

Розділ 2

Реформування місцевого самоврядування в Центральній та Східній Європі: уроки для України

2.1. Концептуальні засади та особливості реалізації реформи місцевого самоврядування в країнах Центральної та Східної Європи

З урахуванням євроінтеграційної перспективи розвитку України становить інтерес напрацьований досвід реформування системи місцевого самоврядування країн ЦСЄ, зокрема в тих із них, в яких адміністративна реформа проводилася одночасно з підготовкою до вступу в ЄС (зокрема Польщі, Угорщині, Чехії, Словаччині) і була підпорядкована з тими чи іншими особливостями вимогами членства в зазначеній спільноті.

Аналіз досвіду реформування місцевого самоврядування в посттоталітарних країнах ЦСЄ дає змогу:

- розкрити шляхом порівняльного аналізу основні тенденції та закономірності цього складного і суперечливого діалектичного процесу;
- усвідомити суть і шляхи подолання опору старої монопольної системи та нових перешкод, які виникли в процесі реформування і суттєво стримували цей процес;
- глибше осмислити власні проблеми, які постають перед Україною в процесі трансформаційних змін, спираючись на досвід країн ЦСЄ, і визначити найбільш дієві й ефективні способи їх практичного вирішення;
- визначити можливість і доцільність адаптації цього досвіду в ході реформування системи місцевого самоврядування в Україні.

Виходячи зі специфіки кожної країни, йдеться не про механічне перенесення моделей реформування системи місцевого самоврядування, а про творче використання сукупності аспектів та закономірностей адміністративного реформування в країнах ЦСЄ, які можуть бути адаптовані до українських умов, а також про врахування проблем і помилок, що існували в підготовці і проведенні реформ, з метою їх уникнення в Україні.

Мета, основні напрями, вибір шляху реформування

На відміну від країн Заходу в країнах ЦСЄ реформи місцевого самоврядування розпочалися тільки після демократичних перетворень, що відбулися на рубежі 90-х рр. ХХ ст., та були, передусім, спрямовані на демонтаж тоталітарного політичного режиму. Вже на початку політичної та економічної трансформації 1989-1990 рр. для більшості країн ЦСЄ стало очевидним, що системні зміни залишаться неефективними, поки не буде здійснено децентралізацію влади і не створено інститути та структури автономного місцевого самоврядування. Основними напрямками реформ у цих країнах, на думку англійського вченого Т.Верхейна, стали:

- визначення оптимальної кількості самоврядних одиниць;
- розподіл функцій між центром і органами місцевого самоврядування;
- розподіл власності між рівнями управління;
- досягнення рівноваги між незалежністю місцевих органів влади й потребою в централізованому контролі за бюджетними надходженнями;
- чіткий розподіл повноважень між місцевими державними адміністраціями та місцевими органами самоврядування;
- пошук нової владної рівноваги між центральною владою та органами місцевого самоврядування [11, с. 194].

Тому, на думку польських дослідників Й.Регульської та Є.Регульського, реформи місцевого самоврядування в посттоталітарних країнах сприяли здійсненню трансформації принаймні у п'яти сферах:

- *політичний* - через запровадження вільних виборів до органів місцевого самоврядування та відхід від політичної монополії;
- *системний* - через конституційні гарантії законодавчої автономії органів місцевого самоврядування;
- *економічний* - через перехід від централізованої системи управління та планової економіки до системи, основою якої є ринок;
- *адміністративний* - через скасування керованих з центру рад і делегування низки обов'язків центральної адміністрації органам місцевого самоврядування;
- *громадянський* - через започаткування відбудови громадянського суспільства, основою якого є активна участь громадян у прийнятті рішень та вільне вираження своїх поглядів, включаючи право не погоджуватися" [129, с. 2].

Реформа розглядалася як спосіб створення нових політичних та економічних умов для місцевих громад, як шлях до звільнення від політичної монополії й обмеження особистих свобод, як прояв звільнення від соціалістичної спадщини та прагнення посткомуністичних країн відродити свою ідентичність.

Хоча загальні мотиви реформування в різних країнах ЦСЄ здаються подібними, самі моделі трансформації та способи їх реалізації досить різняться. Відмінності коріняться в різній структурі політичних та економічних сил та історико-культурних особливостей кожної країни.

На початку “перехідного періоду” півтора десятиріч тому політичні еліти нових демократій країн ЦСЄ опинилися перед нелегким вибором варіанта розвитку подій: оголосити місцеві вибори, а систему реформувати та запровадити пізніше, чи спочатку здійснити законодавчі зміни, а вже потім оголосити вибори?

Восени 1989 р. таке стратегічне питання постало і перед Польщею. Уповноважений з проведення реформи місцевого самоврядування в уряді Т.Мазовецького (1989-1990 рр.), співзасновник та Президент Фундації розвитку місцевої демократії в Польщі Єжи Регульський пригадує: “Вибір, без сумніву, був нелегким. Перший варіант був бажаним з політичної точки зору, оскільки громадськість вимагала негайних кадрових змін, зокрема щодо головних місцевих начальників, які вважалися символом комуністичної влади. Крім того, з різних куточків країни надходили сигнали про те, що номенклатура почала висуватися на пости, які дозволили б їй згодом взяти під контроль місцеву економіку. З іншого боку, введення у стару структуру людей, які не мали ні досвіду, ні знань про функціонування демократичних інститутів, неминуче призвело б до подальшого послаблення цих структур і створення додаткових перешкод для майбутніх реформ. Попри потужний спротив, було вирішено спочатку змінити законодавство, і лише потім провести місцеві вибори. Тепер, у ретроспективі, зрозуміло, що в разі прийняття протилежного рішення реформа мала б ще менші шанси для впровадження [129, с. 3].

Водночас багато країн ЦСЄ, в тому числі й Україна, пішли іншим шляхом. Спочатку вони обрали органи місцевої влади, а вже потім приступили до реформування системи. У результаті це призвело до уповільнення реформ. Проте більшість країн регіону просто не мала іншої альтернативи. Виняток становила лише Угорщина, де низку економічних реформ було проведено вже у 1980-х рр. і, яка виявилася готовою відповісти на цей виклик [15, с. 64].

Старі монополії та нові бар'єри на шляху реформування місцевої влади

Для успіху реформ місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ передусім необхідно було “зруйнувати п'ять могутніх монополій, на яких трималася комуністична система”:

- *політичну монополію*, основою якої була однопартійність влади;
- *державна монополія* в усіх сферах громадського життя, тобто принцип однорідності державної влади;
- *монополію централізованого контролю за громадськими фінансами*;
- *монополію державної власності*;
- *монополію централізованого громадського управління* [129, с. 3].

У зв'язку з різним рівнем монополізації суспільного життя стартові умови для реформування та масштаб реформ у кожній з країн регіону виявилися неоднаковими. Тому шляхи до децентралізації вони вибрали різні.

Руйнування політичної монополії відбулося з 1989 по 1992 рр., коли майже всі країни ЦСЄ і низки республік колишнього СРСР (Латвія, Литва, Естонія та Україна) провели перші демократичні вибори до місцевих органів влади. У Польщі ці вибори передували вільним парламентським виборам, в Україні відбулися одночасно з ними, в інших країнах були проведені після виборів до парламенту.

Перемогу на цих виборах здобули демократичні сили, альтернативні діючим центральним урядам. Останні вжили рішучих заходів щодо збереження політичної влади на центральному рівні. У Хорватії, а пізніше в Югославії, уряди навіть відмовилися визнати результати виборів і передати владу законно обраному місцевому керівництву (1996 р.). Це ставило під загрозу не лише реформу місцевого самоврядування, а й успіх адміністративних реформ у цілому. Саме тому Парламентська Асамблея Ради Європи навіть позитивне вирішення цього питання поставила умовою прийняття Хорватії до цієї організації [152].

Руйнування принципу однорідності влади в державі відбулося шляхом передачі конституційно визначених самоврядних повноважень від центральної влади місцевій. У Польщі це було здійснено шляхом прийняття поправки до чинної Конституції, в Болгарії та Румунії - через прийняття (ухвалення) нової конституції.

Конституційне право місцевої влади було визнане практично в усіх країнах регіону, хоча й з різними застереженнями. Однорідність влади було скасовано, державну монополію знищено, сферу справ

місцевого значення виключено з юрисдикції центрального уряду і передано до компетенції місцевої влади. Винятком є лише Білорусь, де конституція визначає подвійну роль місцевих і регіональних органів влади.

Але уряди країн ЦСЄ й далі обмежують автономність самоврядування. Так, у Конституції Румунії 1991 р. йдеться не так про місцеве самоврядування, як про місцеві органи державного управління. Уряд навіть залишає за собою право розпустити місцеву раду (розд. 2, ст. 111) [144, с. 148].

Сильний спротив у майже всіх країнах регіону, що розглядається, викликали й плани створення другого, регіонального рівня самоврядування. Лише восени 1997 р. окружний рівень було запроваджено у Чехії, а влітку 1998 р. аналогічну реформу проведено у Польщі [3, с. 5]. Це не викликає подиву, адже створення самоврядних регіонів є серйозною загрозою владі центральної адміністрації, оскільки значна частина бюджетних коштів передається регіонам, а обрані регіональні представники спільно з керівниками місцевого рівня утворюють новий осередок консолідованої політичної влади, здатний чинити потужний тиск на центр.

Руйнування монополії централізованого контролю за місцевими фінансами в країнах ЦСЄ стало найбільшою проблемою децентралізації. Небажання центральної влади ділитися своїми фіскальними повноваженнями перетворилося на типове явище в регіоні. Хоча в багатьох країнах було розроблено критерії розрахунку центральних субсидій місцевій владі і тим самим суттєво обмежено свавілля чиновників центральної адміністрації, справжньої фіскальної автономії органи місцевого самоврядування так і не отримали. Навпаки, спостерігалася протилежна тенденція. Намагаючись покращити свою бюджетну ситуацію, центральні уряди почали передавати все більше своїх зобов'язань місцевим урядам, не надаючи при цьому достатніх коштів для їх виконання. Як наслідок місцеві органи влади часто змушені були виконувати нові зобов'язання за рахунок інших потреб громади. Це підірвало довіру суспільства до ідеї самоврядування і навіть створювало громадську підтримку для збереження центральної бюрократії.

Питання недостатньої фінансової незалежності органів місцевого самоврядування набуло такого резонансу, що в жовтні 1996 р. з цього приводу в Лісабоні було проведено спеціальну конференцію міністрів країн-членів Ради Європи. У Європейській хартії місцевого самоврядування, ратифікованій майже всіма європейськими державами, чітко вказується, що "кількість фінансових ресурсів місцевих громад має бути пропорційною кількості зобов'язань та повноважень, переданих їм Конституцією або законом" (ст. 9). У цій самій

статті далі йдеться про те, що “принаймні частина фінансових ресурсів місцевих громад має забезпечуватися місцевими податками та зборами, ставки яких визначаються громадами в межах чинного законодавства” [23]. Але ця норма майже повністю ігнорується. Уряди та парламенти не готові відмовитися від своєї монополії у визначенні зобов’язань громадян і прагнуть зберегти у якомога повнішій формі централізовану систему бюджетного планування та управління. Так, у Чехії значну частку муніципальних бюджетів становлять субсидії та дотації міністерства фінансів, а центральні та окружні адміністрації наділені правом здійснювати контроль за використанням цих коштів. У Румунії субсидії центру фінансують майже 85% місцевих витрат [129, с. 6]. Часто місцевій владі не дозволяється визначати ставки податків, оскільки це право є прерогативою національних законодавчих органів (Литва, Македонія, Польща, Словенія). Зрештою, це призводить до обмеження можливостей місцевої влади вирішувати локальні питання.

У цілому знищення монополій, що слугували опорою соціалізму, та визнання соціального, економічного та політичного плюралізму означало рішучий поворот від тоталітаризму, сприяло утвердженню основ реального місцевого самоврядування. Водночас скасування старих монополій спричинило сильний спротив у всіх країнах регіону. Небажання центральних інституцій втратити владу виявилось у їх діях, спрямованих на гальмування децентралізації. Зазначене зумовлює необхідність уважно й неупереджено проаналізувати досвід реформ місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ протягом останніх років з метою глибшого осмислення власних проблем трансформаційного періоду, визначення дієвих способів їх практичного вирішення.

2.2. Використання досвіду країн Центральної та Східної Європи у процесі розбудови місцевого самоврядування в Україні

Подальше реформування системи місцевого самоврядування в Україні має відбуватися в процесі адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях, реалізації Програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування, трансформації адміністративно-територіального устрою, здійснення державної регіональної політики. Саме такий підхід передбачають розроблені експертально матеріали Державної стратегії управління місцевим та регіональним розвитком (далі - Стратегія) з пакетом законодавчих пропозицій. Головна їх ідея полягає в тому, щоб радикально змінити чинну модель терито-

ріальної організації влади, привести їх у відповідність з європейськими засадами і світовими стандартами шляхом перерозподілу владних повноважень на користь місцевого самоврядування [19; 20].

Якщо розглядати запропонований проект Стратегії кризів призмю досвіду країн ЦСЄ, то легко переконатися, що цей досвід може бути корисним з погляду як визначення найважливіших концептуальних питань удосконалення влади на місцевому і регіональному рівнях, так і практичного вирішення актуальних проблем подальшого розвитку місцевого самоврядування та його державної підтримки в Україні.

Концептуальні засади реформування системи місцевого самоврядування

Досвід реформування системи місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ концептуально:

- ◆ допомагає визначити найбільш прийнятну для України концепцію організації влади. Аналіз державницької, громадської парадигм місцевого самоврядування, їх поширених модифікацій та інших концепцій організації влади на місцях дають змогу трактувати державне і самоврядне управління як нерозривну діалектичну єдність процесу управління громадськими (публічними) справами. Приклад країн ЦСЄ дає змогу дійти висновку, що найбільш актуальною для України як у теоретичному, так і в практичному плані є так звана громадсько-державницька парадигма місцевого самоврядування, як не протиставляє, а поєднує в собі державні і самоврядні засади й регулює їх відношення;

- ◆ переконує на прикладі взаємодії різних гілок влади та органів місцевого самоврядування Угорщини, Чехії та Польщі в доцільності вибору в межах державницької парадигми місцевого самоврядування моделі “спільної участі у вирішенні завдань”, яка передбачає співпрацю уряду й регіонів у розробці державної регіональної політики та базується на принципах балансу інтересів і паритетності у прийнятті рішень [38, с. 125];

- ◆ вказує на необхідність створення з метою забезпечення дієвого державного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, зв'язків організаційного, координаційного та методичного характеру єдиного централізованого органу виконавчої влади, такого як Державний комітет з питань регіональної політики та місцевого самоврядування, на який буде покладено завдання реалізації державної регіональної політики, програми державної підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, підтримки й розвитку муніци-

пальної інфраструктури [42]. (У Польщі функцію загальної реалізації та координації політики регіонального розвитку покладено на Урядовий комітет Ради міністрів з питань регіональної політики та збалансованого розвитку. В Угорщині ці функції виконує парламентський секретаріат з питань державного управління і регіональної політики адміністрації прем'єр-міністра);

♦ вимагає розроблення й прийняття науково обгрунтованої, дієвої Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком, забезпечення комплексного, узгодженого характеру реформування органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади у поєднанні з основними напрямками політичної, адміністративно-територіальної, податкової та інших галузевих реформ. Характерними прикладами для України щодо цього можуть бути прийнята у Польщі наприкінці 2000 р. Національна стратегія регіонального розвитку країни на 2001-2006 рр., а також Концепція реформ публічного управління Чеської Республіки, схвалена урядом у 1999 р. [48; 150];

♦ рекомендує виробити вітчизняними інтелектуальними та політичними силами єдину інтегративну державну ідеологію місцевого та регіонального розвитку як основу діяльності управлінців-практиків. У країнах ЦСЄ адміністративна реформа була підпорядкована вимогам критеріїв членства в ЄС. Для України, яка прагне до тісної інтеграції з європейською спільнотою, орієнтиром у процесі створення сучасної, ефективної, демократичної системи місцевого розвитку теж має стати Європейська хартія місцевого самоврядування [23];

♦ акцентує увагу на необхідності в процесі реформування політичної системи України врахувати історичні моделі її розвитку, розуміти історичні межі застосування тих чи інших європейської моделі політичної системи та місцевого самоврядування. Очевидно, що перехід місцевого самоврядування в Україні до європейської моделі відбувається в Україні інакше, ніж у країнах ЦСЄ. Там після ліквідації тоталітарної системи місцевого самоврядування розвивається відповідно до класичної “консервативної” моделі. В Україні ж місцевого самоврядування ще до переходу до “консервативної” моделі змушене було з огляду на історичні обставини випробувати три додаткові перехідні моделі місцевого самоврядування: “радянську”, “національного відродження” та традиційну “національну”. Як наслідок трансформування місцевого самоврядування в Україні має свої особливості, які не можна ігнорувати.

По-перше, український досвід формування перехідних моделей місцевого самоврядування засвідчує можливість поєднання елементів старої “радянської” та нової “національної” моделей самоврядування.

По-друге, в Україні відбувається трансформація нової муніципальної системи з чіткою політичною орієнтацією на європейські моделі.

По-третє, існують фактичні труднощі щодо запровадження європейської моделі місцевого самоврядування. Це пов'язано, наприклад, з порівняно низькою оплатою праці, передусім керівників органів місцевого самоврядування, нерозмежованістю об'єктів державної та муніципальної власності, недостатнім рівнем політичної і правової культури громадян тощо" [40, с. 43].

Практичний досвід реформування: суть, значення, шляхи впровадження

Нагромаджений досвід реформування системи місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ може бути корисним з практичного погляду в процесі реалізації базових положень Концепції адміністративної реформи в Україні. Проілюструємо це конкретними прикладами.

1. Концепція адміністративної реформи в Україні передбачає *законодавче забезпечення* існуючої системи місцевого самоврядування, напрацювання пакету законодавчих актів щодо реформування органів управління на місцевому та регіональному рівнях. Приклад Угорщини та Польщі переконливо свідчить, що успіх реформування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить від створення для місцевого і регіонального розвитку законодавчого поля, впровадження ринкової ідеології нових Земельного, Цивільного, Господарського, Податкового кодексів, наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів.

Показовим у цьому плані є досвід етапу "великого правового врегулювання" в Угорщині, коли за дуже короткий час (1989-1991 рр.) було скасовано численні закони та підзаконні акти, що забезпечували централізоване ієрархічне управління місцевими справами через радянську систему, і розпочато створення нової законодавчої бази місцевого самоврядування, прийнято Закон LXV про місцеве самоврядування, який мав на меті досягнення реальної місцевої автономії і базувався на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування [147].

Значний інтерес становить зміст пакету законів 1990-1997 рр., розроблених і прийнятих угорським парламентом, які сформували достатню законодавчу базу для функціонування в Угорщині нової системи місцевого самоврядування на засадах автономії (законодавчі акти про вибори органів місцевого самоврядування, про місцеві податки, про розмежування повноважень, яким визначено сферу компетенції і завдання органів управління на кожному рівні, про регіональний розвиток і регіональне управління та ін.) [146].

Актуальним не лише для фахівців у галузі державного управління, а й для управлінців-практиків може стати також опрацювання законів, які стали основоположними для здійснення реформи місцевого самоврядування в Польщі: “Про гмінне самоврядування” (1990 р.), “Про повітове самоврядування” (1998 р.), “Про воєводське самоврядування” (1998 р.), “Про громадське самоврядування” (1998 р.), а також Закону “Про сектори урядової адміністрації” (1997 р.), в якому визначено основні принципи взаємовідносин місцевого самоврядування й урядової адміністрації [3].

Перебіг процесу реформування місцевого самоврядування в Польщі в 1990-1999 рр. свідчить про виважений, комплексний та системний підхід урядів і парламенту на основі досягнення компромісу всіх політичних сил до розвитку законодавства про місцеве самоврядування. Водночас приклад Словаччини, де за останнє десятиріччя відбулося сім змін уряду і кожен з них на власний розсуд реорганізував місцеве самоврядування, показує, наскільки цей процес може бути складним і залежати від стану політичного життя країни [151].

Аналіз законодавчого забезпечення реформування системи місцевого самоврядування в Угорщині, Польщі та Словаччині показує, що подальший розвиток законодавчої бази місцевого самоврядування в Україні має спрямовуватися на створення правових гарантій його забезпечення (саме про це і йшлося на спеціальних парламентських слуханнях у квітні 2003 р. [56]).

Адже, незважаючи на вагомий позитивний конституційний досягнення щодо місцевого самоврядування, не всі її положення конституції спрямовані на розвиток системи місцевого самоврядування. Насамперед це стосується конституційних принципів стосовно адміністративно-територіального устрою, статусу територіальних громад, регіонального рівня місцевого самоврядування. Щодо цього Конституція України вступає в колізію з положеннями Європейської хартії місцевого самоврядування. До того ж законодавство про місцеве самоврядування розвивається суперечливо і не має системного, комплексного характеру. Проект державної програми законодавчого забезпечення місцевого самоврядування так і не було доведено до кондиції.

І хоча, як свідчить “Інформація про стан реалізації Постанови Верховної Ради України від 5 червня 2003 р. “Про рекомендації парламентських слухань про законодавчі аспекти регіональної політики та місцевого самоврядування”, в напрямі реалізації державної політики та муніципальної реформи з метою адаптації українського законодавства до норм і стандартів ЄС, зроблено вже чимало, але ще більше належить зробити [39]. Так, першочерговими завданнями вважаються:

- прийняття нової редакції Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”;
- прийняття Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування;
- кодифікація законодавства про місцеве самоврядування.

2. У Концепції адміністративної реформи в Україні наголошується на тому, що однією з найактуальніших проблем подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні є *проведення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях організації влади*. “Вже 13 років поспіль в країні відбувається перманентне реформування центрального рівня влади, від чого страждають, насамперед, територіальні громади та місцеве самоврядування. Проте досвід наших західних сусідів, тієї самої Польщі, свідчить, що державотворення має йти знизу, зі створення відповідних фінансово-економічних умов для реального розвитку базового рівня місцевого самоврядування (в Польщі - гмін, у нас - територіальних громад). Тому політичну, конституційну реформу слід перенести на рівень регіонів, місцевого самоврядування з метою зміцнення його правових, фінансових, економічних основ”, - стверджує голова Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України М.Пухтинський [128, с. 29].

Мається на увазі трансформація територіальної організації влади на засадах децентралізації державного управління, впровадження в його практику принципів субсидіарності, повсюдності місцевого самоврядування, формування європейської філософії адміністративного устрою, в основу якої покладено ідею базової адміністративно-територіальної одиниці. Політичне кредо ЄС “від Європи держав до Європи регіонів” має в наших умовах перетворитися на парадигму “становлення справжнього місцевого самоврядування - гарантія подальшого розвитку незалежної України”.

Зіставляючи досвід країн ЦСЄ з вітчизняними реаліями, можна чітко визначити актуальні проблеми подальшого розвитку місцевого самоврядування та його державної підтримки в Україні, які потребують невідкладного вирішення. До них слід віднести:

- ◆ У напрямі здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях організації влади:
 - розмежування функцій і повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
 - стратегічне планування розвитку територій;
 - удосконалення системи управління місцевого і регіонального розвитку;

- удосконалення статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня, місцевих державних адміністрацій.
- ◆ У напрямі здійснення реформи адміністративно-територіального устрою:
 - удосконалення системи адміністративно-територіального устрою;
 - уточнення статусу низової адміністративно-територіальної одиниці;
 - проведення комплексу земельних кадастрових робіт;
 - визначення кордонів адміністративно-територіальних одиниць;
 - прийняття Закону “Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою”.

Очевидно, що Україні потрібна нова модель управління в регіоні, що базується на оптимальному співвідношенні децентралізації і централізації влади, балансі загальнодержавних інтересів з інтересами населення регіонів та територіальних громад, визнанні й реалізації взаємної вигоди й інтересів, ефективному розвитку державного управління й місцевого самоврядування, можливості забезпечити єдність державної влади і самостійність територіальних громад вирішенні питань місцевого значення. Приклад Польщі, Угорщини, Чехії та Словаччини свідчить, що в сучасних умовах на регіональному рівні необхідне запровадження механізмів партнерських відносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування з передачею на регіональний рівень відповідних фінансових ресурсів [3; 15; 58; 150; 151].

Розв’язання цієї проблеми має принципове значення не тільки в процесі реформування української державності, а й в інтегруванні України до ЄС. Досвід Угорщини і Польщі переконує: без вирішення цих нагальних завдань не можна сподіватися на дотримання принципу субсидіарності у взаємодії державних органів влади й органів місцевого самоврядування регіонального рівня [15; 141].

3. У Концепції адміністративної реформи в Україні особлива увага акцентується на необхідності *вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою* України. Щодо цього варто взяти до уваги аргументи, які висували вчені Польщі на підтримку децентралізації в їх країні:

- централізоване управління всім тим, що залишається “державним” і не перейшло до відання органів самоврядування, зокрема лікарнями, середніми школами, дорогами, державною промисловістю, сільськогосподарською власністю державного казначейства і т.ін. - все більше ускладнюється або взагалі унеможлиблюється. Органи

місцевого самоврядування можуть виконувати координаційні функції значно краще, ніж центральні;

- досвід самоврядування гмін свідчить про підвищення ефективності управління державними справами після передачі їх до відань органів самоврядування;

- органи самоврядування на рівні регіону можуть взяти на себе завдання, які не в змозі виконати держава: поширювати інформацію про регіон, підтримувати комерційну інфраструктуру, центри обміну технологіями, налагоджувати контакти із зарубіжними партнерами і т.ін.;

- лише регіональні органи самоврядування можуть розробити стратегію розвитку регіону, яка буде представлена на суд громадськості під час виборів до органів самоврядування;

- лише великі регіони здатні взяти на себе ці повноваження й успішно їх виконувати [14, с. 20].

У процесі реформування адміністративно-територіального устрою та відповідних змін у системі місцевого самоврядування Україні варто скористатися досвідом Угорщини, де згідно з Конституцією 1989 р. було змінено адміністративно-територіальний устрій, запроваджено дворівневу систему місцевого самоврядування, що включає органи місцевого самоврядування населених пунктів (муніципалітетів) та округів [145], а також Чеської республіки, де з 2002 р. запроваджено регіональний рівень управління, що відповідає вимогам класифікації територіального устрою Євростату [155].

Актуальним для України є запровадження реального місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях з відповідними інститутами. У цьому плані корисним є досвід угорців, поляків та чехів [3; 15; 150].

4. Одним з базових положень Концепції адміністративної реформи в Україні є вимога становлення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування, реформування бюджетної системи України. Досвід країн ЦСЄ зі зміцнення *фінансово-економічних основ місцевого самоврядування* переконує в необхідності:

- вдосконалення положень Бюджетного кодексу України в частині “формульного підходу”, міжбюджетних відносин на рівні району, міст районного значення, селищ і сіл;

- визначення правового статусу комунальної власності, об’єктів спільної власності територіальних громад;

- здійснення реформи житлово-комунального господарства [129, с. 5-6].

5. Концепція адміністративної реформи в Україні спрямована на пошук *нових механізмів взаємодії* між ЦОВВ та органами місцевого самоврядування. Щодо цього показовим є досвід створення цен-

тралізованих асоціацій муніципалітетів, що існують у Болгарії, Латвії та Словаччині. Вони діють як своєрідні “міністерства” муніципалітетів, що подають пропозиції та справляють у певних межах вплив на складання державного бюджету і розподіл коштів [158].

6. Важливим для України стосовно реалізації положень Концепції адміністративної реформи є вивчення і впровадження досвіду країн ЦСЄ стосовно оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади. Муніципальні програми оцінки ефективності та її критерії, які впроваджуються в Угорщині, Польщі, Чехії, Словаччині, Латвії і Литві, дають можливість муніципалітетам порівняти свою роботу з іншими, допомагають у виборі пріоритетів, заохочують інновації, а головне, забезпечують реалізацію основного принципу функціонування органів місцевого самоврядування - прозорості їх діяльності. На жаль, в Україні використання цього принципу ще є значною мірою декларативним [132, с. 329-341].

7. Концепція адміністративної реформи вказує на необхідність налагодження співробітництва органів місцевого самоврядування з неурядовими організаціями як дійового механізму залучення громадян до розв'язання проблем місцевого та регіонального розвитку. З цього погляду для України становить інтерес, досвід впровадження Програми кооперації між урядом та неурядовим неприбутковим сектором і заснування урядового офісу кооперації з неурядовими громадськими організаціями в Хорватії та розробленої і прийнятої на загальнодержавному рівні Концепції розвитку громадянського суспільства Естонії [136, с. 240-241].

Повчальним для України з огляду на схожість проблем, які розглянуті далі інституції мають вирішувати в рамках адміністративної реформи, є досвід функціонування в Польщі, Румунії, Болгарії, Угорщині, Чехії, Латвії та Естонії агентств регіонального розвитку (АРР) щодо пошуку власних моделей діяльності інститутів підтримки розвитку територій. Так, у Польщі більшість АРР, створених з ініціативи органів місцевого самоврядування на рівні воєводств, функціонують самостійно, без іноземної підтримки, надаючи платні послуги бізнес-структурам та органам місцевого самоврядування, розпоряджаючись наданою державою власністю [148, с. 113-114].

В Естонії з 1997 р. функціонує Національне агентство регіонального розвитку, яке активно взаємодіє з 17 бізнес-консультативними центрами, що виконують функції інфраструктурної мережі з підтримки проектів регіональних програм розвитку та акумуляції коштів для їх реалізації [41, с. 8]. Юридичною формою функціонування АРР у Болгарії та Угорщині є неприбуткові фонди, у Чехії - комерційне підприємство, у Латвії - неприбуткова організація [54, с. 119].

Приклад країн ЦСЄ свідчить, що найбільш ефективно влада взаємодіє з громадськістю на місцевому рівні [137, с. 67]. На жаль, в Україні не всі органи місцевого самоврядування міст, сіл і селищ використовують можливості, надані для цього чинним законодавством. В основному це пояснюється такими причинами:

- небажанням органів влади та їх представників стати більш відкритими для населення, співпрацювати з ним;

- відсутністю законодавчого зобов'язання (а не можливості) органів влади вирішувати спільно з громадськістю всі важливі питання, що виникають;

- побоюванням з боку влади, що громадськість через свою участь уповільнить процес прийняття рішень;

- необізнаністю громадськості, відсутністю у більшості населення конкретних знань про діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, їх обов'язків перед громадою, своїх прав та знання законодавства взагалі.

Якщо в країнах ЦСЄ саме інформація є основою взаємодії владно-громадського секторів та участі громадян в управлінні, то серед повноважень, покладених на органи місцевого самоврядування вітчизняним законодавством, навіть не згадується про надання інформаційних послуг [142, с. 5-6].

8. Винятково важливе значення має вимога Концепції адміністративної реформи щодо теоретико-методологічного обґрунтування та практичного запровадження в Україні освітньої й наукової галузі “Державне управління” як дієвого фактора науково-освітнього й кадрового забезпечення місцевого самоврядування в умовах трансформації українського суспільства. Адже, як зазначив Г.Атаманчук, “сучасне світове знання пропонує чимало варіантів, методів, підходів і технологій вирішення різних виробничих, соціальних, екологічних та інших проблем, що хвилюють народи. Але все впирається у вибір того, що прийнято в системі конкретних умов, факторів, ресурсів і навичок діяльності. Висловлюючись мовою діалектики, йдеться про те, як типове застосувати до часом унікального функціонування тих чи інших суб'єктів і об'єктів управління. Не можна десь щось побачити, взяти, привести й упровадити в себе... Використання світового досвіду й відкрита взаємодія з іншими народами припускає розвинути й самостійну національну наукову думку” [10, с. 9].

Проведений аналіз дає підстави зробити такі висновки.

1. Вивчення процесів реформування системи місцевого самоврядування в країнах ЦСЄ на рубежі ХХ-ХХІ ст. з метою адаптації кращого зарубіжного досвіду в Україні, стає одним з найактуальні-

ших завдань науковців - фахівців у галузі державного управління й управлінців-практиків різного рангу. Адже цей досвід:

- дає загальне уявлення про перебіг процесу реформування системи місцевого самоврядування в посттоталітарних країнах;
- виявляє особливості досвіду окремих країн (Польща, Угорщина, Чехія та ін.);
- дає змогу ознайомитися з конкретними практичними прикладами вирішення проблем, які сприятимуть удосконаленню системи місцевого самоврядування;
- спонукає до впровадження отриманого досвіду і знань у практику реформування системи місцевого самоврядування в процесі проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні.

2. Нагромаджений і перевірений часом практичний досвід реформування системи місцевого самоврядування в країн ЦСЄ особливо важливий у контексті:

- законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування;
- здійснення адміністративної реформи на місцевому та регіональному рівнях;
- реформування адміністративно-територіального устрою;
- зміцнення фінансово-економічних основ місцевого самоврядування;
- наукового, освітнього, інформаційного забезпечення розвитку місцевого самоврядування;
- підтримки та координації діяльності суб'єктів муніципального руху, зокрема, асоціацій органів місцевого самоврядування, громадських організацій та об'єднань у сфері місцевого та регіонального розвитку.

3. Кінцевою метою реформування організації влади на місцевому і регіональному рівні з урахуванням досвіду країн ЦСЄ мають стати:

- формування сучасної системи місцевого самоврядування;
- запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади й місцевого самоврядування як публічної діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг;
- організація на нових засадах служби в органах місцевого самоврядування, створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів системи місцевого самоврядування;
- запровадження раціонального адміністративно-територіального устрою;
- утвердження курсу на євроінтеграцію і входження в перспективі до адміністративного простору ЄС.