

УДК 32.001.316

**Матвієнко А. С.**

*Кандидат політичних наук, докторант Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України*

## **ОСОБЛИВОСТІ ЄВРОПЕЙСЬКИХ РЕФОРМ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Встановлено причини сучасних реформ територіальної організації влади у країнах Європи, зокрема такі як поступова відмова від концепції держави загального добробуту, зростання незадоволення громадян діяльністю органів публічної влади тощо. Визначено такі основні особливості у їх здійсненні як децентралізація, асиметрія та оринковлення.

Ключові слова: територія, держава загального добробуту, демократія, децентралізація, асиметрія.

Реформа територіальної організації влади є актуальною для більшості країн Європи. Зважаючи на глобалізацію, розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, космополітизм, інтенсивну міграцію робочої сили логічно було б припустити ослаблення зв'язку громадян з конкретною територією, або ж зменшення значення останньої. Очевидно, що у довгостроковій перспективі це призведе до значного нівелювання територіальної складової публічного управління, появи віртуальних спільнот, об'єднаних спільними ідеями, цінностями чи інтересами, не прив'язаних до конкретних територій.

Територіальна організація влади стосується насамперед зв'язку між управлінням та територією, включає у себе рівні адміністративно-територіального устрою, поділ повноважень між різними рівнями управління, обсяг повноважень самоврядних органів і ступень їх автономності тощо. Вона проявляється і у моделях співробітництва як між органами державної влади, так і між урядовими і неурядовими акторами. Конкретна форма територіальної організації влади визначається особливостями історичного, політичного, економічного і культурного розвитку держави.

Оскільки управлінський процес поки що тісно пов'язаний із територіальним виміром, то практично у всіх країнах Європи тривають дискусії щодо адаптації територіальної організації влади до вимог

сучасності, в яких найчастіше піднімаються питання нового підходу до розуміння держави-нації, необхідності збільшення ролі органів місцевого самоврядування та децентралізації, поглиблення відмінностей між адміністративно-територіальними одиницями та ступеня оринковеності публічних послуг.

Одним з найважливіших моментів, що стосується реформи територіального управління, є усвідомлення нової ролі держави-нації. Протягом останніх двох століть вона здійснювала своє суверенне право на управління територією, однак на сучасному етапі її розвитку ми є свідками значних змін. Очевидно, що така форма управління територіями досягла свого максимуму у формі повоєнної держави загального добробуту, коли політичне громадянство, гарантоване державою-нацією, набуло соціального виміру. Загалом держава загального добробуту сприяла централізації, яка слугувала одним з основних інструментів рівного розподілу ресурсів між індивідами, групами і територіями. Однак, починаючи з 1970-х років, ця модель держави пережила низку кризових явищ, що інтенсифікувало дискусії щодо її удосконалення або переходу до нової моделі. Очевидно, що традиційна держава загального добробуту зазнала низки змін, зокрема стала менш централізованою та редистрибутивною, відкритішою ліберальним ідеям, які наголошують на важливості ринкових сил.

Свою роль відіграло і поступове поглиблення процесів європейської інтеграції, які мінімізували значення національних кордонів та зменшили незалежність урядів країн-членів у економічній, соціальній, фінансовій, політичній сферах тощо. Крім того періодично посилюється і внутрішній тиск на державу з боку етнічних груп, які прагнуть реалізувати своє право на самовизначення або ж домагаються більшої автономності у вирішенні своїх внутрішніх проблем.

Однак слід визнати, що, незважаючи на перераховані вище процеси, держава-нація у багатьох аспектах все ще відіграє провідну роль в управлінні життям суспільства. Система соціального добробуту все зберігає своє значення для громадян, а держави все ще залишаються ключовими гравцями у Євросоюзі, а основні політичні питання обговорюються на національному, а не європейському чи місцевому рівнях. Підтвердженням останньої тези є діяльність європейських партій, представлених у законодавчому органі Євросоюзу. Як стверджує Д. Хенлі, ці партії, незважаючи на зростаюче значення Євросоюзу для громадян Європи, сприймаються переважно як представники партій національного рівня, а база партійної політики залишається національною [1, р. 485].

Так, хоча соціал-демократичні партії з різних європейських країн, мають спільну ідеологічну базу та сповідують схожі підходи до вирішення суспільних проблем, однак немає жодних ознак реального об'єднання національних партій у єдину європейську. Тобто, на практиці політичні партії залишаються вірними національному рівню. Хоча роль держави-нації змінюється і переоцінюється, однак передбачити, що стане результатом цього процесу — досить складно. Можна лише припустити, що централізована модель публічного управління є нежиттєздатною в сучасних умовах, а їй на зміну може прийти більш поміркована модель держави загального добробуту із більш фрагментованою системою управління.

Другим важливим моментом у сучасних дискусіях є тенденція до посилення нижнього, базового рівня місцевого самоврядування. У більшості країн дедалі більше повноважень передається центром органам місцевого і регіонального самоврядування. У деяких країнах (Франції, Бельгії, Італії, Великій Британії) цей процес відбувається паралельно з реорганізацією субнаціонального рівня управління, або ж з укрупненням органів місцевого самоврядування чи регіонів, або ж одночасно з впровадженням регіонального рівня. У Греції, Данії та Фінляндії уже здійснено комплексну реформу усєї системи місцевого та регіонального самоврядування, включаючи укрупнення муніципалітетів та регіонів, передачу функцій на нижчі рівні управління. У країнах Східної Європи зміни здійснювалися не в останню чергу під тиском Євросоюзу, членство в якому вимагало виконання низки умов, зокрема і щодо організації взаємовідносин між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Якщо укрупнення органів місцевого самоврядування в деяких країнах не вдавалося реалізувати через брак політичної волі, то муніципалітети отримували фінансові стимули для розвитку місцевого співробітництва і об'єднання зусиль для надання своїм мешканцям низки послуг [2]. Спроби посилення базового рівня місцевого самоврядування також включають реформи, спрямовані на посилення демократичної легітимності муніципалітетів [3].

У більшості країн Європи громадяни досить критично оцінюють діяльність органів державної влади, що опосередковано проявляється у зниженні явки на виборах. Деякі з цих реформ стали спробою вирішити ці проблеми шляхом зміцнення зв'язку між мешканцями та органами місцевого самоврядування. Інші країни зробили акцент на посиленні прямого впливу громадян на процес прийняття рішень на місцевому та регіональному рівнях. Хоча інструменти прямої демократії широко

використовуються у Швейцарії та південній Німеччині, відносно недавно систему місцевих референдумів впровадили у себе і низка європейських країн. У деяких державах це доповнювалося реформами щодо посилення легітимності виконавчого органу місцевого самоврядування. Так прямі вибори мерів чи керівників регіонів були впроваджені у Німеччині, Італії та низці східноєвропейських країн. Лондон та низка англійських муніципалітетів також отримали виборного мера після того, як це рішення було підтримано на місцевих референдумах. Демократична відповідальність передбачає широке залучення груп, які раніше були виключені з процесу прийняття рішень. Це стосується збільшення представництва жінок, різноманітних неурядових організацій. Менш успішним є досвід залучення до цього процесу іммігрантів та біженців.

Також слід вказати на посилення тенденції до європеїзації та рецентралізації. Незважаючи на намагання держав-членів зберегти свій суверенітет, інститути ЄС все більше перебирають на себе право приймати рішення, у справах, що належали раніше виключно до компетенції національних урядів. Однак вплив органів Євросоюзу на рівень територіальних громад та органів регіонального є відносно обмеженим. Що стосується рецентралізації, то вона є неминучим наслідком децентралізації. Так, на думку Д. Фелтеніуса, реформа територіальної організації влади у Швеції характеризується одночасно посиленням централізації та децентралізації [4, р. 473]. З одного боку, недавнє рішення парламентського комітету про радикальну регіональну реформу фактично посилює органи місцевого та регіонального самоврядування за рахунок зменшення повноважень центрального уряду, що свідчить про поглиблення децентралізації. А з іншого—є низка прикладів рецентралізації у сфері соціальних послуг. Рішення про розмір субсидій по оплаті житлово-комунальних послуг для пенсіонерів та оплати муніципальних послуг тепер приймаються не муніципалітетами, а урядом, що є проявом рецентралізації.

Загалом децентралізація вітається європейськими країнами, однак очевидно, що є певні межі, за якими вона стає неприйнятною. Ця межа має свої особливості для кожної країни, і залежить переважно від того, наскільки важливим для громадян є дотримання принципу рівності у здійсненні державної політики (наприклад, у вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів). Ця межа поступово зсувається протягом останніх десятиліть реструктуризації територіального управління. Перш за все це явище характерне для країн, в яких соціал-демократичні уряди продовжують розбудову держави загального

добробуту, зокрема у Північній Європі. Відповідно третьою рисою сучасної трансформації територіального управління є тенденція до визнання відмінностей і навіть прийняття функціонування асиметричної моделі управління територіями у державах-членах. Очевидно, що це призводить до поглиблення відмінностей між різними частинами однієї країни, визнання суспільством факту існування нерівностей як між індивідами, так і між територіями. Ця тенденція до різноманіття до певної міри є зворотною реакцією на посилення ролі органів місцевого самоврядування. Децентралізація передбачає більше свободи у діяльності органів місцевого та регіонального самоврядування, які провадять політику на власний розсуд з урахуванням особливостей конкретної території. Таким чином вони здатні швидше реагувати на потреби мешканців, ефективніше використовувати наявні у них ресурси для стимулювання економічного розвитку.

Закономірним результатом зростання відмінностей є посилення асиметрії між субнаціональними одиницями адміністративно-територіального устрою, оскільки деякі з них отримують можливість рухатися власним шляхом, відмінним від загальнонаціональної моделі. У традиційно однорідних, унітарних державах, таких як Швеція, впроваджуються різноманітні експерименти для пошуку нових, асиметричних рішень, які б найкраще відповідали інтересам держави і громадян. Асиметрія може проявлятися у політичній, адміністративній та бюджетній сферах та відображати особливості політичного устрою та економічного розвитку конкретної країни. Створення парламентів у Шотландії та Уельсі у Великій Британії, надання спеціальних повноважень Андалузії, Каталонії, Країні басків та Наваррі в Іспанії—є прикладами асиметричної моделі територіального управління. Особливості культурного, історичного розвитку, формування власної ідентичності та наявність мови, як правило, є основною причиною надання певним територіям більших повноважень у вирішенні місцевих проблем.

Четверта характеристика у реформі територіального устрою полягає в оринковленні публічної сфери, що змінило практику територіального управління. Багато функцій, які вважалися чисто публічними у період розквіту держави загального добробуту, було приватизовано або ж вони надаються спільно державними та приватними організаціями. Масштаб діяльності органів публічної влади штучно обмежується, щоб надати можливість іншим гравцям вийти на ринок надання публічних послуг. Дедалі більшої популярності набуває думка, що ефективність та підзвітність органів публічної влади може бути посилено, якщо роль ринку

у житті суспільства зростатиме. Ключовими словами сучасних реформ є ініціатива, конкуренція та вибір, а громадяни розглядаються як споживачі, які мають право вибору між різними конкуруючими надавачами публічних послуг.

Відмінності між територіями, асиметричні моделі місцевого і регіонального самоврядування можна також розглядати як прояв конкуренції між територіями. Насамперед тому, що децентралізованіша відповідальність за економічний розвиток акцентує увагу на максимальному використанні переваг конкретної території спільно державними і приватними акторами. У часи розквіту концепції держави загального добробуту централізована держава виконувала в основному функцію розподілу ресурсів для зменшення відмінностей між різними частинами держави. Тепер на перший план виходить вміння місцевих і регіональних органів скористатися наявними у них ресурсами, запропонувати кращі, ніж у сусідів, умови для ведення підприємницької діяльності заради розвитку власної території. Однак, зростання конкуренції не виключає співробітництва. Як це не парадоксально, але тенденція до співробітництва посилюється одночасно з ростом конкуренції. Прикладом чого є Франція, де уряд впровадив нові форми міжмуніципальних об'єднань, щоб заохотити органи місцевого самоврядування до об'єднання зусиль.

Схожі тенденції спостерігаються і в інших країнах. Крім того, ЄС підтримує співробітництво між одиницями субнаціонального рівня держав-членів. Як правило, перевага віддається різноманітним формам міжмуніципальної взаємодії, оскільки у більшості країн відчувається брак політичної волі до здійснення адміністративно-територіальної реформи, спрямованої на укрупнення органів місцевого самоврядування, або ж через бажання впровадити більш гнучкі моделі управління. Співробітництво поглиблюється і поширюється за рахунок інструментів публічно-приватного партнерства та створення спільних органів для прийняття рішень.

Як відзначає А. Бенц, важливість економічної конкуренції між регіонами деякими дослідниками переоцінюється [5, р. 434]. Як свідчить практика, регіони можуть конкурувати між собою лише за умов однакової економічної спеціалізації. Крім того, як правило, регіональний рівень не має достатніх повноважень в економічній сфері, щоб зробити свою територію досить привабливою, у порівнянні з іншими одиницями, для ведення підприємницької діяльності. Відповідно, ідея про конкуренцію між регіонами щодо економічного розвитку є радше ідеєю, а не практикою.

Також варто згадати про такі структурні зміни, що мають вагомий вплив на систему територіального управління як урбанізація та субурбанізація, міграція та зростання мобільності робочої сили, демографічні зміни (старіння населення, збільшення середнього класу тощо). Урбанізація та мобільність повинні бути враховані у ході розробки та реалізації адміністративно-територіальної реформи. Оскільки кількість населення у сільських районах постійно зменшується, то укрупнення муніципалітетів чи розвиток міжмуніципального співробітництва заохочується в Ісландії та Фінляндії. Що стосується великих міст, які фактично обслуговуються населенням, яке проживає у містах-супутниках, то можна виділити два основних підходи. Перший пропонує сформувати з них єдине ціле або ж створити регіональний рівень управління, який здійснюватиме функції, спільні для всієї території. Другий підхід вказує на необхідність збереження існуючої фрагментованої структури, оскільки це гарантує громадянам право вибору між різними надавачами послуг та схемами оподаткування [6].

Отже, аналіз сучасних реформ територіальної організації державної влади у країнах Європи дає змогу виділити чотири основних тенденції: переосмислення ролі держави-нації у сучасних умовах, посилення органів місцевого та регіонального самоврядування в ході децентралізації, активне використання асиметричних моделей та впровадження ринкових механізмів у сферу надання публічних послуг.

#### **Список використаних джерел:**

1. Hanley D. Parties and hovernance—Extending the territory? / D. Hanley // *Regional & Federal Studies*.—2007.—Vol. 17.—№ 4.—P. 475–486.
2. Denters B. Comparing local governance. Trends and developments / B. Denters, L. Rose.—Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005.—288 p.
3. Berg R. Transforming local political leadership / R. Berg, N. Rao.—Houndmills: Palgrave Macmillan, 2005.—248 p.
4. Feltenius D. Relations between central and local government in Sweden during the 1990s: Mixed patterns of centralization and decentralization / D. Feltenius // *Regional & Federal Studies*.—2007.—Vol. 17.—№ 4.—P. 457–474.
5. Benz A. Inter-regional competition in co-operative federalism: New modes of multi-level governance in Germany. / A. Benz // *Regional & Federal Studies*.—2007.—Vol. 17.—№ 4.—P. 421–436.

6. Urban-regional governance in the European Union. Practices and prospects / Hendriks F., van Stipdonk V., Tops P.—Amsterdam: Elsevier, 2005.—218 p.

Стаття надійшла до редакції 08.04.2014 р.

Матвиенко А. С. Особенности европейских реформ территориальной организации власти

Установлено причины современных реформ территориальной организации власти в странах Европы, в частности такие как постепенный отказ от концепции государства всеобщего благосостояния, увеличение неудовлетворенности граждан деятельностью органов публичной власти. Определены такие основные особенности их реализации как децентрализация, асимметрия и маркетизация.

Ключевые слова: территория, государство всеобщего благосостояния, демократия, децентрализация, асимметрия.

Matvienko A.S. Particularities the European reforms of territorial organization

The reasons of contemporary territorial organizations reforms in the European countries, such as gradual refusal the concept of welfare state, the increasing dissatisfaction citizens of public authority, are defined. The main particularities of their implementation as decentralization, asymmetry and marketization, are detailed.

Keywords: territory, welfare state, democracy, decentralization, asymmetry.

© Матвієнко А. С., 2014