

Козюра І.

д.держ.упр., ВНЗ Укоопспілки

«Полтавський університет економіки і торгівлі»

РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: РЕТРОСПЕКТИВНИЙ ПОГЛЯД

LOCAL GOVERNMENT REFORMING IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION: A RETROSPECTIVE VIEW

Анотація. В статті подано ретроспективний погляд на процеси реформування місцевого самоврядування наприкінці ХХ ст. – початку ХХІ ст. у контексті європейської інтеграції. Розкрито основні напрями, методи та досягнення реформування місцевого самоврядування на прикладі країн Центральної і Східної Європи та інших розвинених країн. Їх досвід є корисним у плані визначення найважливіших концептуальних питань удосконалення влади на місцевому і регіональному рівнях, трансформації територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, впровадження в практику європейських принципів, таких як субсидіарності, практичного вирішення актуальних питань подальшого розвитку місцевого самоврядування та його державної підтримки в Україні.

Ключові слова: реформування, регіональне управління, місцеве самоврядування, децентралізація, європейська інтеграція, європейські принципи, Центрально-Східна Європа.

Summary. The paper deals with a retrospective view on the processes of reforming local government at the end of 20th – early years of the 21st centuries in the context of European integration. The main directions, methods and achievements of regional and local government reforming are disclosed on the example of the countries of Central and Eastern Europe and other developed European countries. Their experience is useful in terms of identifying the most important conceptual issues of improving local and regional authorities, transforming the territorial organization of authority in Ukraine based on the principles of decentralization; the implementation of the European principles such as subsidiarity; solution of topical issues of further development of local government in Ukraine and its state support.

Keywords: reforming, regional government, local government, decentralization, European integration, European principles, Central and Eastern Europe.

Європейська інтеграція – фактор, що найбільш повною мірою сприяє внутрішнім реформам, зміцненню демократії, верховенства права, громадянського суспільства, посиленню місцевого самоврядування. Реформування місцевого самоврядування в Україні на засадах трансформації діючої традиціоналістської моделі в класичну європейську ліберально-демократичну модель вимагає, як вважають провідні науковці в галузі державного управління та управлінці-практики, закладення до фундаменту нової системи організації влади на місцевому та регіональному рівнях таких принципів, як:

- розбудова справжньої демократичної, правової, соціальної держави України не згори, як це робилося досі, а знизу, від громадян, від територіальної громади, регіональних спільнот;
- піднесення до реальної спроможності здійснення права на місцеве самоврядування територіальних громад;
- перехід до нової європейської комунальної моделі місцевого самоврядування із широким використанням статутного права;
- зміна алгоритму законодавчого забезпечення місцевого самоврядування і територіальної організації влади загалом [1, с.6].

Така логіка законодавчого забезпечення місцевого і регіонального розвитку дозволяє створити комплексну правову систему визначення адміністративно-територіального устрою на його основних рівнях. Вона дає також змогу чітко розмежувати повноваження органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, втілити в практику місцевого самоврядування основні принципи Європейської хартії місцевого самоврядування щодо його організаційної, правової, матеріально-фінансової самостійності [2, с.20-21].

Аналіз, вивчення й осмислення досвіду реформування місцевого самоврядування в країнах Центральної і Східної Європи дає змогу:

- шляхом порівняльного аналізу розкрити основні тенденції та закономірності цього складного процесу;
- допомагає ознайомитися з конкретними прикладами практичного вирішення проблем, які виникають у процесі реформування;
- глибше осмислити власні проблеми, з якими зіштовхується Україна в ході трансформаційних змін, і визначити найбільш дієві й ефективні способи їх розв'язання;
- визначитися в можливості й доцільності адаптації цього досвіду в Україні.

Досвід Польщі та Угорщини переконливо свідчить, що успіх реформування системи місцевого самоврядування значною мірою залежить від створення для місцевого і регіонального розвитку *сприятливого законодавчого поля*, впровадження ринкової ідеології нових Земельного, Цивільного, Господарського, Податкового кодексів, забезпечення наближення вітчизняного законодавства до європейських стандартів.

Показовим у цьому плані є досвід етапу “великого правового врегулювання” в Угорщині, коли за дуже короткий період часу (1989-1991 рр.) було скасовано велику кількість законів та підзаконних актів, що забезпечували централізоване ієрархічне управління місцевими справами через радянську систему, і розпочато творення нової законодавчої бази місцевого самоврядування, прийнято Закон LXV про місцеве самоврядування, який мав на меті досягнення реальної місцевої автономії і засновувався на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування [3].

Значний інтерес становить зміст пакету законів 1990-1997 рр., розроблених і прийнятих угорським парламентом, які створили достатню

законодавчу базу для функціонування в Угорщині нової системи місцевого самоврядування на засадах автономії (Закон LIXV про вибори органів місцевого самоврядування, Закон С 1990 про місцеві податки, Закон ХХ 191 про розмежування повноважень, яким визначено сферу компетенції і завдання органів управління на кожному рівні, Закон ХХІ про регіональний розвиток і регіональне управління та ін.) [7].

Цікавим і корисним для фахівців стало опрацювання нормативно-правових актів, які стали основоположними для здійснення реформи місцевого самоврядування в Республіці Польща: “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.), який визначив основні принципи взаємовідносин місцевого самоврядування й урядової адміністрації [5].

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 відбувалися часті зміни уряду, і кожен з них на власний розсуд займався реорганізацією місцевого самоврядування, показує, наскільки цей процес може бути непростим і залежним від стану політичного життя країни [6].

Аналіз законодавчого забезпечення реформування системи місцевого самоврядування в Угорщині, Польщі та Словаччині переконує в тому, що подальший розвиток законодавчої бази місцевого самоврядування в Україні повинен спрямовуватися на створення правових гарантій його забезпечення (зокрема, про це і йшла мова на спеціальних парламентських слуханнях [7]).

При обґрунтуванні необхідності й актуальності *вдосконалення системи адміністративно-територіального устрою* України слід узяти до уваги аргументи, які висувалися вченими Польщі на підтримку децентралізації в їх країні:

- централізоване управління всім тим, що продовжує все залишатися “державним” і не перейшло до відання органів самоврядування, зокрема, лікарнями, середніми школами, дорогами, державною промисловістю, сільськогосподарською власністю державного казначейства і т.п. – стає все важчим, якщо і взагалі можливим. Органи місцевого самоврядування можуть виконувати координаційні функції значно краще, ніж центральні органи;

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

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

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

- лише великі регіони здатні взяти на себе ці повноваження й успішно впоратися з ними” [8, с. 20].

При практичному вирішенні питання реформування адміністративно-територіального устрою та відповідних змін у системі місцевого самоврядування для України вартим уваги є досвід Угорщини, де відповідно до Конституції 1989 р. було змінено адміністративно-територіальний устрій країни запроваджено дворівневу систему місцевого самоврядування, що

включає органи місцевого самоврядування населених пунктів (муніципалітетів) та округів [9], а також Чеської республіки, де з 2002 р. було запроваджено регіональний рівень управління, що відповідає вимогам класифікації територіального устрою Євростату [10].

Запровадженню реального місцевого самоврядування на районному й обласному рівнях з відповідними інститутами сприятиме врахування угорського, польського, чеського досвіду [11-13].

Показовим для України є і досвід створення нових *механізмів взаємодії* між центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування за допомогою централізованих 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 [14].

Важливим моментом для України є вивчення і впровадження досвіду країн Центральної та Східної Європи у проведенні *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. Можемо констатувати, що в Україні використання даного принципу носило значною мірою декларативний характер [18].

В плані налагодження співробітництва органів місцевого самоврядування з неурядовими організаціями як дійового механізму залучення громадян до розв’язання проблем місцевого та регіонального розвитку цікавими для України є напрацювання, нагромаджені у Хорватії та Естонії [19, с. 241]

Досвід країн Центральної та Східної Європи переконує в необхідності трансформації 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 закладається ідея базової адміністративно-територіальної одиниці; визначає парадигму становлення та розвитку місцевого самоврядування як гарантії подальшого розвитку незалежної України.

Бажання України інтегруватися в Європу, відкритість української державності Заходу передбачає адекватну поведінку європейських демократичних країн. А це в свою чергу потребує вирішення життєво важливих завдань не лише в Україні, а й всередині Європейського Союзу. Як зазначав В. Гавел, це зводиться до наступного:

- Європа має допомогти новій українській демократії стати органічною частиною континенту, підпорядкованого ідеям поглиблення і розширення громадянського суспільства. Чим різноманітнішими та взаємопов'язанішими ставатимуть громадські структури, тим краще нова демократія буде пристосована до членства в ЄС, тим стабільнішою буде її державність;

- Європа має заохочувати нову демократію стосовно передачі функцій різних завдань самокерованим органам, неурядовим і громадським організаціям. Чим нижчий рівень, на якому будуть виконуватися ці завдання, тим прозорішими будуть процеси і краще будуть задовольнятися ті запити суспільства, які не в змозі розпізнати центральні органи;

- розширення ЄС можна зрозуміти лише тоді, коло воно йде пліч-о-пліч з реформуванням його інститутів [17, с.4].

В плані євроінтеграційних процесів доцільним і повчальним є вивчення й осмислення досвіду організації системи регіонального й місцевого врядування в провідних країнах Європейського Союзу.

Так, заслуговують на увагу особливості функціонування органів регіональної влади у Франції й Італії. Для них характерний високий ступінь централізації державної виконавчої влади, а тому поряд з органами місцевого самоврядування діють урядові периферійні структури – префекти, комісаріати, що проводять адміністративний нагляд за діяльністю самоврядування, його органів та посадових осіб.

В цілому ж у країнах Євросоюзу спостерігається загальна тенденція до посилення ролі автономій та надання більше повноважень регіональному самоврядуванню, оскільки зростає потреба у демократизації місцевої влади. Це є частиною процесу децентралізації, що наближає послуги до населення і збільшує відповідальність та ефективність влади.

Та для України цікавими і повчальними є не лише результати досягнень місцевого самоврядування європейської спільноти, а й сучасні методи його реформування.

Так, досвід реформування в територіальних громадах Швейцарської Конфедерації засвідчує, що основним принципом розподілу владних повноважень залишається випробуваний принцип “Центр керує і фінансує, а на місцях управляють” [18, с. 269-270].

Певної уваги заслуговує також і процес ґрунтовної трансформації управління на місцевому рівні, як адміністративного, так і політичного, у Федеративній Республіці Німеччини. Його необхідність була викликана браком фінансових ресурсів, швидким розвитком інформаційних технологій, втратою іміджу публічного управління в цілому й муніципального управління зокрема в очах громадськості. Суттєву роль відіграв також процес європейської інтеграції, за умов якої неодмінно поставало питання про функціонування національної структури управління при виникненні нової адміністративної та політичної площини. Це передбачало створення такої системи муніципального управління, яка б надавала більше послуг і більше

залучала громадян, але менше коштувала. Зокрема, вимагало перегляду та оптимізації завдань, а також підвищення стандартів надання послуг. Варто виділити три підходи та ключові моменти проведення реформ:

- У процесі модернізації відносин “громадянин – муніципальна рада – управління” слід шляхом ясного та більш чіткого поділу функцій досягти такої організації роботи ради, щоб вона відповідала поставленим перед нею завданням, посилити участь громадян у суспільному житті.

- В сфері кадрів та менеджменту організацій на передньому плані стоїть зміна поведінки з найважливішими ресурсами управління – працівниками-службовцями. Шляхом забезпечення для них можливостей підвищення кваліфікації, власної відповідальності та більшої привабливості робочих місць зросте їх мотивація до праці.

- Оптимізація витрат шляхом імплементації сучасних методів аналізу ефективності муніципального управління [19].

Безсумнівно, кращий світовий досвід реформування місцевого самоврядування є корисним як у плані визначення найважливіших концептуальних питань удосконалення влади на місцевому і регіональному рівнях, так і в плані практичного вирішення актуальних питань подальшого розвитку місцевого самоврядування та його державної підтримки в Україні.

Проте, як зазначив Г. Атаманчук, “сучасне світове знання пропонує чимало варіантів, методів, підходів і технологій вирішення різних виробничих, соціальних, економічних та інших проблем, що хвилюють народи. Але все ґрунтується 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 розвинену й самостійну національну наукову думку” [20, с. 9].

А тому особливої актуальності набуває розроблення програм наукових досліджень проблем реформування системи місцевого самоврядування, вироблення та реалізації нових підходів до державної регіональної політики та державної підтримки розвитку місцевого самоврядування.

Європейська інтеграція вимагає від уряду України чіткого виконання взятих на себе зобов’язань перед міжнародними інституціями, в яких наша країна набула членства. Ефективне співробітництво з Європейською Комісією, Радою Європи, іншими європейськими та міжнародними організаціями є очевидною передумовою ефективного розвитку місцевого самоврядування як на національному, так і місцевому рівнях.

Список використаних джерел:

1. Власенко О. Спогади про майбутній розвиток демократії в Україні / О. Власенко, М. Пухтинський // Голос України. – 2004. – 28 груд. - № 2812. – С.6-7.
2. Про оцінку ситуації, яка склалася в Україні // Кур’єр місцевого самоврядування. – Спецвипуск: Шляхи розвитку місцевої демократії в Україні (концептуально-прикладні пошуки та бачення Фонду). – К., 2005. – С. 19-21.
3. Gajdusчек G., Hungary: overview [Електронний ресурс] / G. Gajdusчек, J.-J. Dethier. – World Bank, 2002 – Режим доступу: <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsHungary.pdf>
4. Fiscal decentralization and local government finance in Hungary 1989-1999: Draft / Juliana H.Pigey with assist. from Judit Kálmán, 1999. – Режим доступу: <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Courses/Budapest%204.10.00/hungary.pdf>.
5. Адміністративна реформа: Досвід Польщі для України: Проект "Суспільство відкритих реформ" / Авт. та редкол. : Л. Токар, Я. Гонціяз, Д. Новаківська та ін. – К. : ТОВ "Генеза", 2000. – 52 с.
6. Nizhnansky V. Public Administration Reform in the Slovak Republic – Management of the Process [Електронний ресурс] / V. Nizhnansky, J. Pilat. – Режим доступу: <http://lgi.osi.hu/index.html>.
7. Не може бути ефективною регіональної політики без ефективного місцевого самоврядування: Матеріали парламентських слухань "Регіональна

політика та місцеве самоврядування в Україні: законодавчі аспекти" // Віче. – 2003. - № 5. – С. 3-36.

8. Вторая волна польских реформ / под ред. Л. Колярской-Бобиньской; пер. Л. Клюбиньска; Instytut Spraw Publicznych. – Варшава : Oficyna Naukowa, 2000. – 209 с.

9. Davey K. Decentralization in CEE countries: obstacles and opportunities [Електронний ресурс] / K. Davey // Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe ; ed. by G.Péteri. OSI/LGI, 2002. – Режим доступу : <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=98>.

10. Regular report 2002 on Czech Republic's progress towards accession. –Brussels: Commission of the European communities; SEC, 2002. – 1402 p.

11. Регульська Й. Реформа місцевого самоврядування в Центральній та Східній Європі: успіхи та невдачі / Й. Регульська, Є. Регульські // Аспекти самоврядування. – 1999. - № 3 (5). – С. 2-12.

12. Головач А. Угорщина. Специфіка органів місцевого самоврядування / А. Головач // Віче. – 2003. - № 12. – С. 62-66.

13. Концепсе reformy verejnej spravy. – Praha, 1999. – 54 с.

14. Szegvari P. Methods and techniques of managing decentralization reforms in Hungary [Електронний ресурс] / P. Szegvari // Mastering decentralization and public administration reforms in Central and Eastern Europe. Ed. by Gábor Péteri. OSI/LGI, 2002. – Режим доступу : <http://lgi.osi.hu/publications/default.asp?id=98>.

15. Рудніцька Р. Зарубіжний досвід оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади / Р. Рудніцька, Р. Кіфалюк // Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи : матеріали наук.-практ. конф. – Львів, 2001. – Ч.1. – С. 339-341.

16. Тимченко С. Співпраця з неурядовими організаціями як механізм залучення громадян до розв'язання проблем місцевого регіонального розвитку С. Тимченко // Європейська хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої і регіональної демократії в Україні : наук.-практ. посіб. / упор. : О. В. Бейко, А. К. Гук, В. М. Князев ; за ред. М. О. Пухтинського, В. В. Толкованова. – К. : Крамар, 2003. – С. 234-247.

17. Гавел В. Европейская оборона и европейская солидарность / В. Гавел // День. – 2000. – 24 окт. – С.6.

18. Перинська Н.І. Реформи в територіальних громадах Швейцарської Конфедерації / Н. І. Перинська // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. ; за ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : УАДУ, 2002. – С. 269-270.

19. Reformen im Rathaus: Die Modernisierung der kommunalen Selbstverwaltung / Hrsg. M. Schoneich. – Köln : Dr. Gemeindeverl.: Kohlhammer, 1996. – 192 s.

20. Атаманчук Г. Методологічні проблеми сучасного державного управління / Г. Атаманчук // Вісн. УАДУ. – 2001. - № 3. – С. 9-11.

21. Програма наукових досліджень проблем реформування системи місцевого самоврядування, вироблення та реалізації нових підходів до

державної регіональної політики на 2005 – 2006 рр. (проект) // Кур'єр місцевого самоврядування. – Спецвипуск... – К., 2005. – С.31-33.

22. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні : монографія / за заг. ред. В. Д. Бакуменка, В. М. Князева; кол. авт. : В. Д. Бакуменко (кер. авт. кол.), Л. М. Гогіна, І. В. Козюра, С. О. Кравченко, Ю. Г. Кальниш, Л. Г. Штика. – К. : НАДУ, 2005. – 172 с.

Коляда В.

к.с/г.н., Луганського національного аграрного університету

**ЗНАЧЕННЯ ЗАКОРДОННОЇ ВИРОБНИЧОЇ ПРАКТИКИ ДЛЯ
СТУДЕНТІВ АГРОНОМІЧНИХ СПЕЦІАЛЬНОСТЕЙ В КОНТЕКСТІ
ОТРИМАННЯ НИМИ ПРОФЕСІЙНОГО ТА КУЛЬТУРНОГО
ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ДОСВІДУ**

**THE IMPORTANCE OF FOREIGN WORK INTERNSHIP FOR
STUDENTS OF AGRONOMIC SPECIALTIES IN THE CONTEXT OF
PROFESSIONAL AND CULTURAL EURO-INTEGRATIVE
EXPERIENCE**

Анотація. Розглядається роль закордонної виробничої практики студентів агрономічних спеціальностей в країнах ЄС в контексті їх першого знайомства з європейською культурою, особливостями організації праці та функціонування агропідприємств різної форми власності і спеціалізації, отриманні професійного та євроінтеграційного досвіду. Розглянуто результати бесід та опитувань студентів-практикантів про особливості впливу проходження практики на формування їх світогляду як майбутніх фахівців галузі АПК. Коротко представлено основні особливості проходження виробничої практики в країнах ЄС та практичні поради студентів-практикантів, що можуть бути використані для прискорення їх інтеграції в європейський професійний простір з метою підвищення рівня компетенції, підтвердження теоретичних знань практичними навичками та отриманням належної кваліфікації.

Ключові слова: виробнича практика, професійний та культурний досвід, євроінтеграція, кваліфікація.