

УДК 911.3

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Л. ЗАСТАВЕЦЬКА, Т. ЗАСТАВЕЦЬКИЙ

Тернопільський національний педагогічний університет імені Володимира Гнатюка.

У статті розкриваються основні підходи до здійснення реформи децентралізації в країнах Європейського регіону, а також позитивний досвід реформування адміністративно-територіального устрою цих країн на низовому рівні. Вивчення основних повноважень, якими наділені одиниці АТУ в цих країнах, які відповідають рівню об'єднаних територіальних громад в Україні дає можливість запровадження позитивного зарубіжного досвіду для ефективного функціонування таких одиниць відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.

Ключові слова: децентралізація, територіальна громада, самоврядування, органи місцевого самоврядування.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Децентралізація є однією з найважливіших реформ, яка наразі здійснюється в Україні. Головною метою реформи є передача значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування. Окремі механізми реалізації децентралізації досі лишаються дещо дискусійними, проте все очевиднішими стають позитивні наслідки децентралізації. Доходи об'єднаних територіальних громад (ОТГ) значно зросли, в них активізується економічне життя, активно розбудовується інфраструктура. Отримані в результаті децентралізації повноваження та ресурси надали органам місцевого самоврядування більше можливостей для розвитку територій, створення сучасної освітньої, медичної, транспортної, житлово-комунальної інфраструктури.

Реформа децентралізації, офіційним початком якої стало ухвалення у 2014 р. Кабінетом Міністрів України Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, передбачає створення нової системи адміністративно-територіального устрою (АТУ), до якої належать, які розташовані переважно в межах наявних областей. У свою чергу, регіони поділяються на нові райони, які формуються із ОТГ замість існуючих місцевих рад. Вивчення зарубіжного досвіду реформування АТУ та здійснення реформи децентралізації допоможе виявити позитивні тенденції, які варто було б врахувати органам місцевого самоврядування в нашій країні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на загальне позитивне сприйняття суспільством децентралізації як однієї з найбільш важливих соціально-економічних реформ, ціла низка проблем процесу децентралізації залишається малодослідженою. Це, насамперед, - пошук методик та показників, за допомогою яких можна об'єктивно оцінити ефективність діяльності територіальних громад як низових елементів перспективного адміністративно-територіального устрою країни.

Дослідженням різних аспектів децентралізації, реформування адміністративно-територіального устрою країни в останні роки займається значна кількість науковців, політологів, державознавців та управлінців.

Обґрунтування принципів засад процесу децентралізації висвітлені у публікаціях Ю.Ганушака, Б.Данилишина А.Ткачука та ін. Ризики та виклики у фінансовій сфері, які можуть з'явитись під час процесу децентралізації, добре розкриті у дослідженнях О.Пелехатої, І.Сторонянської, Л. Бенюкської.

Дослідженням проблем реформування адміністративно-територіального устрою займаються і представники суспільної географії. Прикладні аспекти децентралізації, зокрема особливості формування об'єднаних територіальних громад в Україні, в її окремих регіонах розкриті в роботах М. Барановського, А.Мельничука, П.Остапенка. Теоретичну основу географічного дослідження цієї тематики становлять передусім наукові публікації М.Барановського, М.Дністрянського, А.Доценка, О.Заставецької, Л.Заставецької, М. Пістуна, О.Шабля, Л.Шевчук та ін.

Ці вчені розглядали адміністративно-територіальний устрій як складний суспільно-географічний феномен, що виник у результаті еволюції суспільства, ускладнення його взаємодії з природним середовищем, розвитком форм життєдіяльності, формуванням соціальних інституцій та зон їх впливу; дослідження проводилися в площині вивчення теоретичних основ, функціонування та реформування АТУ.

Зокрема, у публікаціях М. Дністрянського детально проаналізовано параметри сучасного адміністративного устрою України та наведено пропозиції його реформування. Зв'язок особливостей розселення та адміністративно-територіальних змін розкрито у працях А.Доценка. Суспільно-географічну оцінку сучасного АТУ України виконав О. Шаблій. Наукові пропозиції щодо доцільності тих чи інших змін АТУ, особливо на низовому рівні, містять праці Л. Заставецької [1]. Критичний аналіз параметрів новостворених громад областей Українського Полісся наведено в публікаціях М. Барановського.

Виклад основного дослідження. У кожній країні спосіб організації децентралізованої влади пов'язаний з її історією, політичною та управлінською культурою, економікою та соціальним досвідом. Це унеможливує розробку та впровадження загальної (універсальної) моделі. Однак існує деяка схожість щодо підходів з вирішення низки проблем. В першу чергу, це стосується підвищеної адміністративної ролі регіонального рівня. У федеральних або високорегіоналізованих країнах територіальні суб'єкти федерації (регіонів, земель) досить довго вирішувалося питання внутрішнього устрою.

Однією з перших країн, яка в повоєнний час провела адміністративно-територіальну реформу на низовому рівні стала ФРН. У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування.

Слід відзначити, що для членів територіальних громад Німеччини характерним є високий рівень демократичності форм волевиявлення. Про це свідчать такі факти, як, наприклад: для підтримання місцевої ініціативи у Німеччині достатньо 1% мешканців громади, а в Україні – не менше 10 тис. членів громади; скликання зборів громади відбувається на вимогу 2,5% жителів громади, а в Україні – не менше 10%. Однією з основних особливостей громади є те, що вони повинні бути добре заселені і бути не надто дрібними в територіальному плані. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливості здійснювати владу на визначеній території, займатися організацією громади, ухвалювати норми місцевого права, зокрема статuti громад, ухвалювати місцеві бюджети та локальні податки, планувати власний розвиток господарства тощо [4].

Досвід укрупнення муніципальних одиниць має як позитивні, так і негативні наслідки. По-перше, не можна до всіх поселень застосовувати єдиний кількісний критерій (наприклад, наперед визначену кількість населення). По-друге, якщо бажання об'єднання муніципалітетів в нову адміністративну одиницю відбувалося згори, командно-адміністративним чином (як, наприклад, у Франції), то реформа, зазвичай, була невдалою і не давала очікуваних результатів. Успіх було досягнуто з-за умови добровільного об'єднання суб'єктів місцевої влади (навіть якщо ініціатива все ж таки належала державі), використання досвіду муніципальної кооперації, моніторингу громадської думки з метою виявлення вподобань та історико-культурних, господарських зв'язків населення.

У Франції була спроба здійснити примусову територіальну реформу, за якою передбачалося об'єднання комун (муніципалітетів), які були створені ще сотні років тому. Ця ідея французького уряду не була прийнята населенням держави, і перетворилася у співробітництво територіальних громад.

Значна кількість держав ліквідує дрібні і не завжди дієві територіальні утворення. Щодо Франції, то вона у даному питанні залишається досить консервативною. Нині у країні існує 36568 комун. Однак біля 80% серед них мають чисельність населення менше 1000 мешканців.

Вірогідно, що малі розміри території та незначна кількість населення не створюють умови для здійснення всіх повноважень, які на них покладаються [2].

Для вирішення завдання фінансового забезпечення та здійснення функцій органів самоврядування застосовується 2 підходи:

- 1) співробітництво між комунами для вирішення певних спільних проблем;

- 2) об'єднання декількох дрібних комун в одну більш потужну та фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування.

Для того, щоб визначити нові межі муніципальних новоутворень до уваги були взяті різноманітні критерії, але всі вони мали комплексний, кількісно-якісний принцип. Так, у Швеції муніципалітети, які здійснювали співпрацю між собою, об'єднувалися навколо міст, беручи до уваги рівень освоєння території між населеними пунктами. У Данії для визначення муніципальних меж було здійснено спеціальне дослідження, результати якого виявили зони, які природно утворилися в різних сферах діяльності та спілкування. Внаслідок цього було виявлено понад 40 торговельних зон, 123 центри тяжіння в кооперації ресурсів праці тощо. Бралися до уваги багато показників, серед них навіть такий, як доставка пошти та періодики додому. У результаті було створено карту взаємозв'язків та взаємозалежностей окремих територій. Також було проведено детальний аналіз "ефекту масштабу" з метою оптимізації надання населенню різних типів соціальних послуг. На основі опрацювання зібраної

інформації було змінено законодавство, було подано пропозиції щодо створення округів, що було обговорено в муніципалітетах і затверджено центральною владою тільки після узгодження рішень з тими, кому належало об'єднатися.

На сьогодні в Україні можна спостерігати зворотній процес. З 480 існуючих районів створено 136 районів. Обґрунтування цієї кількості неоприлюднене, розрахунок опирався лише на польський досвід подібної реформи.

Слід сказати, що Польща має більше, ніж 300-річний досвід функціонування місцевого самоврядування. Незважаючи на позитивні результати децентралізації в Польщі, одним з негативних моментів було неврахування різниці між сільськими та міськими повітами, зокрема, різної кількості ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці. Для значної кількості слаборозвинутих регіонів Польщі децентралізація означала збільшення розриву відносно найбільш успішних польських регіонів та країни в цілому. Регіони, які опинилися без допомоги держави, після проведення адміністративної реформи почали розвиватися гірше.

Слід сказати, що на відміну від Польщі, де успішне впровадження реформи децентралізації значною мірою завдячувало наявності єдиного «штабу реформ» із представників парламенту, уряду, експертів та неурядових організацій, в Україні наявна значна кількість центрів управління реформами в центрі, які слабо координують свою діяльність та низький рівень забезпечення управління реформами на регіональному рівні.

Територіальне планування потребує об'єднання територій та пошуку оптимальних варіантів їх рівномірного поділу (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість місцевих органів влади

<i>Назва країни</i>	<i>Місцеві</i>	<i>Проміжні</i>	<i>Регіональні</i>
Франція	36 786	101	13
Німеччина	11 252	295	16
Сполучене Королівство	433		4
Польща	2 497	380	16
Україна	10 885	488	25

У Фінляндії два десятиліття назад було здійснено спробу значно зменшити кількість муніципалітетів командно-адміністративним чином. Зрештою, в результаті політичних перепитів, переміг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочує злиття муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій. Адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувається не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання.

В Італії передбачаються фінансова мотивація для об'єднання комун із населенням менше п'яти тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун. Схожий досвід був впроваджений також і в Естонії.

У Латвії у декілька етапів застосовувалися обидва методи укрупнення - стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення. З початку проведення реорганізації чотири роки надавалося на створення добровільних об'єднань муніципалітетів з фінансовим їх заохоченням шляхом надання одноразової дотації з державного бюджету у розмірі від 1 до 5 % від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого впродовж наступного року після завершення цього періоду було проведено адміністративне укрупнення решти муніципалітетів.

Ще однією проблемою, яка появляється під час реформи децентралізації, є вибір між рівноправністю та ієрархією у відносинах між різними регіональними та місцевими інституціями. У французькій конституції, наприклад, закріплено принцип, що жодна місцева влада не може здійснювати владу або здійснювати нагляд за іншими органами влади, але це здебільшого є формальністю, ніж це відбувається на практиці.

Натомість, у Німеччині пріоритетною є ієрархія відносин між різними рівнями влади: законодавчі акти, які схвалюються земельними органами, є обов'язковими для органів місцевого самоврядування, які розташовані на їхніх територіях, і значно високий рівень регіональних органів влади: місцеві органи влади мають право здійснювати нагляд за діяльністю нижчих. І перший, і другий підходи мають свої недоліки.

У французькій системі формальної рівності це не відповідає реальній практиці відносин підпорядкування між різними рівнями влади, не сприяє розвитку співпраці між регіонами, департаментами або муніципалітетами і не виключає можливості конкуренції між ними, що призводить до розмивання відповідальності.

Компетенції суб'єктів владних повноважень базової ланки адміністративно-територіального устрою європейської держави

Країна	Компетенція органів самоврядування
Польща (рівень гміни)	Землеустрій; Управління нерухомістю; Охорона довкілля; Водне господарство; Житлова технічна інфраструктура; Місцевий транспорт; Соціальна допомога; Охорона здоров'я; Освіта; Культура і охорона пам'яток архітектури; Спорт і активний відпочинок; Ярмарки, ринки та торговельні центри; Озеленення на рівні гміни; Цвинтарі на рівні гміни; Запобігання пожежам та повеням, громадський порядок і безпека громадян, пожежна безпека
Словаччина (рівень муніципалітету)	Місцеве управління; Територіальне планування; Стимулювання підприємництва; Місцеві податки; Будівництво та підтримка доріг; Благоустрій громадських місць; Організація ринків; Благоустрій цвинтарів; Захист довкілля; Місцевий громадський транспорт; Будівництво житла; Цивільна оборона; Управління муніципальною власністю; Стимулювання місцевої економіки; Управління водними ресурсами та переробкою побутових відходів; Місцева поліція Пожежна безпека Підтримка місцевих закладів охорони здоров'я; Вуличне освітлення; Спорт; Туризм; Культура
Швеція (рівень муніципалітету)	<i>1. Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування:</i> Культура та рекреація; Підтримка мережі доріг місцевого значення; Благоустрій громадських парків; Водопостачання, управління каналізаційними системами та переробкою побутових відходів; Енергопостачання; Захист довкілля. <i>2. Сфери повноважень за спеціальним законодавством:</i> Піклування про людей похилого віку; Соціальні послуги; Школи; Міське планування; Послуги, які надаються у надзвичайних ситуаціях; Територіальне планування

Ієрархія, яку вибрала Німеччина, сприяє повторній концентрації влади на рівні землі і суперечить формальним імперативам децентралізації. Однак, не дивлячись на наявність національного досвіду, ідея забезпечення регіонального рівня відповідальності для підтримання єдності системи місцевого самоврядування знаходить все більше прихильників [6].

Зрозуміле розмежування повноважень між державою та різними місцевими та регіональними органами влади є основною вимогою для ефективного державного управління. У європейській хартії місцевого самоврядування повідомляється, що «основні повноваження та функції органів місцевого самоврядування визначаються Конституцією або законом. Однак дане положення не виключає надання органам місцевого самоврядування повноважень та обов'язків для конкретних цілей відповідно до закону. Місцева влада в межах закону має повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучається з їхньої компетенції і яке не призначається жодній іншій установі. Хартія також наголошує, що повноваження, які надаються місцевим органам влади, як правило, повинні бути повноцінними та виключними. Вони не можуть бути припинені або обмежені іншими центральними або регіональними органами влади, якщо це не вимагається законом» [7].

Правило чіткої компетенції впроваджене у Бельгії, де кожна гілка влади наділена повноваженнями, яка стосується тільки її: питання, що пов'язані з суверенітетом, є у прерогативі федеральних установ; питання культури, охорона здоров'я та соціальна допомога належать до компетенції громад, а питання житлово-комунального господарства частково належать до компетенції регіонів. Чітка компетенція означає, що не може бути втручання з боку федерального уряду. Принцип спільної влади впроваджений у федеративній Німеччині. Згідно з Конституцією, Парламент Федерації має виключні повноваження в чітко окреслених сферах; землі позбавлені повноважень щодо схвалення законодавства у декількох сферах [3, с.126].

Інші типи реформ, які були проведені у країнах Європи впродовж останніх десятиліть ХХ-го ст., можна окреслити як організаційні реформи. Вони проходили здебільшого під великим впливом центральної влади та передбачали зміну внутрішньої структури територіальних одиниць та включали наступні моменти: посилення ролі мерів та виборних рад; надання процесу схвалення рішень більш відкритого, публічного та демократичного характеру; збільшення ролі громадськості у прийнятті рішень; застосування обов'язкових "раціональних" методів планування; зміни у складі місцевого персоналу, зміни місцевих правил організації діяльності органів влади тощо. Проведені заходи повинні були сприяти більш активній участі органів місцевого самоврядування в громадсько-політичному житті держав та трансформації їх на надійних провідників державної політики (Італія, Великобританія тощо) [4]. Тобто, у державах Європи проводилась і все ще дотепер проводиться робота з надання суспільству інформації загалом про реформу децентралізації, її позитивні моменти та результати запровадження. Наприклад, у Франції функціонує Національна комісія з публічних дебатів, яка відповідає за надання громадянам інформації та врахування їх побажань у процесі схвалення певних рішень.

Висновки. Дослідження досвіду іноземних держав дозволяє виділити наступні шляхи вдосконалення реформи децентралізації в Україні:

- 1) розділення повноважень, прав та обов'язків різних рівнів влади відповідно до принципів демократичної держави, які дають змогу досягти балансу інтересів у системі публічних відносин;
- 2) розроблення та впровадження регіональної політики, яка була б націлена на забезпечення рівномірного місцевого та регіонального розвитку;
- 3) забезпечення впровадження принципу субсидіарності як способу подолання конфлікту інтересів між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування;
- 4) забезпечення зростання повноважень територіальних громад щодо вирішення проблем їх життєзабезпечення;
- 5) впровадження бюджетної реформи з урахуванням державних та місцевих інтересів [4, с.686].

Література:

1. Заставецька Л.Б. Системи розселення і геопросторові проблеми вдосконалення адміністративно-територіального устрою України: Монографія. Тернопіль: ТНПУ ім. В. Гнатюка, 2013. 331 с.
2. Kartashov E. G. European lessons of decentralization // Public management: collection, № 1 (11) January 2018. Kyiv: ДП "Видавничий дім «Персонал», 2018. Р. 175-184.
3. Міжмуниципальне співробітництво: вітчизняний та зарубіжний досвід: Навчально-практичний посібник / За заг. редакцією Толкованова В.В., Журавля Т.В. Київ, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, проєкт «Реформа управління на сході України», 2017. 202 с.
4. Нападовська Г. Ю. Міжнародний досвід формування та просторове впорядкування територіальних громад, 2017. // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://ekhsuir.kspu.edu/handle/>

-
5. Пігуль Н. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ // Глобальні та національні проблеми економіки. Випуск 9. 2016. С.684-688.
 6. Технічне регулювання у сфері стандартизації «розумних громад» та «розумних міст»: європейський досвід // Електронний ресурс. Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/2338/>
 7. Європейська хартія місцевого самоврядування // Електронний ресурс. Режим доступу: <https://rm.coe.int/-pdf-a6-59-pages/168071a536>

Abstract:

Lesia Zastavetska, Taras Zastavetskyi. EUROPEAN EXPERIENCE OF IMPROVING THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE AND PROSPECTS FOR UKRAINE

The article reveals the main approaches to the implementation of decentralization reform in the countries of the European region, as well as the positive experience of reforming the administrative-territorial structure of these countries at the grassroots level. The study of the main powers of administrative-territorial system units in these countries, which correspond to the level of united territorial communities in Ukraine, provides an opportunity to introduce positive foreign experience for the effective functioning of such units in accordance with the European Charter of Local Self-Government.

Key words: decentralization, territorial community, self-government, local self-government bodies.

УДК 911.3

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ ПІВДЕННО-ЗАХІДНОЇ ТЕРНОПІЛЬЩИНИ

І. ГУГУЛ, М. СИВИЙ

Тернопільський національний педагогічний університет імені Володимира Гнатюка,

У статті проаналізовано історичні особливості формування адміністративно-територіального устрою південно-західних (Бучацький та Монастирський) районів Тернопільщини. Акцентовано увагу на проблемах сучасної децентралізації в регіоні, охарактеризовано місцеві об'єднані територіальні громади та демографічну ситуацію.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, об'єднані територіальні громади, демографічна ситуація.

Південь Тернопільщини, насамперед Подністров'я, належить до місць найдавнішого заселення людиною території України. Про це свідчать археологічні пам'ятки раннього палеоліту. А в період мезоліту (кін. IX-VI тис. до н.е.) була заселена вся Тернопільщина. У IV-III тис. до н.е. для енеолітичної трипільської культури вона була західним краєм, а в етногенезі слов'ян (V-VIII ст. н.е.) – майже центральним.

У 980-990-х роках київський князь Володимир Святославович приєднав до складу Київської Русі землі племен волинян і білих хорватів. Наприкінці XI століття на території сучасної південної Тернопільщини та середньої течії Дністра виникло Тербовлянське удільне князівство на чолі з князем Васильком Ростиславовичем. Після смерті князя, молодший син Іван (Ігор) Василькович відділився від брата Юрія (Ростислава) та заснував Галицьке князівство, до якого також входили майже вся сучасна Монастирищина і південно-західні околиці сучасної Бучаччини. Протягом XII ст. сучасна Південно-Західна Тернопільщина була у складі Галицького князівства, а у XIII-XIV ст. – Галицько-Волинської держави (Королівства Руського) на чолі з династією Романовичів (як Тербовлянське удільне князівство). Заснуванню та росту сільських поселень, міст сприяли вигідне географічне розташування, сприятливі природні умови, родючі землі, зручні транспортні шляхи і водні артерії: Язловець (1250 р.), Бучач (1260 р., а бл. 1393 р отримав магдебурзьке право), Устя [Зелене] (XIII ст.), Дуліби (1373 р.), Переволока (1379 р.), Киданів (1392 р.), Баріш (1393 р.).

В польський період Руське воєводство складалося із п'яти земель. Польський історик П. Домбковський, на підставі судових актів XV ст. встановив, що Галицьку землю утворювали шість повітів. Галицький налічував 247 населених пунктів (разом з містами Бучач і Монастирська), Коломийський – 52, Тербовлянський – 46, Снятинський – 25, Коропецький (який включав сучасну південну Монастирищину, а з середини XVI ст. включений до Галицького) – 11 [22, с. 189]. Червоногород (нині в межах с. Нирків Заліщицького району), який мав в підпорядкуванні 14 населених пунктів, у XV ст. перейшов Поділля (лівий берег річки Стрипи – від Язлівця до Дністра).

За наслідками турецько-польської війни і підписання Бучацького мирного договору 1672 р.