

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМ: ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ

Боковикова Ю. В.,

к. держ. упр., доц.,

доцент кафедри державного управління,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Проаналізовано європейський досвід трансформації адміністративно-територіальних одиниць, починаючи з кінця XX ст. Досліджено розвиток напрямів регіональної політики ЄС.

Ключові слова: децентралізація, укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, регіональна політика Європейського Союзу.

Воквукова Yu. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Associate Professor of Public Administration Department,

KRI NAPA, Kharkiv

EUROPEAN EXPERIENCE OF REFORMS: TERRITORIAL GOVERNANCE

European experience of transformation of administrative-territorial units since the end of 20th century has been analyzed. The development of directions of the regional policy of the European Union.

Key words: decentralization, consolidation of administrative-territorial units, regional policy of the European Union.

Постановка проблеми. Досвід розвинених європейських країн свідчить, що процеси реформування в частині територіального управління, пов'язано з еволюцією демократичних інституцій, перерозподілом владних повноважень, усвідомленням погляду на громаду як спільноту індивідів із рівними правами тощо. Тривалі процеси пошуку оптимальної системи управління в Європі привели до формування дієвих моделей місцевого самоврядування (англосаксонська, континентальна, іберійська, змішана та радянська), дозволили уніфікувати основні засади місцевого самоврядування в єдиному документі – Європейській хартії місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р. (із набранням чинності 1 січня 1998 р.).

Реалізація реформи децентралізації влади в Україні свідчить як про певні здобутки (рівень дотаційних місцевих бюджетів з 2014 по 2017 рр. зменшився на 23,8 %), так і про недоліки (законодавство “не встигає” за розвитком подій, не всі громади в результаті об'єднання стали спроможними).

Вивчення європейського досвіду реформ дасть можливість дослідити найкращі практики і здобутки, аналізувати внутрішні процеси, що відбуваються в реформаційному річищі, оцінити ефективність тих чи інших заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Основою дослідження стали праці зарубіжних та українських вчених (це Е. Бабинова, В. Гладій, Ж. Доме-нак, Ж. Міллер, М. Моргунова, О. Оффердал, О. Петришин, С. Езат, М. Саббан), присвячені питанням побудови системи місцевого самоврядування в європейських країнах, а також нормативно-правові документи ЄС щодо регіональної політики Європейського Союзу.

Мета статті – узагальнення європейського досвіду реформування в частині територіального управління, дослідження розвитку регіональної політики ЄС.

Основні результати дослідження. Характерною рисою територіального управління в останні декілька десятиліть років, що притаманна майже всім країнам Західної Європи, є постійне реформування системи державного та місцевого управління за умов поступового зростання ролі регіонів у національних політичних процесах та міжнародних відносинах.

Ключовий напрям реформ, який до сьогодні продовжують реалізувати країни Європи, – зміцнення муніципальних утворень шляхом зменшення їх кількості та укрупнення (амальгамацію) з метою формування відповідних ресурсів для якісного надання адміністративних послуг, виконання власних та делегованих повноважень. Формування потужної первинної ланки місцевого самоврядування стає надійною основою для розвитку представницької демократії на місцях, громадської участі та контролю. Наявність достатнього ресурсу та необхідного набору повноважень дає муніципалітетам велику кількість можливостей для розвитку власних територій, у тому числі шляхом кооперації.

З середини ХХ ст. через процес укрупнення муніципалітетів проходять майже всі західноєвропейські держави. З падінням “народних демократій” та розпадом СРСР аналогічне питання постає перед державами Східної Європи, у т. ч. й перед Україною.

Активні заходи щодо зменшення кількості адміністративно-територіальних одиниць локального та субрегіонального рівня були проведені останніми трьома десятиліттями ХХ ст. такими державами, як Німеччина, Велика Британія, Бельгія, Нідерланди, та Скандинавськими країнами. Великобританія проводила реформу у два етапи. 1972 р. – в Англії та Уельсі кількість графств та аналогічних утворень скорочується у три рази – з 145 до 54, також у три рази зменшується кількість округів та муніципалітетів – з 1382 до 402. У 1975 р. реформа охоплює Шотландію. Наступний етап реформи 1985–1986 рр. в Англії, Шотландії та Уельсі ліквідує рівень графств на територіях, що належать до великих міських агломерацій [5, с. 143].

Одночасно у 1970-х рр. у Великобританії звужуються повноваження місцевого самоврядування, а відновлення їх розпочинається лише на початку 2010-х рр., зокрема з прийняттям парламентом Акта про місцеве самоврядування 2011 р., який трансформував повноваження місцевого самоврядування, збільшив кількість виборних посад та розширив можливості проведення місцевих референдумів [8].

Федеративна Республіка Німеччина в результаті реформи 1967–1968 рр. скоротила кількість районів та вільних міст з 560 до 323, а громад (комун) з 24 278 до 8 514. Число комун у Нідерландах скоротилося з понад 1 000 до 700. У середині 70-х рр. минулого століття в Бельгії також кількість комун скоротилася з 2 359 до 596 [5, с. 143].

Така ж тенденція простежувалась і в Скандинавських країнах. Особливо великого розмаху процес об'єднання муніципалітетів набув у Данії, Норвегії та Швеції. У порівнянні даних 1950 та 1990 рр. можна побачити, що в Данії кількість муніципалітетів скоротилася з 1 388 до 275, у Норвегії – з 744 до 448, у Швеції – з 2 498 до 284. Разом з тим у Фінляндії та Ісландії такого масштабного скорочення не відбулося: з 547 до 455 та з 229 до 195, відповідно [7].

Реформи у скандинавському місцевому самоврядуванні 1980-х – 1990-х рр. також включали експеримент зі створення так званих вільних комун, зміст

якого полягав у тому, що певна група муніципалітетів пропонувала власні нові організаційні форми та мала право отримати субсидії для реалізації власних проєктів. Метою такого експерименту були децентралізація управління, оптимізація використання ресурсів, максимальне наближення прийняття рішень до потреб населених пунктів, збільшення впливу громадськості у питаннях управління. Результатом стало створення нових муніципальних законів, що відкривали більше можливостей для місцевої автономії в конструюванні форм муніципальної організації. Особливо відзначається, що наслідком нововведень, зроблених під час скандинавських реформ у місцевому самоврядуванні, стають зміни в політичній та муніципальній культурі, відкритість до гнучких моделей організації муніципального управління [7]. Характерним також є процес розширення прав не тільки комунальних органів та муніципалітетів, а й прав членів громад у процесі підготовки та прийняття рішень [6].

Реформу місцевого самоврядування у Франції, на відміну від інших західноєвропейських держав, не було спрямовано на формування спроможної базової муніципальної ланки. Тут реформа стосувалася передачі повноважень на місця та формування повноцінного регіонального рівня управління. Розпочата законом 2 березня 1982 р. реформа базувалася на принципах децентралізації (передача виконавчої влади виборним органам) та деконцентрації (делегування повноважень центральних органів державної влади місцевим органам державної влади, що, зокрема, проявилось в підвищенні ролі інституту префекта) [4, с. 32–35]. Конституційна реформа 2003 р. остаточно визначила та зафіксувала перерозподіл владних повноважень та сферу компетенції територіальних спільнот [1].

Крім того, реформування місцевого самоврядування у Франції включало організацію співробітництва між комунами, департаментами та регіонами (закон 1992 р.), а також співробітництво територіальних колективів з іноземними, так зване децентралізоване співробітництво (закон 1995 р.) [4, с. 110–113].

У постсоціалістичних країнах реформа місцевого самоврядування розпочалася разом із кардинальними політичними зрушеннями, економічними реформами та соціальними змінами. Більшість таких країн були змушені долати додаткові проблеми, пов'язані з визначенням територіального устрою та розбудовою інституційного апарату, затримками у проведенні належної модернізації держави [2, с. 51].

Дослідники процесів децентралізації у країнах Центральної та Східної Європи відзначають, що такі країни, як Польща та Чехія, провели ефективну децентралізацію, наділивши місцеве самоврядування широким колом повноважень. Натомість інша група країн, Румунія, Болгарія, Угорщина, лише делегували адміністративні повноваження до регіональних установ, будучи нездатними передати владу представницьким органам [13].

На відміну від більшості західноєвропейських країн, тенденція до укрупнення муніципалітетів не знайшла відображення в деяких країнах Центральної та Східної Європи із соціалістичним минулим.

Наприклад, в Угорщині населені пункти після 1990 р., відновивши права на місцеве самоврядування, з 1 607 муніципалітетів, що існували до реформи, утворили 3 108 одиниць [14]. Така фрагментація базового рівня місцевого самоврядування зберігається до цього часу – 3 175 громад. При цьому, якщо з 1990 р. принципи децентралізації влади та дотримання положень Європейської хартії місцевого самоврядування отримали суттєвий розвиток в угорській системі територіального управління, то після реформ публічної

влади 2010–2013 р. стала наявною тенденція до централізації влади та концентрації повноважень в органів державної влади.

Така саме ситуація з кількістю муніципалітетів на початку реформи склалась і в Чехії, де число їх зросло на 51 % протягом проведення реформ з 1989 р. по 1993 р. і становило 6 196 одиниць [14]. Процес фрагментації в подальшому сповільнюється, але тенденції до укрупнення не спостерігається. Разом із тим у Чехії в результаті реформ було суттєво реформовано адміністративно-територіальний устрій. На зміну трирівневій структурі адміністративно-територіального поділу (муніципалітет, район, область) упроваджено дворівневу – муніципалітет, край. Функції скасованого регіонального рівня передано на субрегіональний та локальний.

Із прийняттям Конституції республіки в Чехії затверджено принципи розмежування повноважень між центральною та місцевою владою. Також проведено децентралізацію бюджетної сфери, забезпечено зростання власних доходів місцевих бюджетів.

Аналогічним з Чехією шляхом пішла Словаччина – й у відмові від субнаціонального рівня влади, й у кроках із децентралізації влади. Різниця в тому, що ці перетворення проходили за різних політичних обставин, і Словаччині знадобилось більше часу для реалізації їх [3].

Центрально- та східноєвропейські країни приєдналися до Ради Європи та Європейської хартії місцевого самоврядування, відкритої для підписання у 1985 р. (за декілька років до “оксамитових революцій”), що стала ідеологічною основою для реформ та свого роду еталоном відповідності перетворень до ключових засад європейського самоврядування, що визначає конституційні рамки та основні управлінські структури. Рада Європи завжди визнавала важливість розвитку представницької влади на регіональному та локальному рівнях. У 1994 р. Рада Європи створила Конгрес місцевих та регіональних влад як консультативну установу, що набуває важливого значення для проведення реформ у країнах Центральної та Східної Європи. На практиці Конгрес простежує та аналізує, як принципи Європейської хартії місцевого самоврядування знаходять місце в національних правових системах та реалізуються на практиці [12].

Важливою місією для себе Конгрес місцевих та регіональних влад визначає моніторинг місцевої та регіональної демократії в державах Ради Європи. Моніторинговий комітет Конгресу формує місію щодо таких держав, яка проводить аналіз на відповідність ситуації в країні до Європейської хартії місцевого самоврядування, складає доповідь та рекомендації [15]. Моніторингові місії в Україну було здійснено у 2001 р. та 2012–2013 рр.

У рамках політики “Східного партнерства”, презентованої 7 травня в Празі, створено Конференцію регіональних та місцевих влад (CORLEAP) – політичний форум представників влади регіонального та місцевого рівнів Європейського Союзу та країн Східного партнерства. Крім діалогу та обміну досвідом, Конференція стає важливою платформою для розвитку міжрегіональних та міжмуніципальних зв'язків територій, що належать до країн ЄС та СП.

Це має ключове інтеграційне значення, оскільки саме регіональна політика, розвиток співробітництва між регіонами, муніципалітетами, у т. ч. транскордонне співробітництво, набуває все більшого масштабу та розглядається керівництвом Євросоюзу під кутом політики згуртування.

В Європі розроблено стандарт територіального поділу держав – Nomenclature of territorial units for statistics (NUTS). Для 27 країн ЄС він вклю-

час: NUTS I – 271 територія, де мешкає від 3 млн до 7 млн осіб; NUTS II – 97 територіальних одиниць з чисельністю жителів від 800 тис. до 3 млн осіб; NUTS III – 1 303 території з населенням від 150 тис. до 800 тис. осіб. Регіональну політику Євросоюзу здебільшого орієнтовано на другу і третю категорії регіонів [10, с. 62–63].

Через те, що головним чинником європейської інтеграції є інтеграція економічна, ЄС завжди проводив політику, спрямовану на зменшення диспропорції регіонального розвитку для формування єдиного економічного простору. Тому ідеї регіональної політики зароджувалися майже одночасно з європейським інтеграційним процесом у 1950-х рр. [10, с. 67]. З цього часу європейська регіональна політика пройшла значний еволюційний шлях. Від формування ідеології регіональної політики та формування її основних інститутів та механізмів. Через період, з середини 1970-х рр., коли ці механізми починають працювати в контексті загальної політики, зокрема у 1975 р., було створено Європейський фонд регіонального розвитку.

Реформа 1988 р. встановила більш детальні пріоритети та принципи підтримки регіонів, особливо нових членів Євросоюзу, з метою згуртування [10, с. 70]. Ця реформа ознаменувала відхід від простого принципу перерозподілу до створення системи регіонального розвитку, вигідної всім державам незалежно від рівня економічного розвитку. Реформа визначила низку принципів політики згуртування та її інструментів. Принципами визначались:

- концентрація на обмеженій кількості цілей з особливою увагою до найменш розвинених регіонів;
- багаторічне програмування, засноване на аналізі, стратегічному плануванні та оцінюванні;
- додатковість, що гарантує, що держави-члени не замінюють національні витрати ЄС;
- партнерство в розробленні та реалізації програм із залученням національних, субнаціональних та акторів ЄС, включаючи соціальних партнерів та неурядові організації, що забезпечують право власності та прозорість втручання.

Також було узгоджено, що перед регіональною політикою ставиться п'ять цілей: сприяння розвитку та структурній перебудові регіонів, розвиток яких відстає; підтримка регіонів, що серйозно постраждали від промислового падіння; боротьба з довгостроковим безробіттям; сприяння професійній інтеграції молоді; прискорення коригування аграрних структур та сприяння розвитку сільських територій [11, с. 10].

Нові цілі регіональної політики Євросоюзу було сформульовано в 1999 р. під час обговорення нового фінансового періоду ЄС 200–2007 рр. Зміну цілей було зумовлено, зокрема, підготовкою до прийняття нових членів.

Мета 1: сприяння розвитку та структурній перебудові регіонів, чий розвиток відстає.

Мета 2: конверсія в регіонах або частині регіонів, що серйозно постраждали від промислового падіння.

Мета 3: боротьба з довгостроковим безробіттям та сприяння інтеграції в робоче життя молодих людей та осіб, які не знаходять місця ринку праці, сприяння рівним можливостям працевлаштування для чоловіків і жінок.

Мета 4: сприяння адаптації працівників до промислових змін та змін у виробничих системах.

Мета 5: сприяння розвитку сільської місцевості шляхом (а) прискорення коригування аграрних структур в рамках реформи спільної сільськогоспо-

дарської політики та сприяння модернізації та структурної перебудови рибного господарства, а також (б) сприяння розвитку та структурній перебудові сільських територій.

Мета б: розвиток і структурна перебудова регіонів з надзвичайно низькою густиною населення [11, с. 15].

Ознакою того, що регіональна політика для ЄС набуває все більшого значення, стало те, що на весь період 2000–2007 рр. її бюджет склав 213 млрд євро [10, с. 79].

Утім приєднання до Європейського Союзу десяти нових держав у 2004 р., коли чисельність населення та площа зросли на 30 %, а спільний внутрішній валовий продукт збільшився лише на 5 %, змусило вносити корективи у принципи та цілі регіональної політики на наступний фінансовий період 2007–2013 рр. Такими цілями стали: конвергенція – підтримка зростання та створення нових робочих місць у найменш розвинених країнах та регіонах; регіональна конкурентоспроможність та зайнятість: упередження та заохочення змін; територіальне згуртування в Європі: просування гармонійного та збалансованого розвитку території ЄС. На ціль “конвергенція” було виділено 283 млрд євро з 347 млрд загального бюджету [10, с. 83–85].

У жовтні 2011 р. Європейська Комісія схвалила законодавчий пакет документів, що має визначати політику згуртування (cohesion) ЄС на 2011–2014 рр. Єврокомісія запропонувала перелік важливих змін у формуванні та здійсненні політики згуртування: сконцентруватися на пріоритетах Стратегії Європа-2020 інтелектуального, сталого та інклюзивного зростання. Комісія визначає, що політика згуртування має залишатися значним елементом наступного фінансового періоду, підкреслюючи її ключову роль у реалізації Стратегії Європа-2020. Бюджет регіональної політики ЄС, що включає новий елемент зближення Connecting Europe Facility, а також фінансування транскордонних проектів з енергетики, транспорту та інформаційних технологій, становитиме 376 млрд євро.

Прагнення до подальшого згуртування, збереження єдності перед викликами часу знайшло своє підтвердження в Римській декларації, підписаній лідерами 27 країн ЄС (без Великобританії) у березні 2017 р. [16]. Таким чином, розвиток міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва, оформлений законодавчо, стає важливим чинником для забезпечення територіальної цілісності європейських держав та в економічний спосіб виконує важливі політичні завдання.

З іншого боку, оформлення стабільних транскордонних відносин, тих, що у французькому законодавстві називаються “децентралізованими”, їхнє правове забезпечення в національних законодавствах та відповідна підтримка в загальноєвропейських структурах сприяють формуванню єдиного європейського простору в економічній та гуманітарній площинах.

Активна регіональна політика ЄС робить регіони впливовими акторами на об’єднаному європейському просторі при освоєнні різних напрямів діяльності. Регіони з 1980-х рр. починають проводити власну політику, через власні представництва-офіси у Брюсселі, а також формуючи мережі асоціацій регіонів. Серед найбільших асоціацій – Асамблея європейських регіонів, Асоціація європейських прикордонних регіонів. Прикладом спілки регіонів, що ставить політичні цілі, є RegLeg – “Регіони, наділені законодавчими повноваженнями” [10, с. 85].

Висновки з цього дослідження й перспективи подальших розвідок. Європейський досвід трансформації адміністративно-територіальних одиниць свідчить про те, що процеси децентралізації влади залишаються актуальними, відбувається укрупнення адміністративних одиниць на базовому рівні за наявності винятків у певних країнах, передача повноважень здійснюється за принципом субсидіарності.

Розвиток регіональної політики ЄС спрямовано на підвищення ролі регіонів з акцентом на їхній конвергенції, подальшому згуртуванні та розвитку міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва.

Враховуючи, що регіональний рівень адміністративно-територіальних одиниць в Україні корелюється зі стандартом територіального поділу держав NUTS, перспективою подальших розвідок мають бути правові організаційні фінансові складові міжмуніципального та міжрегіонального співробітництва.

Список використаних джерел

1. Бабинова Е. Европейский опыт местного и регионального управления: возможности для территориального развития на постсоветском пространстве. URL: <http://www.samoupravlenie.ru/42-02.php>.
2. Бальцерович Л. Навстречу ограниченному государству. М.: Новое изд-во, 2007. 92 с.
3. Гладій В. І. Реформування системи місцевого самоврядування: досвід Вишеградської групи. URL: [http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/Grani_2015_12\(1\)_12.pdf](http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&image_file_name=PDF/Grani_2015_12(1)_12.pdf).
4. Домена Ж. Территориальные коллективы Франции. Н. Новгород: Изд-во Нижегород. гос. ун-та им. Н. И. Лобачевского, 1999. 162 с.
5. Міллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз: пер. з фр. Київ: Основи, 1996. 420 с.
6. Моргунова М. А. Самоуправление в Швеции как способ обеспечения общегосударственных и местных интересов. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/659/723/1223/27-47%20Morgunova.pdf>.
7. Оффердал О. Местное самоуправление в Скандинавии: достижения и перспективы. URL: http://www.polisportal.ru/files/File/puvlication/Starie_publicacii_Polisa/O/1999-2-14-Offerdal_Mestnoe_samoupravlenie_v_Skandinavii.pdf.
8. Петришин О. О. Сучасний стан місцевого самоврядування у країнах англосаксонської правової сім'ї: проблеми та перспективи розвитку. URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?I21DBN=LINK&P21DBN=UJRN&Z21ID=&S21REF=10&S21CNR=20&S21STN=1&S21FMT=ASP_meta&C21COM=S&S21P03=FILA=&S21STR=dbms_2013_25_19.
9. Шустов В. Г. Основные модели местного самоуправления. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-modeli-mestnogo-samoupravleniya>.
10. Яровой Г. О., Белокурова Е. В. Европейский Союз для регионов: что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. СПб.: Норма, 2012. 368 с.
11. EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future. *Inforegio Panorama*. 2015. No 26. Luxembourg: Office of the Official Publications of the European Communities. 44 p.
12. Ezat S. E., Sabbah M. Decentralization in Public Administration in Central and Eastern Europe. *Global Advanced Research Journal of Management and Business Studies*. 2014. Vol. 3 (8), August. URL: <http://garj.org/full-articles/decentralization-in-public-administration-in-central-and-eastern-europe.pdf?view=download>.
13. Horga I., Costea A. M. The Regional Policy in the EMUS From Central and Eastern Europe between Decentralisation and Recentralisation. URL: <http://impactum-journals.uc.pt/debateriropa/article/download/3724/2931>.
14. Illner M. The Transfer of Power: Decentralization in Central and Eastern Europe. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN017664.pdf>.
15. Monitoring Committee. URL: <https://www.coe.int/en/web/congress/monitoring-committee>.
16. The Rome Declaration. URL: <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/pdf>.

Надійшла до редколегії 04.04.2018 р.