

УДК [353:352](477)

Н. В. ДАНИК

м. Миколаїв

danik.natasha@mail.ru

ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЄВРОПІ

У статті проводиться дослідження досвіду функціонування й динаміки реформування публічної адміністрації і державно-територіального устрою розвинутих західноєвропейських демократій (Іспанії, Італії, ФРН, Франції, Швеції, Швейцарії) та постсоціалістичних держав Центрально-Східної Європи (Польщі, Чехії) в контексті суспільно-правових процесів деконцентрації та децентралізації влади, утвердження фінансової самостійності місцевого і регіонального самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, місцеве самоврядування, територіальний устрій.

Сучасні процеси розбудови громадянського суспільства і демократичної правової держави в Україні в умовах європейської інтеграції, наближення політико-правових систем базуються на загально визнаних демократичних цінностях, які формувались тисячоліттями, врахуванні сучасних інтересів держав, потреб територіальних громад. Їх метою і завданням є забезпечення сталого цивілізаційного розвитку світового співтовариства та його окремих регіонів, націй, народів. У цьому контексті місцеве самоврядування як один з демократичних інститутів постає як система організації публічної влади на місцях, якісно новий феномен, незважаючи на давні історичні традиції. У багатьох державах Європи відбувались, а в Україні тривали і на сьогодні активізуються реформи на принципах децентрації та децентралізації публічної влади, субсидіарності у наданні публічних послуг тощо.

Вітчизняна наука накопичила чималий доробок наукових досліджень у цій сфері. Зокрема, обстоювали ідеї місцевого самоврядування М. Грушевський, М. Драгоманов, В. Липинський, М. Міхновський, В. Винниченко, І. Франко, М. Туган-Барановський, О. Романович-Славатинський, М. Палієнко, Ю. Панейко, С. Подолинський, В. Целевич, М. Стахів та ін. Ще більше дослідників можна відзначити на сучасному етапі, які активно долучаються до наукових дискусій стосовно різноманітних аспектів теорії, історії, вивчення зарубіжної практики і міжнародних стандартів місцевого самоврядування. Не дивлячись на це, залиша-

ється ряд невизначених чи проблемних питань, що потребують належної уваги у межах цієї статті.

На сьогодні очевидно, що потреба у знаннях з децентралізації влади, протидії корупції, управління територіями та різних аспектів місцевого самоврядування є надзвичайно актуальною. Не менш важливим є те, що державні службовці, посадові особи місцевого самоврядування та депутати місцевих рад наголошують на прикладному характері знань, опануванні можливостями їх використання у повсякденній практиці. Це стало лейтмотивом при проведенні дослідження, результатом якого стало написання даної статті.

Метою написання наукової статті є необхідність вивчення і впорядкування знань та досвіду стосовно реформування місцевого самоврядування в Європі і проєкція певних розробок для української держави.

Доцільність запровадження регіонального самоврядування почали обґрунтовувати значно пізніше ніж місцеве самоврядування. До цього часу підходи до його сутності містять різні акценти та змістове навантаження, хоча можна виділити й узагальнюючі моменти, що й спробуємо зробити. З початку 60-х років ХХ століття більшість держав Європи прагнула реформувати власну систему публічного управління на місцях, найчастіше – задля «модернізації», що охоплювала безліч питань і тлумачилась по-різному в різних країнах [1].

Концепція модернізації ґрунтувалась на таких чотирьох принципах:

1) ефективність, яка в 60-х та 70-х роках сприймалася через призму наслідування в управлінні підходів приватного бізнесу, зокрема, велику увагу було приділено укрупненню територіальних одиниць з метою отримання ефекту масштабності при наданні послуг. У 80-х роках такий підхід, з огляду на відсутність гнучкості, диференціації і конкуренції, зазнає критики з боку «нового публічного управління»;

2) потреба у плануванні, розвитку інфраструктури та сприянні економічному розвитку. Тогочасне планування базувалося на використанні великих територіальних одиниць, які відповідали певним функціональним критеріям, – таких як економічні регіони, що включають в себе і міста, і прилеглі до них території. Економічний розвиток сприймався радше як спроможність до прийняття стратегічних рішень, водночас менше уваги приділялося питанням надання послуг. Цей процес супроводжувався витісненням традиційних місцевих політичних еліт, які були пов'язані із попередньою політикою розподілу, та їх заміною на нові еліти, які є прихильниками порядку денного розвитку і зростання;

3) демократизація та участь громадськості. Місцева демократія переживала не найкращі часи, пов'язані зі значним зниженням рівня участі громадян у виборах та домінуванні традиційних еліт. Дедалі частіше поставала потреба залучення громадян не лише до процесу голосування, але й до процесу планування та надання послуг;

4) позбавлення центрального уряду держави від надмірного політичного та адміністративного навантаження. Так, наприклад, французьку централізовану модель XIX століття змальовували як інсульт центрального уряду та параліч на периферії. Урядовці центрального рівня зрозуміли: надмірна централізованість та тотальний контроль можуть бути непродуктивними, бо це призводило б до перетягування дрібних місцевих проблем аж на міністерський рівень, а місцеві органи влади отримували можливість звинувачувати у всіх помилках лише центральний рівень і при цьому уникати відповідальності за прорахунки.

Отже, посилення регіонального самоврядування розглядається як один із шляхів до виконання поставлених завдань та вищої відповідальності місцевих посадовців за власні рішення. На жаль, ці принципи не завжди чітко сформульовані і не завжди відповідають один одному.

Управлінці (публічні службовці) надають перевагу ефективності, яка натомість постійно знаходиться у протистоянні із демократизацією і участю громадськості.

Урядовці (політики) надають перевагу участі громадян на етапі обговорення загальних питань політики, а не на етапі дрібних складових управління, які мають бути завершені за службовцями.

Місцеві ж органи влади переважно переймаються питаннями надання послуг, які завжди важливі для пересічних громадян, тож тут взагалі важко говорити про розмежування політики й управління. Практично весь час існувала суперечність між модернізацією та необхідністю для місцевих органів влади балансувати між відповідальністю за виконання національних пріоритетів і децентралізацією, яка надавала право приймати власні рішення щодо власних пріоритетів. Зазначені суперечності було приховано гаслами побудови «сильної» влади на регіональному та місцевому рівнях, однак незрозуміло, чи була то «сильна» влада для виконання своїх обов'язків, чи то «сильна» влада, яка може на рівних обговорювати і вирішувати питання із центральною владою [3].

У Західній Європі існує досить узагальнений підхід до нового регіоналізму, але його інституційна вираженість має значні відмінності навіть у межах однієї держави. Найслабшою формою є функціональний регіоналізм, де регіони виконують певні конкретні завдання і не мають певної регуляторної влади. Такою була ситуація у Франції, де регіони переважно відповідали за економічне планування та інвестиційні програми. В Англії функціональний регіоналізм сконцентрований довкола питань економічного розвитку і не призвів до обрання регіональних органів влади. Те ж саме можна сказати і про інші держави, де під тиском Європейської Комісії центральні уряди запровадили окремі механізми

регіонального планування та адміністрування коштів структурних фондів, але не бажають створювати потужні регіональні органи влади, бо вбачають у них конкурента у боротьбі за політичну владу.

Головними цілями політики Європейського Союзу (ЄС) від початку його створення були подолання нерівності у розвитку між різними регіонами ЄС, посилення збалансованого розвитку на всій території ЄС та забезпечення по-справжньому рівних можливостей для розвитку всіх регіонів. Базуючись на принципах солідарності та економічної і соціальної рівності, ЄС прагне досягти своїх цілей шляхом використання різноманітних фінансових інструментів, переважно через структурні фонди. Так, на період 2007–2015 років регіональна політика ЄС потенційно була другим найбільшим рядком у бюджеті спільноти (сума видатків складала 348 млрд євро)[4].

Головні завдання економічної і соціальної рівності в рамках ЄС сформульовані у прийнятому в 1986 році Єдиному Європейському Акті, а регіональна політика стала невід'ємною частиною Маастрихтської угоди (статті 158–162). Головними принципами єдиної регіональної політики ЄС є:

Принцип партнерства, за яким усі зацікавлені сторони будуть залучені як на стадії розробки, так і на стадії впровадження. Це передбачає співпрацю Європейської Комісії та органів влади національного, регіонального та місцевого рівнів, а також співпрацю із економічними і соціальними партнерами.

Принцип співфінансування, який передбачає, що кошти ЄС мають поєднуватися із власними коштами країн-членів, а не бути використаними замість коштів окремої держави.

Принцип субсидіарності, за яким всі заходи мають відбуватися на якомога нижчому рівні самоврядування. Інституції ЄС можуть втручатися лише у випадках, коли регіон чи країна-член ЄС неспроможні забезпечити ефективно і незалежно впровадження нової регіональної політики.

Принцип концентрації – передбачає, що кошти ЄС будуть спрямовані виключно на найважливіші напрями забезпечення соціально-економічної рівності в Європі, на регіони і

сектори, які перебувають у найменш розвинутому стані.

Принцип програмування, який передбачає наявність довготермінових політичних стратегій, спрямованих на системне вирішення конкретних проблем у певному регіоні, а не на впровадження окремих короткотермінових програм.

Принцип координації – ефективно використання коштів структурних фондів на пріоритетні напрями забезпечення соціально-економічної рівності в Європі. Цей принцип передбачає, що кошти структурних фондів надаються незначній кількості регіонів, які відібрані за певними чіткими критеріями [2, 50].

Єдина регіональна політика ЄС жодним чином не передбачає протистояння із національними регіональними стратегіями у кожній із держав-членів ЄС. Відповідно до принципу субсидіарності країни-члени є передусім відповідальними за реалізацію власних регіональних політик, спрямованих на вирішення проблем у своїх регіонах шляхом покращання інфраструктури та надання фінансової підтримки для інвестицій, які передбачають створення нових робочих місць. Проте єдина регіональна політика координує національні регіональні політичні стратегії, формулюючи головні напрями та встановлюючи певні принципи з метою уникнення конкуренції між країнами-членами за право отримати допомогу від ЄС. Вона координує також інші політичні програми ЄС та фінансові інструменти, щоб ті мали чіткий регіональний вектор і приділяли значну увагу регіонам, які цього найбільше потребують.

З цією метою в рамках Маастрихтської угоди передбачено створення Комітету регіонів, який має посилити роль регіональних органів влади в інституційній системі ЄС, відігравати важливу роль у прогнозуванні регіональних тенденцій та управлінні структурними інтервенціями ЄС. У теперішньому ЄС, де нерівномірність розподілу багатства між регіонами суттєво збільшилася, демократична легітимність та роль Комітету регіонів суттєво зросла. На відміну від інституту місцевого самоврядування, яке, ще у 1985 році отримало власну Європейську хартію (прийнята Конгресом Ради Європи), регіональне самовряду-

вання не має власної Хартії (проект даної Хартії розроблено у 1997 році). Європейська хартія місцевого самоврядування, яку було підписано і ратифіковано майже всіма країнами – членами Ради Європи, мала на меті насамперед чіткіше визначити та гарантувати автономію місцевих органів влади в їх стосунках із «вищим» рівнем влади. Ухвалення даного документа відповідало одній із двох головних місій Ради Європи, а саме – просуванню демократії та прав людини. На момент розробки Хартії Рада Європи менше переймалася питаннями участі громадян у регіональному і місцевому управлінні. Це пояснювалося тим, що місцеві органи публічної влади повинні бути достатньо сильними, щоб постійно відстоювати свою позицію у стосунках із центральним рівнем влади, а якщо такої спроможності в органів немає, то й активна участь громадян не сприятиме практичному здійсненню демократії. Таким чином, Хартія відображає реальне становище в країнах Західної Європи станом на середину 1980-х років. Відтоді значною мірою змінилося розуміння і сприйняття важливості участі громадян у роботі органів влади центрального, регіонального і місцевого рівнів. Крім того, роль органів влади зазнала серйозних змін під впливом політичних, соціальних та економічних перетворень, пов'язаних із глобалізацією і прискоренням процесу європейської інтеграції.

Сьогодні, з урахуванням глобальної фінансової кризи, ми перебуваємо на початку нового етапу змін ролі органів влади, які будуть, ймовірно, настільки ж радикальними, як і ті, які почалися в 1980 роках. За результатами Конференції європейських міністрів, які відповідають за місцеве і регіональне управління, що відбулася у Фінляндії у 2002 році, було прийнято Гельсінську декларацію [2].

Окремим важливим напрямом розвитку регіонального самоуправління є транскордонне співробітництво між регіонами. Ця концепція стала результатом розвитку попередніх підходів до співробітництва, які передбачали переважно лиш співпрацю прикордонних регіонів. За положеннями Європейської рамкової конвенції про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або органами влади, підписаної у м. Мадрид

(Іспанія) 21 травня 1980 року, транскордонне співробітництво розглядається «... як будь-які спільні дії, спрямовані на посилення та розвиток добросусідських відносин між територіальними громадами та органами влади двох або більше держав...». Європейська хартія прикордонних регіонів посилила саме роль регіонів як головних суб'єктів транскордонного співробітництва, рушійної сили економічного розвитку й усунення різниці у розвитку різних територій. Разом із тим було чітко визначено роль регіонів у покращанні інфраструктури, теле- і комунікаційних мереж, охороні довкілля, розвитку культури, переробці сміття та економіці в цілому.

Однією з форм транскордонного співробітництва є єврорегіони, які традиційно розглядаються як приклад співпраці, що не вимагає додаткових законодавчих регулювань чи владних інституцій, не має політичної влади, а обмежується в своїй роботі виключно повноваженнями місцевих та регіональних органів влади. Єврорегіони за відповідними характеристиками поділяються на такі групи: а) географічні; б) політичні; в) адміністративні.

На території Європи існує велика кількість різноманітних моделей і підходів до адміністративно-територіального устрою і територіального урядування – від створення повноцінних федерацій, таких як ФРН та Бельгія, через великі держави із розвинутою системою регіонального врядування, такі як Франція, Італія, Іспанія і Велика Британія, аж до малих унітарних держав, таких як Ірландія і Греція. Крім того, в Європі існують специфічні традиції державного будівництва, які впливають на траєкторію розвитку органів публічної адміністрації і системи урядування: (I) французька (наполеонівська) традиція, яка мала вплив на певну кількість країн у Європі (навіть на Нідерланди і Фінляндію), в тому числі в Південній, Східній та Центральній Європі; (II) німецька традиція, яка окрім власне Німеччини мала також вплив на Австрійську імперію (Австро-Угорщину); (III) скандинавська традиція, характерна для однорідних національних держав із високим ступенем децентралізації органів влади, однак які суворо дотримуються параметрів, що встановлені центральним урядом чи парламентом;

(IV) англійська традиція, яка базується на засадах сильного єдиного суспільства більше ніж на засадах сильної цілісної держави і має прагматичну політичну та адміністративну організацію.

Природно, що в країнах із різними традиціями органи влади і системи територіального урядування побудовані за різними принципами. Таке велике розмаїття підходів до територіального урядування в європейських державах значною мірою вплинуло на те, що місце регіональних і місцевих органів влади є специфічним у кожній із них. Це суттєво ускладнює, якщо не робить неможливою, розробку уніфікованих підходів до розвитку регіонального самоврядування в Європі [1].

Таким чином, можна дійти висновку про суттєві зміни в становищі регіональних органів влади розвинутих демократичних країн. Такі зміни є результатом більш широких змін у системі публічного управління загалом – від соціально орієнтованої «держави добробуту» до гібридної моделі, яка є сумішшю кейнсіанської економічної моделі та неоліберальної моделі публічного управління, приватизації та панування ринкових підходів. Таке поєд-

нання позначилося і на характері послуг, що надаються регіональними і місцевими органами влади та участі громадян у процесі прийняття рішень та наданні публічних послуг.

Тому перед науковцями різних галузей України, постають невідкладні завдання стосовно подальшого вивчення як теоретичних, історичних, так і порівняльних особливостей розвитку систем місцевого самоврядування, перспектив удосконалення та підвищення ефективності цього інституту з метою забезпечення гідного існування людини, суспільства і цілісності держави відповідно до наявних європейських демократичних цінностей і стандартів.

Список використаних джерел

1. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна: монографія / Н. В. Камінська. — К.: КНТ, 2014. — 414 с.
2. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: навчальний посібник / Н. В. Камінська. — К.: КНТ, 2010. — 232 с.
3. Місцеве самоврядування / [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zoda.gov.ua/article/1291>.
4. Ткачук А. Ф. Демократичні системи місцевого самоврядування та шляхи їх формування [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.pdp.org.ua/analytics/local-government/993>.

N. DANIK
Mykolaiv

FEATURES OF FORMATION OF LOCAL GOVERNMENT IN EUROPE

The article research experience of the functioning and dynamics of the reform of public administration and state-territorial structure of developed Western democracies (Spain, Italy, Germany, France, Sweden and Switzerland) and post-socialist countries of Central and Eastern Europe (Poland, Czech Republic) in the context social and legal processes of decentralization and deconcentration of power, strengthening the financial autonomy of local and regional authorities to ensure its effectiveness.

Key words: decentralization, local government, territorial structure.

Н. В. ДАНИК
Николаев

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОПЕ

В статье проводится исследование опыта функционирования и динамики реформирования публичной администрации и государственно-территориального устройства развитых западноевропейских демократий (например: Испании, Италии, ФРГ, Франции, Швеции, Швейцарии) и пост-социалистических государств Центральной и Восточной Европы (Польши, Чехии) в контексте общественно-правовых процессов децентрализации и децентрализации власти, утверждение финансовой самостоятельности местного и регионального самоуправления для обеспечения его эффективности.

Ключевые слова: децентрализация, местное самоуправление, территориальное устройство.

Стаття надійшла до редколегії 02.11.2015