

**Толкованов В'ячеслав Вікторович**

*директор Інституту проблем державного управління  
та місцевого самоврядування НАДУ при Президентіві України, д.держ.упр.*

## **РЕАЛІЗАЦІЯ РЕФОРМ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКИХ КРАЇНАХ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ**

У статті розглядаються актуальні питання реформування місцевого самоврядування в країнах Європи. На засадах аналізу проведених реформ в різних європейських країнах, їх основних результатів та виявлених проблем визначаються пропозиції щодо подальшої модернізації та розвитку місцевого самоврядування в Україні.

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, реформа, стратегія, місцевий розвиток, європейська інтеграція.

**Vyacheslav Tolkovanov**

## **REALIZATION OF REFORMS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE EUROPEAN COUNTRIES: EXPERIENCE FOR UKRAINE**

This article highlights main issues of the local self-government reforms in European countries. By analysis of the realized reforms in different European countries, their main results and highlighted problems the proposals on further modernization and development of local self-government in Ukraine are elaborated.

**Keywords:** local self-government, reform, strategy, local development, European integration.

**Толкованов Вячеслав Вікторович**

## **РЕАЛИЗАЦИЯ РЕФОРМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКИХ СТРАНАХ: ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ**

В статье рассматриваются актуальные вопросы реформирования местного самоуправления в странах Европы. На основе анализа проведенных реформ в разных европейских странах, их основных результатов и выявленных проблем вырабатываются предложения касательно дальнейшей модернизации и развития местного самоуправления в Украине.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, реформа, стратегия, местное развитие, европейская интеграция.

**Постановка проблеми.** Сьогодні Україна стоїть перед нагальною потребою здійснення широкомасштабної реформи місцевого самоврядування. Безперечно, успішна реалізація реформи місцевого самоврядування сприятиме більш ефективній реалізації Україною політики європейської інтеграції, розвитку співробітництва з Європейськими інституціями, насамперед з Радою Європи та ЄС. Все це обумовлює необхідність більш детального вивчення досвіду інших європейських країн щодо реалізації реформ децентралізації, а також вироблення на цій базі відповідних рекомендацій для України (основні завдання, індикатори, етапи реалізації реформи тощо).

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** В останні роки науковому вивченню проблем розвитку місцевого самоврядування приділяється значна увага. Так, серед вітчизняних та іноземних науковців, що досліджували різні аспекти розвитку місцевого самоврядування, слід виділити О. Батанова, М. Баймуратова, В. Борденюка, Р. Герцога, К. Деві, А. Делькампа, В. Кампо, В. Князева, В. Кравченка, В. Куйбіду, М. Марку, Н. Мікулу, О. Молодцова, В. Мамонову, Т. Пахомову, Д. Попеску, М. Пухтинського, В. Рубцова, О. Руденко, А. Ткачука та ін. Однак сьогодні є доцільним більш уважно вивчити досвід різних європейських країн щодо реалізації реформ децентралізації, а також виробити на основі проведеного аналізу детальні рекомендації щодо реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні.

**Мета статті.** Метою статті є аналіз проведених реформ місцевого самоврядування в європейських країнах, а також вироблення відповідних рекомендацій для України.

**Виклад основного матеріалу.** Сучасні системи місцевого самоврядування та адміністративно-територіальний устрій країн Європи сформувалися як результат розвитку національних держав за умов демократизації, урбанізації, переходу до правової системи стримувань і противаг та у відповідь на потреби сучасного суспільства, посилення руху за громадський контроль та спроб створити державу «загального добробуту».

Тенденції конституціоналізму та громадського контролю при цьому узгоджувалися у Європі з принципами ліберальної ідеології, яка наголошувала на мінімальному втручанні уряду в діяльність органів місцевого самоврядування та чіткій відмежованості діяльності місцевих органів влади від інших сфер управління. Трансформації систем державного управління додатково були обумовлені процесами глобалізації та європейської інтеграції, особливо у зв'язку із утворенням та розвитком Європейського Союзу.

Зазначені зміни у системах управління країнами можна умовно поділити на такі типи: коригування кількості адміністративних одиниць, організаційні реформи, фінансові реформи, функціональні й процедурні реформи [3].

Під час першої хвилі реформ в європейських країнах відбувалось скорочення числа адміністративних одиниць, зокрема муніципалітетів. При цьому дуже часто застосовувалося припущення, що ефективне та результативне надання послуг на місцях вимагає більших виборчих округів і адміністративних підрозділів [13].

Найбільшого поширення ця концепція набула у скандинавських країнах та у Великій Британії. Дилема полягала в тому, що чим меншою є така одиниця, тим ближче знаходяться послуги до кожного окремого громадянина, більшим є його вплив на прийняття відповідних рішень. І навпаки, чим більшою є адміністративна одиниця, тим менше важить голос окремого громадянина у прийнятті рішень.

Прикладами проведення такого типу реформ можуть слугувати Швеція, Данія та Фінляндія. У Швеції муніципалітети об'єдналися навколо сусідніх міст для реалізації спільних функцій, що було закріплено на законодавчому рівні.

У Данії для визначення нових кордонів (муніципальних) округів було проведено дослідження, що представило сформовані торгові зони (44 зони), зони концентрації трудових ресурсів (123 «центри тяжіння») та інші сфери співробітництва. Було також проведено детальний аналіз «ефекту масштабу» для надання різних типів суспільних послуг. Використовуючи результати цих досліджень, комісія з питань реформування системи місцевого самоврядування розробила пропозиції про утворення нових муніципальних округів, що було затверджено центральним урядом після обговорення та узгодження усіх позицій з місцевими владами та громадянами [11].

У Фінляндії було розпочато спроби «зверху» серйозно зменшити число муніципалітетів, як це було зроблено у Швеції і Данії. Однак у результаті політичних дебатів стосовно територіальної реформи переміг принцип добровільності об'єднання. Паралельно було створено систему державних субсидій для виконання функцій держави (надання послуг в області шкільного утворення, соціальний захист дітей тощо). Держава заохочувала об'єднання муніципалітетів через надання додаткових субсидій, тобто реформа проходила не адміністративним шляхом, а стимулювалася економічними інструментами.

Досвід укрупнення громад в різних європейських країнах був як позитивним, так і негативним одночасно (мова йде, насамперед про Францію). Разом з тим, успіх досягався при об'єднанні муніципалітетів на добровільній основі, тому саме цей досвід реалізацій територіальних реформ доцільно застосувати й в Україні [10].

Важливими напрямками реформ були також визначені розвиток регіональної демократії та становлення регіонального самоврядування в європейських країнах. Проміжний рівеньрядування зміцнювався для вирішення проблем, пов'язаних із зростаючою урбанізацією і необхідністю надання нових типів послуг. Він дозволяв приймати рішення та здійснювати

діяльність у масштабах, що перевищують розміри муніципалітету (громади), а також слугував ефективним інструментом для просторового територіального планування тощо [4].

Додатковим чинником, що сприяв утворенню проміжних рівнів врядування на регіональному рівні, був рух за децентралізацію/демократію в Іспанії, Італії, а після другої світової війни – в Норвегії, Данії, Німеччині та Франції.

Зрештою, зазначений процес призвів до виникнення трьох рівнів врядування: загальнодержавного (національного), проміжного (регіонального) і місцевого. Проміжні структури набули цілком нових форм регіональних виборних органів влади, що здійснюють виконавчі, а інколи й законодавчі повноваження (Бельгія, Німеччина, Іспанія, Португалія, Італія) [7].

Інший тип реформ, які відбувалися в європейських країнах протягом останнього півріччя ХХ-го століття, – організаційні. Вони здійснювались переважно під значним впливом центральної влади та передбачали зміну внутрішньої структури територіальних одиниць і включали такі елементи: посилення ролі мерів і виборних рад; надання процесові прийняття рішень більш відкритого, публічного й демократичного характеру; розширення участі громадськості у прийнятті рішень; запровадження обов'язкових «раціональних» методів планування; зміну у складі місцевого персоналу і місцевих правил організації діяльності органів влади. Багато в чому ці заходи мали сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування у політичних системах відповідних країн і перетворення їх на надійних провідників державної політики (Італія, Велика Британія тощо).

Фінансові реформи зазвичай передбачали збільшення обсягів ресурсів, що центральна влада надає органам місцевої влади, зокрема для розрахунків за соціальними програмами, ініціатором яких виступає саме центр. Це забезпечило спроби зміцнити здатність органів місцевої влади збирати податки чи забезпечити себе альтернативними засобами фінансування, серед яких слід зазначити плату за послуги, створення місцевих підприємств або надання адміністративних послуг на ринкових засадах.

Майже усі реформи децентралізації, які було реалізовано останнім часом в європейських країнах, супроводжувались збільшенням ресурсної бази органів місцевого самоврядування.

Функціональні та процедурні реформи включали у себе комплекс заходів, спрямованих на децентралізацію повноважень органів державної влади та їх передачу органам місцевого самоврядування. Наприклад, у Великій Британії надання соціальних послуг було децентралізовано, щоб наблизити їх до людей. В Італії відбулася аналогічна децентралізація багатьох державних функцій. У деяких країнах (Франції, Італії, Іспанії) – контрольні функції префектів над діяльністю органів місцевого самоврядування було послаблено і навіть

скасовано. Крім того, запроваджувались системи планування діяльності та ефективності надання послуг (Німеччина, Франція, Данія).

Деякі вчені вважають, що європейські системи врядування в результаті своєї трансформації стали належати до одного з трьох основних типів – інтегровані системи, дуальна система або відокремлені ієрархії, система розщепленої ієрархії [9].

В інтегрованих системах органи місцевого самоврядування найбільшою мірою контролюються центральною владою. У найбільш чистому вигляді інтегрована система існувала у Франції до реформ децентралізації у 1980-х роках, проте деякі її елементи продовжують існувати в Нідерландах, Італії, Туреччині й Португалії.

Дуальна система (або система відокремленої ієрархії) є типовою для системи місцевого самоврядування Великобританії. У цій країні місцеве самоврядування здійснюється виборними радами в цілому. Однак міністерства центрального уряду можуть впроваджувати певні контрольні, правові та фінансові обмеження. Як наслідок, це ускладнює формування політично або адміністративно однорідної виконавчої влади, мери значною мірою виконують лише представницькі функції.

Третім типом є система розщепленої ієрархії, яка робить наголос на тому, що місцеві та регіональні влади мають широку автономію, а виборні ради несуть колективну відповідальність за свої рішення. Одночасно з окремих питань центральна влада може зберігати важливі повноваження, у той час як автономія місцевої влади також залишається досить суттєвою. Розщеплена ієрархія є поєднанням інтегрованої і дуальної систем. Вона застосовується в Данії, Фінляндії, Норвегії, Швеції, Чехії, Угорщині та Польщі.

У більшості європейських країн найбільш важливими завданнями проведення реформ децентралізації можна визначити наступні: надання більш якісних послуг громадянам, підвищення результативності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наближення послуг до їх споживачів (впровадження принципу субсидіарності), досягнення прозорості дій публічної адміністрації, більш активне залучення громадян до прийняття рішень, консолідація бюджетної політики, розвиток ресурсної бази органів місцевого самоврядування [5].

Для України надзвичайно цікавим є досвід Польщі у проведенні реформи місцевого самоврядування та впровадження інноваційних інструментів місцевого і регіонального розвитку.

Сучасні тенденції організації публічної адміністрації країн Європейського Союзу базуються на демократичній децентралізації влади, що здійснюється шляхом передання достатніх повноважень на найближчий до людей рівень влади. Наслідком таких реформ стало

розширення компетенції регіональних та місцевих органів влади, тобто децентралізація управління, а також укрупнення адміністративно-територіальних одиниць Польщі [6].

Відповідальне та результативне проведення політики місцевого розвитку, згідно зі згаданою вище ендогенною моделлю (ще її називають моделлю соціальної економії), стає можливим лише у випадку надання органам місцевого самоврядування відповідних повноважень та фінансових ресурсів. Місцеве самоврядування у Польщі (на рівні гмін) відповідає стандартам Європейської Хартії місцевого самоврядування.

Місцеве самоврядування в Польщі має такі характеристики: місцева влада, що обирається шляхом демократичних виборів; право представників місцевої влади діяти під власну відповідальність та на власний розсуд (статус юридичної особи); наявність постійних джерел надходжень; право власності та право вільного розпорядження власним майном; право затвердження власного бюджету та розпорядження фінансовими ресурсами у рамках законодавства щодо публічних фінансів (в тому числі залучення позик та кредитів, випуск облігацій, та ін.), існування власної адміністрації; право окреслювати спосіб реалізації власних завдань; право самостійно визначати організаційну структуру органів управління [16].

Програма демократичних змін державного устрою у Польщі передбачала глибоку децентралізацію структур держави згідно із принципом субсидіарності. Реформа самоврядування мала ключове значення для відбудови інституцій демократичного устрою, а також спричинила поживлення місцевої господарської, соціальної, екологічної та культурної активності.

Децентралізація зміцнює ефективність діяльності публічної адміністрації та підвищує рівень участі громадян у прийнятті рішень. В нових суспільно-політичних реаліях саме децентралізація створює значно міцніші підвалини для сильної, ефективною держави, ніж централізована система, оскільки вона:

- звільняє центральну владу від необхідності вирішувати поточні локальні проблеми та дає їй можливість зосередити увагу на системних заходах на національному рівні;
- обмежує наслідки невдалих рішень влади лише локальними масштабами;
- захищає державу від ризику загальнодержавних та локальних конфліктів;
- спрощує та пришвидшує процеси прийняття рішень, пов'язаних із питаннями місцевого значення;
- запроваджує природні механізми конкуренції між локальними спільнотами, що сприяє процесам розвитку;

- ініціює громадянську активність, сприяє залученню громадян до взаємодії із владою та участі у суспільно-політичному житті, зокрема й на місцевому рівні;
- підвищує ефективність демократичного контролю, сприяє прозорості у діяльності органів влади;
- збільшує можливості для інновацій, оскільки сприяє впровадженню, тестуванню та вдосконаленню нових технологічних, організаційних та соціальних рішень [17].

Досвід першого етапу польської реформи місцевого самоврядування (перша половина 1990-х років) підтверджує тезу, що без створення шансів для розвитку місцевого самоврядування складно уявити собі побудову демократичних інституцій та ефективне протистояння стереотипним проявам поведінки, характерним для тоталітарного періоду.

Основною мотивацією до проведення другого етапу реформи самоврядування було підвищення ефективності держави у вирішенні локальних та регіональних проблем, а також приведення польських територіальних структур (особливо на регіональному рівні) у відповідність до рекомендацій європейських інституцій (насамперед, ЄС та Ради Європи). Першого січня 1999 року розпочали своє функціонування нові типи самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, а саме – повіт та воєводство [17].

Сьогодні до сфери відповідальності повіту входять такі завдання локального характеру, які за своїми територіальними масштабами не можуть бути виконані гміною, а саме: утримання середніх шкіл, лікарень, соціальний захист інвалідів, людей похилого віку, утримання доріг, закладів культури, інспекцій (санітарної, будівельної, ветеринарної), захист навколишнього середовища тощо.

Воєводство є адміністративною одиницею регіонального самоврядування. На відміну від гміни та повіту, воно надає публічні послуги в обмеженій сфері. Його основним завданням є проведення діяльності задля забезпечення регіонального розвитку. Влада воєводства відповідає за формування стратегії розвитку регіону, координацію співпраці між органами місцевого самоврядування, суб'єктами приватного права, зокрема в реалізації інвестиційних проектів. До повноважень воєводства належить також питання просторового планування та регіонального розвитку, захист навколишнього середовища, утримання спеціалізованих закладів охорони здоров'я, регіональних закладів культури тощо. Самоврядні воєводства також мають право укладати домовленості про співпрацю з іноземними партнерами [14].

Разом з тим, основною одиницею місцевого самоврядування в Польщі залишається гміна. У соціально-гуманітарній галузі гміна відповідає за питання початкової та базової освіти, питання комунального господарства, первинної медичної допомоги, соціальний захист населення, утримання бібліотек, закладів культури; у галузі інфраструктури до завдань гміни належить питання побудови та утримання доріг, енергопостачання, водопостачання та

водовідведення, питання утилізації побутових відходів, утримання комунальних об'єктів та споруд, цвинтарів, сміттєзвалищ, питання громадського транспорту; у галузі безпеки – питання забезпечення правопорядку, протипожежний захист, утримання комунальної міліції тощо.

У перші роки реформування системи місцевого самоврядування у Польщі зусилля концентрувалися, перш за все, на розвитку комунальної інфраструктури, покращенні доступу громадян до основних (базових) послуг.

Зі стрімко зростаючими соціальними проблемами (безробіття, бідність, безпритульність), що з'явилися внаслідок процесів економічної трансформації, місцеве самоврядування показало свою спроможність щодо ефективного вирішення найбільш болючих проблем польського суспільства та запобігання виникненню конфліктів, зокрема й на регіональному рівні.

**Висновки.** Зараз перед органами місцевого самоврядування в різних європейських країнах постають нові виклики, пов'язані з необхідністю визначення та реалізації довготривалих програм і стратегій розвитку. На практиці це означає необхідність гармонізувати процес розвитку в соціальному, економічному та екологічному вимірах. Перехід від фази «реактивного» до фази активного та збалансованого планування і управління розвитком вимагає якісного розвитку системи місцевого самоврядування, зміцнення інституційної спроможності місцевих влад у задоволенні потреб населення, наданні більш якісних (адміністративних) послуг, а також у розробці та впровадженні проектів і програм стратегічного розвитку. Все це обумовлює необхідність здійснення реформ місцевого самоврядування, що було реалізовано в більшості європейських країн.

Серед можливих інструментів реформування та розвитку системи місцевого самоврядування можна виділити наступні: «розвиток згори», «розвиток зсередини», «дрейф в очікуванні подій, які вимагають реакції».

«Розвиток згори» – це інструмент, який має витоки із тоталітарного минулого централізованої системи управління, в якій органи місцевої влади не мали майже ніякої автономії у своїх діях, але виконували інструкції (завдання), що надходили від центральних органів влади. Сьогодні деякі структурні реформи в окремих країнах здійснюються саме «згори», але в цьому випадку вони мають недостатню підтримку серед широких верств населення та місцевих органів влади.

На наш погляд, найбільш ефективним шляхом модернізації системи місцевого самоврядування є «розвиток зсередини», який спрямований на зміцнення інституційної спроможності місцевих влад для виконання їх основних повноважень, впровадження нових інноваційних інструментів менеджменту та управління людськими ресурсами. У цій ситуації



також забезпечується оптимальна підтримка з боку як самих представників місцевих органів влади, так і громадян.

Аналізуючи уроки об'єднання Німеччини, слід вказати на ряд помилок, що можуть слугувати гарним уроком і для України. По-перше, система місцевого самоврядування, як правило, торкається широких верств суспільства, тому її реформування не повинно бути таким різким і кардинальним, як це було під час переходу «нових» федеральних земель до системи ФРН. По-друге, саме при реформуванні системи організації місцевої влади потрібно більше уваги приділяти наявному позитивному досвіду, що повинен бути покладеним в основу нової системи. По-третє, для здійснення на практиці реформи місцевого самоврядування необхідно підготувати досить значну кількість кваліфікованих фахівців з комунального права, менеджменту і фінансів. Слід зазначити, що навіть значні фінансові ресурси не можуть компенсувати помилки управління на місцевому рівні.

Разом з тим, питання впровадження економічних, соціальних та політичних перетворень в Україні потрібно розглядати саме в контексті європейської інтеграції. Ефективна реалізація цього курсу вимагає від органів влади усіх рівнів таких узгоджених заходів: здійснення суттєвих інституційних змін; реформування принципів та методів роботи, в тому числі в галузі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів; забезпечення фінансово-економічних можливостей стимулювання розвитку місцевого самоврядування тощо.

Зазначені дії мають бути реалізовані з урахуванням кращого європейського досвіду, інноваційних інструментів місцевого і регіонального розвитку, а також із широким залученням міжнародних програм технічної допомоги та кваліфікованих експертів. Такі підходи до реформування потребують узагальнення кращого досвіду, підштовхуючи до вироблення та удосконалення концепції «доброго врядування» на міжнародному рівні.

### **Література.**

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: Кол. монографія / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов та ін. ; За ред. В. В. Кравченка, М. О. Баймуратова, О. В. Батанова. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
2. Європейські орієнтири місцевого і регіонального розвитку: Збірник матеріалів та документів / За заг. ред. М. Пухтинського. – К. : Видавництво Академії муніципального управління, 2009. – 508 с.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні / Науково-практичний посібник / За ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К.: «Крамар», 2003. – 400с.

4. Куйбіда В. С., Іщенко О. М., Ткачук А. Ф., Толкованов В. В. та інші «Нова державна регіональна політика». – Київ: «Крамар». –2009. – 232 с.
5. Куйбіда В.С., Толкованов В.В. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах. Збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні. – К. : ТОВ “Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.
6. Малиновський В. Сучасний стан і перспективи реформування публічної адміністрації в Україні / В. Малиновський. // Вісн. держ. служби України. – 2009. № 3. – С. 21–25.
7. Пухтинський М. О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід : збірник матеріалів та документів. – К.: Атіка - Н, 2006. – 744 с.
8. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / Під ред. В. В.Толкованова. – Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
9. Проблеми трансформації територіальної організації влади. Збірник матеріалів та документів / Науковий редактор М. Пухтинський. – К. : Атіка. – 2005. – 852 с.
10. Розвиток міжмуніципального співробітництва: вітчизняний та зарубіжний досвід / За редакцією Толкованова В. В. – К.: «Крамар», 2011. – 249 с.
11. Толкованов В. Добре врядування та інструменти його забезпечення на місцевому і регіональному рівнях: вітчизняний та зарубіжний досвід: монографія / В.Толкованов. – Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. – 264 с.
12. Толкованов В. В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв’язання (приклад міста Києва). «Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань». – 2003. – С. 309–313.
13. Толкованов В. В., Гук А. К., Олуйко В. М., Прошко В. Я. Посібник з питань партисипативної демократії (демократії участі) на місцевому рівні. Київ: Крамар. – 2011. – 199 с.
14. Beate Kohler-Koch. Interdependent European Governance // Linking EU an National Governance/ Ed. by Beate Kohler-Koch. – Oxford: OUP, 2003. – P. 10–12.
15. Noworyl A. Bariery Lokalnego Rozwoju W Polsce / A. Noworyl // Zesz. Nauk WSAP. – Szczecin. – 2008. – N. 1. – S. 25–29.

16. Ruskowski E. La réforme des finances des collectivités locales en Pologne face aux standards internationaux / «Revue française de Finances publiques». – № 69, mars 2000. – P. 201–213.

17. Ruskowski E. Le pouvoir fiscal des collectivités locales en Pologne et les perspectives de son élargissement, «Revue française de Finances publiques». – № 73, janvier 2001. – P. 197–205.