

УДК 352.07(477)(061.1ЄС)

О. Мороз

## РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНІ ВИКЛИКИ

**Розглянуто вплив європейських процесів становлення публічного управління на реформування місцевого самоврядування в Україні, а також його зв'язок із необхідністю проведення адміністративно-територіальної реформи в контексті реалізації курсу на європейську інтеграцію.**

**Ключові слова:** публічне управління, публічне адміністрування, місцеве самоврядування, адміністративно-територіальна реформа.

Недосконалість вітчизняної системи місцевого самоврядування – тема численних дискусій у наукових та політичних колах України, яка не припиняється вже майже 20 років. На необхідності здійснення реформ у цій сфері періодично наголошують і європейські владні структури, зокрема Конгрес місцевих та регіональних влад Ради Європи. Проте система влади на місцях так і залишається єдиним сегментом владної конструкції України, яка існує без жодних суттєвих змін із середини 90-х рр. ХХ ст. Причини цього потрібно шукати як у відсутності державної волі, так і у надзвичайній складності цього перманентно актуального завдання, вирішення якого є основою ланцюгової реакції змін у багатьох ділянках державного організму – зокрема у процесі формування бюджету та, майже неминуче, в адміністративно-територіальній структурі держави. Друга із зазначених причин вказує на необхідність максимальної виваженості, а відтак, і повільності – підготовчого етапу реформування, перша – на проблематичність самого започаткування реформ.

Проте реалії сучасного історичного моменту створюють, на нашу думку, сприятливі суб'єктивні та об'єктивні умови для того, щоб довгоочікувані реформи у сфері місцевого самоврядування все ж таки стартували. З одного боку, черговий виток демократизації суспільно-політичного життя в Україні, який спостерігається, починаючи з 2014 р., апіорі актуалізує надії на проведення системних реформ, з іншого – до нас поступово проникає позитивний досвід європейських країн, який однозначно вказує на необхідність якісного перегляду самої сутності управлінського процесу на державному рівні; перегляду, який непомітно для нас відбувся в цих країнах за останні десятиліття, і який неминуче призводить до змін у системі місцевого самоврядування.

На зміну класичній теорії менеджменту в європейському державному управлінні, яка реалізовувалася на практиці через публічне адміністрування (public administration), прийшла неокласична теорія менеджменту, яка реалізується через модель публічного управління (public management). Якщо публічне адміністрування відштовхується від необхідності побудови та безперерйного функціонування чіткої ієрархічної владної системи, що базується на беззастережному дотриманні максимально стандартизованих правил, то публічне управління спрямоване на надання якісних публічних послуг із досягненням максимально можливої ефективності. Отже, в центрі уваги цього підходу перебуває вже не владна організаційна структура, а людина.

Відповідно, основною метою переходу від публічного адміністрування до публічного управління є наближення влади до народу, що має відбуватися шляхом пробудження в останнього інтересу до державотворчого процесу, перетворення громадськості на активного суб'єкта політичних відносин, наділеного як реальними інструментами ініціювання владних проєктів, так і можливістю контролю за їх реалізацією.

Для реалізації такого підходу передусім повинні бути удосконалені зв'язки державних структур із громадськістю, розширені форми участі громадян в публічній оцінці та контролі за запровадженням державних послуг населенню, чому має сприяти активне поступове запровадження "електронної демократії" [1].

З іншого боку, одним із ключових чинників переходу від публічного адміністрування до публічного управління є розвиток місцевого самоврядування, адже саме на місцевому – найближчому до громадянина – рівні найбільше шансів пробудити в нього інтерес до процесу прийняття владних рішень, оскільки більшість із цих рішень безпосередньо пов'язані з наданням територіальній громаді владних послуг. Таким чином має бути здійснений поступовий перехід від екзогенного розвитку територіальної громади, за якого вона є лише споживачем послуг, а головним суб'єктом розвитку є органи влади та їх посадові особи, до ендогенного, який передбачає перетворення територіальної громади на виробника, головного суб'єкта розвитку [2].

У цьому контексті постає питання: чому такий перехід досі не почав здійснюватись в Україні, адже вітчизняному місцевому самоврядуванню вже майже чверть століття? Більшість дослідників бачить ключову причину цього в слабкості українського місцевого самоврядування, у відсутності достатніх фінансових джерел його розвитку, відтак, звинувачуючи державу у небажанні стимулювати самоврядні ініціативи.

З іншого боку, опоненти такої позиції (переважно – політики-практики) акцентують на неготовності самоврядних інституцій прийняти на себе вантаж підвищеної відповідальності, звертаючи при цьому увагу на два базові аргументи. Перший полягає у недостатньому рівні політичної культури самих територіальних громад, які навряд чи зможуть акумулювати необхідний масив громадської активності для здійснення ефективного менеджменту та контролю за діяльністю самоврядних органів, які отримують у власне розпорядження значні бюджетні кошти. Другий – у фінансовій неспроможності більшості адміністративно-територіальних одиниць реалізувати свої повноваження в умовах максимально повної реалізації принципу субсидіарності.

Обговорення першого із зазначених аргументів, здавалось би, дуже нагадує рух по замкненому колу: держава не може надати широкі фінансові повноваження місцевому самоврядуванню через його неготовність прийняти їх на себе, а місцеве самоврядування не може підвищити рівень своєї "готовності" в умовах відсутності таких повноважень. На нашу думку, саме остання позиція має значно більше підстав для існування, оскільки передбачає наявність реальної перспективи. На відміну від багатьох розвинених країн Заходу, в яких громадська активність та відповідальність поступово "виросла" протягом століть, в Україні приблизно за той самий час її було знищено майже на ментальному рівні. І навряд чи можна розраховувати, що вона відродиться на рівному місці за кілька десятиліть без допомоги з боку держави. Тому держава повинна її стимулювати. Реалізація принципу субсидіарності, яка для західноєвропейських країн є вже традицією, для України є реальною необхідністю.

Аргумент щодо обмеженості економічного потенціалу багатьох адміністративно-територіальних одиниць, з одного боку, викликає менше дискусій, з іншого – створює

ширше поле для обговорення реальних перспектив. Ніхто не заперечує того, що більшість територіальних громад в Україні – а їх майже 12 тисяч – неспроможні до виконання повноважень місцевого самоврядування через “надмірну подрібненість та надзвичайно слабку фінансову базу” [3]. Більшість населених пунктів України є дотаційними. Тому лейтмотивом усіх дискусій щодо проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи є необхідність укрупнення адміністративних одиниць базового рівня.

Противники реалізації ідеї укрупнення в українських реаліях наголошують на тому, що існує певне протиріччя між необхідністю в укрупненні (зادля ефективності) та тим, що адміністративні послуги мають надаватися швидко, якісно і максимально наближено до об’єкта. При цьому такий крок аж ніяк не сприятиме зростанню інтересу членів територіальних громад до процесу прийняття владних рішень. Тому Україні потрібно обрати диференційований підхід, зробивши шлях до об’єднання добровільним [4].

Проте, на нашу думку, більше шансів бути реалізованою на практиці має протилежна думка, в якій переважають утилітарні міркування. Її прихильники наполягають на необхідності проведення ініційованих державою реформ як системи місцевого самоврядування, так і адміністративно-територіального устрою. Ключовим практичним наслідком зазначених реформ стає укрупнення територіальних громад, що в аргументації пояснюється утилітарними категоріями неминучості та корисності. Можна визначити два базові аргументи такої позиції.

Перший – законодавча норма, яка чітко визначає, що місцеве самоврядування – “це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади... вирішувати питання місцевого значення...”. [5] Отже для того, щоб право було підкріплене реальною здатністю, необхідне укрупнення, яке дозволить розвиненим населеним пунктам та територіям “витягувати” депресивні. Процес підготовки до укрупнення, безперечно, має бути максимально виваженим і враховувати низку факторів. Нам, зокрема, імпонує підхід до розрахунків щодо укрупнення, запропонований Т. Паутовою, яка пропонує взяти за основу об’єднання громад такий перелік критеріїв:

- визначення оптимальної чисельності населення, враховуючи чисельність працездатного, його приріст, показники зайнятості, міграції тощо;
- забезпечення економічної пропорційності в об’єднанні між економічно розвиненими та депресивними населеними пунктами;
- визначення соціально-економічного та культурного центру;
- “визначення кордонів об’єднання за принципом нерозривності меж існуючих областей, територій населених пунктів, об’єктів промисловості” [6].

Другий аргумент полягає у необхідності врахування досвіду країн Європейського Союзу, членство в якому є одним із зовнішньополітичних пріоритетів України. Інтеграційні успіхи ЄС не могли не позначитись і на сфері місцевого самоврядування, що дає підстави говорити про появу певних тенденцій його розвитку в країнах-членах. Найбільш поширеними і помітними тенденціями є: посилення безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні, субсидіарність, становлення самоврядування на регіональному рівні, надання територіальним громадам статусу юридичної особи та податкової самостійності. До цього переліку має безпосереднє відношення і чітка тенденція укрупнення адміністративно-територіальних одиниць із відповідним скороченням кількості місцевих органів влади (Польща, Франція, Німеччина, Швеція тощо) [7].

Попри необхідність дослідження досвіду функціонування та трансформації сталих моделей місцевого самоврядування, особливо актуальним для України є аналіз досягнень та прорахунків у галузі реформування системи місцевого самоврядування країн постсоціалістичного табору, які стали учасниками так званого “п’ятого” розширення ЄС.

Деякі з них відразу після повалення недемократичних режимів вдавалися до рішучих заходів на шляху відновлення місцевого самоврядування, зазвичай одночасно проводячи адміністративну реформу. Інші – уникали різких кроків, проводячи реформування поступово, часом навіть спираючись на стару адміністративно-територіальну модель. Обидва варіанти мають право на існування і, водночас, не є самі по собі запорукою успіху.

Радикальне крило “архітекторів” місцевого самоврядування представляють країни Балтії. Створювати місцеве самоврядування, вмонтовуючи його інститути у систему місцевого управління, вони почали ще в останні роки існування Радянського Союзу. Намагаючись якомога швидше покінути зі спадщиною радянських часів, балтійські країни вдалися до рішучого реформування політичної системи, у рекордні терміни формуючи її нову нормативно-правову базу, що безпосередньо позначилось і на системі місцевого самоврядування. Швидкість та рішучість проведення адміністративно-територіальних реформ та реформ місцевого самоврядування мало як позитивні, так і негативні наслідки. З одного боку, вже в середині 90-х рр. ХХ ст. у цих країнах сформувалось дієве місцеве самоврядування, з іншого – невдовзі почали проявлятися недоліки, пов’язані з його недостатньою ефективністю. В Литві адміністративні одиниці, в межах яких діяло місцеве самоврядування, були надто великими, що призводило до відірваності мешканців від центрів прийняття рішень, а центрів – від “замовників” їхніх послуг. В Естонії та Латвії склалася прогнієжна ситуація: муніципальні утворення були надто дрібними і не завжди могли задовольнити потреби своїх мешканців через брак ресурсів і, відповідно, інфраструктури. Це поставило перед владою Естонії та Латвії завдання укрупнення муніципалітетів, а перед литовською владою, навпаки – їх подрібнення.

Прикладом більш обережного, виваженого, поступового формування системи місцевого самоврядування слугує Республіка Польща. Відзначимо, що геополітична близькість, співрозмірність територіальних та демографічних показників, а також відчутні досягнення Польщі у сфері розбудови системи місцевого самоврядування, роблять її досвід найбільш цікавим і цінним для України.

Реформування владної системи на місцях у Польщі було складним процесом, що відбувався по двох напрямках – реформи адміністративні та місцевого самоврядування – і розтягнувся на десятиліття.

Внаслідок проведеної реформи Польщу було поділено на 16 воєводств, із виокремленням в окрему одиницю м. Варшаву, яка теж отримала статус регіону (така сама кількість воєводств існувала в Польщі у міжвоєнний період), 308 повітів (а також 65 міст, які отримали статус повітів – міста, які налічують щонайменше 100000 мешканців, або, які перестали бути центрами воєводств з 1 січня 1999 р.) та 2489 гмін. Державні адміністрації в особі воєводи запроваджувалися лише на рівні воєводств. На усіх трьох рівнях створювались органи місцевого самоврядування, що наділялися винятковою сферою компетенції.

На рівні гміни вирішуються основні завдання локального значення, надаються послуги загального спрямування, на які розраховує кожен мешканець. До сфери

обов'язків повіту також включені локальні питання, але такі, які не можуть бути вирішені гміною. Основною метою діяльності самоврядування на рівні воєводства є розвиток регіону, спрямований передусім на підвищення рівня життя його мешканців. Якщо діяльність органів гміни та повіту націлена на індивіда, то органів воєводства – насамперед на господарчі суб'єкти, і, меншою мірою, концентрується на наданні різноманітних адміністративних послуг [8].

Повертаючись до проблеми євроінтеграційної аргументації прихильників проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи, неможливо не згадати про прийняту у ЄС єдину систему класифікації територіальних одиниць. Причиною її прийняття було розмаїття систем адміністративно-територіального поділу країн ЄС, що надзвичайно ускладнювало як проведення порівняльного аналізу соціально-економічного розвитку та потенціалу регіонів різних держав, так і розподіл структурними фондами фінансових коштів між окремими регіонами. Вирішення проблеми потребувало запровадження єдиної багаторівневої системи регіонів Європейського Союзу. Перший варіант такої системи було представлено Євростатом ще у 70-ті рр. XX ст. Після тривалого періоду вдосконалення її було прийнято у 1998 р. під назвою “Номенклатура територіальних одиниць для статистичних цілей” (NUTS) з метою формування єдиних критеріїв збору статистичної інформації в державах із різними моделями адміністративно-територіального устрою [9]. Як єдина система класифікації територіальних одиниць дана номенклатура почала діяти із 2003 р.

Система NUTS визначає чотири рівні адміністративно-територіального поділу. Основним критерієм поділу є чисельність населення:

- NUTS-1 – від 3 000 000 до 7 000 000;
- NUTS-2 – від 800 000 до 3 000 000;
- NUTS-3 – від 150 000 до 800 000;
- NUTS-4 – менше 150 000.

В процесі реалізації проекту “Agenda – 2000” (2000 – 2006 рр.) регіони ЄС були приведені у відповідність до системи NUTS, що дозволило систематизувати всі регіони Європейського союзу:

NUTS-1 – Бельгія, Данія, Швеція, землі Німеччини, Уельс та Шотландія у Великій Британії, території просторового планування ZEAN у Франції та інші регіони;

NUTS-2 – провінції Бельгії та Данії, автономні регіони Іспанії та Франції (включно з її заморськими територіями), австрійські землі, італійські регіони, польські воєводства, німецькі субрегіони у землях;

NUTS-3 – первинні локальні формування – райони;

NUTS-4 – польські повіти, британські каунти.

Окрім цього система NUTS дозволяє існування в країнах ЄС дрібніших рівнів адміністративно-територіального поділу – NUTS-5: громади, комуни, гміни. Проте пріоритетного фінансування все ж таки традиційно набувають проекти на рівнях NUTS-1,2,3.

Зазначений кількісний критерій рівневого поділу не дотримується лише в Італії на рівні NUTS-1, оскільки країна здійснила перехід від поділу на 11 штучних регіонів до традиційного поділу на 5 регіонів: Північний Захід та Північний Схід, Центр, Південь та Острови. В усіх інших країнах ЄС критерії застосовувалися дуже строго. Це призвело до того, що в Люксембурзі та на Кіпрі регіонів NUTS немає взагалі, а Латвія, Литва, Естонія та Мальта являють собою єдині регіони NUTS-2. Ірландія та Словенія були поділені лише

на два регіони NUTS-2, до того ж це було зроблено винятково з метою допомоги в рамках спільної регіональної політики, адже кордони між регіонами було проведено так, щоб один із них потрапляв до категорії проблемних – це є традиційним пріоритетом при регіональному поділі в ЄС.

Водночас потрібно зазначити, що в деяких регіонах чисельність населення все ж таки може суттєво відрізнятись від запропонованих середніх критеріїв. Зазвичай це пояснюється наявністю надвеликих або, навпаки, дрібних суб'єктів федерації або автономій. Так, наприклад, до рівня NUTS-1 належать німецький Бремен (700 тис. жителів), португальські Азорські острови та острів Мадейра (приблизно по 240 тис.), і навіть фінські Аландські острови (27 тис.). З іншого боку, німецька земля Північний Рейн-Вестфалія нараховує майже 18 млн жителів, що переважає населення двадцяти країн ЄС, але також належить до рівня NUTS-1. На рівні NUTS-2 найменшими за чисельністю населення (при нижній межі у 800 тис.) є іспанські автономні міста Мелілья та Сеута (67 тис. та 71 тис.), а також італійська Валле-д'Аоста (123 тис.), хоча абсолютним рекордсменом і тут є Аландські острови, які представляють два рівні – NUTS-1 і NUTS-2.

Кількість регіонів ЄС загалом, а також регіонів кожного рівня постійно змінюється внаслідок зміни регіонами окремих країн свого статусу, або зміни системи адміністративно-територіального устрою країни. Так, за останні кілька років система губерній у Фінляндії була замінена регіональним поділом, згідно із системою NUTS; у Данії у 2007 р. замість 14 амтів і столичного району, що представляли рівень NUTS-3, основними адміністративно-територіальними одиницями стали 5 областей, що належать до рівня NUTS-2, який раніше в країні представлений не був.

Система NUTS наділяє кожен регіон своїм літеро-числовим кодом, який залишається незмінним у випадку перейменування регіону (наприклад, при наданні у 2002 р. в Іспанії статусу першої офіційної назви Галісії та Каталонії варіантам на рідних мовах), проте змінюється при коригуванні кордонів регіону або зміни його рівня (вищенаведений приклад Данії). Код нижчих рівнів NUTS містить у собі код регіонів вищого рівня.

Необхідно зазначити, що система регіонів NUTS діє також у країнах Європейської асоціації вільної торгівлі, а також у країнах-кандидатах на вступ до ЄС. Це означає, що гіпотетичний вступ до ЄС країн-представників зазначених груп не принесе суттєвих проблем для роботи Євростату та інститутів, що відповідальні за проведення спільної регіональної політики [10].

Отже, європейська система регіонів NUTS не є максимально жорсткою, передбачаючи певні відхилення від норми, проте, безперечно, вона є стандартом, на який треба орієнтуватись. Тому, якщо Україна продовжуватиме рух у напрямку інтеграції в ЄС, перегляд внутрішньої територіальної структури буде неминучим і проведення адміністративно-територіальної реформи стане реальністю.

З іншого боку, європейські стандарти публічного управління рано чи пізно мають призвести до якісних змін у системі місцевого самоврядування. При цьому адміністративно-територіальна реформа може стати тим каталізатором, яких спровокує та прискорить ці зміни. На нашу думку, результативна реформа місцевого самоврядування в Україні може бути проведена лише в комплексі з реформою адміністративно-територіальною. Їх проведення є лише питанням часу, але найважче в будь-якій реформі – старт.

### Література

1. Черненко Т. В. Роль місцевого самоврядування в нейтралізації внутрішньополітичних загроз в Україні / Т. В. Черненко // Стратегічні пріоритети [Текст]. — 2012. — № 3 (24). — С. 81.
2. Лиска О. Г. Територіальні громади як суб'єкт місцевого самоврядування [Текст] : автореф. дис... кан. наук. з дерд. упр.: спец. 25.00.04 / О. Г. Лиска. — Х. : [б. в.], 2009. — С. 11.
3. Новікова О. Основні напрями реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / О. Новікова // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст]. — Вип. 1 (12). — К. : НАДУ, 2012. — С. 216.
4. Шумляєва І. Реформування територіального устрою в Україні як чинник удосконалення організації влади на місцевому рівні / І. Шумляєва // Державне управління та місцеве самоврядування [Текст] зб. наук. пр. — Вип. 2 (9). — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. — С. 233, 234.
5. Про місцеве самоврядування в Україні [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
6. Паутова Т. О. Забезпечення розвитку місцевого самоврядування шляхом проведення адміністративно-територіальної реформи [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 / Т. О. Паутова. — Донецьк : [б. в.], 2011. — С. 10.
7. Чумакова О. В. Шляхи розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті досвіду держав Європейського Союзу [Текст] : автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 / О. В. Чумакова. — Дніпропетровськ : [б. в.], 2008. — С. 8, 9.
8. Конський С. Структура і функції воєводства [Електронний ресурс] / С. Конський. — Режим доступу : <http://www.soskin.info/ea.php?pokazold=20010184&n=1&y=2001>.
9. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення [Текст] / О. Г. Кучабський. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. — С. 145.
10. Управління у Європейському Союзі [Текст]. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2014. — С. 149—151.

**О. Moroz**

### LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM IN UKRAINE: EUROINTEGRATION CHALLENGES

**The article deals with the influence of European processes of public management development on the local self-government reform in Ukraine, its connection with the necessity of administrative-territorial reform in the context of realization of the European integration course.**

**Key words: public management, local self-government, administrative and territorial reform.**