



А. Ф. Ткачук*

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В ДАНІЇ ТА ЛАТВІЇ: КОРИСНИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Про адміністративно-територіальну реформу в Україні точаться дискусії вже понад 15 років. Майже відразу після проголошення державної незалежності українські політики та аналітики почали говорити про потребу докорінної зміни територіального устрою. Бо ж за умов формування ринкової економіки між собою конкурують не тільки підприємства та підприємці, а й міста і села, райони і регіони. За таких обставин держава мусить реагувати на нові виклики і завдяки оптимізації адміністративного управління та обґрунтованим змінам у територіальному поділі створювати можливості для рівномірного розвитку всіх регіонів.

На жаль, в Україні на спробу влади почати адміністративно-територіальну реформу 2005 року громадськість відреагувала несхвально, передусім — через те, що не була поінформована про мету, нагальність і наслідки передбачених змін. Тож проблема невідповідності адміністративно-територіального устрою держави потребам її громадян залишилася нерозв'язаною.

Тим часом в Україні активно відбувається процес становлення громадянського суспільства, і прості громадяни в багатьох питаннях виявляють набагато глибшу свідомість, ніж представники влади. Люди щораз більше цікавляться важливими подіями в державі і прагнуть брати участь у цивілізаційних процесах. Зокрема, українці охоче б довідалися про те, в чому суть адміністративно-територіальної реформи і як вона позначиться на їхньому щоденному житті. А реформа таки створює реальні можливості поліпшити інфраструктуру та якість державних послуг громадянам. І потребує не так вже й багато коштів, як видається.

Вирішальне значення для початку такого важливого об'єктивного процесу в Україні, як адміністративно-територіальна реформа, має також спільна політична воля партії (партій) при владі та опозиції: у цьому питанні вони мусили б бути одностайними, оскільки вдосконалення адміністративно-територіального устрою лежить у площині державних інтересів України.

З цього погляду важливо ознайомитися з досвідом Данії та Латвії, що так само, як Україна, постали перед проблемами оптимізації державного управління, вирівнювання економічного розвитку регіонів, поліпшення державних послуг громадянам. У кожній з тих країн адміністративно — територіальну реформу вже завершують. І вже можна говорити про її успіхи: зміни адміністративного та територіального устрою таки сприяють поліпшенню державного управління та підвищенню рівня життя людей.

Зрозуміло, досвід згаданих європейських країн не варто сприймати як готові рецепти для України. Проте чимало напрацьованих методів та механізмів можна використати й на українському ґрунті.

У європейських країнах від часу до часу відбуваються зміни територіального устрою і, як наслідок, — реформи в центральному державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Такі реформи є об'єктивним процесом, пов'язаним з розвитком технологій, знань про функціонування сучасних держав, а також з природним бажанням громадян отримувати від державних органів послуги вищої якості.



У Данії попередня реформа місцевого самоврядування відбулася 1970 року. За 30 з лишком років данці усвідомили, що вони вже “переросли” чинну систему урядування і мають створити нову структуру взаємодії громадян і органів влади — центральних і місцевих. Тож 1 жовтня 2002 року на церемонії відкриття Данського парламенту прем'єр-міністр оголосив про наміри влади: “Чинному муніципальному устрою Данії вже минуло 30 років, і Уряд вважає, що настав час критично переглянути теперішню систему. Тому цього тижня Уряд призначить Комісію з адміністративного устрою для того, щоб дослідити, чи нинішня система відповідає вимогам держави з сучасним рівнем добробуту. У своїх дослідженнях Комісія спиратиметься на вимоги громадян і на завдання, які потрібно вирішити”.

Щоб допомогти країнам Європи вчасно звернути увагу на те, що назріла потреба змінити відносини громадян і центрального та місцевих урядів, у статуті Комітету Міністрів Ради Європи існує стаття, за якою Конгрес місцевої та регіональної влади має регулярно проводити моніторинг і подавати звіти про стан регіональної демократії у країнах — членах Ради Європи, а також у країнах, що подали заявку на членство. До Данії черга на такий моніторинг дійшла 2004 року, коли адміністративно-територіальна реформа вже почалася. Критичні зауваження та поради Конгресу місцевої та регіональної влади здебільшого стосувалися до того, щоб узгодити принципи діяльності місцевого урядування в Данії з вимогами Європейської Хартії про місцеве самоврядування.

Однак висловлені рекомендації не означали, що головною метою адміністративно-територіальної реформи мала стати децентралізація державного сектору й підвищення ролі та відповідальності місцевого самоврядування.

Реформу належить здійснювати передусім для того, щоб поліпшити якість послуг місцевих урядів, які отримують додаткові можливості задовольняти потреби громадян, розвивати й підтримувати місцеву демократію, зокрема постійний діалог між громадянами й політиками.

Одержавши відповідні повноваження, місцеві уряди максимально пристосовуватимуться до потреб саме місцевого населення. Відомо ж бо, що кожній країні властиві відмінності у менталітеті та побуті різних місцевостей.

Отже, об'єктивно в Данії на початку третього тисячоліття визріли дві головні передумови для адміністративно-територіальної реформи:

- 1) потреба узгодити стиль урядування з нормами Європейської Хартії про місцеве самоврядування;
- 2) поліпшити роботу місцевих урядів щодо надання послуг безпосередньо місцевим мешканцям.

Ця реформа, започаткована 2002 року, має завершитися до 1 січня 2007 року.

Після попередньої реформи, 1970 року, в Данії встановили дворівневу систему державного управління і розподілили обов'язки між місцевими та регіональними урядами. Замість 1386 місцевих урядів, які входили до 25 округів, завдяки так званому укрупненню територій (або концентрації управління) створили 271 місцевий уряд (муніципалітет) і 13 округів.

Кількість мешканців у межах муніципалітету коливалася від 2200 до 501000 осіб. А кожний округ налічував від 224000 до 649000 населення.

І муніципалітети, і округи мали право самостійно ухвалювати рішення в межах своїх повноважень.

Функції державного управління в Данії, як і в багатьох інших європейських країнах, розподілено між центральною владою і місцевими урядами муніципалітетів та радами округів.

Центральна влада виконує загальнодержавні адміністративні функції, зокрема в таких сферах: питання зовнішньої політики, управління системою поліції, правосуддя, певні освітні послуги, спеціальне навчання і дослідження, регулювання



процедур надання політичного притулку. Водночас Данська Конституція надає право муніципалітетам здійснювати управління справами на їхніх територіях у межах визначених у законодавстві повноважень місцевих урядів.

Муніципалітети в Данії були і є найближчою до людей ланкою державного управління. Основні сфери відповідальності муніципалітетів такі:

- початкова освіта;
- заклади догляду за дітьми та літніми людьми;
- первинна медична допомога;
- зайнятість населення (передусім — програми підтримки безробітних, що не мають страхування);
- комунальні послуги (водопостачання, енергозабезпечення);
- житловий сектор, міське планування та розвиток;
- втілення програм захисту навколишнього середовища;
- місцева служба шляхів та громадського транспорту;
- дозвілля, спорт, культура.

Муніципалітети не тільки дбають про забезпечення соціального добробуту та послуг з охорони здоров'я, а й відіграють провідну роль у збиранні податків. Податкові адміністративні функції місцевим урядам центральний уряд делегує безпосередньо. Функції муніципалітетів у кожній сфері регулює законодавство, і обсяг повноважень цих урядів, звичайно, є різний у різних секторах.

Ради округів відповідають за такі сфери:

- забезпечення лікарень;
- медичне страхування;
- середня освіта після 16 років;
- соціальний добробут інвалідів;
- регіональне планування;
- стратегічне планування щодо охорони природи та довкілля;
- служба автомагістралей;
- регіональна залізниця;
- служба автобусних перевезень громадян.

Вже на підставі самого розподілу функцій між регіональними (окружними) й місцевими (муніципальними) урядами можна стверджувати, що округи виконують завдання, які стосуються до більшої кількості громадян. Натомість муніципалітети зосереджують зусилля на повсякденних послугах місцевому населенню. За потреби округи співпрацюють з центральною владою, а також з муніципалітетами, що входять до певного округу, для розв'язання, наприклад, проблем регіонального планування.

Загалом муніципалітети виступають як надавачі базових соціальних благ, тобто початкової освіти й комунальних послуг. А діяльність округних урядів сконцентровано на охороні здоров'я, середній освіті та інших послугах, що охоплюють більшу територію і більшу кількість населення.

Головна мета реформи — вдосконалити державне управління в країні, щоб спосіб урядування відповідав суспільним потребам. Поліпшення в управлінні передбачає також дальший розвиток демократії: громадяни, як споживачі послуг держави, мають активніше залучалися до ухвалення рішень. Завдяки досягненню цієї мети передбачено виконати такі офіційно задекларовані завдання:

- створити простіший та ефективніший сектор державного управління;
- домогтися кращої якості послуг громадянам, не підвищуючи рівня податків;
- поліпшити послуги з охорони здоров'я;
- чітко визначити сфери відповідальності надавачів послуг громадянам, а також ліквідувати так звані "сірі зони", де відповідальність за послуги визначено нечітко.

Для досягнення мети адміністративно-територіальної реформи — поліпшення державного управління — в Данії вирішили вдатися до таких змін



в адміністративно-територіальному устрої:

- замість 13 округів створити 5 регіонів, кожен з яких населятимуть від 600000 до 1600000 мешканців;
- визначити, що основною відповідальністю регіонів будуть комплексні послуги з охорони здоров'я;
- не покладати на регіони функції збирання податків;
- надати нові повноваження місцевим урядам і центральній владі;
- скоротити кількість муніципалітетів від 271 до 98 так, щоб кожен з них охоплював у середньому 55 000 мешканців.

Важливою особливістю реформи є визначення рекомендованої чисельності людуності в регіоні та муніципалітеті.

Завдяки дослідженням та аналізу експерти дійшли висновку, що головною передумовою надання якісної медичної допомоги є використання дуже доброго і, звісно, дуже дорогого медичного обладнання. Ефективно застосовувати таке обладнання можна в тому разі, якщо його розмістити в медичних центрах, котрі обслуговують щонайменше 600 тисяч мешканців. Оскільки головною функцією регіону має стати надання комплексних медичних послуг, саме ця обставина виявилася головним критерієм для визначення базової чисельності населення регіону.

Більшість повноважень, що раніше належали округам, внаслідок реформування переходять до муніципалітетів. Тому довелося укрупнити муніципалітети. За рекомендацією центрального уряду кожен новостворений муніципалітет має охоплювати не менше ніж 30 тисяч мешканців.

Уряд Данії оголосив, що здійснюватиме адміністративно-територіальну реформу, не підвищуючи рівня оподаткування і не збільшуючи державних витрат. У процесі перерозподілу функцій державного управління спершу мають бути виконані визначені завдання, і щойно потім виникнуть грошові витрати. Інакше кажучи, ті державні структури, котрі поступово відходять у минуле, компенсують витрати тих, які перебирають від них повноваження (дрібні муніципалітети компенсують витрати комісій, що організують об'єднання муніципалітетів; округи покривають витрати на становлення п'яти великих регіонів).

Навряд чи Данія, невелика європейська держава з давніми демократичними традиціями, може правити за приклад для України.

Думка цілком слушна. Проте досвідом Данії у втіленні адміністративно-територіальної реформи все ж варто скористатися. І не лише з огляду на чіткість програми реформування, на об'єднання зусиль влади та опозиції для її успішного здійснення. Приклад Данії передусім свідчить про те, що навіть держава з високим рівнем добробуту громадян, поставши перед новими викликами, змушена впроваджувати реформу державного управління, щоб не залишитися на узбіччі цивілізаційних процесів.

На початку 1990-х років Латвія, як колишня радянська республіка, успадкувала від попереднього режиму систему державного управління та адміністративно-територіального устрою, що не відповідала потребам незалежної держави з конкурентною ринковою економікою. Попри невеликі розміри країни, різниця в економічному та соціальному розвитку окремих регіонів була надто відчутною, і за нових, ринкових, умов тільки поглиблювалася, тисячі хутірських поселень залишалися без адекватних соціальних послуг, що їх гарантувало латвійське законодавство.

Зважаючи на ці об'єктивні передумови кардинальної зміни державного управління, ще 1998 року, коли виникли серйозні наміри вступити до Європейського Союзу, Латвія почала впроваджувати адміністративно-територіальну реформу.

Латвійські експерти з державного управління вважали, що країна має істотно оновити законодавство про державну службу, реструктуризувати інституції



державного управління, вдосконалити політичне управління, запровадити процедуру участі громадськості в ухваленні урядових рішень, щоб Латвія могла функціонувати як повноцінна європейська держава.

І 2004 рік став для Латвії роком великого успіху: разом з дев'ятьма іншими країнами так званої другої хвилі вона стала членом Європейського Союзу (ЄС). Серед позитивних тенденцій у країні, які мали вирішальний вплив на вступ Латвії до ЄС, були такі:

- ефективна координація процесів європейської інтеграції (Національна програма визнання здобутку);
- планування, координація і моніторинг наближення законодавства до європейських стандартів;
- ефективне застосування вдосконаленого законодавства через реформування управлінських інституцій та використання прогресивних стратегічних і адміністративних методів (Національна програма європейської інтеграції);
- оцінка впливу європейської інтеграції на державний бюджет, приватний сектор і макроекономіку;
- взаємозалежність процесів планування європейської інтеграції і формування державного бюджету;
- координація міжнародної технічної допомоги для забезпечення її ефективного використання;
- робота з громадськістю та залучення недержавних організацій до процесу ухвалення рішень.

Повноцінна європейська інтеграція Латвії великою мірою залежала від Закону “Про адміністративно-територіальну реформу” 1998 року. Відображені в цьому правовому акті норми передусім мали допомогти створити адміністративні території з місцевим та регіональним самоврядуванням, які можуть економічно розвиватися і забезпечити надання якісних послуг населенню.

Втім, цей закон, хоч і заклав правові підвалини для реформування адміністративно-територіального устрою, все ж не дав змоги завершити реформу протягом запланованого терміну, оскільки не досить чітко визначав кроки влади у тому разі, якщо місцеві громади добровільно не об'єднуютимуться в нові адміністративно-територіальні одиниці.

Невдачі першого етапу реформи спонукали до опрацювання нових підходів, що мали забезпечити завершення реформи та створення умов для вирівнювання регіонального розвитку країни.

Протягом 2003-2004 років Міністерство регіонального розвитку та місцевих урядів разом з Державним агентством регіонального розвитку адміністрували програми місцевого розвитку, склали План національного розвитку на 2007-2013 роки. Розвиток територій (регіонів), так само як і в Данії, був безпосередньо пов'язаний з укрупненням місцевих урядів.

Протягом 2002-2004 років латвійський парламент з ініціативи уряду ухвалив усі потрібні для реформування закони і створив відповідні державні інституції, які мали б опікуватися впровадженням реформи.

У квітні 2004 року набрав чинності Закон “Про регіональний розвиток”. Згаданий нормативно-правовий акт визначив цілі регіонального розвитку, відповідальні за регіональний розвиток державні інституції та їхні завдання, джерела фінансування та основні принципи програм розвитку на окремих територіях. Натоді вже діяв закон “Про територіальне планування” (ухвалений у червні 2002 року), що сприяв довгостроковому збалансованому розвитку країни завдяки створенню ефективної системи регіонального планування. Норми цього закону здебільшого впроваджує Міністерство регіонального розвитку та місцевих



урядів, яке планує збалансований розвиток усієї країни, визначаючи регіони, що потребують підтримки. Надання такої державної підтримки координує Національна рада регіонального розвитку, до котрої входять міністри економіки, фінансів, транспорту і зв'язку, охорони довкілля, освіти й науки, добробуту й сільського господарства.

Як уже згадано раніше, територіальний розвиток країни, подрібненої на 26 районів, є дуже нерівномірний. І забезпечити економічне та соціальне вирівнювання в невеликих адміністративно-територіальних одиницях фахівці визнали за неможливе. Тож в уряді ухвалено рішення — кардинально змінити територіальний устрій Латвії. Кінцевим терміном такої реформи визначено 2009 рік.

Кабінет Міністрів Латвії визначив п'ять регіонів розвитку, які, починаючи від 2009 року функціонуватимуть замість теперішніх 26 районів. Країна матиме два регіони — Риги і Земгале — в центральній частині, регіон Курземе — на заході, а також два регіони — Відземе та Латгале — на сході.

Щоб сформувати уявлення про масштаби укрупнення територій, варто порівняти наведені дані з інформацією про кількість місцевих урядів у Латвії станом на 2004 рік.

Загалом на території Латвії існували 572 місцеві уряди: 26 — місцеві уряди районів; 7 — ради міст, безпосередньо підпорядковані центральній владі; 57 — ради міст районного підпорядкування; 453 — місцеві уряди волостей (сільські муніципалітети); 19 — місцеві уряди округів.

Дуже нерівномірними були кількість місцевих урядів у різних регіонах, поділ на міські і сільські місцевості. Найбільша кількість муніципалітетів малих міст і сіл (139) припадала на східний регіон — Латгале. Трохи менше місцевих урядів (127) діяли в північно-східному регіоні Відземе. Найменшу кількість місцевих урядів (75) мав регіон міста Риги. Проте саме в цьому регіоні (навколо столиці) налічували найбільшу кількість міст (20), яка становила 27% від усіх муніципалітетів регіону. В інших регіонах частка міських урядів не перевищувала 10-16%. На деяких територіях були адміністративні одиниці, сформовані лише із сільських місцевостей. Середня кількість мешканців, якими опікувався один муніципалітет у Латвії, була невелика — 4200 осіб.

У процесі реформування адміністративні межі запланованих п'яти регіонів можуть частково змінюватися. Саме так сталося 2003 року, коли частину сільських територій (волостей) північно-східного регіону приєднали до регіону Риги. Однак уряд Латвії намагається втримувати виділені п'ять територій у вже встановлених межах. Втім, законодавство, яке остаточно затвердить статус і повноваження регіонів, заплановано ухвалити щойно після того, коли відбудуться всі об'єднання територій.

Для здійснення реформи уряд Латвії визначив такі три етапи:

— **етап 1** (тривав до 1 липня 2006 року) — консультації з місцевими урядами, складання проекту територіального поділу та його затвердження в Кабінеті Міністрів.

— **етап 2** (триває до 1 січня 2008 року) — добровільне об'єднання місцевих урядів у межах складеного проекту;

— **етап 3** (триває до 1 січня 2008 року) — визначення затвердженого в Кабінеті Міністрів нового територіального поділу.

Ті місцеві уряди, які не бажають об'єднуватися, працюватимуть протягом так званого перехідного періоду, поки не пройдуть нові вибори до місцевих органів влади 2009 року. Отже, адміністративно-територіальну реформу в Латвії завершать вибори 2009 року, які відбудуться вже з огляду на новий адміністративно-територіальний поділ.

По закінченні реформування в межах адміністративної території існуватимуть такі структурні одиниці:



- об'єднане самоврядування (місцеві уряди);
- міста державного (республіканського) підпорядкування;
- самоврядування регіонального рівня (регіональні уряди).

Адміністративно-територіальна реформа передбачає запровадити нові підходи до формування та функціонування державної служби. Передусім йдеться про нові правила добору державних службовців та оцінювання їхньої компетентності за час праці в управлінських установах. Відповідальність за реформування державної служби нестимуть декілька інституцій:

- Державна канцелярія;
- Державна адміністрація державної служби;
- Латвійська школа державного управління;
- Міністерство фінансів.

Спираючись на західні стандарти управління людськими ресурсами, уряд Латвії запроваджує порядок призначення на посади державних службовців за підсумками відкритого конкурсу, а також з огляду на потреби окремих установ державного управління. Добір кадрів відбуватиметься, зокрема, за такими принципами:

- прозорість;
- рівні можливості;
- рівність доступу та однакове ставлення до всіх кандидатів на посаду;
- надання переваги кандидатам, що мають найкращу кваліфікацію і продемонстрували високий рівень професіоналізму.

Під час таких конкурсів застосовуватимуть критерії оцінки кваліфікації, проводитимуть інтерв'ю і тестування.

Крім того, у системі державної служби обов'язково відбуватиметься ротація кадрів: державних службовців призначатимуть на інші посади в одній і тій самій установі або переводитимуть на роботу в інші державні установи.

Реформа передбачає й запровадження інших новацій у системі державної служби. Зокрема, роботу кожного низового посадовця оцінюватимуть раз на рік, а керівника установи — раз на два роки. Під час цієї атестації не лише визначатимуть якість виконання службових обов'язків, а й даватимуть рекомендації щодо тематичних тренінгів для дальшого кар'єрного зростання. Найбільшу увагу звертатимуть на такі професійні риси: навички управління людськими ресурсами, навички співпраці з колегами, навички планування і контролю, вміння спілкуватися, орієнтація на розвиток, професійні знання.

Зміни в доборі кадрів для державної служби у Латвії стануть основою для реформування системи оплати праці, а також створення нової моделі класифікації професій для державного сектора.

Реформуючи систему державного управління, в Латвії вже запровадили адміністративне судочинство та електронне урядування. В такий спосіб вдалося розв'язати проблему одержання довідок та нескінченних походів по державних установах. Внаслідок запровадження адміністративного судочинства відчутно посилилася відповідальність чиновників та державних служб за дотримання законодавства. А завдяки електронному урядуванню зведено до мінімуму особисті зустрічі особи з державним чиновником: тепер вони можуть контактувати через Інтернет.

Широкомасштабна реформа державного управління та адміністративно-територіального устрою в Латвії ще не завершена. Але вже здійснені заходи вказують на її безсумнівну успішність і доцільність.

Великою мірою успіх реформи зумовила підтримка більшості політичних сил та суспільства. Попри часті зміни урядів, реформування не припинялося. Бо так само, як у Данії, в Латвії усвідомлювали важливість реформи для всієї країни.