

УДК 352(4)

ДРОБОТ Ігор Олександрович,
д-р держ. упр., доц.,
зав. каф. упр. проектами ЛРІДУ НАДУ

ШУЛЯР Іван Васильович,
магістр держ. упр., аспірант каф.
держ. упр. та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМ МІСЦЕВОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розглядається процес реформування систем місцевого управління в країнах Європейського Союзу та окремих країн Центральної та Східної Європи. Аналізуються передумови реформування адміністративних систем. Розкривається сутність процесів реформування місцевого управління.

Ключові слова: місцеве управління, адміністративно-територіальний устрій, реформа, зарубіжний досвід, територіальна громада, самодостатня громада, децентралізація управління, деконцентрація влади.

Дробот И. А., Шуляр И. В. Реформирование систем местного управления: зарубежный опыт

Рассматривается процесс реформирования систем местного управления в странах Европейского Союза и отдельных стран Центральной и Восточной Европы. Анализируются предпосылки реформирования административных систем. Раскрывается сущность процессов реформирования местного управления.

Ключевые слова: местное управление, административно-территориальный строй, реформа, зарубежный опыт, территориальная община, самодовлеющая община, децентрализация управления, деконцентрация власти.

Drobot I. O., Shulyar I. V. Reformation of the systems of local government: foreign experience

It is considered the process of the reformation of local government's systems in the countries of the European Union and in some countries of Central and Eastern Europe. The preconditions of the reformation of the administrative system are analyzed. It is revealed the nature of the processes of local government's systems

Key words: local government, administrative-territorial system, the reform, foreign experience, territorial community, self-sufficient community, decentralization of administration, deconcentration of state authority, European Union.

Постановка проблеми. Демократичні перетворення в українському суспільстві, прагнення до побудови незалежної, правової, соціальної держави, вибір стратегічного курсу на європейську інтеграцію вимагає нових підходів у регулюванні суспільними процесами. Особлива роль у цьому належить управлінню на місцевому рівні. В Україні докладаються значні зусилля для його організації та ефективного функціонування у державно-владних відносинах. Утім, функціонування вітчизняного місцевого управління, форми, методи, стиль здійснення не відповідають європейським стандартам організації життєдіяльності на місцевому рівні, вимогам з децентралізації державного управління, засадам формування демократичного ладу в суспільстві. У новітній період розвитку українського суспільства воно не набуло належної вагомості в упорядкуванні суспільними процесами, не стало рушійною силою в суспільних перетвореннях.

На думку вчених, політиків, практиків із питань організації та здійснення державного управління, причиною цього стану є невідповідність між адміністративно-територіальним устроєм України й функціональним наповненням діяльності органів місцевого управління. З огляду на це першочерговим і необхідним для України заходом, на думку експертів, є здійснення адміністративно-територіальної реформи. Актуальність тематики реформування місцевого управління полягає в тому, що незважаючи на необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи слід пам'ятати про те, що її результати залежать від правильно встановлених цілей та вдалого вибору підходів для їх досягнення, а вони, як свідчать інформаційні джерела, є неоднозначними навіть у високо розвинутих європейських країнах. Зокрема, серед експертів не припиняються дискусії, з одного боку, щодо співвідношення величина-кількість

адміністративних одиниць, з іншого – щодо ефективності управління, стану демократії та децентралізації владних повноважень.

Наприклад, питання укрупнення громад, що є наслідком усіх адміністративно-територіальних реформ, розцінюється дослідниками як ефективний захід щодо підвищення рентабельності місцевих органів, ефективності функціонування служб та капіталовкладень. Водночас усвідомлюється, що злиття громад є болючим для населення, а отже, проводити його пропонується з ініціативи уряду. З огляду на це проведення адміністративно-територіальної реформи в європейських країнах може стати неоціненним досвідом для України в контексті неповторення помилок у вітчизняному державотворенні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем місцевого управління займається ряд зарубіжних та вітчизняних науковців. Свій вклад у дослідження адміністративних реформ зробили, зокрема, Р. Драго, М. Кулеша, Н. Меннінг, Н. Парісон, І. Сало, О. Чаплигін та ін. Слід зазначити, що серед дослідників існують різні погляди на реформування адміністративних систем. Дехто вважає їх панацеєю для підвищення ефективності системи державного управління в країні. Наприклад, французький професор Ролан Драго говорить, що «... в певному розумінні адміністративна реформа – це міф. Адміністрація перебуває в стані постійної реформи, що є ознакою її здоров'я» [1, с. 72].

Аналогічною в науковому середовищі є й уява щодо цілей адміністративної реформи. Узагальнюючи результати досліджень різних авторів можна виокремити такі цілі адміністративних реформ: підвищення ефективності управлінської діяльності; упровадження в систему державного управління принципу конкуренції; децентралізація й деконцентрація в організації державного управління; перебудова механізмів прийняття управлінських рішень тощо. Установлено, що цілі адміністративної реформи багато в чому визначаються особливостями функціонування публічного управління в тій чи іншій країні. Для романо-германських країн під час формування цілей реформи важливе значення, зокрема, має забезпечення ефективної діяльності публічної адміністрації й участі структур громадянського суспільства в прийнятті управлінських рішень. Тоді як для країн Східної Європи й країн, що виникли на пострадянському просторі, метою адміністративної реформи швидше є викорінення адміністративно-командного

управління, що склалося на базі одержавленої економіки, й надмірність прямого втручання держави в економічну й соціальну сфери.

Мета статті. Метою публікації є компаративний аналіз процесів реформування місцевого управління в зарубіжних країнах. Для досягнення поставленої мети означені такі завдання: вивчити передумови адміністративних реформ у кількох країнах; розкрити сутність процесів реформування адміністративних систем; висвітлити результати реформування адміністративних систем.

Виклад основного матеріалу. Системи організації місцевої влади різних країн переживають період широкомасштабної реформи, що розпочалася в 70 – 80 рр. ХХ ст. Основними передумовами, що спонукали їх проведення, вважається насамперед велика кількість дрібних адміністративно-територіальних одиниць та їх незначна заселеність, які в сукупності (ураховуючи видатки на утримання управлінського апарату та його низьку віддачу) не сприяють ефективному економічному розвитку як на місцевому рівні, так і країни в цілому. З цього приводу в одній із доповідей американської президентської комісії з міжурядових зв'язків навіть сформульовано спеціальний термін – «парадокс числа», у зміст якого покладено буквально: «...так багато місцевих урядів, але не вистачає місцевого управління» [7]. Що дослівно означає відсутність для здійснення в малих адміністративно-територіальних одиницях ефективного управління належного кадрового потенціалу та необхідних ресурсів. Саме економіко-фінансові міркування були в основі реформування місцевого управління в більшості зарубіжних країн. Тут доречно уточнити понятійний аспект місцевого управління. У це поняття вкладається поєднання зусиль органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади з організації життєдіяльності на певній адміністративно-територіальній одиниці [2].

На прикладі окремих країн Європейського союзу, країн Східної і Центральної Європи можна розглянути мотиви, проаналізувати процеси й висвітлити результати реформування систем місцевого управління. Слід зазначити, що адміністративні реформи у розвинутих європейських країнах мають перманентний характер і здійснюються вже впродовж тривалого часу.

Донедавна Франція була державою з високим ступенем централізації місцевого управління. Воно проявлялося у розвинутій системі адміністративного контролю центру за органами місцевого управління, бюрократичної субординації, зі значною кількістю засобів регулювання суспільних і виробничих відносин (анулювання, схвалення, тимчасове припинення, заміщення, перегляд, відставка, розпуск тощо), які створювали систему жорсткого підпорядкування. Ключову роль у системі місцевого управління виконував префект, який призначався урядом. Поява цього інституту в адміністративному механізмі управління певною мірою обумовлювалась встановленням після Революції 1789 р. принципу єдиної і неподільної нації.

Подальше реформування адміністративної системи Франції було спрямоване на розвиток місцевого самоврядування – складової місцевого управління. Зокрема, у Конституцію 1958 р. вводиться розділ «Про місцеві колективи», який присвячується місцевому самоврядуванню. Згідно з цим розділом місцевими колективами Республіки є комуни, департаменти, заморські території. Усі інші місцеві колективи утворюються законом [4, ст. 72].

Наступні кроки в удосконаленні адміністративної системи Франції були націлені на децентралізацію системи державного управління. Проведені у 1982 р. заходи з децентралізації дали змогу розширити повноваження територіальних колективів, забезпечити їм велику самостійність у вирішенні справ на місцевому рівні, зберігши за центром достатньо сильні позиції. Так, Законом від 2 березня 1982 р. обумовлені такі основні заходи з децентралізації державного управління: регіони були трансформовані в адміністративно-територіальні одиниці з самоврядними повноваженнями; виконавчим органом департаменту як місцевого колективу перестав бути префект; ослаблена жорсткість центрального контролю за діяльністю місцевих органів управління.

Подальше здійснення адміністративної реформи Франції упродовж десятиліття відбувалось у контексті розвитку місцевого управління. Прийнятий ряд законів, зокрема, щодо розподілу компетенції між державою і територіальними колективами (1983 р.), розподілу джерел фінансування (1983 р.), законів «Про комуни» (1984 р.), «Про регіони» (1986 р.), «Про розвиток децентралізації» (1988 р.) та ін. Однак слід зазначити, що незважаючи на конкретні зусилля держави

в напрямі розширення повноважень органів місцевого управління, у Франції залишається одним із найбільш централізованих у Європі місцеве управління, а кількість адміністративно-територіальних одиниць базового рівня є дуже великою.

Реформування місцевого управління в країнах Центральної та Східної Європи відбувалось під впливом демократичних перетворень, зумовлених приведенням політичних систем цих країн до вимог інтеграції у Європейський союз, які насамперед обумовлювали створення самоврядних одиниць між центральними і місцевими рівнями управління.

У Польщі і Чехії виконання цих вимог відбувалося шляхом проведення децентралізації державного управління, деконцентрації місцевої виконавчої влади й регіоналізації територіального устрою держав. Саме ж реформування в обох країнах почалося зі зміни структури адміністративно-територіального поділу й розширення повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня [10].

У Польщі здійснено перехід до трирівневої структури адміністративно-територіального поділу. Його основні принципи закріплені Конституцією РП 1997 р. з подальшим законодавчим розвитком у 1998 р. [5]. Зміст трирівневої структури адміністративно-територіального поділу Польщі полягає в реалізації в місцевому управлінні принципу субсидіарності, згідно з яким основною одиницею місцевого самоврядування визначена гміна. Водночас вводиться додаткова адміністративно-територіальна одиниця – повіт [8, ст. 1]. Повноваження повіту визначені як публічні завдання, що виходять за межі можливостей гміни [3, ст. 4]. Ідеться про субсидіарність згідно з якою гміна здійснює повноваження щодо організації своєї життєдіяльності настільки, наскільки їй дозволяють її можливості. Усе, що вона не в змозі зробити, передається (підпадає) у компетенцію повіту. На це вказує й положення Конституції Польщі, де основною одиницею територіального самоврядування визначається тільки гміна. Інші ж учасники територіального самоврядування – воєводство і повіт – визначаються законами, що вказує на «загальнодозвільний» статус компетенції гміни і «спеціально дозвільний» інших одиниць територіального самоврядування. «... Гміна виконує всі завдання територіального самоврядування, що не застережені для інших одиниць територіального самоврядування» [3, ст. 164].

Дещо інші підходи до реформування місцевого управління вибрала Чехія. Вона, навпаки, відмовилася від трирівневої структури адміністративно-територіального устрою (муніципалітету, району, області) і повернулася до дворівневої. Таку саму структуру вибрала й Угорщина.

Існують міркування, що політика щодо реформування адміністративно-територіального устрою в Чехії обумовлювалася вимогами ЄС і його баченням регіонального розвитку. Слід також зазначити, що реформування місцевого управління в Чехії здійснювалось за фінансової підтримки ЄС і проводилось через агентства регіонального розвитку, які сповідують «місцевий егоїзм». Суть його полягає в конкуруванні територіальних громад та їх громадських інститутів у питаннях залучення інвестицій для соціально-економічного розвитку своєї адміністративно-територіальної одиниці.

Однією з найскладніших дилем реформування адміністративних систем у зазначених європейських країнах була необхідність формування сильної і здатної забезпечити ефективність соціально-економічного розвитку влади у центрі й розвитку інститутів громадянського суспільства на місцевому рівні. Слід зазначити, що саме розвиток інститутів громадянського суспільства, особливо самоврядних і самодостатніх територіальних колективів базового рівня, визначався як одна з основних цілей реформ, про що свідчать їх субсидіарні підходи.

У результаті проведених у Польщі й Чехії адміністративно-територіальних реформ відбулося формування місцевого управління, властивого для ЄС. У його основу, як уже зазначалось, покладений перерозподіл повноважень між центральними й самоврядними органами влади. До компетенції центральних урядів належать визначення стратегій розвитку держави й суспільства, зовнішня й оборонна політика, проблеми національної безпеки. Місцеві ж, переважно представницькі, органи наділені повноваженнями щодо організації життєдіяльності на місцевому рівні та функціями з децентралізації державного управління, деконцентрації місцевої виконавчої влади та формування демократичного ладу в суспільстві.

Повертаючись до співвідношення «величина-кількість» у реформуванні місцевого управління, ураховуючи досвід зарубіжних країн, можна стверджувати, що в сучасних умовах регулювання процесів суспільного розвитку оптимальним

виглядає така величина місцевої одиниці, яка спроможна забезпечити угамування насамперед усіх потреб свого населення, і може функціонувати як самодостатня територіальна громада.

Велика кількість адміністративно-територіальних одиниць є характерною для країн, у яких серед доміант суспільного розвитку превалює жорсткий контроль держави за місцевими колективами. Значна кількість і малі розміри громад не мають достатніх засобів для розвитку, що є сприятливою передумовою здійснення контролю над ними. Однак зростання самодостатності громади веде до меншої їх залежності від центрального уряду. Очевидним є те, що невелика кількість базових одиниць місцевого самоврядування сприяє розвитку громадянського суспільства. З огляду на це укрупнення базових одиниць місцевого самоврядування сприяє досягненню ними стану самодостатності, а отже, пришвидшує формування розвинутого громадянського суспільства.

Подані узагальнення підтверджує досвід адміністративного реформування в країнах Балтії, де одним із найважливіших чинників, що визначили перспективу й стратегію розвитку державного й муніципального управління, стало об'єднання Європи в межах ЄС. У цих країнах різні адміністративні системи під впливом зовнішніх чинників почали розвиватися в одному напрямі, і адміністрування здійснюється на основі загальних принципів, правил і норм. Як результат – зменшення кількості адміністративних одиниць, а отже, концентрація фінансових ресурсів, їх раціональне використання, підвищення ефективності місцевого управління на загал. Водночас наявність сукупності загальних напрямів в адміністративному реформуванні не виключає вибору кожною країною свого пріоритетного напрямку на тому або іншому етапі розвитку системи місцевого управління. Щодо укрупнення базових одиниць місцевого самоврядування, то слід зазначити, що у Франції кількість департаментів і комун не зменшується, а скоріше має тенденцію до зростання. Зараз кількість комун становить близько 50 тисяч. Причиною цьому є відмова Уряду від примусових методів злиття. Водночас питання укрупнення комун постійно виникає у французьких політичних колах і особливого загострення набуває в періоди кризового стану економічного розвитку країни [6]. Укрупнення базових одиниць місцевого самоврядування під час адміністративного реформування знаходить все більше розуміння серед країн

останньої хвилі інтеграції до ЄС. Зокрема Президент Румунії Траян Бесеску підтримує проекти адміністративно-територіальної реорганізації країни та виступає за укрупнення до 8 повітів країни. Нагадаємо, що сьогодні у Румунії існує 41 повіт. Президент стверджує, що не можна здійснити національний розвиток Румунії з малими за розміром адміністративно-територіальними одиницями, оскільки це сприяє розвитку корупції та неефективному використанню європейських коштів. Скорочення державних витрат і збільшення рівня освоєння коштів із фондів ЄС є, на думку президента, одним із головних пріоритетів у проведенні адміністративно-територіальної реформи [9].

Висновки. Реформування місцевого управління в країнах Центральної та Східної Європи відбувається під впливом регіональної політики ЄС, яка передбачає ослаблення впливу центральних урядів держав-членів Союзу і посилення розвитку процесів регіоналізації та позицій інститутів ЄС. Передумовами проведення адміністративних реформ у зарубіжних країнах є не однаковий, іноді низький рівень соціально-економічного розвитку окремих регіонів, недостатній рівень керованості ними, низькі темпи формування розвинутого громадянського суспільства, приведення систем місцевого управління до стандартів ЄС. Реформи переважно проводяться у два етапи. На першому – пріоритетним завданням є підвищення економічності управління за рахунок укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, а на другому – підвищення рівня самоврядування й участі громад в управлінні. Метою адміністративних реформ є організація в країні моделі управління з сильною центральною владою і самодостатніми базовими одиницями місцевого самоврядування.

Вибір пріоритетних напрямів у проведенні адміністративного реформування залежить від економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традицій кожної держави, розвиненості системи місцевого управління, жорсткості зв'язків між рівнями управління. Можна виокремити кілька загальних напрямів. Серед них: перегляд кількості й розмірів адміністративно-територіальних одиниць; перерозподіл функцій і повноважень між рівнями управління; професіоналізація служб місцевого управління.

Важливим для України є досвід укрупнення базових одиниць місцевого самоврядування. Він свідчить про те, що всі країни-реформатори здійснювали

укрупнення адміністративно-територіальних одиниць примусово. У результаті реформ місцевого управління в зарубіжних країнах відбувся перерозподіл повноважень на користь самоврядних інститутів, а отже, досягнуто децентралізації державного управління, деконцентрації місцевої виконавчої влади, розвитку інститутів громадянського суспільства, зростання рівня самодостатності адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

Список використаних джерел

1. **Административная** наука. Перевод с французского / Р. Драго ; под ред. Б. М. Лазарев ; пер. В. Л. Энтин. – М. : Прогресс, 1982. – 245 с.
2. **Бейко О. В.** Механізми удосконалення покращання управління на місцевому рівні та наближення до європейських стандартів управління / О. В. Бейко // Державне управління: теорія та практика. – 2005. – № 1. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/e-journals/dutp/2005-1.
3. **Конституція** Польщі. – Режим доступу : www.polska.ru/polska/polityka/uc/konstytucja.html.
4. **Конституція** Франції. – Режим доступу : www.vivovoco.rsl.ru/VV/LAW/FRANCE_W.HTM.
5. **Кулеша М.** Реформа публичной администрации в Польше (1989 – 1999 гг.). Идеи и люди / М. Кулеша. – Режим доступу : www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html.
6. **Локтев Д.** Кризис подталкивает Францию к территориальной реформе / Д. Локтев. – Режим доступу : www.dw-world.de/dw/article/0,,4075339,00.html.
7. **Основные** направления реформирования системы местной власти. «Парадокс числа». – Режим доступу : www.shishkin.isu.ru/library/nata.
8. **Про повітове** самоврядування. – Режим доступу : www.kijow.polemb.net/files/PDF/2011/Ustawa%20o%20samorzadzie%20powiatowym.
9. **Реформа** адміністративно-територіального устрою Румунії: за і проти. – Режим доступу : www.ns.rrr.ro/art.shtml?lang=12&sec=99&art=146012
10. **Сало И.** Как «перекраивали» Польшу и Чехию / И. Сало // День. – 2005. – № 128. – Режим доступу : www.day.kiev.ua/145365.