

ДОСВІД ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЙНИХ РЕФОРМ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Анализируются основные тенденции в осуществлении децентрализованных реформ в европейских странах; указаны главные ошибки, снижающие или препятствующие использованию этого опыта в украинских условиях.

Ключевые слова: децентрализация, централизация, местное самоуправление.

The author analyses the main tendencies of the decentralization reforms in the European countries. He defines the main mistakes, which decrease efficiency or put obstacles in the way of implementation this experience in Ukraine.

Key words: decentralization, centralization, local government.

Новітній етап розвитку місцевого самоврядування в Європі розпочався в 60-ті роки ХХ століття і характеризується проведенням важливих структурних, функціональних та організаційних реформ систем організації влади на місцях. Ці реформи стосуються різних територіальних рівнів управління, вони зачіпають відносини між місцевими та центральними органами влади, між різними рівнями місцевого управління та самоврядування. Досвід, накопичений цими країнами, може бути корисним для України, але в ході його використання слід уникнути цілої низки помилок.

Сучасні стратегії реформування місцевого самоврядування у Європі орієнтовані на децентралізаційні тенденції і мають на меті або ж підвищення ефективності діяльності, або ж розширення участі мешканців у вирішенні місцевих справ, або обидві ці цілі одночасно. Наприклад, концепція нового державного управління (НДУ, new public management) схильна до деполітизації діяльності державного управління і, таким чином, розраховує «на політичний і культурний простір для місцевого самоврядування як місцевої демократії»¹, роблячи в основному акцент на підвищенні ефективності. Але НДУ може також бути успішним інструментом для посилення ролі місцевих рад у стосунках з виконавчою владою, і таким чином збільшити демократичність місцевої політики².

Стратегії реформ місцевого самоврядування можуть бути поділені на дві категорії: зміни у місцевій адміністрації та політичні реформи. До першої категорії відносяться стратегії Нового державного управління, функціональні та адміністративно-територіальні реформи. Суть НДУ зводиться до підвищення ефективності послуг, які надаються органами місцевого самоврядування. З 1950-х років територіальна реорганізація мала місце у багатьох європейських країнах і була однією з перших реформ, спрямованих на підвищення ефективності діяльності місцевого самоврядування. Високоцентралізовані держави ввели у себе додатковий рівень управління для покращення координації діяльності між центральними і місцевими органами, в той час як слабо централізовані країни делегували більше повноважень нижчим рівням управління з метою оптимізації процесу надання послуг органами місцевого самоврядування. «В термінах загальної тенденції, основним лозунгом було те, що більшість Європи рухається вниз шля-

хом більшої децентралізації. Створення життєздатної місцевої демократії вважається нагальним в Іспанії та Португалії. Франція та Італія вжили децентралізаційних заходів. Скандинавські країни, маючи децентралізовану систему, запровадили експерименти з «вільними місцевими урядами», що мали на меті сприяти розвитку місцевій автономії та ініціативи³. Тобто процес територіальної реформи був досить тісно пов'язаний з реформами у функціональній сфері. Розподіл праці між різними урядовими агентствами зачепив не лише рівень відносин центр-периферія, але й периферія-ЄС.

В свою чергу політичні реформи передбачали інституційні зміни (ширше залучення громадян у місцеву політику, підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування, зокрема перехід до прямих виборів мера) та запровадження нових моделей участі громадян у вирішенні місцевих проблем (референдуми, зміни у виборчій системі, круглі столи, форуми, тощо).

Слід зазначити, що головною проблемою при проведенні реформ є проблема встановлення гармонійного співвідношення між процесами централізації та децентралізації, тобто, встановлення «глибини» децентралізації, яка б відповідала реальним соціально-економічним та політичним умовам конкретної країни.

Первинним осередком місцевого самоврядування в зарубіжних країнах виступають, як правило, міські і сільські комуни, які можуть іменуватися по-різному, а також значно відрізнятися один від одного розмірами території, чисельністю населення. В деяких країнах створюються невеликі самоврядні територіальні осередки, які не мають статусу муніципалітетів. Наприклад, в Іспанії налічується більше 3670 місцевих громад, розмір яких менше розміру комуни. Ініціатива щодо їх створіння виходить від зацікавленого населення або від муніципалітету, думка якого у будь-якому випадку повинна бути врахованою.

У Данії для визначення меж округів було проведено дослідження, яке представило торгові зони (44 зони); зони концентрації трудових ресурсів (123 «центри тяжіння»). Також було здійснено детальну оцінку «ефекту масштабу» для надання різних типів суспільних послуг. Відповідний закон затвердив принципи зміни муніципального поділу (округи охоплюють сільські муніципалітети і міста; одне місто – один муніципалітет, що мало на увазі забезпеченість міста територією для промислового та інших видів розвитку). Керуючись цими принципами і використовуючи результати ґрунтовних досліджень, датська Комісія по реформі місцевого самоврядування розробила пропозиції щодо створення округів, які були направлені для обговорення в муніципалітеті і затверджені центральною владою тільки після узгодження з тими, кому належало об'єднатися.

Радикальні заходи по зменшенню кількості комун були застосовані в останні десятиріччя в Швеції, Бельгії, Данії, ФРН та інших європейських країнах. Наприклад, в Швеції число комун було скорочено з 848 (1969 р.) до 288 (1995 р.), у Бельгії – з 2359 (1975 р.) до 589 (1988 р.).

Водночас чисельність низових самоврядних одиниць (комун) в країнах-членах Ради Європи ще залишається досить значною: у Франції – 36 757 (в 1851 році – 36 835 комун); ФРН – 8500; в Італії – 8090; Іспанії – 8056; Греції – 5750; Нідерландах – 714; Бельгії – 589; Фінляндії – 464; Португалії – 305. У більшості країн Ради Європи середня площа низових самоврядних одиниць (комун) становить від 10 до 40 кв. км., зокрема, у Франції – 15; Люксембурзі – 22; Греції – 23; ФРН – 29; Італії – 37; Бельгії – 52; Нідерландах – 57; Іспанії – 62; Данії – 141; Португалії – 310; Великій Британії – 505; Ірландії – 837.

Середня чисельність населення комун у цих країнах становить 5–7 тис. чоловік. В окремих країнах-членах Ради Європи значна питома вага малочисельних комун. Так, в Італії 8,1% комун мають чисельність менш ніж 500 чоловік, а 60 % – менш ніж 3 тис. чоловік. Тим часом існують і комуни-гіганти, наприклад Рим (2,8 млн. чол.).

Разом з тим, в Італії, відповідно до Закону про устрій місцевих автономій (1990 р.) нові комуни можуть створюватися за наявності не менше 10 тис. жителів, а провінції – 200 тис. жителів. Передбачаються суттєві фінансові стимули для об'єднання і подальшого злиття комун з населенням менше 5 тис. жителів або їх приєднання до більш великих комун.

Цілком розуміючи потребу в аналізі та застосуванні європейського досвіду в проведенні децентралізації влади та адміністративної реформи в Україні, необхідно вказати на низку можливих помилок, що різко знижують, а інколи унеможливають імплементацію європейського досвіду розвитку місцевого самоврядування в Україні.

1. Помилки ментальності. Ефективність використання міжнародного досвіду в Україні залежить від того, наскільки цей досвід вдається правильно зрозуміти. При інтерпретації зарубіжних моделей місцевого самоврядування важливо уникнути звичних українських стереотипів.

2. Термінологічні помилки інтерпретації. Неправомірним є ототожнення понять «місьцеве управління» і «місьцеве самоврядування». У багатьох країнах для організації управління територіями застосовують складні механізми, що поєднують органи державної адміністрації місцевого рівня (місцеві адміністрації) і органи, обрані населенням, тобто власне органи місцевого самоврядування. В Європі існують двох-, трьох-, чотириохланкові системи адміністративно-територіального устрою, що передбачають різне поєднання державних адміністрацій, у тому числі місцевого рівня, і самоврядування.

3. Термінологічні помилки перекладу. Складнощі перекладу з іноземних мов приводять до неправомірного ототожнення форм регулювання і контролю за діями місцевих адміністрацій з боку вищестоящих державних органів з державним регулюванням і контролем місцевого самоврядування.

4. Помилки хибного ототожнення. Досвід окремих країн ототожнюється з «європейським» або навіть «зарубіжним» досвідом в цілому. По ряду причин в Україні найбільш відомий досвід Німеччини, Франції і Польщі, який зовсім не домінує в Європі і більш того, не завжди є репрезентативним з точки зору розвитку місцевого самоврядування.

5. Помилка неврахування середовища. Увага акцентується на обмеженнях автономії місцевого самоврядування, при цьому не враховується загальний контекст наявності свободи підприємництва, розвинених ринкових механізмів, сильного громадянського суспільства тощо.

1. *Wollmann H.* Agenda setting in public sector reform policy in Germany: A divergent trajectory towards public sector modernisation? ISA conference Quebec, 2000. – P. 22.
2. *Marshall N., Sproats K.* Managing Democracy? Assessing some of the Outcomes of Australian Local Government Reform / In: Caulfield J., Larsen H. (eds). Local Government at the Millenium. – Opladen, 2002. – P. 45–61.
3. *Stoker G.* Introduction: Trends in European Local Government / In: Batley R., Stoker G. (Eds.): Local Government in Europe. Trends and Developments. – Houndmills, 1991. – P. 7.