



Вікторія Сергіївна Штефан,

здобувачка

Національний юридичний університет

імені Ярослава Мудрого,

м. Харків

УДК 342.26

ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В РЕФОРМУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

Досліджено досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою, проаналізовано проблеми сучасного територіального устрою України та поставлено питання про необхідність внесення відповідних змін до законодавства України.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальні одиниці, місцеве самоврядування, місцеві населені пункти.

Однією з умов вступу до Європейського Союзу (далі – ЄС) є проведення адміністративно-територіальних реформ у країнах-кандидатах та формування адміністративно-територіальних одиниць відповідно до Номенклатури статистичних територіальних одиниць (NUTS), розробленої для надання певним територіям фінансової допомоги ЄС. Розвиток ЄС передбачає постійне підвищення ролі регіонів, усунення незбалансованості між міськими населеними пунктами різного підпорядкування, реформування регіональної політики.

Метою статті є дослідження основних закономірностей реформування територіального устрою та місцевого самоврядування в європейських країнах та пошук оптимальної моделі адміністративного-територіального устрою для України. Ми розглянемо шляхи визначення раціональної просторової основи організації публічної влади для забезпечення доступності й якості надання соціальних та адміністративних послуг, ефективного використання публічних ресурсів, сталого розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики, а також реалізації державної регіональної політики.

Проблеми та перспективи розвитку територіального устрою європейських країн знайшли своє відображення у наукових працях таких українських учених, як: П. Любченко, С. Серьогіна, В. Куйбіда, В. Новик, В. Павленко, А. Ткачук, І. Кресіна й інших. Відповідні наукові дослідження проводили також і російські вчені, зокрема В. Бутов, Р. Єнгибарян, В. Ігнатов, В. Чіркин та ін.

Сплеск конституційних реформ, що спостерігається нині в багатьох країнах світу, пов'язаний із багатьма причинами. Що стосується європейських країн, та окрім тих змін, які їм довелося внести після вступу до Європейського Союзу, наступні реформи були викликані до життя необхідністю модернізації державного механізму [5, с. 162].

На основі адміністративно-територіального поділу держави базується розподіл її території на складові частини. При цьому більшість держав зараховує до свого складу різну кількість адміністративно-територіальних одиниць (ступенів, ланок). У світі їх чимала кількість, як-то: області, штати, султанати, провінції, губернаторства, землі, автономні республіки, округи, райони та ін. Оскільки в адміністративно-територіальному поділі країн світу спостерігається велика розмаїтість, яка є наслідком історичних традицій й економічної доцільності, характерною рисою місцевого самоврядування є надзвичайна строкатість організаційних форм його побудови [19].

Більш ніж 30 років тому агенцією статистики ЄС було розроблено класифікацію адміністративно-територіальних одиниць (NUTS) для вироблення гарантійних підходів до розвитку територій. З 1 травня 2004 р. регіони 10 нових країн-членів ЄС були додані до системи класифікації NUTS.

Номенклатура територіальних одиниць для статистики (фр. *nomenclature des units territoriales statistiques, NUTS*) – стандарт територіального поділу країн для статистичних цілей. Стандарт був розроблений Європейським Союзом і детально охоплює лише країни ЄС. Територіальні одиниці (NUTS-одиниці), які визначаються даним стандартом, можуть відповідати адміністративно-територіальним одиницям країн, але в деяких випадках така відповідність відсутня. Система NUTS служить базою для порівняння рівнів соціально-економічного розвитку. Вона дозволяє оцінювати і порівнювати ефективність регіональної політики різних територій. NUTS поділяє територіальні одиниці ЄС на 5 категорій (рівнів). Три з них – NUTS-1 (суб'єкти федерації, автономні утворення, регіони), NUTS-2 (провінції, департаменти, урядові округи), NUTS-3 (графства, префектури), а NUTS-4 і NUTS -5 – місцеві одиниці регіональної статистики ЄС. До кожного рівня рекомендована орієнтовна кількість населення: NUTS-1 – від 3 до 7 млн жителів; NUTS-2 – від 800 тис. до 3 млн жителів; NUTS-3 – від 150 тис. до 800 тис. жителів відповідно. Під NUTS-3, на більш деталізованому рівні, знаходяться районні муніципалітети, що мають назву «Місцеві адміністративні одиниці» (LAU) [18, с. 12].

Ця класифікація створена для статистичних і фінансових цілей, вона не «скасовує» адміністративно-територіального розподілу в будь-яких кра-

їнах Євросоюзу. Вона не містить однакового, обов'язкового для всіх держав-членів, адміністративно-територіального розподілу, а лише стосуються створення регіональних адміністративно-територіальних одиниць, що відповідають класифікації NUTS.

Адміністративно-територіальний поділ більшості країн Східної Європи є дворівневим: вищий – області (Болгарія, Угорщина), повіти (Румунія), райони (Чехія, Словаччина); нижчий – общини (Болгарія, Чехія), комуни (Румунія), села (Угорщина). Щодо міст, то в залежності від кількості жителів їх прирівнюють до одного із ступенів, а столиці переважно мають особливий статус.

Євроінтеграційний чинник активно впливає на хід територіальних реформ у країнах-кандидатах. На цьому фоні у Польщі наприкінці минулого століття пройшли конституційна та адміністративно-територіальна реформи. Польща має трирівневу систему адміністративно-територіального поділу, де одиницями базованого рівня є гміни, повіти та воєводства, що досить схожим для України. Проведення адміністративно-територіальної реформи в Польщі вимагало одночасної зміни адміністративного поділу, введення самоврядування у повітах і воєводствах, перебудови майже 200 діючих урядових адміністрацій, шляхом консолідації і модифікації принципів відповідальності, ухвалення нових законів, проведення основних соціальних реформ.

Необхідно зазначити, що територіальна реформа була досить вартісним заходом. Приблизні кошти адміністративно-територіальної реформи у Польщі – утворення 308 земських та 65 міських повітів і 16 воєводств, становили приблизно 690 млн злот. (близько 172 млн дол.) [4].

Як слушно зауважує Чіркін В., в умовах динамічно мінливого світу польський уряд почав реформу місцевого самоврядування з таких елементів: скасування конституційного принципу уніфікації державної влади; створення нового демократичного закону про місцеві вибори в місцеві ради; відтворення муніципальних юридичних осіб/суб'єктів права і відновлення майнових прав; створення стабільної та контрольованої системи асигнування загальнодержавних коштів місцевим бюджетам, вільної від волюнтаристських рішень державної адміністрації; обмеження на державне втручання до місцевих справ; перехід державної адміністрації під муніципальний контроль; встановлення права на застосування міжмуніципальних об'єднань; встановлення права на оскарження через суд рішень державної адміністрації [20, с. 127].

Керівництво муніципалітетами здійснюють ради, члени яких обираються в одномандатних виборчих округах в муніципалітетах з кількістю мешканців менше 40 тис. осіб; великі муніципалітети діляться на багатомандатні округи, де проводяться пропорційні вибори. Виконавчою владою є муніципальні адміністрації, які очолюються мерами. Мера призначає рада, але не обов'язково з числа своїх членів. Мер також скликає засідання ради, проте для головування на його засіданнях рада обирає собі голову. Рада обирає також комісію, яка складається з мера, заступників мера і до п'яти інших

членів, які обираються з числа членів самої ради. Муніципальні комітети формуються радою і вирішують питання свого чисельного складу та функцій. До комітетів можуть призначатися новообрані експерти, однак їх кількість не може перевищувати 50 % від кількості членів ради. Кандидатура головного адміністратора висувається мером і затверджується радою, після чого він підпорядковується меру [7, с. 18-19].

У період першого десятиліття своєї нової державності Польща першою серед держав Центральної та Східної Європи ефективно впоралася з ідеологією перебудови попереднього періоду, створивши відповідні інститути та умови для будівництва нової держави. Це, звичайно ж, не означає, що практичні реорганізаційні роботи на різних рівнях адміністративного устрою Польщі завершені, але основні рішення у цій галузі на конституційному і законодавчому рівні були прийняті. Але навіть найбільш детально розроблені адміністративні реформи великого масштабу такі, як введення самоврядування в гмінах в 1990 р. або введення самоврядування повітів і воєводств в 1998 р., свідчать тільки про встановлення правових умов та організаційних меж, наповнення яких залежить від активності і позитивного підходу цивільних еліт і адміністративних кадрів [10].

На нашу думку, концепція територіальної реформи Польщі здебільшого формувалася на одному з основних європейських принципів – децентралізації центральної влади шляхом її зміцнення на рівні місцевого самоврядування та запровадження регіонального рівня самоврядування. Отже, децентралізація державної влади шляхом передачі функцій і відповідальності на новостворені рівні місцевого самоврядування дозволила звільнити центральну виконавчу владу від обов'язків локального адміністрування, водночас тим самим наділивши її більшим обсягом повноважень для ефективного управління країною в цілому.

Досить цікавим прикладом для запозичення досвіду організації місцевого самоврядування є приклад Франції, де запроваджено централізовану муніципальну модель. Україна та Франція схожі за розмірами території та кількістю населення. Франція – складна унітарна держава з трьома рівнями адміністративно-територіального поділу: регіон, департамент, муніципалітет (комуна). До її складу входять 27 регіонів (в тому числі 5 заморських), 101 департамент, майже 37 тис. комун. Зауважимо, що Франція не обмежилась реформами адміністративно-територіального устрою, а запровадила механізми для ефективного реформування місцевого самоврядування шляхом запровадження адміністративно-територіальних одиниць проміжного рівня (округи, кантони). Основною задачею їх є представництво центральної влади та передача її розпоряджень на нижчі рівні.

Яскравим прикладом цього є французький закон, який надає статус міської громади 14 новоствореним великим метропольним територіям (за винятком Парижа). Закон надає статус агломераційної громади для менших урбанізованих територій, яких нині налічується 164 [13, с. 114].

На сьогодні законодавство Франції повністю регулює всі питання, що стосуються організації та діяльності місцевого самоврядування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою. Всі ці закони об'єднані в адміністративний кодекс, який фактично є «конституцією» місцевого самоврядування у Франції.

Досвід інших країн, наприклад Великобританії, свідчить, що не можна обійтися без створення єдиного органу державної підтримки місцевого самоврядування – міністерства чи державного комітету у справах місцевого самоврядування, який би комплексно вирішував питання організації та діяльності самоврядування територіальних громад [14, с. 517].

Адміністративно-територіальний поділ країн ЄС формувался під впливом різноманітних факторів, серед яких географічний, економічний, демографічний, історичний та ін. Адміністративно-територіальний устрій є основною базою для організації сучасного державного управління, формування органів влади в державі, розбудови місцевого самоврядування.

Реформування місцевого самоврядування базується на принципах Європейської хартії місцевого самоврядування та національному законодавстві. Слід нагадати, що 15 липня 1997 р. Верховною Радою України було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, яка закріплює основні принципи його організації та функціонування. Відповідно до ст. 3 Європейської хартії про місцеве самоврядування, місцеве самоврядування – це право та спроможність органів місцевого самоврядування регламентувати значну частину державних справ і керувати нею, діючи в межах закону, під свою відповідальність і в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування. Рада або збори можуть мати підзвітні або виконавчі органи. Це положення не включає звернень до зборів громадян, референдуму або якої-небудь іншої форми прямої участі громадян там, де це дозволяється законом [1, с. 3].

Що стосується України, то ми маємо безліч проблем. Зокрема є невирішеною проблема матеріально-фінансового забезпечення у сфері діяльності місцевого самоврядування. Питання розмежування державних та місцевих бюджетів тісно пов'язане з розмежуванням повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Основною причиною такої складної ситуації є недосконалість та суперечливість нормативно-правової бази України. Удосконалення, а можливо навіть створення нової правової бази регулювання відносин у сфері адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування є основною задачею на шляху взаємодії громадянського суспільства та держави. Україна сьогодні знаходиться на етапі, коли вкрай необхідно провести реформування адміністративно-територіального устрою. І зарубіжний досвід реформування адміністративно-територіального устрою буде у нагоді для створення ефективного механізму взаємоузгодженої співпраці всіх органів влади та виведення країни з політичної кризи.

Сьогодні в Україні питання необхідності проведення реформ зумовлюються високим рівнем недовіри населення до влади та конфліктності в цій сфері. Не є секретом той факт, що у сільських населених пунктах ситуація катастрофічно занедбана: зникають села через їх неперспективність; немає достатньої підтримки з державного бюджету; селищам, малим містам та селам доводиться просто виживати, адже потреби простих людей зовсім не враховуються, зокрема у сфері охорони здоров'я (ситуація, коли найближча лікарня знаходиться за 30 км, досить реальна), у сфері освіти, житлово-комунальної сфери та ін. І якщо ситуація у містах обласного рівня ще досить пристойна, то у містах районного рівня, селищах нагадує післявоєнні часи. Переважна більшість територіальних громад малих міст та селищ не мають належної матеріально-технічної бази для забезпечення належного соціального рівня.

Бюджети місцевого самоврядування більш-менш бездефіцитні на рівні міст обласного значення, переважної більшості районних. Значною мірою це не стільки їх заслуга, як результат чинного в Україні способу формування бюджету. А в селах ситуація перетворюється на катастрофу – абсолютна більшість територіальних громад не може існувати без дотацій вирівнювання з державного бюджету. Тож доволі часто можна почути, що місцевого самоврядування в Україні нема, а є «самоврятування». На думку М. Пухтинського, на сьогодні де-факто самоврядування як право місцевих громад самостійно вирішувати питання свого життя в Україні існує лише на рівні середніх і великих міст, його практично немає на інших рівнях [15, с. 9].

Для проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи є досить вагомим досвід розвинених європейських країн. У європейських країнах органи влади всіх рівнів виконують не тільки управлінські функції, але й здійснюють управління розвитком територій.

Зрозуміло, що починати доведеться з базового рівня, залучивши матеріальні важелі, аби за допомогою їх стимулювати громади до об'єднання і набуття нових функцій, супроводжуючи ці дії змінами у Бюджетному кодексі та податковому законодавстві, спрямованими на передачу ресурсів територіальним громадам. Об'єктивно це відповідає інтересам їхніх мешканців, бо має позитивно вплинути на економічний розвиток [3, с. 11].

Слушну думку висловлює польський учений-реформатор М. Кулеша, що Україні не слід ліквідувати малі громади, їх треба так чи інше об'єднати на ґрунті співпраці. Вони могли б делегувати певні повноваження найближчій громаді, але при цьому не втратили свого статусу. Реформи впроваджуються в інтересах людей, місцевих громад і аж ніяк не на шкоду їм [11]. Важливим у цьому контексті на території України є законодавче врегулювання цих питань.

Протягом 1998-2013 р. було запропоновано багато ідей і варіантів реформування та вдосконалення територіального устрою України. Так, різні моделі адміністративно-територіального устрою країни пропонували українські вчені,

політики, зокрема Безсмертний Р. П. [2], Дністрянський М. С. [6], Заєць А. П. [17], Кресіна І. О. [13] та ін.

Модель, запропонована В. Малиновським, відповідає європейським стандартам та зберігає трирівневий поділ. На його думку, систему адміністративно-територіального устрою мають становити землі, повіти, міста, містечка, села. На їх основі утворюються адміністративно-територіальні одиниці трьох рівнів: 1) землі; 2) повіти; 3) громади (міста, містечка, села або об'єднання кількох населених пунктів) [12, с. 393].

Автор пропонує відмовитися від неефективної адміністративно-територіальної одиниці – район шляхом їх укрупнення та повернення історичної назви «повіт». Згідно з критеріями NUTS адміністративно-територіальний устрій України буде виглядати наступним чином: NUTS-1 – 27 земель (в результаті укрупнення або зміни меж окремих областей, ліквідації регіонального статусу міст Києва та Севастополя); NUTS-2 – 136 повітів (укрупнених районів, яких на сьогодні 490); NUTS-3 – 1400 громад (шляхом об'єднання кількох населених пунктів чи рад).

У сільських територіальних одиницях з чисельністю населення понад 50 осіб, що не є центром громади, для виконання лише власних повноважень доцільно, на думку Малиновського В., створити інститут старости поселення, який здійснює управлінські та представницькі функції [12, с. 376].

Для реформування муніципальної моделі України Малиновський В. пропонує скористатися французьким досвідом (провінції) та на районному рівні створити районну раду у складі депутатів, обраних у відповідному районі, а також депутатів ради громади міста, які представляють цей район. Формування районних у місті рад здійснюється за тією ж схемою, що й ради громад в місті. Районні ради та їх виконавчі органи очолюють голови, які обираються з числа депутатів рад. Районна в місті рада є представницьким органом внутрішньоміської (районної в місті) громади, яка згідно з Конституцією України не виступає самостійним суб'єктом місцевого самоврядування. Обсяг і межі повноважень районних у місті рад та їх виконавчих органів мають визначатися відповідними міськими радами чи узгодженням із районними у містах радами з урахуванням загальноміських інтересів та колективних потреб жителів відповідних районів у місті [12, с. 379].

На шляху оптимізації адміністративно-територіальної реформи в Україні Серьогіна С.Г. зазначає про необхідність запровадження повноцінного районного та регіонального самоврядування, бо ця форма територіального самоврядування має чимало відмінностей від місцевого самоврядування, зокрема за соціальною сутністю, політико-правовою природою, об'єктом управлінської діяльності, територіальною та предметною підвідомчістю. Такий підхід краще відповідав би і міжнародній практиці [16].

Підсумовуючи, необхідно ще раз підкреслити вагомість зарубіжного досвіду у реформуванні адміністративно-територіального устрою України.

Наразі вищевикладені питання потребують якнайскорішого вирішення, адже стримують процеси економічного розвитку територій і держави загалом. Події, які зараз відбуваються в Україні, ще раз засвідчують кризу політичної влади. Внесення змін до Конституції України, правове забезпечення адміністративно-територіальної реформи є важливими складовими на шляху до чіткого розподілу компетенцій між різними гілками влади на місцевому рівні, більш ефективного використання бюджетних коштів, поліпшення соціальних та адміністративних послуг для населення, розвитку сучасних форм безпосередньої демократії на місцях тощо. Реформування адміністративно-територіального устрою є більш ніж актуальним і проведення його не можна відтермінувати.

Список літератури: 1. Актуальные проблемы теории государства и права. Часть 1. Актуальные проблемы теории государства : учебное пособие (2-е изд. стереот.) / С. М. Тимченко, С. К. Бостан и др. – К.: КНТ, 2008. – 288 с. 2. Безсмертний Р. П. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р. П. Безсмертний // Реформа для людини : зб. матер. про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К.: Вид-во «Геопринт», 2005. – С. 76-129. 3. Бутко М. П. Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці. – К.: Знання України, 2005. – 476 с. 4. Департамент реформи. Державна канцелярія. Скільки що коштуватиме? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zachpomorskie.pl/art/reforma/koszty.html>. 5. Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія. – Х.: Право, 2008. – 220 с. 6. Дністрянський М. С. Політико-адміністративний устрій України : автореф. дис. ... канд. геогр. наук: 11.00.02 / М. С. Дністрянський. – Львів, 1995. – 26 с. 7. Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран : правовые аспекты / В. Б. Евдокимов. – М.: Спарк, 2001. – 251 с. 8. Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. // Віче. – 1993. – № 6. 9. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989-1999 гг). Идеи и люди. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>. 10. Кулеша М. Реформа : страхи в Україні і погляд із Польщі // Партнери: Муніципальний бюлетень. – 2005. – Червень. 11. Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України : концептуальні засади трансформації: монографія. – Луцьк, 2010. – 451 с. 12. Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України : монографія / Кресіна І. О., Береза А. В., Вітман К. М. та ін. / за ред. Кресіної І. О. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Вид. «Логос», 2013. – 296 с. 13. Проблеми реалізації Конституції України : теорія і практика / відп. ред. В. Ф. Погорілко : монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – 652 с. 14. Пухтинський М. Місцеве самоврядування : сучасні проблеми та перспективи / М. Пухтинський, О. Власенко // Аспекти самоврядування. – № 6. – 2005. – С. 8-12. 15. Серьогіна С. Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://cau.in.ua/?p=614>. 16. Територіальна організація влади в Україні : статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за заг. ред. А. П. Зайця ; уклад.: О. М. Семьоркіна, І. І. Чипенко, Л. В. Нефедова ; М-во юстиції України. – К.: Видавн. Дім «Ін Юре», 2002. – 928 с. 17. Формування політики регіонального розвитку : досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС / Т. Потканскі, В. Ніжнянські, П. Сегварі – Канадський інститут урбаністики, 2006 – 142 с. 18. Фрицький Ю. Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації / Ю. Фрицький, Н. Ішуніна // Віче. – 2002. – № 6. – С. 34-39. 19. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, – 1997. – 568 с.

**ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
В РЕФОРМИРОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА**

Штефан В.С.

Исследован опыт зарубежных стран – членов Европейского Союза в реформировании административно-территориального устройства, проанализированы проблемы современного территориального устройства Украины и поставлен вопрос о необходимости внесения соответствующих изменений в законодательство Украины.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, административно-территориальные единицы, местное самоуправление, городские населенные пункты.

**EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES MEMBERS OF THE EUROPEAN UNION
IN THE REFORM OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE**

Shtefan V. S.

Studied the experience of other member countries of the European Union to reform the administrative-territorial structure, analyzed the problems of modern territorial structure is shown to be necessary and appropriate changes to the legislation of Ukraine.

Key words: administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, municipal populated units, self-government.

Надійшла до редакції 01.04.2014 р.