

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 353:332.14

Олена БАБІНОВА

*Національна академія державного управління
при Президентові України*

СУЧАСНИЙ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглядаються регіональний розвиток та окремі аспекти територіального реформування в країнах Європи. Досліджується досвід європейських, зокрема унітарних країн, таких як Франція, що за своєю структурою, системою та формами управління близькі до відповідної системи України.

Ключові слова: місцеве та регіональне управління, регіоналізм, реформування територіального управління, територіальний розвиток, територіальна громада.

Елена Бабинова. Современный европейский опыт местного и регионального управления

Рассматриваются региональное развитие и отдельные аспекты территориального реформирования в странах Европы. Исследуется опыт европейских, в частности унитарных стран, таких как Франция, которые по своей структуре, системе и формам управления близки к соответствующей системе Украины.

Ключевые слова: местное и региональное управление, регионализм, реформирование территориального управления, территориальное развитие, территориальная община.

Olena Babinova. Modern European experience of local and regional government

The regional development and some aspects of territorial reformation in European countries are considered. The experience of unitary countries, like France, which are more close to Ukraine by their structure, system and forms of governance is investigating.

Key words: local and regional administration, regionalization, reformation of the territorial administration, territorial development, territorial community.

Необхідною умовою успішного реформування країни є вивчення та врахування досвіду інших держав. На сьогоднішній день значна кількість країн пострадянського простору перебуває на стадії подальшого вдосконалення системи управління, у тому числі територіального, а отже, врахування проблем та успіхів у формуванні системи територіального управління країн Західної Європи, особливо для тих держав, що прагнуть до європейської інтеграції, розглядається нами як важлива складова трансформаційних процесів.

Територіальний розвиток є одним з пріоритетних напрямів державної політики майже всіх розвинених країн світу. З перших кроків побудови незалежної української держави за приклад її адміністративно-територіального розвитку була взята Франція. Зазначалось, що ця країна має схожі розміри, ресурси, тому її досвід може бути взятий за основу територіального розвитку в Україні. Перші роки становлення нової незалежної України характеризувалися певним копіюванням французького досвіду, який не завжди був вдалим, але все таки це дозволило побудувати систему управління, що відповідає демократичним європейським нормам. Сьогодні, коли реформування продовжується й Україна шукає та намагається визначити подальші кроки свого розвитку, важливим є вивчення перешкод, з якими стикалась Франція, і заходів, що дозволили їй успішно вирішити значну кількість проблемних питань трансформаційного періоду. Особливого значення у зв'язку з цим набуває питання дослідження досвіду унітарних країн, якою є і Україна.

Дослідженню питань європейського досвіду місцевого та регіонального розвитку присвячені праці таких відомих вітчизняних науковців, як В. Бакуменко, З. Варналій, М. Долішній, В. Кампо, В. Куйбіда, В. Кравченко, В. Колтун, О. Лебединська, М. Пухтинський, О. Рудік, С. Сergyogin, Б. Суховірський, В. Удовиченко, Ю. Шаров та ін.

Актуальні питання регіонального розвитку України розвивають такі відомі представники харківської наукової школи, як О. Ю. Амосов, В. В. Говоруха, Ю. Г. Даник, Н. С. Фесенко, М. М. Колісник, А. О. Дегтяр, В. О. Євдокімов, О. В. Жадан, М. К. Коноваленко, В. В. Косенко, М. А. Латинін, В. В. Мамонова, В. М. Мартиненко, Н. С. Улановська, Т. Б. Хомуленко, О. К. Чаплигін, І. В. Шульга та ін.

Значний внесок у розвиток даної проблематики зробили такі відомі науковці дніпропетровської школи, як О. В. Антонова, Т. М. Брус, О. В. Воронкін, Л. Ф. Голоха, В. М. Дрешпак, О. П. Кокіц, Т. В. Маматова, К. М. Огданський, І. Е. Польська, В. І. Попруга, Л. Л. Прокопенко, В. Є. Романов, О. М. Рудік, Т. О. Савостенко, Д. В. Сухінін, О. В. Тинкован, А. О. Хмельников, І. А. Чикаренко, Ю. П. Шаров, І. Д. Шумляєва та ін.

Б. І. Суховірський порушує актуальні питання регіонального розвитку на основі досвіду розвинених країн світу з основним акцентом

на розвиток регіонального інвестування. Він справедливо наголошує на тому, що «актуальність дослідження регіональної стратегії України зумовлена сучасними тенденціями розвитку світової економіки» [5, с. 3] та підкреслює необхідність застосування світового досвіду. «Регіоналізм – це закономірний етап розвитку західноєвропейської цивілізації на шляху до побудови громадянського суспільства», – зазначає автор і чітко визначає *основний пріоритет регіональної політики* країн Західної Європи на сучасному етапі: «Пріоритет надається об'єднанню не національних держав, а громадянських суспільств, поетапному переходу від Європейського наднаціонального економічного, митного й валютного союзу до Європи регіонів. Таким чином, сутність регіоналізму полягає в інтеграції за формулою “Європа регіонів”» [5, с. 29].

На необхідності вивчення та застосування кращих практик світового, зокрема європейського досвіду у сфері регіонального розвитку наголошують і інші науковці. Так, автори методичних рекомендацій «Регіональне управління зовнішньоекономічною діяльністю в умовах інтеграції України в глобальний економічний простір» зазначають, що «для регіональних органів влади України важливо знаходити ефективні шляхи запозичення передового зарубіжного й вітчизняного досвіду та власної адаптації до нових потреб і вимог стосовно стимулювання розвитку зовнішньоекономічної діяльності» [4, с. 3].

Незважаючи на значну кількість наукових досліджень з питань світового досвіду регіонального розвитку, системне дослідження питань становлення та розвитку територіального управління в унітарних країнах, а також їх застосування в Україні потребує подальшої наукової розробки.

Метою статті є дослідження територіального управління та його структури в унітарних країнах, зокрема Франції, а також аналіз загальних європейських підходів до системи територіального управління.

Досвід країн Європи має важливе значення для України, враховуючи обраний нею курс на європейську інтеграцію. Важливим є дослідження структури, компетенції, фінансових аспектів діяльності територіальних громад країн Європи, порівняння їх з реаліями України та обрання найкращої для даної держави моделі територіального розвитку.

Оскільки Україна є унітарною державою, приклад розвитку інших унітарних держав також може стати корисним. Отже, далі вважаємо доцільним надати окремі приклади територіального розвитку інших країн Європи.

Проаналізуємо рівні територіальної організації та виявимо різницю між унітарними та федеральними країнами або країнами з регіональною автономією (таблиця).

Територіальне управління в країнах Європи

Рівні територіальної організації	Унітарні країни	Федеральні країни
3 рівні: комуна, департамент /провінція/, регіон або федеральне утворення	Франція, Польща	Німеччина, Бельгія, Іспанія, Італія
2 рівні: 1) комуна, провінція/ департамент/ округ/ графство 2) комуна, регіон або федеральне утворення	1) Хорватія, Греція, Угорщина, Ірландія, Латвія, Норвегія, Нідерланди, Польща (міста за статусом округів), Румунія; 2) Об'єднане королівство (Великобританія, Уельс), Швеція, Албанія, Данія (з 1 січня 2007 р.), Франція (Париж), Чеська Республіка, Сербія (воєводства), Словенія	1) немає; 2) Німеччина (міський округ), Австрія, Бельгія (Брюссель), Боснія і Герцеговина, Португалія (острівні регіони), Іспанія (автономні комуни однопровінційні), Об'єднане королівство (Шотландія, Північна Ірландія), Швейцарія
1 рівень: комуни та групи комун	Об'єднане королівство (Великобританія: одиничні ради та муніципальні округи), Болгарія, Кіпр, Естонія, Фінляндія, Ісландія, Литва, Мальта, Республіка Македонія, Монтенегро, Люксембург, Португалія (континентальна), Сербія, Словенія	Німеччина (Берлін, Бремен, Гамбург), Австрія (Відень)

Наведені дані яскраво демонструють ієрархію територіальної організації та наявність того, що вона не є однаковою на всій території країн. Роздрібнення на рівні комун не є притаманним для Франції, але це зустрічається в інших країнах (Австрія, Іспанія, Італія, Угорщина, Чеська Республіка, Словенія, Швейцарія, певні округи (lander) у Німеччині тощо). Міжмуніципальна, міжкомунальна кооперація є важливим засобом від територіального розділення. У законодавстві окремих країн така форма співпраці між територіальними громадами визначена окремим законодавством, зокрема в Німеччині, Угорщині та Італії.

У формальних країнах держава має значний вплив на територіальні громади проміжного рівня, оскільки це впливає з природи самої держави – регламентувати або контролювати діяльність територіальних громад нижчого рівня. В унітарних країнах, якою є Україна, навпаки, центральна влада зберігає за собою право регламентувати відносини між територіальними громадами всіх рівнів як-от провінційний, місцевий, регіональний тощо.

Існує кілька країн-винятків з вищезазначених правил: Нідерланди, де провінції здійснюють у певних сферах опіку над комунами; роль

координатора визначена за департаментами Румунії; певні регламентуючі права над органами територіального управління нижчого рівня мають і провінції Італії.

Комуни або органи місцевого самоврядування значної кількості країн мають основну, генеральну компетенцію, як це, зокрема, передбачено в Європейській Хартії місцевого самоврядування. Певним винятком з цих правил є такі європейські країни, як Португалія, Італія та Іспанія, де дане питання ще залишається дискусійним. У той самий час існує певна різниця в тому, що стосується компетенції органів місцевої влади проміжного рівня в унітарних та федеративних державах або країнах з чітко визначеною регіональною автономією. У федеративних державах регіональні органи влади беруть на себе значну частину функцій держави та тягнуть, таким чином, до виконання основної, загальної компетенції під контролем та в межах компетенції органів центральної влади. В унітарних країнах усе більше простежується тенденція до секторальної спеціалізації та розділення компетенції. Прикладами цього можуть бути такі країни, як Данія, Швеція, Нідерланди, Польща та Словенія, де все більше повноважень надається невеликим за розмірами територіальним громадам та невеликим містам (наприклад, округам – у Німеччині та Польщі, провінціям – в Угорщині та Іспанії). Простежується також поступове прагнення влади скасувати проміжний рівень (Англія).

Сьогодні стає зрозумілим, що децентралізація державного управління – вимога часу. Відповідні реформи були успішно проведені на лише у вищенаведених країнах Західної Європи, вони охопили й скандинавські країни та деякі південні країни Європи, такі як Португалія та Греція, в яких також було запроваджено регіональний рівень управління.

Основне реформування територіальних органів влади країн Західної Європи було проведено у 70-х рр. ХХ ст. Процеси регіоналізації були успішно реалізовані протягом 20 років.

Сьогодні почала розвиватись друга хвиля територіальних реформ. У північних країнах відбувається перегрупування територіальних громад. Так, у Данії у січні 2007 р. відбулось скорочення комун до 99, а 14 «amtskommuner» були замінені на 5 «regioner». Певні перегрупування відбулись і в Англії та Німеччині. У цілому спостерігаємо тенденцію до скорочення чисельності невеликих територіальних громад з метою їх укрупнення та об'єднання. Це також є актуальним і для України, оскільки уже декілька років обговорюється така можливість реформування.

Значна частина європейських країн здійснює певне реформування своїх систем територіального управління, але таке реформування не передбачає суттєвих фундаментальних змін систем у цілому, зокрема стосовно територіальних структур.

Для більш детального розгляду системи територіального управління в унітарних країнах, на наш погляд, слід узяти Францію, оскільки досвід цієї

країни використовувався з перших років незалежності України. Тоді зазначалось, що ця країна не лише унітарна, а й має схожі розміри та ресурси.

Формування ефективної та дійової системи територіального управління у Франції відбувалось протягом двох століть. Розпочавшись з декрету від 1789 р., воно набувало подальшого розвитку та зміцнення протягом усього періоду реформування, останнім кроком якого став закон від 13 серпня 2004 р. про місцеві свободи та обов'язки [8, с. 17 – 18]. Основними питаннями реформування були повноваження територіальних органів влади (громад або комун, департаментів та регіонів), взаємодія територіальних органів влади між собою під час надання послуг населенню, чітке конституційне забезпечення ефективного територіального управління.

Найбільш важливими та складними питаннями, вирішення яких сприяло становленню дійового територіального управління, були деконцентрація владних повноважень та децентралізація влади. *Деконцентрація влади* у Франції розглядається як передача, делегування владних повноважень органів державної влади центрального рівня таким самим органам, але на місцевому рівні, тобто місцевим державним адміністраціям. На відміну від деконцентрації, *децентралізація влади* розглядається як передача повноважень держави територіальним автономним громадам, тобто органам місцевого, а пізніше і регіонального самоврядування. Остаточо ці питання вирішили лише у 2003 р., коли була здійснена конституційна реформа, яка чітко визначила й закріпила перерозподіл владних повноважень та сферу компетенції територіальних громад. Цей процес не закінчено ще й сьогодні. Дискусії щодо повноважень територіальних громад Франції продовжуються і досі. Так, у 2010 р. у Франції пройшов цикл обговорень, наукових семінарів з питань більш чіткого розподілу повноважень на територіальному рівні. Це саме ті питання, які особливо гостро стоять на порядку денному територіального розвитку України. Таким чином, досвід Франції стає ще більш актуальним.

Діяльності територіальних громад присвячений 12-й розділ французької Конституції, в якому зазначається, що до територіальних громад Франції належать такі територіальні утворення, як комуна, департаменти та регіони, а також громади з особливим статусом та громади «d'outre-mer», тобто такі, що перебувають за межами країни [7, с. 151]. Заслужовує на увагу чіткість визначення повноважень усіх адміністративно-територіальних утворень, зокрема трьох основних з них – комун, департаментів та регіонів. Ураховуючи зазначене, вважаємо доцільним розглянути зазначені територіальні утворення та їх компетенцію більш детально.

Французька комуна як територіальне утворення. Датою створення комун вважають 14 грудня 1789 р., коли вийшов відповідний декрет. Комуна є найстарішим територіальним утворенням Франції. У

1884 р. вийшов закон, що впорядковував діяльність комун та їх компетенцію. Цей закон надавав комунам право самостійно вирішувати питання, що належать до їх компетенції. Така відносна автономія знайшла подальший розвиток та була посилена вже в наш час законом від 1982 р., що більш чітко визначив та закріпив питання децентралізації владних повноважень у країні. Французька комуна досить часто у практиці та нормативних документах називається муніципалітетом. Органами управління комуни є муніципальна рада та муніципальна виконавча влада, представником якої є мер. Муніципальна рада має загальну компетенцію, що закріплена законом ще в 1884 р., основними питаннями серед якої є голосування бюджету та питань, що стосуються сфери діяльності комуни, створення посад, прийняття різноманітних резолюцій та загальні питання адміністрування. Муніципальна рада збирається як мінімум один раз на 3 місяці за ініціативою мера, на вимогу представника держави – префекта або на вимогу частини самої муніципальної ради (третини від її складу в комунах з населенням понад 3 500 мешканців та половини в комунах з меншою кількістю населення).

Участь у засіданнях муніципальної ради є обов'язковою для її членів. Відсутність без поважних причин автоматично призводить до відставки депутата після проголошеного відповідного рішення адміністративного суду.

Муніципальна рада керується рядом нормативних актів, основним з яких є закон від 1992 р. Цей закон передбачає розробку та створення внутрішніх розпорядків діяльності муніципальних рад. Слід зазначити, що всі нормативно-правові акти, що регулюють діяльність територіальних громад у Франції, об'єднані у відповідному кодексі законів, що значно спрощує внесення поправок до існуючих та розробку нових, а також їх застосування. Він має назву «Загальний кодекс територіальних громад» [6].

У «Загальному кодексі територіальних громад» Франції чітко прописані не тільки функції та повноваження мера, а й заходи щодо нього, якщо він некваліфіковано або неякісно виконує свої функції. У цілому до сфери комунальної або муніципальної компетенції належать 3 основних групи питань. Це дошкільна та шкільна освіта, соціальні питання та соціальний захист населення, а також містобудування й муніципальна економіка.

Важливим питанням для розвитку будь-якої територіальної громади є її можливість містобудування та власного визначення відповідних потреб і напрямів розвитку шляхом будівництва. Муніципалітети Франції ще в 1983 р. отримали ексклюзивне право на таку діяльність. Кожний муніципалітет або комуна мають свій місцевий план містобудування та розвитку (plan local d'urbanism – PLU), що визначає та закріплює норми будівництва й реконструкції будівель. Таким чином, дана сфера була цілком віддана муніципалітетам, але державний контроль як обов'язкова

норма звичайно залишився. Місцевий економічний розвиток Франції також є завданням місцевої влади. Комуни розробляють власні плани економічного розвитку, які потім самі й реалізують. Законодавство також захищає свободу підприємництва та виробництва та заохочує громадську ініціативу в цьому питанні в тих аспектах, які навіть не відобразились у затвердженому плані муніципалітету. У національному законодавстві комуна визнана основним суб'єктом економічного розвитку даних територій.

Департамент як територіальне утворення проміжного рівня між комуною та регіоном. Департаментом у Франції є територіальне утворення, яке визначається як основний адміністративний округ держави починаючи з 22 березня 1790 р., що був закріплений відповідним декретом. Законом від 10 серпня 1871 р. його статус був більш чітко визначений, а подальше його впорядкування відбулось століттям пізніше. Департамент як територіальне утворення являє собою об'єднання територіальних громад, яке керується обраною асамблеєю – генеральною радою, що обирається загальними виборами [8, с. 93].

Повноваження французького департаменту як територіального утворення обумовлені солідарністю між усіма територіальними громадами. Незважаючи на принцип чітко визначеної спеціалізації та компетенції громад, визначений у законі щодо децентралізації територіального управління від 1983 р., та в більш пізньому законі від 1995 р., діяльність департаменту є багатофункціональною з досить широкою компетенцією. У той самий час її можна чітко поділити на соціальну, освітню та транспортну функції. Соціальна сфера діяльності департаменту чітко визначена вищезазначеним законом від 1983 р., в якому зазначається, що департамент відповідає за соціальні виплати та соціальне забезпечення. Більш чіткі норми та напрями діяльності департаменту щодо соціальних питань відобразились у пізніших нормативних та підзаконних актах. Основними законами, що регламентують відповідну діяльність департаментів, є закони від 1 грудня 1988 р., 10 липня 1989 р. та 18 грудня 2003 р.

Важливим напрямом діяльності департаментів є освіта, але якщо у випадку з муніципалітетами – це початкова або начальна освіта, то до відповідальності департаментів належать освітні заклади наступного рівня – коледжі. Окрема важлива сфера повноважень департаменту – транспорт. Третину всього бюджету департаменти мають витратити на забезпечення власної території, важливою складовою якої є транспорт. Усі транспортні шляхи сполучення, розташовані на території департаменту, перебувають під його юрисдикцією, за що влада департаменту несе безпосередню відповідальність. Також до часткової компетенції департаментів належать дороги національного значення.

Регіон – найбільше територіальне утворення Франції: повноваження, компетенція та роль у системі територіального

управління. Регіональна громада є наймолодшим територіальним утворенням у Франції. Спочатку на рівні регіону була утворена структура, яка являла собою префектуру регіонального рівня та комісію економічного регіонального розвитку (*conference regionale administrative*). Лише відповідним законом від 5 липня 1972 р. регіон був визначений як адміністративний та політичний територіальний орган. Більш чітко повноваження регіону як територіального утворення були визначені в 1980 р. у законі щодо децентралізації територіального управління.

На особливу увагу заслуговує структура, що займається соціально-економічним розвитком регіону – «Економічна та соціальна регіональна рада» (ЕСРР), яка є спадкоємицею вищезгаданої комісії економічного регіонального розвитку, що була створена відповідно до декретів 1964 р. Сучасна структура – економічна та соціальна регіональна рада – підпорядковується національній раді з економічних та соціальних питань. Склад економічної та соціальної регіональної ради визначається законом від 5 липня 1972 р. та декретом від 11 жовтня 1982 р., що був прийнятий відповідно до закону щодо децентралізації від 2 березня 1982 р. Усю структуру даної ради умовно можна поділити на 4 частини: представники громадських неприбуткових організацій (35 %), представники профспілкових об'єднань (35 %), представники різноманітних асоціацій (25 %) та фахівці з чітко визначеної проблематики (5 %) [10, с. 97]. Основна місія економічної та соціальної регіональної ради чітко визначена в законі від 6 січня 1986 р., в якому зазначено, що ЕСРР виконує консультативну місію при політичних структурах регіону (ст. 14). У цілому ж сфера діяльності регіону досить широка, але в той самий час вона чітко окреслена та визначена цілим рядом нормативних актів, зокрема законами від 1982 р. та 1995 р.

Отже, основною ознакою територіального управління Франції є чіткий розподіл повноважень між усіма суб'єктами господарювання. Саме в цьому контексті французький досвід може бути вкрай корисним для України, основною проблемою територіального управління якої є відсутність чіткого розподілу функцій та повноважень територіальних органів влади.

Досвід унітарних країн Європи свідчить про те, що найбільш ефективно територіальне управління здійснюється тоді, коли території (регіони, місцеві громади тощо) мають широкі, а в деяких випадках виключні повноваження щодо територіального розвитку, але здійснюють їх вони в межах загальнодержавної політики та національного законодавства. Саме досягнення такого підходу в Україні забезпечить ефективне виконання органами місцевої влади своїх функцій і повноважень та слугуватиме сталому регіональному розвитку в країні.

Здійснюючи реформу територіального управління в Україні, необхідно насамперед визначити, яку систему та яку структуру

територіальних органів влади Україна обирає для себе. У цьому контексті досвід країн Європи, що вже пройшли цей шлях, має суттєве значення, він повинен бути обов'язково врахований.

Таким чином, подальші наукові дослідження слід спрямувати на більш чітке визначення конкретних практик світового досвіду, що має бути реалізований в Україні, а також на напрями, шляхи, механізми та інструменти його впровадження.

Список використаних джерел

1. **Актуальні** проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні: колект. моногр. / В. О. Антоненко, М. О. Баймуратов, О. В. Батанов [та ін.] ; за ред. В. В. Кравченка [та ін.]. – К. : Атіка, 2007. – 864 с.
2. **Нова** державна регіональна політика в Україні / [Куйбіда В. С., Іщенко О. М., Ткачук А. Ф. та ін.]. – К. : Крамар, 2009. – 232 с.
3. **Прокопенко Л. Л.** Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції : наук. розробка / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва. – К. : НАДУ, 2008. – 44 с.
4. **Регіональне** управління зовнішньоекономічною діяльністю в умовах інтеграції України в глобальний економічний простір : метод. рек. / О. О. Труш, В. В. Говоруха, С. В. Белан [та ін.] ; за заг. ред. О. О. Труша. – К. : НАДУ, 2010. – 36 с.
5. **Суховірський Б. І.** Регіональна стратегія економічного розвитку України (теоретичні та прикладні основи геоeкономіки) : монографія / Б. І. Суховірський. – К. : КНЕУ, 2000. – 154 с.
6. **Code** general des collectivites territoriales. – Mode acces : www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070633&dateTexte=20100318.
7. **Constitution** de la France du 4 octobre 1958 / Memento des institutitons politiques francaises / E. Vital-Durand // Hachette Livre. – 5^e ed. – 2007. – P. 134 – 156.
8. **Vital-Durand E.** Memento des institutitons politiques francaises / Emmanuel Vital-Durand // Hachette Livre. – 5^e ed. – P., 2007. – 157 p.

Надійшла до редколегії 18.04.12