

КРИЗЬ ПРИЗМУ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ: НОВІТНІ ВИКЛИКИ ВІТЧИЗНЯНОГО СЬОГОДЕННЯ

Висвітлено процеси децентралізації управління в закордонних європейських країнах. Вивчено номенклатуру територіальних одиниць для статистики в Європі, що дає змогу порівнювати регіони одного рівня в різних країнах і допомагає приймати відповідні рішення. Проаналізовано й узагальнено основні риси заміни відомчої системи територіального управління, зокрема дворівневої системи місцевого управління. Зроблено висновки щодо необхідності формування міцних базових адміністративно-територіальних одиниць, які спроможні здійснювати місцеве самоврядування.

Ключові слова: адміністративно-територіальна реформа, закордонний досвід, європейські країни, повноваження, регіони, території.

I. Вступ

Ключовою проблемою у формуванні ефективної системи управління державним розвитком і фінансуванні регіонального розвитку є створення відповідної моделі відносин між різними рівнями влади – державної та місцевого самоврядування. Важливим питанням при цьому є чітке розмежування повноважень і відповідальності кожного рівня щодо здійснення управління територіями, виробництва суспільних благ і надання громадських послуг у необхідній кількості й відповідної якості. Все це вимагає створення фінансово самодостатніх адміністративно-територіальних одиниць, які були б здатні забезпечити ефективне виконання своїх функцій.

II. Постановка завдання

Метою статті є спроба систематизувати наявні підходи до характеристики адміністративно-територіальної реформи в зарубіжних країнах та окремих її результатів, що дасть змогу сформулювати об'єктивну картину адміністративно-територіальної системи та прогнозувати подальші шляхи її реформування.

III. Результати

У процесі децентралізації системи управління, зокрема фіскальної, необхідним є реформування адміністративно-територіального устрою. Сама зміна кордонів та розмірів адміністративно-територіальних одиниць, а також перерозподіл їх повноважень є недостатніми. Цей процес також повинен супроводжуватись реформуванням бюджетно-податкової системи [1].

Процеси глобалізації в Європі дуже тісно пов'язані з регіоналізацією. У контексті цих

процесів останнім десятиліттям цілий ряд європейських країн здійснили такі перетворення у своїх системах державного управління. Польща, Чехія, Словаччина, Латвія, Литва, Естонія, Румунія, Болгарія на сьогодні вже є повноправними членами Європейського Союзу. Досвід таких реформ у вищезазначених державах є дуже корисним для України, яка здійснює свої перші кроки на шляху до децентралізації.

Слід зазначити, що в Європейській статистичній системі визначена Номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS), відповідно до якої кожна країна – учасник ЄС ділиться на певну кількість регіонів рівня NUTS 1, кожен з яких ділиться на певну кількість регіонів NUTS 2 тощо. Загалом використовується трирівнева ієрархічна класифікація, в основі якої лежить критерій мінімальної та максимальної кількості населення, що проживає на відповідній території. Так, за даними Європейського статистичного бюро, рівень NUTS 1 включає регіони з населенням 3–7 млн осіб, NUTS 2 – 800–3000 тис. осіб, а NUTS 3 – 150–800 тис. осіб [1].

Слід зазначити, що ця класифікація не стосується адміністративно-територіальних одиниць рівня муніципалітетів. Вона охоплює тільки регіональні утворення. Фактично в межах Європейського Союзу створюються умови щодо співпраці між регіонами відповідного рівня, а також формуються структурні фонди щодо сприяння розвитку регіонів на кожному рівні. На місцевому ж рівні визначено два рівні – LAU 1 і LAU 2.

Отже, така уніфікована статистична система дає змогу порівнювати регіони одного рівня в різних країнах і допомагає приймати відповідні рішення щодо регіональної фінансової політики. Усі держави, які є (чи бу-

ли) кандидатами на вступ до ЄС, повинні відповідати таким загальним критеріям щодо адміністративно-територіального устрою. Тому доцільно розглянути досвід адміністративно-територіальної реформи в таких країнах [2].

На початку 90-х рр. ХХ ст. на шлях децентралізації державного управління стали прибалтійські країни. Першими з пострадянських республік Латвія, Естонія та Литва почали впроваджувати принципи місцевого самоврядування та здійснювати реформування адміністративно-територіального устрою.

Основною спільною рисою проведення таких перетворень у цих країнах була заміна відомчої системи територіального управління, зокрема дворівневої системи місцевого управління, успадкованої від СРСР. Реформування адміністративно-територіального устрою при цьому здійснювалось приблизно одночасно. Так, створення нової системи місцевого управління базувалось на принципах Європейської хартії про місцеве самоврядування, до якої Латвія, Естонія і Литва приєднались відповідно у 1996, 1994 та 1999 рр.

Основними цілями реформ були подальша демократизація та децентралізація державної влади, підвищення якості громадських послуг, які надаються місцевим жителям, а також залучення їх до процесів управління.

Проте, незважаючи на подібність процесів реформування, кожна з балтійських країн сформувала власну систему територіального управління, яка значно відрізнялась від інших. Так, у Латвії залишилась дворівнева система місцевого управління. В Естонії та Литві було ліквідовано один рівень, проте в Естонії місцеве самоврядування було сформоване на рівні територіальної громади (муніципалітету), а в Литві – на рівні району.

Так, у Латвії існувала значна диференціація в кількості населення в муніципалітетах. Близько 70% усіх муніципалітетів мали чисельність населення менше ніж 2000 осіб (табл. 1), а 90% сільської території займало не більше ніж 200 км². Саме це й зумовило необхідність реформування адміністративно-територіального устрою.

Таблиця 1

Розподіл населення у муніципалітетах у балтійській країнах*

Латвія		Естонія		Литва	
Кількість населення, осіб	Кількість муніципалітетів	Кількість населення, осіб	Кількість муніципалітетів	Кількість населення, осіб	Кількість муніципалітетів
< 1000	183	< 1000	32	< 20 000	7
1000–1999	219	1001–2000	97	20 001–30 000	11
2000–4999	108	2001–3000	39	30 001–50 000	24
5000–9999	24	3001–4000	16	50 001–100 000	13
10 000–49 999	19	4001–10 000	42	> 100 000	5
50 000–99 999	3	>10 000	15		
> 99 999	2				
Разом	558	Разом	241	Разом	60

*Складено автором.

Основні показники, які виявляють і характеризують проблеми у функціонуванні муніципалітетів, а також відображають необхідність змін на відповідному місцевому рівні:

- рух населення з адміністративної території з метою отримати послуги, які надаються в іншому муніципалітеті;
- недостатність фінансових ресурсів для утримання й розвитку технічної та соціальної інфраструктури;
- високі адміністративні витрати на душу населення;
- недостатня адміністративна спроможність (недостатність спеціалістів, технічного забезпечення тощо);
- недостатня кількість і якість послуг, що надаються муніципалітетом.

Зіставлення рівнів соціально-економічного розвитку з кількістю населення свідчить, великі муніципалітети більш розвинуті, ніж малі.

Тому в Латвії було прийнято рішення щодо зміцнення дрібних муніципалітетів шляхом їх об'єднання. Відповідно до цього процес реформування адміністративно-тери-

торіального устрою був розділений на два етапи: 1) укрупнення за ініціативою місцевої влади (до 31.12.2003 р.); 2) реалізація проєктів, розроблених державними інститутами (01.01.2004–30.11.2004). Фактично на першому етапі держава ставила завдання щодо об'єднання, а місцева влада мала 5 років для того, щоб визначитись, з ким і як краще об'єднуватись. Другий етап є примусовим і необхідним, оскільки процес добровільного об'єднання може тривати дуже довго.

У Законі про територіальну реформу визначено критерії створення нових територіальних утворень, але не вказано якісні й кількісні межі критеріїв, що дало змогу застосовувати індивідуальний підхід до кожного регіону Латвії. Закон визначає загальні критерії, які повинні бути враховані при проведенні адміністративно-територіальної реформи на рівні одиниць місцевої влади:

- 1) сталий розвиток території;
- 2) наявність фінансової та дохідної бази;
- 3) необхідна інфраструктура для забезпечення функцій місцевої влади;

- 4) відповідна чисельність і структура населення;
- 5) економічний, географічний та історичний зв'язок територій;
- 6) доступність послуг.

При формуванні базових адміністративно-територіальних одиниць було виявлено, що в поселеннях з населенням до 1000 осіб місцева влада здатна забезпечувати не більше ніж половину своїх функцій, у поселеннях з населенням 1000–5000 осіб – близько 75%, і тільки на територіях з населенням понад 5000 осіб місцева влада може виконувати понад 90% власних завдань.

Відповідно до розроблених вимог було розроблено 6 проектів щодо адміністративно-територіальної реформи.

Крім того, було здійснено реформування регіонального рівня управління. Так, замість 26 регіонів у Латвії сформувалось 6 планових регіонів, які, згідно з вимогами структурної політики Європейського Союзу, відповідають рівню NUTS 3. Вся територія Латвії відповідає рівню NUTS 2.

Подібно до Латвії Естонія успадкувала високофрагментовану систему адміністративно-територіального поділу з часів радянського періоду. У країні з населенням 1,5 млн осіб існував 241 муніципалітет (39 міських і 202 сільських), половина з яких з населенням менше ніж 2000 осіб. У табл. 1. відображено диференціацію в розмірах муніципалітетів за кількістю населення. Крім того, територію Естонії було поділено на 15 районів.

Основним джерелом надходжень до місцевих бюджетів є прибутковий податок з громадян, який збирається централізовано, а вже потім перерозподіляється між муніципалітетами. Тобто централізовано зібрані кошти від цього податку частково або повністю повертаються до муніципалітету, в якому вони були сформовані. Частка прибуткового податку з громадян у структурі місцевих доходів у середньому становить 62%, хоча між муніципалітетами існує значна диференціація за цим показником. Трансфери від центрального уряду й частки від центральних податків у середньому забезпечують 21% місцевих доходів.

Традиційно для пострадянських держав частка місцевих податків є дуже незначною. Так, у 2002 р. їх частка становила тільки 1,2% усіх місцевих доходів. Однією з основних причин цього є відсутність суттєвих податкових повноважень у місцевої влади.

Таким чином, зважаючи на зміну структури економіки в державі, виникла необхідність реформування адміністративно-територіального устрою, що стало пріоритетом державної регіональної політики Естонії з 1994 р. Фактично, низька ефективність малих муніципалітетів при реалізації власних

програм розвитку зумовила необхідність консолідації зусиль місцевого самоврядування, значно зменшивши їх кількість і створивши більш дієздатну місцеву владу.

Проте реальних обрисів реформування адміністративно-територіального устрою Естонії набуло у 2001 р. із затвердженням відповідної Стратегії, у якій було визначено основні принципи й механізми консолідації. У Стратегії також висвітлено основні причини, які зумовили необхідність проведення реформи:

- 1) велика кількість одиниць місцевого управління із кількістю населення, яка є надто малою для здійснення ефективного місцевого самоврядування;
- 2) подальша передача повноважень і відповідальності від центрального уряду на місця з метою ефективного використання ресурсів громадського сектору є ускладненою через невисокі можливості (адміністративні й фінансові) місцевого самоврядування.

У результаті реформи очікувалося отримати такі результати:

- місцеве самоврядування здатне забезпечити сталий розвиток на своїй території;
- місцеве самоврядування виконує всі покладені на нього завдання й забезпечує населення громадськими послугами на максимально можливому високому якісному рівні;
- місцеве самоврядування є близьким до народу й має тісний зв'язок з людьми;
- утримання місцевого самоврядування є раціональнішим і ефективнішим (дешевшим для національної економіки).

Особливістю Стратегії є те, що в ній визначаються вимоги щодо змін розмірів муніципалітетів (за кількістю населення) і їх меж, проте питання розподілу повноважень між центральною та місцевою владою залишились поза увагою.

Отже, у Стратегії визначено, що мінімальна кількість населення при формуванні місцевого самоврядування повинна бути не меншою за 3500 мешканців у сільських муніципалітетах і 4500 мешканців у приміських (супутниках міст) муніципалітетах. Тому передбачається, що загальна кількість муніципалітетів становитиме 40–110 одиниць. Міста й поселення з населенням менше ніж 10 тис. осіб належать до сільських муніципалітетів.

Таке реформування передбачається провести на основі добровільного об'єднання. У 2001 р. урядом було затверджено рекомендації щодо змін в адміністративно-територіальній структурі для 232 муніципалітетів, які включали детально розроблені пропозиції щодо консолідації для кожного окремого випадку. Відповідно до цих пропозицій передбачалося формування 108–120 адміністративно-територіальних одиниць.

Крім того, з метою дати поштовх до консолідації урядом було розроблено механізм фінансового стимулювання. Так, кожен муніципалітет, який прийняв рішення об'єднатись із сусіднім муніципалітетом, отримує з державного бюджету одноразовий грант у розмірі 500 ЕЕК (≈39,5 дол. США) на душу населення. Такий грант виплачується після формування нового місцевого самоврядування і за обсягом повинен бути в межах від 1,5 млн ЕЕК до 4,5 млн ЕЕК на один муніципалітет. Розмір гранту диференціюється в часі:

- 100% суми (500 ЕЕК на душу населення) – для муніципалітетів, які об'єднуються до 01.01.2006 р.;
- 75% – для муніципалітетів, які об'єднуються до 01.01.2007 р.;
- 50% – для муніципалітетів, які об'єднуються до 01.01.2010 р.

Муніципалітети, які об'єднуються після 2010 р., не отримують допомоги від держави.

Основною метою таких грантів є компенсація місцевій владі витрат, пов'язаних з об'єднанням. Проте, муніципалітети можуть використовувати ці ресурси на досягнення інших цілей.

Загалом станом на вересень 2004 р. тільки 25 муніципалітетів пройшли процес об'єднання. Тобто загальна кількість муніципалітетів зменшилась на 13 одиниць у період з 1998 р.

У процесі реформування адміністративно-територіального устрою та системи місцевого самоврядування Литви використовуються принципи і напрями, подібні до тих, які застосовували у двох інших балтійських державах. Проте, адміністративно-територіальний устрій Литви значно відрізняється від розглянутих нами у вищезазначених країнах. Сучасний устрій замінив дворівневий радянський ще у 1995 р.

Так, на сьогодні місцеве самоврядування Литви здійснюється в дуже великих за розмірами муніципалітетах, які скоріше є районами, аніж територіальними громадами. Зрештою, у назві більшості таких муніципалітетів є слово "район".

Муніципалітети у Литві являють собою адміністративно-територіальні одиниці, якими керують виборні органи місцевого самоврядування. Крім того, територія Литви розділена ще на 10 районів, які є адміністративно-територіальними одиницями та управління якими здійснюється центральним урядом. Фактично райони утворені для деконцентрованого управління територіями, а районна влада відіграє роль агентів центрального уряду.

Загалом досвід Литви показав, що території, на яких здійснюється місцеве самоврядування, не можуть бути надто великими. Тому на сьогодні науковці розробляють нові моделі місцевого самоврядування, які

передбачають наближення влади до людей. Зокрема, пропонується збільшити кількість муніципалітетів до 93. Вважається, що зменшення території муніципалітету та кількості його мешканців дасть змогу збільшити можливість участі жителів в управлінні місцевими справами та підвищить доступність громадських послуг. З іншого боку, пропонується збільшити кількість повноважень органів місцевого самоврядування.

Досвід адміністративно-територіальних перетворень у Латвії, Естонії та Литві показав, що, незважаючи на наявність подібних вихідних умов і проведення подібних заходів у приблизно один часовий період, у всіх трьох країнах сформувалися різні адміністративно-територіальні системи.

Латвія й Естонія зіткнулися з проблемою адміністративної та фінансової неспроможності базових одиниць управління щодо виконання власних повноважень, що зумовило проведення укрупнення за визначеними критеріями. При цьому ініціатива щодо об'єднання територіальних громад була передана на місцевий рівень. Держава тільки визначила критерії, яким повинні відповідати муніципалітети в новому адміністративно-територіальному устрою. Такий підхід є виправданим з позицій популяризації реформ серед населення, яке, таким чином, є фактичним їх виконавцем.

Зовсім інша ситуація в Литві, де базовою ланкою стали фактично райони. Проблема полягає в тому, що тут найнижчі адміністративно-територіальні одиниці є надто великими, а місцева влада надто віддалена від населення.

Питання розмірів самоврядних громад є індивідуальним для кожної країни. Фактично із збільшенням муніципалітету зростає його фінансова спроможність, але зменшується участь місцевого населення в управлінні громадою та доступність громадських послуг. Крім того, дискусійним є питання визначення уніфікованого набору послуг, які повинні надавати місцева влада, і, відповідно, розподілу повноважень щодо управління між різними ланками влади.

Серед багатих західноєвропейських держав також існує значна варіація за розмірами та структурою місцевого управління. Так, у Великобританії, наприклад, існує тільки 540 органів місцевої влади, які обслуговують населення 59 млн осіб. Франція, з приблизно такою самою кількістю населення, має понад 36 тис. комун, а також 96 департаментів та 22 регіони. У табл. 2 показано, як у європейських країнах відрізняються муніципалітети за розмірами – від Франції (1580 осіб) до Великобританії (126 128 осіб).

Розміри муніципалітетів у європейських країнах*

Країна	Середня кількість населення, осіб
Великобританія	126 128
Литва	66 300
Швеція	30 040
Нідерланди	27 559
Данія	18 760
Бельгія	16 960
Польща	15 561
Фінляндія	10 870
Норвегія	9 000
Італія	7 105
Естонія	5 713
Німеччина	5 575
Латвія	4 400
Іспанія	4 930
Австрія	3 421
Угорщина	3 242
Швейцарія	2 468
Чехія	1 659
Франція	1 580

*Складено автором за матеріалами [3; 4].

Крім того, муніципалітети відрізняються за функціями, закріпленими за ними. Логічно припустити, що у країнах з невеликими муніципалітетами більшість повноважень буде закріплено за центральним рівнем. І цьому є докази. Наприклад, освіта у Франції є високо централізованою. Центральний уряд керує кадровою політикою на всіх рівнях і складає загальні плани розміщення закладів освіти. Роль муніципалітету обмежена формуванням і утриманням шкільного майна й покриття поточних витрат, не пов'язаних з навчанням.

Литва з відносно великими муніципалітетами дотримується протилежного курсу. Місцева влада тут оплачує зарплату і має формальну функцію контролю за наймом та просування по службі персоналу, а також відповідає за формування й утримання шкільного майна.

Втім, малі розміри муніципалітетів не завжди виключають можливість отримання великої кількості повноважень. У Франції, наприклад, місцева влада відповідає за водопостачання та каналізацію. Малі громади забезпечують ці послуги, укладаючи угоди з компаніями приватного сектору. У Німеччині малі муніципалітети укладають угоди з районною владою щодо забезпечення початкової та середньої освіти. Муніципалітети можуть також формувати спільні компанії щодо надання послуг або досягати міжмуніципальних домовленостей, що, наприклад, одна громада надає певні послуги іншій за обумовленою ціною.

Тенденції в територіальних реформах не визначені. З 1960-х рр. багато північно-європейських країн скоротили кількість органів місцевого самоврядування (табл. 3).

Таблиця 3

Зміни в кількості муніципалітетів

Країна	Кількість муніципалітетів у 1950 р.	Кількість муніципалітетів на сьогодні		Зміна, %
Швеція	2281	1992	289	-87
Данія	1387	1992	275	-80
Бельгія	2669	1991	589	-78
Великобританія	2028	1999	467	-77
Німеччина	25 930	1994	14808	-51
Голландія	1015	1998	572	-44
Австрія	3999	1992	2301	-42
Норвегія	744	1992	455	-41
Фінляндія	547	1993	455	-17
Іспанія	9214	1992	8082	-12
Франція	(1945 р.) 38 814	1990	36763	-5
Швейцарія	3097	2001	2880	-7
Італія	7781	1999	8099	+4
Чеська Республіка	(1990 р.) 4104	1994	6230	+51

*Складено автором за узагальненням матеріалів [3; 4].

Швеція, Данія та Литва зменшили кількість органів місцевого самоврядування більше ніж на 80%, Великобританія – на 77% за цей період, а також ліквідувала цілий рівень субнаціонального управління в Шотландії, Уельсі та метрополітенських територіях

Англії. Німеччина скоротила кількість обшин на половину (в реформах 1965–1977 рр. малі обшини були або об'єднані в більші одиниці, або згруповані в асоціації муніципалітетів під спільним управлінням). Іспанія, Франція, Швейцарія та Італія, з іншого боку,

практично не змінили кількість муніципалітетів, а Чехія збільшила їх кількість на 50%.

IV. Висновки

Таким чином, основою адміністративно-територіальної реформи є формування міцних базових адміністративно-територіальних одиниць, які спроможні здійснювати місцеве самоврядування. Питання розмірів і функцій, які вони повинні виконувати, є індивідуальним не тільки для кожної країни, а й може мати свої особливості в межах окремих регіонів. Тому воно повинно вирішуватися за безпосередньої участі територіальних громад. Фактично держава повинна задати напрями та критерії, а також створити можливості для місцевого населення впливати на хід таких перетворень.

Список використаної літератури

1. Макаренко Л. М. Забезпечення регіонального розвитку в системі міжбюджетних від-

носин України : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.05 / Л. М. Макаренко ; Рада по вивченню продуктивних сил України ; Національна академія наук України. – Київ, 2007. – 192 с.

2. Пилипів В. В. Особливості адміністративно-територіальних перетворень: досвід прибалтійських країн / В. В. Пилипів // Стратегія розвитку України. – 2006. – № 1. – С. 103–109.
3. Horwath T. Local Governments in Central and Eastern Europe “Decentralization: Experiments and Reforms (2005) [Electronic resource] / T. Horwath. – Mode of access: www.worldbank.org/urban.
4. Steiner R. Inter-municipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland (2006) [Electronic resource] / R. Steiner. – Mode of access: www.worldbank.org/urban.

Стаття надійшла до редакції 26.08.2014.

Нехайчук Д. В. Сквозь призму зарубежного опыта проведения административно-территориальной реформы: новые вызовы отечественной современности

Исследованы процессы децентрализации управления в зарубежных европейских странах. Изучена номенклатура территориальных единиц для статистики в Европе, что позволяет сравнивать регионы одного уровня в разных странах и помогает принимать соответствующие решения. Проанализированы и обобщены основные черты замены ведомственной системы территориального управления, в частности двухуровневой системы местного управления. Сделаны выводы о необходимости формирования прочных базовых административно-территориальных единиц, которые способны осуществлять местное самоуправление.

Ключевые слова: административно-территориальная реформа, зарубежный опыт, европейские страны, полномочия, регионы, территории.

Nekhaychuk D. Through Foreign Experience of Administrative-territorial Reform: the New Challenges Domestic Modern

It should be reformed administrative-territorial structure in the process of decentralization of governance

Objective of the study is an attempt to systematize approaches to the characterization of the administrative-territorial reform in foreign countries and some of the results that will form an objective picture of the administrative-territorial system and predict further ways to reform it.

The European statistical system defined Nomenclature of Territorial Units for Statistics. Commonly used three-level hierarchical classification, which is based on the criterion of the minimum and maximum number of people living in the territory.

Proved that municipalities differ in functions assigned to them, so in countries with small municipalities, most authority is vested in the central level.

The re are study analyzed and summarized the main features of replacing departmental system of territorial administration, in particular a two-tier system of local government.

The basis of the administrative-territorial reform is to create a strong base of administrative-territorial units that are capable of local government. Issue size and the functions they have to perform is different not only for each country, but may have their own characteristics even within individual regions. Therefore, it must be solved with the direct participation of local communities. In fact, the government should set the direction and criteria, as well as create opportunities for local people to influence the course of these transformations.

Key words: administrative-territorial reform, foreign experience, European countries, authorities, regions, territories.