виділення місцевих бюджетів з державного бюджету – і гміни отримали можливість самостійно розпоряджатися своїми

грошима і нести за це відповідальність. Останньою, п'ятою монополією, яка була зруйнована, стала адміністративна монополія. Опівночі 27 травня 1990 року понад 100 тисяч людей у Польщі змінили місце роботи – з державних службовців вони стали муніципальними – працівниками гмін [17].

Всі ці зміни, що торкнулися, по суті, всього державного устрою, супроводжувалися істотними змінами в національному законодавстві – тільки в 1990 році було прийнято майже 90 нових законів [18].

Важливу роль в процесі реформування зіграли зміни в адміністративно-територіальному устрої Польщі – 49 воєводств об'єднали в 16, тобто фактично відбулася оптимізація регіонального рівня самоврядування шляхом укрупнення його суб'єктів. І все це супроводжувалося потужними законодавчими процесами передачі повноважень – місцеві громади (гміни) отримали в своє розпорядження бюджети і сьогодні можуть самостійно вирішувати, куди направити фінанси – на ремонт доріг, будівництво лікарень або шкіл чи розвиток інфраструктури. Поляки вважають, що поява реальних повноважень, відповідальності і грошей на місцях – стали беззаперечними плюсами реформи. Хоча й визнають – що шлях нелегкий, але результативний.

На думку одного з основних польських муніципальних реформаторів, професора Є. Регульського, головними умовами успіху реформи поляки вважають, по-перше, наявність політичної волі керівників держави (політичний чинник – Авт.). Влада не може обмежуватися тільки розмовами. Вона повинна, перш за все, розуміти, що реформа викличе великий опір, яке їй доведеться долати. По-друге, наявність знань експертів, які повинні розуміти вузлові питання реформування і визначати, що робити і як (методологічний чинник – Авт.). По-третє, найважливішою умовою є підтримка реформ громадянським суспільством, що надає їм легітимності (легітимний чинник – Авт.). Без такої підтримки реформа не може бути успішною. І тут необхідна істотна підтримка і професіоналізм з боку ЗМІ. По-четверте, наявність кваліфікованих кадрів, які розуміючи сенс і необхідність реформи, зможуть її впровадити (кадровий чинник – Авт.) [19].

Початок реформ в Польщі стикнувся з суб'єктивним фактором, який в Україні треба враховувати в обов'язковому порядку – це соціальна пасивність людей та їх нерозуміння суті реформ. Звідсіля дуже прохолодне відношення до них. Але за допомоги соціально активної частини населення, нового депутатського корпусу та мерів такий стан справ був змінений на найкраще – був створений механізм само підтримуючого розвитку громад.

Влада місцевого самоврядування залежить не тільки від сфер компетенції і бюджету, а й від влади і організаційних можливостей місцевих асоціацій та багатьох інших установ, таких як муніципальні банки, навчальні центри, консалтингові компанії, центри міського планування чи комунальні підприємства. На місцевому рівні виникли нові асоціації бізнесменів. Економічні успіхи гмін, а також влада і організаційні можливості муніципальних асоціацій привернули увагу великого бізнесу, зацікавлених у співпраці з місцевою владою.

Всі ці фактори і визначили зростання влади і багатства місцевого самоврядування. Надалі успіх гмін був раптово «помічений» і політичними партіями. Місцеві лідери стали займати важливі позиції в партійних структурах, що поліпшило їх ставлення до місцевого самоврядування. Більш того, його успіх був підтриманий деякими політичними силами, які прагнули до якнайшвидшої трансформації системи влади, економіки та суспільства заради зближення з Європою. Децентралізація та розвиток місцевого самоврядування стали фактично критично важливою частиною інтеграції з Європою.

Таким чином, в Україні належить сформувати ці умови і застатися терпінням, волею, знаннями і вірою в успіх. Адже тільки вони зможуть привести нашу державу до справжньої локальної демократії.

Висновки. Резюмуючи викладене вище, можна дійти наступних висновків:

- процес децентралізації повноважень органів публічної влади є об'єктивним процесом, що виникає та супроводжує процеси демократизації суспільного та державного життя;

- реформування публічної влади напряду є пов'язаним з процесом формування компетенції органів місцевого самоврядування, що в умовах децентралізації та деконцентрації, формують свою власну компетенційну базу повноважень та предметів відання;

- у процесі децентралізації залучаються не тільки державні і самоврядні управлінські структури, але й широкі версти соціально активного населення, включаючи асоціації людей, що створюються ними з метою реалізації різних інтересів (підприємництво, студентство, благодійництво тощо);

- у процесі формування компетенційних повноважень органів місцевого самоврядування в Україні особливо важливе значення має запозичення позитивного зарубіжного досвіду тих країн, що вже здійснили відповідні ринкові перетворення та мають позитивний досвід децентралізації повноважень органів публічної влади;

- досвід Польщі в цьому питанні не має альтернатив, бо дві наші держави мали приблизно рівні стартові умови для початку соціально-економічних та соціально-політичних перетворень.

Список використаної літератури

1. Конституція України 1996 року // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – №24. – Ст. 170.
3. Див.: Віктор Янукович: Децентралізація влади є основним завданням реформи місцевого самоврядування [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://uarog.org.ua/viktor-yanukovich-decentralizaciya-vladi-ye-osnovnim-zavdannnyam-reformi-miscevogo-samovryaduvannya/>
4. Рішення Конституційного Суду Україниу справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року № 2222-IV (справа про додержання процедури внесення змін до Конституції України) Справа № 1-45/2010 від 30 вересня 2010 року № 20-рп/2010 [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v020p710-10>
5. Див.: Белояр А. Толковый словарь демократического новояза и эвфемизмов [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://politike.ru/dictionary/472/word/vertikal-vlasti>
6. Там само.
7. Моргос П. Процес децентралізації: деякі основні концепції розподілу повноважень між державним, регіональним та місцевим рівнями влади / П. Моргос // Економічний часопис – XXI. – 2006. – № 5-6. – С. 40.
8. Наем М. Новий проект Конституції: втілення мрій Петра Порошенка / М. Наем // Українська правда. – 2014. – 26 червня.
9. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик О. М. Москаленко та ін. – К. , 2012. – С. 13.

10. Макроструктурна політика та ринкова трансформація: досвід Польщі та України / за ред. Я. Кліха. – К.: Заповіт, 2004. – С. 10-11.
11. Muravchik J. Exporting Democracy: Fulfilling America's Destiny / J. Muravchik. – Washington, DC: American Enterprise Institute, 1992. – P. 321-322.
12. Halperin M. H. Self-Determination in the New World Order / M. H. Halperin, D. J. Scheffer, P. L. Small. – Washington, DC: CEILP, 1992. – pp. 88-90.
13. Ibidem. – P. 89.
14. Макроструктурна політика та ринкова трансформація: досвід Польщі та України. – С. 11.
15. Singer M. Why the Great Democracies Will Stay Democratic/ M. Singer, A. Wildawsky. – Washington, DC: USIA, 1994. – P. 25-30.
16. Ibidem.
17. Регульський І. Реформа місцевого самоуправління в Польщі: глазами очевидца [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page20220.html>
18. Там само.
19. Там само.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2014 р.

M. M. Baimuratov

**DECENTRALIZING POWERS OF PUBLIC AUTHORITIES IN POLAND AS A
MEANS OF FORMING COMPETENCE OF LOCAL GOVERNMENT: THE
EXPERIENCE FOR UKRAINE**

The article deals with the decentralization of powers of public authorities in Poland and the adoption of positive experience in this area as a means of competence of local self-government in Ukraine.

The author argues that the process of decentralization of powers of public authorities is an objective process that occurs and is accompanied by democratization of social and political life.

Based on the fact that the reform of public administration is directly related to the process of forming the responsibility of local authorities, the latter in terms of decentralization and deconcentration, form their own base of competence and powers of jurisdiction.

Specifies that decentralization involves not only government and self-management structures, but also socially active a mile wide population, including associations of people who created them for the implementation of various interests (business, student, charity, etc.).

In the formation of competence powers of local self-government in Ukraine is particularly important borrowing positive foreign experience of those countries that have already made the relevant market reforms and have a positive experience of decentralization of powers of public authorities. Therefore, the Polish experience in this matter no alternatives for our two states have approximately equal starting conditions for the start of socio-economic and socio-political transformation.

Keywords: *decentralization, deconcentration, competence, public authorities, local government, foreign experience.*