

*Ірина Іванівна Бодрова,
канд. юрид. наук, доцент,
провідний науковий співробітник НДІ державного будівництва та
місцевого самоврядування НАПрН України*

Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою

У ХХІ століття країни Європи увійшли зі значним досвідом адміністративно-територіальних реформ і сформованою архітекtonікою адміністративно-територіального устрою.

У минулому столітті було декілька хвиль адміністративно-територіальних перетворень:

перша – на початку ХХ століття, пов'язана з вирішенням проблем масової урбанізації, охопила такі країни, як Австрія, Великобританія, Франція, Данія, країни Бенілюксу,

друга – після Другої світової війни мала два основні напрямки: укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць з низькою щільністю населення, що, відбулося, зокрема, в Норвегії, Швеції, Данії, Німеччині та ін., а також усунення регіональних диспропорцій, проведене у Німеччині, Італії, Великобританії та ін. країнах,

третья – у 70-80-их роках стосувалася усунення економічних розривів шляхом перерозподілу повноважень і здійснювалася у Греції, Ірландії, Іспанії, Португалії.

Новітня хвиля перетворень охопила Європу з початком ХХІ століття. Основними напрямками її виступають оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм та демократизація. Адміністративно-територіальна реформа не є самоціллю, а виступає, як правило, одним з етапів комплексного удосконалення територіальної організації влади. Вона покликана закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і компетенції між органами публічної влади, оновлення організаційної моделі територіального управління, а також удосконалення міжбюджетних відносин. Не випадково масштабні перетворення ХХІ століття одержали назву «управлінської революції». Вони носять конституційний характер, забезпечують врахування думки населення у разі зміни адміністративних меж муніципалітетів, а також орієнтовані на збереження координованості діяльності рівнів територіальної організації влади.

Правова основа реформування адміністративно-територіального устрою забезпечується, як правило, на законодавчому рівні. Разом з цим необхідні юридичні передумови його мають бути закладені в конституції держави.

Аналіз основних законів європейських держав дозволяє визначити декілька рис конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою.

1. Щодо формально-юридичного закріплення конституційно-правових норм у тексті основного закону.

Конституційно-правові норми, присвячені регулюванню відносин адміністративно-територіального устрою, можуть:

а) виокремлюватися у спеціальний розділ основного закону (конституції Бельгії від 17 лютого 1994р. (Частина 1 «Про Бельгійську Федерацію, її складові частини і територію»), Італійської Республіки від 22 грудня 1947р. (Глава V «Регіони, провінції,

комуни»), Королівства Іспанія від 27 грудня 1978р. (Розділ 8. «Про територіальний устрій держави»);

б) включатися до розділу конституції, присвяченого загальним положенням: конституції Швеції (Форма правління. Прийнята 27.02.1974р. (Глава 1. «Основи державного ладу»), Латвійської Республіки від 15.02.1922р. (Частина I. «Загальні положення»); Угорщини від 25 квітня 2011р.);

в) міститися у розділі основного закону, що визначає статус місцевого самоврядування (конституції Польщі від 17.10.1992р. (Глава 5. «Місцеве самоврядування»); Французької Республіки 04.10.1958р. (Розділ XII. «Про територіальні колективи»), Хорватії від 22.12.1990р. (VI. «Організація місцевого самоврядування та управління»); Словаччини від 01.09.1992р. (Частина четверта. «Органи місцевого самоврядування»); Чехії (Розділ 7. «Місцеве самоврядування»); Естонії від 28.06.1992р. (Глава 14. «Місцеве самоврядування»); Болгарії від 12.07.1991р. (Глава 7. «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація»); Македонії від 17.11.1991р. («V. Місцеве самоврядування»); Молдови від 29.06.1994р. (Глава VIII. «Публічне управління»).

Конституції Словенії та Литви містять відповідні норми як в розділах щодо загальних положень, так і організації місцевого самоврядування (Конституція Словенії від 23.12.1991р. (Частина 1. «Вступ» та Частина V. «Самоврядування»); Конституція Литви від 25.10.1992р. (Глава 1. «Литовська держава» та Глава X. «Місцеве самоврядування та управління»).

2. Щодо закріплення системи адміністративно-територіальних одиниць.

Ступінь деталізації правового регулювання системи адміністративно-територіальних одиниць застосовується різний:

а) поіменний перелік адміністративно-територіальних одиниць, як правило, на конституційному рівні не визначається, оскільки це консервує таку систему та ускладнює утворення, реорганізацію та ліквідацію одиниць. Виняток становлять конституції окремих держав, що закріплюють окремі адміністративно-територіальні одиниці регіонального рівня, які утворюють так званий «каркас» адміністративно-територіального устрою (конституції Французької Республіки, Італійської Республіки, Бельгії, Конституція Австрійської Республіки. Федеративний конституційний закон від 10.11.1920р.);

б) визначаються види адміністративно-територіальних одиниць та окремі елементи їх правового статусу (конституції Італійської Республіки, Королівства Іспанія, Угорщини, Бельгії, Португальської Республіки, Королівства Нідерланди);

в) виокремлюються лише основні адміністративно-територіальні одиниці та встановлюються відсилочні до спеціального закону норми, яким можуть встановлюватися й інші види адміністративно-територіальних одиниць (конституції Французької Республіки, Польщі, Чехії, Болгарії, Молдови, Фінляндії, Естонії, Литви, Словаччини).

3. Щодо конституційно-правового регулювання процедурно-процесуальних аспектів відносин адміністративно-територіального устрою.

Конституційна регламентація порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою здебільшого має звужений характер:

а) закріплюючи окремі загального характеру вимоги, у тому числі й можливість утворення об'єднаних адміністративних одиниць, в процедурно-процесуальних аспектах відсилає до спеціального закону (конституції Французької Республіки, Польщі, Естонії, Болгарії, Фінляндії, Словенії, Хорватії, Чехії);

б) встановлюються критерії та порядок формування та реорганізації адміністративно-територіальних одиниць (Основний Закон Федеративної Республіки Німеччина).

Оновлення конституційно-правового регулювання стало запорукою ефективності реформ у країнах Східної та Центральної Європи, де Основний Закон заклав необхідні основи територіальної організації влади.

Адміністративно-територіальна реформа в країнах Західної Європи, пов'язана з внесення змін до Основного Закону, мала місце лише в окремих державах і стосувалися регіонального рівня територіальної організації влади. Наприклад, в Італії був прийнятий Конституційний закон №3 від 18 жовтня 2001р. «Про зміну розділу V частини другої Конституції», присвяченого територіальній організації країни, що закріпив крок країни у напрямку регіоналізованої держави. Перегляд Конституції Франції також був пов'язаний з процесами децентралізації та деконцентрації публічної влади. З урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування та з огляду на загострення суспільно-політичної ситуації в окремих заморських територіях (насамперед, у Новій Каледонії) цей Основний закон отримав нову редакцію статей, присвячених територіальній організації влади та статусу територіальних колективів.

Впровадження реформи адміністративно-територіального устрою, як правило, здійснюється на підставі окремого закону. Закон про адміністративно-територіальну реформу включає, як правило, наступні положення:

- загальну модель реформи: мету, завдання, засоби та етапи реформи,
- встановлення критеріїв формування нових адміністративно-територіальних одиниць,
- процедурно-процесуальні аспекти реформи, а саме порядок прийняття рішень про адміністративно-територіальні перетворення, розв'язання організаційних та юридичних питань, зумовлених такими рішеннями, у тому числі особливості управління адміністративно-територіальною одиницею у перехідний період,
- визначення компетенції суб'єктів реалізації реформи, у тому числі, як правило, передбачається визначення одного органу як відповідального виконавця,
- заходи державного стимулювання та підтримки адміністративно-територіальних реорганізацій.

Враховуючи, що такі перетворення мають системний, багаторівневий різногалузевий характер, зачіпають питання функціонування органів публічної влади різних територіальних рівнів та перегляд сфер їх предметної підвідомчості, паралельно відбувається й оновлення законодавства про місцеве самоврядування, місцеві органи державної влади, а також галузевого законодавства, у першу чергу бюджетного.

Високу динаміку законодавчого забезпечення реформи демонструє Польща:

1990р. – закон про самоврядування гмін,

1994р. – закон про територіальне планування,

1998р. – закон про повітове самоврядування,

- закон про самоврядування воєводств,

- внесення змін до законодавства, що регламентує перерозподіл владних повноважень,

- законодавство про реформу державного управління,

2002р. – закон про реформу адміністрації столиці.

Дослідження трансформаційних процесів на європейському просторі у XXI столітті дає підстави виокремити наступні вектори вдосконалення адміністративно-територіального устрою.

I. Укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць

Більшість країн Західної Європи провели відповідні реформи у другій половині XX століття. Норвегія скоротила число своїх муніципалітетів на 40%, Німеччина – на 41%, Швеція – 74%, Данія – 75%, Об'єднане Королівство – на 79%.

Деякі причини реформ діючої системи АТУ знаходяться «на поверхні» і слугують офіційним приводом початку перетворень – несоразмірність адміністративно-територіальних одиниць за людністю, господарсько-економічним потенціалом, низька ефективність бюджетних відносин. Досить часто за сучасних умов перетворення стають відповіддю держави на виклики фінансово-економічної кризи, передбачаючи способи консолідації матеріально-фінансового потенціалу територій та перерозподілу завдань щодо надання публічних послуг населенню. Криза поставила питання про спрощення управлінської структури, раціональність та більшу ефективність регіонального управління. Багато країн визнають, що знаходяться напередодні нових перетворень в адміністративно-територіальній сфері (офіційно заявлено у Франції, Італії, Чехії).

Адміністративно-територіальні перетворення не зачіпають, як правило, питання територіального устрою, який спираючись на природну характеристику території, її розміри, конфігурацію, є територіальним розподілом населення (населені і міжнаселені території, міста, які виступають опорними каркасами території, сільські населені пункти та ін.). Він об'єктивований кліматом, розподілом ґрунтів, природних ресурсів, орографією та іншими чинниками. Реформування територіального устрою вимагає меншою мірою декількох десятиліть, у той час як процес природного (стихійного) формування займає, як правило, століття. Адміністративно-територіальний же устрій має практико-прикладне призначення для територіальної організації влади, а тому зміна внутрішніх та зовнішніх чинників функціонування держави зумовлює відповідні його корективи.

У сучасній адміністративно-територіальній організації публічної влади в європейських країнах проблема великої кількості дрібних комун з невеликим ступенем їх спроможності у виконанні покладених функцій і задач зберігає актуальність як для країн сталої системи місцевого самоврядування, так і тих, що відносно недавно стали на шлях розбудови даної форми публічної влади.

У Франції за наявності 36 682 комун 32 тис. (90%) мають менше 2 тис. жителів, а 898 – менше 50 осіб. Великі розбіжності у чисельності населення і ресурсному забезпеченні комун породжують проблеми диспропорцій рівня життя у комунах.

Різні підходи до розв'язання даної проблеми демонструють землі Німеччини: у деяких з них адміністративно-територіальних перетворень не проводилося з 60-их років минулого століття, в той час як в землі Бранденбург було здійснене зменшення комун з 1479 до 419 (у 3,5 рази), Саксонії-Анхальт – з 1289 до 220 (у 5,8 рази).

Особливо гостро дана проблема стоїть перед країнами Центральної та Східної Європи. На початку 1970 років на цих територіях відбувалися масові процеси укрупнення громад: у Польщі майже в 2 рази, Угорщині – 2,2, Чехословачії – 2,8 рази. На початку 1990-их у більшості цих країн відбулася зворотні процеси – подрібнення територіальних одиниць, як запорука демократизації. В Угорщині кількість муніципалітетів різко зросла в 2,3 рази, в Чехії – майже на 50%, а кількість словацьких муніципалітетів зросла більше ніж на 20%. Процес подрібнення в Польщі не був так яскраво вираженим.

В результаті цього сучасна Центральна та Східна Європа має країни:

- з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина, Латвія, меншою мірою Естонія),
- країни, територіальна система яких є високо консолідованою (Литва, Югославія, Болгарія, Польща),
- та декілька країн з середнім рівнем показників (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія).

Так, муніципалітети, у яких проживає менше 500 громадян, становлять майже 60% основних одиниць в Чехії, більше 40% - в Словаччині, та близько 15% - в Угорщині. У таких країнах, як Болгарія та Польща, жоден муніципалітет не нараховує менше 1.000 громадян і дуже мало – менше 2.000. Великі територіальні одиниці (більше 10.000 громадян) складають 90% всіх місцевих самоврядувань в Литві та Югославії, 2/3 в Болгарії, 1/3 в Польщі, проте лише менше 5% в Латвії, Естонії, Угорщині і трошки більше 2% в Чехії та Словаччині.

Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи:

- 1. стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів;**
- 2. адміністративне укрупнення**

При чому є держави, які надають перевагу виключно одному з таких методів, в той час як деякі застосовують їх на альтернативній основі.

Наприклад, у Фінляндії примусових об'єднань не проводилося з 1917 року. Політика укрупнення муніципалітетів ґрунтується на широкому фінансовому заохоченні об'єднань. Державою, по-перше, надавалися дотації з Державного бюджету на етапі так званого інтеграційного обстеження на можливість утворення об'єднаної громади. Більше половини підтриманих державою обстежень через деякий час призвели до повного або часткового об'єднання комун. Також надавалися дотації на об'єднання та компенсувалася так звана частка державної участі у місцевих бюджетах. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався, у разі: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи.

Політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана й Чехією, але відчутних результатів вона поки що не надала. Чехія розділена на 6 246 муніципалітетів, число яких значно збільшилося в останні два десятиліття (1990р. – 4 104). Зараз це одна з європейських країн з найвищим ступенем подрібненості муніципалітетів. Близько 80% муніципалітетів мають населення менше 1 000 осіб. 5 566 муніципалітетів є сільськими (89,1%), у той час як проживають у них лише 28,3% жителів країни. У відповідь на рекомендації Ради Європи щодо оптимізації числа базових одиниць, урядом були здійснені кроки правового характеру: у 2005 році створено та зареєстровано 474 союзи муніципалітетів за участю 4680 муніципалітетів, тобто більш ніж на 70% від загального числа муніципальних утворень, в 2010р. їх кількість зросла до 570. Такі союзи є об'єднаннями міжмуніципальної кооперації, що одержали також назву «мікрорегіонів»; спрощено порядок утворення добровільних об'єднань муніципалітетів, передбачено економічне стимулювання таких об'єднань. Одночасно була введена диференційована система делегування державних повноважень муніципалітетам та їх матеріально-фінансового забезпечення.

Виключно адміністративного характеру укрупнення були застосовані в Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. Злиття комун та перегляд їх територій хоча і проводилося за рішенням державних органів, але після попередніх консультацій з зацікавленими комунами та їх населенням.

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи: з початку реалізації реформи 4 роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з фінансовим їх заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1-5% від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого протягом наступного року після завершення цього періоду було поведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів.

Важливою умовою цілеспрямованого та зваженого реформування муніципалітетів є визначення мети, критеріїв, умов та поетапності їх укрупнення.

З цього питання маємо Рекомендації по проведенню адміністративно-територіальних реформ, які були викладені в одному з додатків заключного звіту Керівного комітету РЄ з місцевої і регіональної демократії «Адміністративні та територіальні реформи: формування територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях» (Страсбург, 17 грудня 2002р.). Вони були підготовлені на основі аналізу адміністративно-територіальних реформ 14 західно- та східноєвропейських держав (Болгарії, Чеської Республіки, Фінляндії, Греції, Латвії, Литви, Польщі, Росії, Великобританії, Словаччини, Іспанії, Швеції, Швейцарії та України).

Зарубіжний досвід свідчить, що в основу визначення критеріїв укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць покладаються:

- територія і чисельність населення;
- функції (завдання, компетенція), що виконуються органами влади різного територіального рівня;
- ступінь політичної та фінансової автономії територіальних органів;
- механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектора).

Всі вказані параметри взаємозалежні. Так, у країнах з великою територією і чисельністю населення держава змушена миритися з відносно великою кількістю низових територіальних одиниць, а також вводити один або декілька проміжних рівнів територіальної організації публічної влади. Відповідно, на низовий рівень управління у таких країнах може бути перерозподілено менше функцій, адже частина з них закріплюється за органами регіонального, проміжного рівня. Одночасно велика кількість адміністративно-територіальних одиниць, а також рівнів адміністративно-територіального устрою, з одного боку, ускладнює організацію між бюджетних відносин, контрольної діяльності з боку державних органів, а з іншого, - обмежує можливості розвитку місцевого самоврядування.

Для ілюстрації критеріїв реформування в окремих країнах можемо навести такі приклади.

У Данії ключову роль відігравали чотири критерії:

1) задачі соціального управління повинні розподілятися між муніципалітетами і округами таким чином, щоб вони були якнайбільш ближчими до населення. Муніципалітети повинні нести відповідальність за ті сфери та функції, яких жителі потребують щоденно;

2) завдання мають розподілятися з урахуванням територіальних розмірів та фінансових можливостей муніципалітетів. В силу цього ті установи, які надають послуги декільком муніципалітетам мають знаходитися в управлінні округів;

3) і муніципалітети і округа повинні бути життєздатними з фінансової точки зору, тобто мати достатню ефективну і стабільну матеріально-фінансову основу, у тому числі широку базу місцевого оподаткування. Для цього в них має бути розвинута мережа підприємств, орієнтованих на жителів з різним рівнем доходів;

4) повинна забезпечуватися збалансованість задач держави, округів та муніципалітетів.

Такі критерії дозволили забезпечити чітку управлінська спеціалізацію державних, окружних та муніципальних органів влади, жорстке розмежування предметів їх відання. Одночасно була передбачена можливість спільної діяльності цих органів.

У Бельгії реформа місцевого самоврядування, що передбачала злиття комун, проводилася за таких умов:

1) утворення об'єднаної комуни здійснювалося навколо основної комуни, з якою інші були тісно пов'язані постійними усталеними зв'язками та відносинами соціального, економічного, інфраструктурного та іншого характеру;

2) враховуючи те, що Бельгія включає мовні регіони, враховувалася мовна, національно-культурна ідентичність населення комун;

3) проголошений принцип взаємодоповненості вимагав, щоб новоутворені муніципалітети включали житлові, рекреаційні, промислові, сільськогосподарські та комерційні зони, необхідні для створення найбільш гармонійного розвитку населення усіх комун;

4) промислові зони максимально повинні були отримати єдине керівництво, а не перебувати у спільному віданні.

Опрацювання чітких критеріїв важливо при організації будь-яких адміністративно-територіальних одиниць.

У Польщі при формуванні повітів враховувалися:

- сформовані понадгмінні функції щодо гмін,
- економічний потенціал;
- історико-культурні передумови,
- підтримка населенням адміністративного центру і просторової організації,
- географічне положення, розміщення населення,
- кількість гмін,
- кількість населення,
- площа повіту.

А для створення воєводств були визначені наступні критерії:

- людський потенціал та функціонально-просторова структура території,
- інноваційно-науковий потенціал,
- економічний потенціал,
- інституційний потенціал,
- інфраструктурний потенціал,
- потенціал ЗМІ,
- управлінський потенціал

Зарубіжний досвід свідчить, що ефективність застосування тих чи інших критеріїв адміністративно-територіальних перетворень визначається наступними чинниками:

- критерії повинні носити різноаспектний характер, враховувати не лише кількісні, але й якісні показники,
- перелік їх не повинен бути надто великим для того, щоб забезпечити прозорість, простоту та доступність сприйняття,
- критерії повинні мати однозначний і об'єктивний характер, не допускати оціночних категорій («належний», «достатній» та інші),
- виключення із загального порядку мають носити вичерпний характер і не допускати довільності застосування,
- критерії мають бути усталеними, а для цього вони повинні мати нормативно-правове закріплення.

Законодавство про адміністративно-територіальну реформу, як правило, передбачає заходи щодо пом'якшення реалізації реформи. У їх якості можуть передбачатися:

1. часова адаптація

Перетворення займають досить тривалий проміжок часу. Так, Реформування у Польщі первісно розраховувалося на 20-30 років, в Литві, Латвії, Фінляндії воно фактичне зайняло 15-16 років.

2. поступовість

Вимагає ретельної підготовки, вивчення стану адміністративних територій.

3. широке урахування думки населення

Встановлюється необхідність проведення місцевих референдумів, соціологічних опитувань не лише під час перетворень, але й при опрацюванні концепції реформи, залучення громадськості, представників органів місцевого самоврядування до складу спеціальних органів з опрацювання та реалізації реформи. Наприклад, у Данії Комісія з територіальної реформи місцевого самоврядування була сформована з 5 представників парламенту, 5 представників асоціацій органів місцевого самоврядування та 3 представників Міністерства внутрішніх справ. Як гарантія демократичного характеру адміністративно-територіальних перетворень, на конституційному рівні закріплюється вимога проведення референдумів з цих питань в Основному Законі ФРН, Конституції Італійської Республіки; Конституцією Болгарії передбачене проведення обов'язкової консультації з громадськістю.

4. встановлення критеріїв для створення нових адміністративно-територіальних одиниць без зазначення кількісних та якісних характеристик, можливість застосування індивідуального підходу до кожного регіону;

5. можливість обрання способу укрупнення: об'єднання муніципалітетів або встановлення міжмуніципального співробітництва.

Ці механізми, з одного боку, пом'якшують процес реформ, але з іншого, дуже часто призводять до його уповільнення і, як наслідок, необхідності застосування більш жорстких, адміністративних заходів.

Наприклад, якщо у Латвії надзвичайна повільність утворення об'єднаних муніципалітетів була компенсована рішенням уряду про примусове об'єднання, то в Естонії процес реалізації реформи був призупинений. Концепція реорганізації адміністративно-територіального устрою, схвалена Урядом ще у 2001 році, передбачала скорочення числа муніципалітетів майже вдвічі. Свої пропозиції щодо об'єднання мали подати муніципалітети, але більше половини з них відкинули пропозицію про об'єднання, майже 30% висунули свої вимоги щодо об'єднання і лише 12% підтримали ідею

укрупнення. Такі результати продемонстрували різко негативне ставлення муніципальних властей до реформи, що загальмувало процес її реалізації.

Серед інших векторів удосконалення адміністративно-територіального устрою в зарубіжних країнах слід виокремити наступні.

II. Територіальна основа місцевого управління розвивається не тільки у напрямку її укрупнення шляхом створення більш великих, об'єднаних адміністративно-територіальних одиниць, але й у бік формування більш дрібних одиниць. Це пов'язано у першу чергу з забезпеченням представництва інтересів окремих поселень в об'єднаному муніципалітеті, а також забезпеченням субсидіарності у механізмі управління, наближення системи надання публічних послуг до пересічного жителя. Адже за останні роки у зв'язку з об'єднанням муніципалітетів міська чи окружна адміністрація стає не на багато ближче до населення, ніж державна. Це зумовило необхідність демократизації та децентралізації механізму муніципальної влади, розвитку реального самоврядування на субмуніципальному рівні, на рівні окремих поселень, структурних одиниць територіальної організації великих міст. Тому в багатьох країнах формуються органи громадського самоврядування без власних повноважень і бюджетів на мікрорівні, всередині муніципальних утворень (наприклад, парафії у Великобританії, сільради в німецьких землях, підради Болгарії, сянюнайтії Литви).

III. В Європі відбувається нова хвиля адміністративно-територіального реформування, яка отримала назву «новий регіоналізм». Вона пов'язана зі зміцненням правового статусу регіонів, перерозподілом функціонально-компетеційної сфери у напрямку збільшення владних правоможливостей регіонального рівня влади.

Традиційно регіони розглядалися як політико-адміністративна опора держави, інструмент реалізації політики центральних органів виконавчої влади. В ході реформ змінюються функції регіонів, перетворюючи їх на самостійних учасників публічно-правових та міжнародних відносин, у головних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, інфраструктурних проектів, програм в сфері охорони здоров'я, освіти і культури, що забезпечується шляхом надання регіонам відносно самостійної інституційної системи, широких повноважень та власної матеріально-фінансової бази. Сучасна європейська практика конституційного будівництва знає все більше прикладів регіоналізованих унітарних держав.

Основними факторами, які спричинили появу такого напрямку реформування і призвели до переосмислення ролі регіонів, можна вважати збільшення мобільності капіталу і зростання регіональної ідентичності, яке відбувалося як на базі традиційної культурної відмінності регіонів (Каталонія, Країна Басків, Уельс), так і через формування нових регіональних спільнот (Паданія на півночі Італії).

В країнах Західної Європи створення регіонального рівня територіальної організації стимульовано також і втручанням наднаціональних органів ЄС. Адже багато європейських програм в обов'язковому порядку передбачають наявність регіонів, що відповідають певним географічним характеристикам. У результаті з'являються нові або відновлюються старі територіальні одиниці, зокрема в Португалії, Франції, Італії, Греції та інших країнах.

IV. На картах сучасних європейських держав з'являється ще один вид утворень, які не є суто адміністративно-територіальними одиницями, а виступають об'єднаннями, як правило, базових одиниць, створеними для виконання завдань економічного розвитку, планування та обліку, а також в силу соціально-культурних традицій. Вони не мають

адміністративного характеру та, як правило, спеціально створених для здійснення публічного управління на цьому рівні владних органів.

Формування таких об'єднань зумовлено двома загальними чинниками:

по-перше, встановленням міжмуніципального співробітництва та формуванням спеціалізованих округів, які надають муніципалітетам певні послуги.

Наприклад, у Франції такі об'єднання були сформовані ще у XIX столітті внаслідок намагання об'єднати зусилля комун у виконанні окремих, однієї або декількох, функцій. Вони одержали назву міжкомунальних об'єднань. У даний час їх нараховується майже 13 тисяч. І зараз у межах реформ, спрямованих на укрупнення муніципалітетів, передбачається можливість формування об'єднань міжмуніципальної кооперації;

по-друге, формуванням неадміністративних утворень у зв'язку з реалізацією Рекомендацій ЄС щодо системи статистичних одиниць NUTS, передбачених для збору і обробки статистичних даних та розподілу структурних фондів ЄС.

Наприклад, в Угорщині у 1996 році були створені 7 так званих мікрорегіонів – регіонів планування та статистики, які визначені основою регіональної економічної системи. У 1998 році Парламентом країни були затверджені їх межі, а також прийнято ряд законодавчих актів, спрямованих на фінансове стимулювання розвитку.

У Словаччії сформовано 4 альтернативні області, у Норвегії – 5 альтернативних регіонів. 5 культурно-історичних регіонів після реформи 2009 року утворено в Латвії. У Туреччині запроваджено 7 регіонів, по 8 – у Нідерландах, Ісландії, Болгарії, Румунії, у Словенії діє 12 статистичних регіонів.

V. Посилення конституційних та законодавчих гарантій територіальної основи місцевого самоврядування у напрямку:

- закріплення прав муніципалітетів на управління територією,
- забезпечення врахування думки населення та муніципальних органів з питань адміністративно-територіальних перетворень,
- гарантування захисту прав муніципалітетів від необгрунтованої ліквідації, зміни меж територій.

У Німеччині захист прав комун від необгрунтованої ліквідації, зміни меж територій забезпечується, зокрема, діяльністю конституційних судів федеральних земель. Основний закон цієї держави гарантує недоторканість місцевого самоврядування як форми організації влади. Хоча вона не містить гарантію недоторканості окремо взятої громади, практикою судочинства опрацьована вимога: припинення будь-якої громади на підставі закону землі про зміну адміністративно-територіального поділу можливе лише при наявності особливих інтересів суспільного блага, порушення чи недотримання яких розглядається як порушенням Конституції. Як таке порушення розглядаються факти, якщо:

- а) не була своєчасно і повно виявлена та врахована думка громади;
- б) законодавчий орган при прийнятті рішення недостатньо повно виявив сутність справи або виходив з невірної тлумачення його істотних питань;
- в) рішення законодавчого органу про новий адміністративно-територіальний поділ має очевидні хиби з точки зору оцінки та розуміння сутності питання;
- г) оцінки законодавчого органу та його прогнози щодо перспектив розвитку відповідної громади є очевидно хибними;
- д) цілі зміни адміністративно-територіального поділу є невиправданими порівняно з попереднім станом громади, неналежними;

е) в наслідок зміни адміністративно-територіального поділу, здійснюваного законодавчим органом, погіршується становище мешканців та знов створюваних громад, що не виправдовується перевагами від цих законодавчих заходів (співставлення витрат та результатів).

Таким чином, у контексті європейських тенденцій удосконалення адміністративно-територіального устрою можна зробити наступний висновок. Загальна тенденція безсумнівна: триваюча у переважній більшості сучасних держав дифузія публічної влади, яка проявляється у створенні, розширенні, зміні функцій і повноважень різних ланок та рівнів територіальної організації влади, одночасно супроводжується потужними інтеграційними процесами, зумовленими соціально-економічними, політичними чинниками зовнішнього і внутрішнього спрямування. Характер цих процесів та зміст реформ територіальної організації публічної влади свідчать про те, що йдеться вже не про реалізацію більшого чи меншого ступеню автономності муніципальної влади, наданої державою, а про раціоналізацію взаємовідносин самостійних інституційних підсистем публічної влади, підкорену логіці конституційно-правового розвитку.