

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Серія «Наукові доповіді»
Випуск 3**

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ
ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ**

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Серія «Наукові доповіді»
Випуск 3*

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

**Харків
«Оберіг»
2012**

УДК 340.11.5:352
ББК 67.9 (4УКР) 300.5
Є 24

*Серія заснована у 2012 р.
Видання рекомендовано до друку вченою радою
Науково-дослідного інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН України
(протокол № 10 від 24.10.2012 р.)*

Рецензенти:

В. П. Колісник – д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України;
Т.В. Стешенко – канд. юрид. наук, доц.

Редакційна колегія:

Ю. П. Битяк, д-р. юрид. наук проф.; В. П. Колісник, д-р. юрид. наук,
проф.; М. П. Кучерявенко, д-р юрид. наук, проф.; О. В. Петришин д-р
юрид. наук, проф.; С. Г. Серьогіна, канд. юрид. наук, доц. (голов. ред.);
І. В. Яковюк, канд. юрид. наук, доц. (заст. голов. ред.)

Автори доповідей:

канд. юрид. наук, доцент І. І. Бодрова – розділ 1; д-р. юрид. наук, проф..
П. М. Любченко – розділ 2

Є 24 Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування. –
Х. : Оберіг, 2012.– 64 с. – (Серія «Наукові доповіді»; вип. 3).

ISBN 978-966-8689-26-0

У науковій доповіді з урахуванням сучасних методологічних підходів розглядається європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування. До видання увійшли доповіді, підготовлені для Комісії Конституційної Асамблеї з питань адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування.

Для науковців, викладачів, аспірантів, студентів, практичних працівників.

УДК 340.11.5:352
ББК 67.9 (4УКР) 300.5

ISBN 978-966-8689-26-0

© Бодрова І.І., Любченко П.М., 2012
© НДІ державного будівництва та місцевого
самоврядування НАПрН України, 2012
© «Оберіг», 2012

**THE NATIONAL ACADEMY
OF LEGAL SCIENCES OF UKRAINE**

**SCIENTIFIC AND RESEARCH INSTITUTE
OF STATE-BUILDING AND LOCAL GOVERNANCE**

Scientific reports series
Vol. 3

**EUROPEAN EXPERIENCE
OF LOCAL GOVERNMENT IMPROVEMENT**

**Kharkiv
«Oberig»
2012**

З М І С Т

Розділ 1. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою	6
Розділ 2. Європейський досвід реформ місцевого самоврядування	41

C O N T E N T

Chapter 1. The European experience of improvement of administrative and territorial structure	6
Chapter 2. The European experience of local government reforms	41

I. I. БОДРОВА

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО
УСТРОЮ**

I. I. BODROVA

**THE EUROPEAN EXPERIENCE
OF IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE
AND TERRITORIAL STRUCTURE**

Бодрова И. И. Европейский опыт совершенствования административно-территориального устройства

В докладе проанализированы правовые и организационные проблемы реформирования административно-территориального устройства в европейских странах. Определено, что в конституции государства должны быть заложены следующие юридические предпосылки такого реформирования: осуществлено формально-юридическое закрепление конституционно-правовых норм в тексте основного закона, определена система административно-территориальных единиц, осуществлено конституционно-правовое регулирование процедурно-процессуальных аспектов отношений, связанных с административно-территориальным устройством.

Исследование содержания трансформационных процессов на европейском пространстве в XXI в. дает основания выделить следующие векторы совершенствования административно-территориального устройства: новая волна укрупнения базовых административно-территориальных единиц; создание небольших единиц как территориальной основы местного управления с целью обеспечения представительства интересов отдельных поселков в объединенном муниципалитете; «новый регионализм», обусловленный укреплением правового статуса регионов, перераспределением функционально-компетенционной сферы в направлении увеличения властных полномочий регионального уровня власти; создание промежуточных уровней, которые не являются собственно административно-территориальными единицами, а создаются для осуществления задач экономического развития, планирования и учета; усиление конституционных и законодательных гарантий территориальной основы местного самоуправления. Особое внимание уделено зарубежному опыту решения правовых, организационных и материально-финансовых проблем объединения базовых административно-территориальных единиц.

Bodrova I.I. The European experience of improvement of administrative and territorial structure

The legal and organizing problems of forming the administrative and territorial structure in European countries are analyzed in the report. It is identified that the following juridical preconditions of such reforming as the fulfillment of formal and juridical backgrounds of constitutional norms in the text of the basic law, defining the system of administrative and territorial units, determining the constitutional and legal regulation of the procedural aspects of relations dealt with the administrative and territorial structure should be included to the constitution of the state.

The investigation of the content of transformational processes in Europe in the XXI century affords to determine the following ways of improvement the administrative and territorial structure: a new wave of consolidation of the basic administrative and territorial units; small units formation as a territorial base of local running aiming to represent the townships' separate legal interests in a joint municipality; a "new regionalism", caused by the consolidation of the legal status of regions, redistribution of functional and competent sphere towards authoritative power extension of regional power level; forming of intermediate levels, which actually are not administrative and territorial units, but forming to realize the tasks of economic development, planning and accounting; intensification of the constitutional and legislative guarantees of the territorial base of local self-government. Special attention is paid to the foreign experience of resolving the legal, organizing, material and financial problems of the amalgamation of basic administrative and territorial units.

У ХХІ століття країни Європи увійшли зі значним досвідом адміністративно-територіальних реформ і сформованою архітектонікою 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 самоцілью, 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. «Місьцеве 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 ХХ 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). За-

раз 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 можливість 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 ustalеними 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, наближенням 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-компететційної 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 проєктів, 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 про-

грам 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 Словачії 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 необґрунтованої ліквідації, зміни меж територій.

У Німеччині захист прав комун від необґрунтованої 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 невірних тлумачень 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 не виправданими 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.

Латвія	<ul style="list-style-type: none"> - існування адміністративно-територіальних одиниць з невеликою кількістю населення, - диспропорції соціально-еконо- 	1998 р.	<ul style="list-style-type: none"> - економічна спроможність муніципалітету, - розмір та ресурсна база муніципалітету мають бути достатні для надання муніципальних послуг - раціональним шляхом та належної якості, - наявність промислової та комерційної основи розвитку, - переважно однорідність географічної території з природним центром, - збереження територіальної цілісності муніципалітетів, одне місто – один муніципалітет. 	<ul style="list-style-type: none"> - економічна спроможність муніципалітету, - розмір та ресурсна база муніципалітету мають бути достатні для надання муніципальних послуг - раціональним шляхом та належної якості, - наявність промислової та комерційної основи розвитку, - переважно однорідність географічної території з природним центром, - збереження територіальної цілісності муніципалітетів, одне місто – один муніципалітет. 	<ul style="list-style-type: none"> (як виняток, в окремих сферах, зокрема, утилізації сміття), - спрощення системи управління, - перерозподіл повноважень між муніципалітетами, регіонами і центральним урядом 	Замість 26 районів та 553 муніципалітетів створено 109 країв, кожен з яких об'єднує від 1 до 25 поселень (волостей), 9 міст респуб-
--------	--	---------	--	--	---	---

	<p>мічного розвитку територій,</p> <ul style="list-style-type: none"> - розбіжності бюджетної забезпеченості жителів окремих територій до 20 разів, - слабка ресурсна база, неспроможність територій розробляти та реалізовувати програми розвитку, - міграція населення, високий рівень безробіття, - гомізідність організаційної системи управління на регіональному рівні, - невідповідність розподілу функцій рівням територіальної організації влади 	<p>ленню та економічній розвитку,</p> <ul style="list-style-type: none"> - основним інструментом є об'єднання дрібних муніципалітетів з метою забезпечення більш широких можливостей соціально-культурного розвитку, надання соціальних послуг, розвитку економіки та сучасної інфраструктури. Критерії об'єднання: <ul style="list-style-type: none"> - забезпечення довгострокового і збалансованого розвитку території, - наявність достатньої фінансової основи та податкової бази, - розмір території, - наявність інфраструктури для виконання управлінських функцій, - кількість, щільність населення, 	<p>вою місцевих органів (до 31.12.2003р.) та 2 – в адміністративному порядку згідно проекту, розробленим державним органом (з 01.01.2004р. до 30.11.2004р.);</p> <p>2) проведено аналіз адміністративних територій;</p> <p>3) п і д г о т о в л е н і об'єднувальні проекти для місцевих органів;</p> <p>4) ф і н а н с о в е - е к о н о м і ч н е стимулювання об'єднання муніципалітетів (разова дотація з державного бюджету у розмірі 1-5% загальної суми бюджету муніципалітету);</p> <p>5) сприяння встановленню функціонального співробітництва між муніципалітетами (основні сфери – освіта,</p>	<p>блiканського та 21 місто регіонального значення, 5 культурно-історичних регіонів.</p> <p>Констатується невисока ефективність запровадженого АТУ, невідповідність економічній інфраструктурі і потребам збалансованого розвитку.</p> <p>Визнана необхідність продовження реформи.</p>
--	--	---	---	---

Литва	- застарілість адміністративно-територіального поділу,	1995 р.	- чітке розмежування органів державного управління та місцевого самоврядування,	- економічна, географічна, історична єдність поселень, - доступність послуг муніципалітету, - врахування інтересів сусідніх муніципалітетів	охорона здоров'я, комунальні послуги, соціальне забезпечення, утримання шляхів, організація культурного життя, просторове планування, сприяння підприємству, 6) Урядом затверджено модель формування об'єднаних муніципалітетів як організаційно-правову основу реалізації адміністративного етапу реформи; 7) запроваджений новий адміністративно-територіального поділ; 8) створені культурно-історичні регіони як одиниці соціально-економічного планування та обліку.	Запроваджений АТУ: - 10 уездів, - 50 муніципаліте-
		2003 р.				
		2008-2009 р.р.				

	<p>- відсутність узгодженості функціонування регіональних та місцевих органів влади, - відсутність достатньої фінансово-економічної бази місцевого управління та чіткої стратегії розвитку територіальних одиниць</p>	<p>2000 р.</p> <p>2008-2009 р.р.</p> <p>2010 р.</p>	<p>- створення адміністративно-територіальних одиниць, здатних надавати публічні послуги на належному рівні, - запровадження цілісної ієрархічної побудови системи адміністративно-територіального устрою з метою організації ефективного управління та оптимізації міжбюджетних відносин, - створення сприятливих умов для регіонального розвитку</p>	<p>двох рівнів та п'яти категорій 581 адміністративно-територіальної одиниці на систему двох рівнів та двох категорій з 66 одиницями; 2) на основі закону про реформу муніципалітетів реорганізовано число та види муніципалітетів з середньою кількістю мешканців від 30 до 40 тис.;</p> <p>3) створений низовий (субмуніципальний) рівень адміністративно-територіальних одиниць – саяюнайтія; 4) припинена діяльність уездних адміністрацій з перерозподілом функцій між центральними та місцевими органами публічної влади, створені регіональні ради розвитку</p>	<p>тів, які включають 43 районних, 7 міських, 10 знов створених, - 546 староств, які включають саяюнайтії</p>
--	---	---	--	--	---

Польща	- територіальне самоврядування здійснювалося лише на рівні гмін; - тільки 4 спеціальні адміністрації підпорядковувалися владі воєводства (решта – пряме підпорядкування Урядові або міністрам); - високий ступінь централізації бюджетної системи; - конфліктність поділу компетенцій; - велика мережа структур урядової адміністрації	1998-1999 р.р.	- формування системи територіального самоврядування на локальному та регіональному рівнях; - посилення ефективності державного управління на територіальному рівні; - підвищення стандартів публічних послуг; - оптимізація управління бюджетними коштами. При формуванні повітів враховувалися: - сформовані понадгмінні функції щодо гмін, економічний потенціал; - історико-культурні передумови, - підтримка населенням адміністративного центру і просторової організації,	1) впровадження нового трирівневого адміністративно-територіального устрою; 2) впровадження територіального самоврядування на рівні повіту та воєводства; 3) вимоги щодо способу зміни територіальної поділу сформульовано на законодавчому рівні окремо для кожного рівня територіальних одиниць. 4) об'єднання під владою голови воєводства та старости більшості спеціальних адміністрацій; 5) збереження допоміжного поділу та допоміжних одиниць лише на рівні гміни; 6) нова система розподілу повноважень, бюджетного фінансування	На сьогодні до складу Республіки Польща входять 16 воєводств, які поділяються на 308 повітів, розділених на 2489 гмін, включаючи 65 міст, що мають статус міських повітів. Оптимальну модель мають повіти, до складу яких увійшло не менш 5 гмін, а кількість населення – до 50 тисяч.
--------	--	----------------	---	---	--

			<p>- географічне положення, розміщення населення, - кількість гмін, - кількість населення, - площа повіту. Для створення воєводств встановлені критерії: - людський потенціал та функціонально-просторова структура території, - інноваційно-науковий потенціал, - економічний потенціал, - інституційний потенціал, - інфраструктурний потенціал, - потенціал ЗМІ, - управлінський потенціал.</p>	та зміна організації управління	
С л о - в а ч и - н а	- високий ступінь фрагментації місцевих адміністрацій	1996-1998 р.р.	<p>- формування двох відносно самостійних підсистем управління:</p>	1) прийнято закон про територіальний та адміністративний поділ;	Адміністративно-територіальний устрій налічує 8

	<p>цій при низькій координованості їх діяльності,</p> <ul style="list-style-type: none"> - низький рівень фінансово-економічної спроможності місцевого самоврядування, - надлишковість управлінських структур на територіальному рівні, - низький рівень довіри громадян 	<p style="text-align: center;">2000 р.</p>	<p>державної та муніципальної;</p> <ul style="list-style-type: none"> - посилення політичної та економічної автономності місцевого самоврядування, - раціоналізація АТУ, - стабілізація фінансової системи; - удосконалення механізму надання публічних послуг населенню. 	<p>2) запроваджена в адміністративному порядку оновлена система адміністративно-територіального устрою;</p> <p>3) проведена «горизонтальна інтеграція» органів державної адміністрації шляхом злиття органів загальної та спеціальної адміністрації, але збільшилось число районних представництв з 38 до 79;</p> <p>4) оновлено організаційно-правовий механізм взаємодії на районному рівні державних та муніципальних органів;</p> <p>5) ухвалена Стратегія адміністративної реформи, одним з напрямків якої проголошено територіальну реформу у напрямку подальшої децентра-</p>	<p>країв, 79 районів, 2891 громад.</p>
--	---	--	---	--	--

		2001 р. 2004 р.		<p>лізації (передбачено збільшення числа регіонів до 12);</p> <p>б) запроваджено регіональне самоврядування, сформовано його представницькі органи;</p> <p>7) ліквідовані районні органи державної адміністрації, крім спеціалізованих управлінь, безпосередньо підпорядкованих міністерствам.</p>	
Угорщина	- неефективність та розбалансованість системи територіального управління внаслідок надто швидкої децентралізації початку 90-их років, - послаблення контролюючих функцій, - низький кадровий	1996-1998 р.р.	- побудова системи територіальної організації публічної влади на засадах поєднання національно-історичних традицій та вимог Європейської хартії місцевого самоврядування, - реорганізація системи органів місцевого управління, - створення умов для залучення приватного	1) розроблена програма розвитку державного управління, 2) оновлене законодавство про місцеве самоврядування, виборче законодавство, про статус службовців, судовий нагляд та судовий захист прав місцевого самоврядування, бюджетно-фінансове законодавство та ін.;	Територія Угорщини поділена на 19 областей та столицю, що включають 173 райони, а також на місцевому рівні – 3152 міста та селища.

	<p>вий потенціал місцевого управління, - надмірна фрагментованість муніципалітетів, нездатних забезпечити належних рівень публічних послуг</p>		<p>сектору до надання послуг населенню, - впровадження механізмів організаційної інтеграції та координації</p>	<p>3) прийнято закон про об'єднання та співробітництво між місцевими органами самоврядування; 4) відповідно до вимог ЄС створено альтернативних 7 регіонів; 5) запроваджено 173 райони замість дрібних муніципалітетів, на які покладені завдання надання послуг для задоволення місцевих потреб, виконання окремих державних завдань та реалізація програм регіонального розвитку; 6) створено ради регіонального розвитку.</p>	<p>Зараз це одна з європейських країн з найвищим ступенем подрібненості муніципалітетів 60 % складають му-</p>
<p>Чехія</p>	<p>- наявність адміністративного централізму, слабкість регіонального рівня управління,</p>	<p>2000 р.</p>	<p>- удосконалення територіальної організації влади, - спрощення системно-структурної її організації,</p>	<p>1) збільшено число муніципалітетів: 6 246 (1990р. – 4 104); 5 566 муніципалітетів є сільськими (89,1%), де проживають 28,3%</p>	

	<p>- неекономічність та низька ефективність системи територіального управління,</p> <p>- низький рівень координованості управлінських структур,</p> <p>- надмірна ієрархізованість апарату,</p> <p>- велика кількість дрібних муніципалітетів,</p> <p>- нездатність більшості муніципалітетів виконувати покладені на них завдання у повному обсязі</p>	<p>- забезпечення ефективної регіональної політики та розвитку, скорочення числа муніципалітетів,</p> <p>- зміцнення матеріально-фінансової бази територіального управління</p>	<p>жителів країни;</p> <p>2) запроваджено регіональний рівень: створено 13 регіонів (не включаючи столицю), які є окремими адміністративно-територіальними одиницями і охоплюють 6246 муніципалітетів, 23 з яких – статутні міста, 574 – міста, 210 – містечка, 5438 – муніципалітети і, нарешті, столиця Prague;</p> <p>3) створено 474 союзи муніципалітетів («мікрорегіони») як форма міжмуніципальної кооперації, які охоплюють 4680 (понад 70%) муніципалітетів, в 2010р. їх кількість зросла до 570;</p> <p>4) удосконалено правовий механізм добровільного об'єднання</p>	<p>ніципалітети, що об'єднують менш ніж 500 громадян, 80 % – ті, в яких менше 1000 осіб. При цьому й досі відчувається гостра нестача коштів для фінансування об'єктів та відсутність кадрів, що забезпечували б необхідні обсяги послуг для населення.</p>
	<p>2005 р.</p>			

Ф і н - ляндія	<ul style="list-style-type: none"> - міграційні процеси призвели до значних диспропорцій регіонального розвитку, - неспроможність дрібних комун надавати послуги населенню на очікуваному рівні, - відсутність гнучкості муніципальних меж зумовило проблеми планування та розвитку землекористування і транспортних мереж, - низька ефективність управління 	1997 р. 2005 р. 2010 р.	<ul style="list-style-type: none"> - удосконалення системи територіального управління та забезпечення сталого та збалансованого регіонального розвитку, - зміцнення системи місцевого самоврядування та покращення порядку надання публічних послуг, - оновлення муніципальної системи фінансування та порядку державної участі, - перегляд розподілу муніципальних та державних функцій з тим, щоб організація та надання послуг, що покладаються на комуні, 	<p>муніципалітетів у напрямку спрощення процедур. Здійснюється за рішенням місцевої ради або місцевого референдуму.</p>	Адміністративно-територіальний устрій включає: 19 областей (регіонів), 72 райони, 342 комуні. <p>Зберігається значне число дрібних комун, економічні та професійні можливості яких у наданні послуг населенню незначні. Потребують змін деякі урбанізовані території. З огляду на це на загальнодержавному рівні визнано необхідність продовження реформи.</p>
----------------	--	---	---	---	--

	на територіально- му рівні	а також розвиток комун були забезпечені міцним структурним та фінансовим потенціалом, - зміцнення муніципальної територіальної організації на добровільних засадах шляхом злиття комун та приєднання частин одних комун до складу інших. Формування нових об'єднаних комун на основі критеріїв зайнятості населення або іншої функціональної цілісності, що наділена економічними або ресурсними передумовами, з метою належного фінансування надання публічних послуг населенню.	Агенції регіонального розвитку	
--	-------------------------------	--	--------------------------------	--

П. М. ЛЮБЧЕНКО

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД РЕФОРМ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

P. N. LYUBCHENKO

**THE EUROPEAN EXPERIENCE OF LOCAL
GOVERNMENT REFORMS**

Любченко, П. М. Европейский опыт реформ местного самоуправления

В докладе анализируется европейский опыт реформирования местного самоуправления. Главными задачами реформы местного самоуправления являются развитие местной демократии и модернизация управленческой системы на местном уровне посредством повышения ее способности отвечать на ежедневные потребности населения и организовывать социально-экономическое развитие соответствующих территорий. В европейских странах реформы осуществляются с различной интенсивностью, в разнообразных направлениях (системно-структурные, функциональные, процедурно-организационные, финансовые) и с различной последовательностью, что обусловлено многообразными факторами экономического, политического, исторического, демографического и иного характера. В докладе названы важнейшие: 1) поиск оптимальной модели местного самоуправления; 2) институциональные уровни местного самоуправления; 3) избирательные новшества при формировании органов местного самоуправления; 4) определение функций и компетенции местного самоуправления; 5) развитие местной демократии; 6) финансовое обеспечение местного самоуправления. Общими для европейских стран являются следующие тенденции: а) жители стремятся через избранные ими органы решать вопросы местного значения, местное самоуправление должно соответствовать их ожиданиям; б) финансы должны быть адекватными функциям органов местного самоуправления, чтобы гарантировать им способность исполнять свои обязанности эффективно и своевременно; в) местные органы власти должны обладать существенным уровнем автономии, касательно собственной организации.

Lyubchenko, P. The European experience of local government reforms

The report analyzes the European experience of local government reforms. The main tasks of local government reform are the development of local democracy and modernization of management systems at the local level through enhancing its ability to respond to the daily needs of the population and organize social-economic development of the respective areas. In European countries, reforms are carried out with varying intensity in different directions (systematic and structural, functional, procedural, organizational, financial) and different sequence, which is due to various factors of economic, political, historical, demographic, and other information. The report highlighted key: 1) finding an optimal model of local government; 2) institutional local government level; 3) formation of electoral innovations in local government; 4) defining the functions and competences of local self-government; 5) the development of local democracy; 6) financial support for local government. The following trends are common for the European states: a) residents try to decide issues of local importance through their elected bodies, local governments should meet their expectations, b) finance should be adequate functions of local governments to ensure their ability to perform their duties effectively and in time, c) local authorities should have a significant degree of autonomy for their own organization.

Реформування місцевого самоврядування в європейських країнах здійснюється з різною інтенсивністю, в різних напрямках(системно-структурні, функціональні, процедурно-організаційні, фінансові реформи) та різною послідовністю, що зумовлюється різними чинниками економічного, політичного, історичного, демографічного характеру. Кожна з європейських країн має свій унікальний досвід організації місцевого самоврядування, тому неможливо охопити їх всі, а можна лише зупинитися на загальних тенденціях реформування сфери місцевого самоврядування, які притаманні для більшості країн Європи.

1. Пошук оптимальної моделі місцевого самоврядування.

Головними завданнями реформування місцевого самоврядування є розвиток місцевої демократії та модернізація управлінської системи на місцевому рівні через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і організувати соціально-економічний розвиток відповідних територій. На виконання рішень III-го Варшавського саміту голів урядів та керівників держав-членів Ради Європи було розроблено Європейську Стратегію інновацій та доброго врядування на місцевому рівні, що здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007 року) та була затверджена Комітетом Міністрів Ради Європи у 2008 році.

Стратегії має сприяти досягненню наступних результатів:

- громадяни мають бути в центрі усіх найбільш важливих демократичних процесів у суспільстві;

- органи місцевого самоврядування повинні постійно удосконалювати систему управління та надання послуг відповідно до 12-ти принципів, визначених у Європейській Стратегії;

- органи центральної влади мають забезпечити створення і підтримку інституційних передумов для розвитку місцевої демократії та вдосконалення системи місцевого самоврядування у відповідності до Європейської Хартії місцевого самоврядування та інших правових інструментів Європейських інституцій у галузі місцевого та регіонального розвитку.

Основними принципами Європейської Стратегії є:

- Чесне проведення виборів, представництво та участь, щоб забезпечити реальні можливості для всіх громадян мати свій голос у вирішенні місцевих справ;

- Чутливість – для відповідного реагування органів місцевої влади на законні очікування та потреби громадян;

- Ефективність і результативність і, при цьому, найбільш раціональне використання ресурсів;

- Відкритість і прозорість, щоб забезпечити публічний доступ до інформації та полегшити розуміння щодо ведення суспільних справ;

- Верховенство права, з метою забезпечення справедливості та політичної нейтральності місцевої влади у своїй діяльності;

- Етична поведінка – для переваги суспільних інтересів над приватними;

- Компетентність та спроможність, щоб забезпечити здатність представників та посадових осіб місцевої влади виконувати свої обов'язки;

- Інновації та відкритість до змін – для здобуття користі від нових рішень і кращих практик;

- Надійний фінансовий менеджмент, щоб забезпечити ощадливе та продуктивне використання публічних фінансів та інших матеріальних коштів;

- Сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати, щоб враховувати інтереси майбутніх поколінь у збереженні національної (місцевої) спадщини;

- Права людини, культурна різноманітність та соціальне згуртування, з метою забезпечення захищеності та поваги до усіх громадян;

- Підзвітність – для відповідальності посадових осіб місцевої влади за свої дії.

Протягом останніх років формується новітній напрямок розвитку моделей місцевого самоврядування – смарт-регулювання, аборозумне управління. Смарт-регулювання має

призвести до скорочення бюрократії та адміністративного навантаження на громадян, при цьому мова не йде про використання суто кількісних критеріїв у процесі місцевого управління. Європейський досвід свідчить, що на рівні окремих міст є чимало впроваджених інноваційних практик в різних сферах. Міста визначають як «smartcity» (розумні міста), якщо на місцевому рівні інвестиції в людський та соціальний капітал, а також в традиційні (транспорт) та сучасні (ІТ) інфраструктури комунікацій сприяють сталому економічному розвитку і високому рівню життя, пріоритетним для них є раціональне розпорядження природними ресурсами та розвиток управління за широкої участі громадян. Такий підхід є надзвичайно актуальним для громад, які сьогодні знаходяться в пошуку нових підходів до вирішення економічних, соціальних, інфраструктурних проблем, забезпечення розвитку місцевого самоврядування, особливо – в контексті рішень конференції з питань сталого розвитку Ріо+20. При цьому відбувається також активне впровадження органами місцевого самоврядування в своїй роботі сучасних ІТ-технологій.

2. Інституційні рівні організації місцевого самоврядування

Системна організація місцевого самоврядування значною мірою залежить від адміністративно-територіального устрою, але існують і певна варіативність вирішення цих питань. В демократичних державах організація місцевого самоврядування зумовлюється об'єктивними потребами розвитку суспільства, тобто на місцевому рівні «влади» має бути стільки, скільки її необхідно для життєзабезпечення територіальних співтовариств (територіальних колективів, громад, комун, приходів) і вирішення в межах відповідних територій питань місцевого значення. Чим більше функцій і повноважень закріплюється за місцевими органами влади, тим більш складною є системно-структурна організація цього рівня публічної влади.

Європейська практика організації місцевого самоврядування свідчить про наявність трьох інституційних рівнів:

2.1. Первинний суб'єкт місцевого самоврядування територіальні колективи (громади, комуни):

- територіальні колективи у Франції (комуни, департаменти, регіони, колективи зі спеціальним статусом та заморські колективи), їх правовий статус регламентується на конституційному рівні в статтях 72-75 Конституції Французької Республіки (з змінами і доповненнями відповідно до Конституційного закону № 2003-276 від 28.03.2003р);

- самоврядні громади в Польщі – сукупність мешканців одиниць основного територіального поділу (ст. 16). На конституційному рівні базовою одиницею територіального самоврядування визнана гміна, інші одиниці місцевого чи регіонального самоврядування визначаються законом (ст. 164 Конституції Республіки Польща)

- словенці здійснюють місцеву владу з допомогою муніципалітетів та інших місцевих самоврядних організацій (ст. 138 Конституції Республіки Словенії).

- одиницями місцевого самоврядування є місцеві об'єднання громадян, які мають право на самоврядування (ст. 100 Конституції Чеської Республіки).

2.2. Місцеве самоврядування здійснюється через систему органів (ради (асамблеї), бургомістр (мер), виконавчі органи).

Згідно ст. 117 Конституції Австрійської Республіки в якості органів громади повинні у будь-якому випадку діяти: а) рада громади (представницький орган); в) правління громади (а в містах, які мають самостійний статус – міський сенат); в) бургомістр.

Існуючі організаційні моделі «мер-рада», «рада-менеджер», «рада-колегіальний виконавчий орган» часто не відповідають викликам сьогодення, а тому європейські країни постійно здійснюють пошук нових, для цього проводяться експерименти в окремих адміністративно-територіальних одиницях.

2.3. Місцеве самоврядування здійснюється міжмуніципальними об'єднаннями.

Згідно ст. 116а Конституції Австрійської Республіки для виконання окремих завдань в сфері власної компетенції громади

можуть об'єднуватися на основі угод в союзи громад. Законодавство землі повинно регулювати організацію союзів громад, причому у будь-якому випадку передбачати в якості їх органів збори союзу, в яких беруть участь представники усіх громад, які входять в союз, і посаду старости союзу. В союзах громад, утворених на основі угоди, повинне бути прийняте положення про вступ і вихід громад, а також про розпуск союзу громад.

Відповідно до ч. 2 ст. 28 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини союзи громад користуються правом самоврядування в рамках своїх повноважень і відповідно до закону.

Стаття 165 Конституції Бельгії встановлює, що згідно закону утворюються агломерації і федерації комун, яким визначається їх організація та компетенція. У кожній агломерації і кожній федерації утворюється рада та виконавча колегія.

У Франції дві категорії об'єднань комун. Перша - включає комун, які разом виконують одну чи декілька операцій (управління водозабезпеченням тощо). Таких об'єднань нараховується близько 13 тисяч. Такі об'єднання мають відокремлене управління і свій бюджет, який утворюється за рахунок внесків членів комун. Друга категорія з більш посиленою інтеграцією комун, їх бюджет формується із власної системи податкових надходжень. Таких об'єднань у Франції 2,6 тисяч. Через їх створення намагалися зменшити чисельність комун, цього не відбулося, проте сьогодні біля 95% комун об'єднанні в такі системи. Проте такі об'єднання не мають статусу самостійних суб'єктів місцевого самоврядування.

3. *Виборчі новації у формуванні органів місцевого самоврядування.*

3.1. *Розробка та впровадження європейських виборчих стандартів* (політичний плюралізм, свобода слова та ЗМІ, повага до прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінація за ознакою статі, політичної, релігійної та етнічної належності)

Парламентська Асамблея Ради Європи прийняла резолюції «Про кодекс належної практики у виборчих питаннях»

(№ 1264, 2001 р.), «Про звіт рекомендованих норм при проведенні виборів» (№ 1320 та 1595, 2003 р.). Основні європейські виборчі стандарти містяться у «Зводі рекомендованих норм при проведенні виборів». Основу цього документа становлять Керівні принципи щодо виборів, прийняті «Радою з демократичних виборів» на її другому засіданні (3.07.2002р)

3.2. Забезпечення рівності прав жінок і чоловіків.

Стандарти щодо рівного ставлення до жінок і чоловіків є частиною як первинного, так і вторинного законодавства ЄС. Вони закріплені статтями Амстердамської угоди 1997 року та містяться у Директивах ЄС. Держави-члени ЄС зобов'язуються прописати ці положення у національному законодавстві. Прямих директив щодо представництва жінок і чоловіків в органах влади у європейському законодавстві немає, проте Амстердамська угода та інші документи заохочують держави-учасниці робити відповідні кроки. Кожна країна вирішує це по-своєму, в тому числі і на законодавчому рівні. У різних країнах може застосовуватися або один із цих різновидів, або відразу кілька у різних комбінаціях. Партійні квоти застосовуються – в 61-й державі, електоральні – в 33-х, а резервування місць у парламенті – в 12-ти країнах.

3.3. Участь іноземців у місцевих виборах

Формування органів місцевого самоврядування в переважній більшості країн здійснюється громадянами відповідної держави. Однак, інтеграційні процеси, що відбуваються в Європі, не лише ведуть до перерозподілу повноважень між органами держав та органами Європейського Союзу, а й впливають на регулювання на національному рівні порядку формування муніципальних органів. Зокрема, в Конституції Франції передбачено можливість реалізації права обирати й бути обраним на муніципальних виборах для громадян Європейського Союзу, що проживають у Франції (ст. 88-3). Умови надання такого права визначаються органічним законом. У Федеративній Республіці Німеччина на виборах в округах і громадах право обирати й

бути обраними мають також особи, які мають громадянство держави – члена Європейського Співтовариства (ст. 28). В Іспанії на основі взаємності у випадках, передбачених договорами чи законами, активне й пасивне право голосу надається іноземцям (ч. 2 ст. 13). Згідно з ч. 3 ст. 9 Конституції Великого Герцогства Люксембург здійснення політичних прав не люксембуржцям може бути даровано законом. Відповідно до ст. 130 Конституції Королівства Нідерландів право брати участь у виборах муніципальних рад і бути обраним до їх складу може бути надано Актом парламенту особам, які не є громадянами Нідерландів, але постійно проживають в муніципалітетах, якщо вони відповідають тим самим виборчим цензам, що й громадяни цієї держави. У Португалії іноземці, які мешкають на її території, за умови взаємності з боку відповідної іноземної держави можуть наділятися законом виборчою правоздатністю на виборах в органи місцевого самоврядування.

Право голосу надається, як правило, громадянам, які постійно проживають на території громади. Разом із тим, наприклад, в Австрії в положенні про вибори може бути визначено, що активне й пасивне виборче право на виборах в громадську раду не надається особам, які проживають на території громади менше одного року, якщо очевидно, що їх перебування в громаді є тільки тимчасовим (ст. 117).

3.4. Впровадження у виборчий процес новітніх технологій

З метою оптимізації процесу волевиявлення все більше в європейських країнах використовуються новітні технології, зокрема, дистанційне електронне голосування. 30 вересня 2004р. Комітет міністрів Ради Європи прийняв «Рекомендацію з правових, організаційних і технічних стандартів електронного голосування». Головним принципом яких є те, що електронне голосування повинно відповідати такому ж рівню надійності і безпеки, як звичайне голосування. Водночас, електронне голосування розглядається лише як паралельне, додаткова альтернатива до звичайного.

В Норвегії було запроваджено пілотний проект – електронне голосування на місцевих виборах в 10 муніципалітетах, завдяки якому 167 000 виборців мали можливість віддати свій голос з дому до дня голосування з використанням безпечної системи. Окрім цього виборці могли голосувати звичайним способом в день виборів. Запровадження електронного голосування може сприяти підвищенню явки виборців, заощадженню організаційних витрат, коштів які витрачаються на виготовлення бюлетенів

У світовій практиці для вирішення проблем прискорення процесу підрахунку голосів, а також зменшення впливу членів комісій на його результат застосовуються різноманітні пристрої та технології – механічні машини для голосування, перфорація виборчих бюлетенів, зокрема електронні урни для голосування з використанням сканера та інші науково-технічні досягнення. Безперечно, всі ці методи й засоби мають свої переваги та недоліки, але країни постійно намагаються віднайти шляхи вдосконалення технології проведення голосування.

4. Підходи до визначення функцій та компетенції місцевого самоврядування

4.1. Субсидіарність

Для організації місцевого самоврядування пріоритетним є принцип субсидіарності, сутність якого полягає у тому, що муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими властями, які мають найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефективності та економії. Тобто якщо місцеві органи спроможні компетентно вирішувати питання, вищестоящий орган не вправі втручатися у цю сферу.

Принцип субсидіарності в окремих країнах Європи закріплено на конституційному рівні. Зокрема, в Італії адміністративні функції належать до відання комун, за винятком тих, котрі для забезпечення єдиних підходів віднесені до провінцій, метрополітенських міст, регіонів і держави при дотриманні прин-

ципів субсидіарності, диференційованості й пропорційності (ч. 1 ст. 118). Окрім цього, субсидіарність закріплюється як основний принцип організації суспільства. Відповідно до ч. 4 ст. 118 Конституції Італійської Республіки держава, регіони, метрополітенські міста, провінції і комуни, ґрунтуючись на принципах субсидіарності сприяють індивідуальній і колективній ініціативі громадян, які діють з метою реалізації загальних інтересів.

Відповідно до ч. 2 ст. 28 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини громадам має бути надано право регулювати в рамках закону під свою відповідальність усі справи місцевої спільноти. У ст. 154 Конституції Естонської Республіки закріплено, що рішенням усіх питань місцевого життя та його устроєм займаються місцеві самоврядування, які діють на підставі закону самостійно. В Польщі публічні завдання, що слугують задоволенню потреб самоврядної спільноти, виконуються одиницею територіального самоврядування як завдання власні (ч. 1 ст. 166).

4.2. Децентралізація

В багатьох країнах Європи функціональна організація місцевого самоврядування вибудовується з дотриманням принципу оптимальної децентралізації влади.

Конституція Французької республіки в ст. 1 встановлює, що її організація є децентралізованою. У Франції реформа закріпила перерозподіл функцій між різними адміністративними рівнями. Однією з головних цілей була модернізація адміністративної системи, зокрема на місцевому рівні, через підвищення її здатності відповідати на щоденні потреби населення і сприяння та підтримки місцевих проектів економічного розвитку. Децентралізацією розширено сферу діяльності адміністративних одиниць, надано їм низку конкретних повноважень (для комун це проблема міського планування), а також передано ресурси, необхідні для виконання ними своїх обов'язків (податки, субсидії).

Частина 2 ст. 162 Конституції Бельгії встановлює, що законом закріплюється застосування принципу децентралізації повноважень на користь провінційних та комунальних установ.

Згідно § 6. Глави 11 Конституції Швеції адміністративні функції можуть бути передоручені комунам. Адміністративні функції можуть бути передані компанії, об'єднанню, товариству, установі, зареєстрованій релігійній громаді або будь-якій схожій організації, або окремій особі. Якщо ці функції включають реалізацію влади, вони здійснюються на основі закону. (в ред. Закону 1998:1700).

Для багатьох європейських країн актуальним є питання підвищення ефективності структур публічного управління, основним способом його розв'язання розглядається децентралізація, в рамках якої регіональне та місцеве самоврядування бачиться більш раціональним та результативним.

5. Розвиток місцевої демократії

Активізація громадської активності вже досить тривалий час є пріоритетним напрямком реформування місцевого самоврядування європейських країн. Для цього на найвищому конституційному рівні закріплюються відповідні норми для забезпечення реалізації безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення.

5.1. Місцеві референдуми

Згідно ст. 72-1 Конституції Французької Республіки (ред. статті від 28.03.2003р.) при додержанні умов, передбачених органічним законом, обговорююванні проекти чи акти, що належать до компетенції певного територіального колективу, можуть бути, за його ініціативою, шляхом референдуму, прийняті рішенням виборців цього колективу.

Зміна кордонів територіальних колективів може бути приводом для консультування з виборцями з додержанням умов, передбачених законом.

Згідно ч. 5 ст. 41 Конституції Бельгії питання комунального або провінційного характеру можуть бути предметом народної консультації у відповідній комуні чи провінції.

Загальною тенденцією для європейських країн є розширення можливостей громадян для участі у місцевому самовря-

дуванні, зокрема через місцеві референдуми. Так, починаючи з 1990-го до 2010-го року у ФРН відбулося 269 місцевих референдумів – удесятеро більше, ніж за попередні 43 роки. В деяких федеральних землях ФРН жителі доволі часто використовували механізм відкликання бургомістрів. Найбільш активно він використовувався в землі Бранденбург, де з 1995 по 2006 р. у такий спосіб було відкликано 16 бургомістрів.

5.2. Збори громадян

Місцеве самоврядування здійснюється населенням на загальних зборах, при цьому органи місцевого самоврядування не утворюються.

Конституція Португальської Республіки встановлює, що відповідно до закону в приходах з невеликим числом жителів асамблея приходу може бути замінена загальними зборами громадян-виборців.

Згідно ст. 28 Основного Закону Федеративної Республіки Німеччини в громадах виборний представницький орган може бути замінений зборами громадян.

5.3. Громадські ініціативи

16 листопада 2009 р. відкрито для підписання Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. Запровадження права особи на участь у справах місцевої влади відображає довгостроковий суспільний розвиток у європейських державах. Всі країни різними шляхами прийшли до розуміння фундаментальної важливості залучення та участі громадян у суспільному житті. Демократичні інститути не повинні створюватись і не можуть підтримуватись без урахування фундаментальної ролі та місця участі громадян.

Визнані три головні причини цього. По-перше, участь важлива, щоб підтримати легітимність рішень і запровадити підзвітність. Другий ключовий аргумент – це те, що публічна влада має прислухатись і навчатись, щоб реалізовувати кращу політику та послуги. Нарешті, участь має внутрішню цінність. Вона дає від-

чуття належності і робить місцеві громади місцем, де люди бажають жити і працювати сьогодні і в майбутньому.

Згідно ст. 72-1 Конституції Французької Республіки закон встановлює умови, за яких виборці кожного територіального колективу можуть шляхом використання права на звернення, вимагати внесення до порядку денного асамблеї цього колективу певного питання, віднесеного до його компетенції.

5.4. Самоорганізація населення

Прикладом доволі успішної самоорганізації населення є центри місцевих співтовариств, які створюються з метою задоволення потреб членів відповідних територіальних мікрогромад, використовуючи механізм благодійництва. Сусідські асоціації беруть участь у вирішенні питань захисту своєї території, організації дозвілля громадян, покращенні якості соціальних послуг, стану довкілля та інфраструктури. Усі згадані форми самоорганізації є механізмом компенсації бездіяльності органів місцевого самоврядування або ж альтернативою їх політико-управлінських рішень.

Для ефективного виконання публічних завдань, в Польщі гміни можуть створювати допоміжні одиниці управління – солецтва (у так званих сільських гмінах), селища (у гмінах змішаного міського і сільського характеру), райони (у містах). Потреба у функціонуванні цих ланок управління пояснюється переважаючим – великим - типом гмін: у середньому, навіть, сільська гміна у Польщі нараховує 7-8 тис. жителів, і складається, як правило, з 10-11 населених пунктів. Солецтва є традиційною для Польщі формою самоуправління громадян. У їх середовищі основні рішення приймаються зборами, а функції виконавчого органу виконує солтис, якому допомагає солецька рада. У зборах солецтва мають право брати участь усі громадяни. Статут солецтва схвалюється радою гміни, і у цьому документі визначаються питання його організації, ліквідації та сфера діяльності відповідного допоміжного органу. Обов'язковим елементом створення допоміжних одиниць є думка жителів певної території, зокрема вони

можуть пропонувати створення допоміжної одиниці, або ж висловлювати свою позицію щодо подібної ініціативи органу місцевого самоврядування. Так, наприклад, у м. Краків із 750 тис. населенням, за рішенням ради міста було створено 18 допоміжних дільниць.

6. Реформа фінансового забезпечення місцевого самоврядування.

6.1. Адекватність фінансових ресурсів

В країнах західної демократії владні структури, робота яких здійснюється збалансовано й в рамках потужних систем контролю є центральною ланкою продуктивного управління, що сприяє укріпленню благополуччя громадян. Через механізми матеріального і фінансового забезпечення місцевого самоврядування, трансфертну політику провідні зарубіжні країни визначають напрямки економічного розвитку, створюють умови для досягнення соціальної справедливості, особливо по відношенню бідних верств населення та інших знедолених груп суспільства.

Гостра проблема обмеженості ресурсів і зростаючих потреб у публічних послугах вимагає підвищення ефективності діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування. Система публічних фінансів в усьому світі стоїть на порозі кардинальних змін. Одна з головних тенденцій полягає в тому, що методи управління державними й приватними фінансами поступово, але неухильно зближуються. Зміни не в останню чергу обумовлюються перманентними кризами, які породжують ефект «ножиців» між доходами й видатками бюджету, і навантаження на державний та місцеві бюджети постійно зростає. Все це приводить до виникнення комплексу проблем практично у всіх сферах життєдіяльності громад. Із цього замкнутого кола дуже складно вибратися, оскільки підвищувати податки вже не можна, адже темпи економічного зростання й так суттєво уповільнилися, а для вирішення суспільних проблем необхідно все більше коштів. Така ситуація є типовою для більшості країн. Імовірно, саме тому сьогодні так багато уваги приділяється темі

побудови нової, більш ефективної, розумної системи управління суспільними фінансами.

Питання матеріально-фінансового забезпечення місцевого самоврядування досить часто є предметом конституційного регулювання.

28.03.2003р Конституція Французької республіки була доповнена ст. 72-2, присвячена питанням формування фінансової основи місцевого самоврядування. Насамперед слід звернути увагу на закріплення порядку пропорційного оподаткування, який покликаний сприяти рівності між територіальними громадами. Також в цій статті закріплені вимоги щодо адекватності фінансових ресурсів компетенції територіальних колективів. Будь-яка передача компетенції між Державою і територіальними колективами супроводжується наданням ресурсів, еквівалентних тим, котрі необхідні для здійснення цієї компетенції. Будь-яке надання чи розширення компетенції, що має наслідком зростання видатків територіальних колективів, має супроводжуватися наданням ресурсів, визначених законом.

Але як показала практика ця норма виявилася непосильною для держави, й вона не може компенсувати всі втрати місцевих бюджетів, які виникають у зв'язку з прийнятими рішеннями парламенту. У зв'язку з цим було прийняте рішення перейти від прямих компенсацій до субсидій. Однак ці асигнування лише знизили податкову незалежність органів місцевого самоврядування. Це реальна фінансова проблема, яку Франція сьогодні намагається вирішити.

Відповідно до ст. 167 Конституції Республіки Польща одиницям територіального самоврядування гарантується частка в публічних доходах відповідно до виконуваних ними завдань. Зміни в завданнях і компетенції одиниць територіального самоврядування відбуваються одночасно із відповідними змінами у розподілі публічних ресурсів.

Згідно ст. 142 Конституції Королівства Іспанії місцеві бюджети повинні мати достатні кошти для виконання функцій, які

покладаються законом на відповідні представницькі органи самоврядування, і формуються в основному із місцевих податків, а також відрахувань від податків, які встановлюються державою і автономними співтовариствами.

В Італії на конституційному рівні досить детально визначається матеріально-фінансова основа місцевого самоврядування (ст. 119 Конституції Італійської Республіки).

6.2. Підвищення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування Зміна механізму субсидування.

Донедавна в європейських країнах були поширеними у сфері місцевого самоврядування наступні характеристики: а) високий рівень державних субсидій; б) велика кількість цільових субсидій; в) детальна регламентація і контроль за використанням грошей; г) проблеми в стосунках між різними рівнями місцевого самоврядування. З метою посилення фінансової самостійності місцевого самоврядування були започатковані реформи.

Наприклад, в Швеції більша частина функцій соціальної держави реалізується на рівні комун або ленів. Комунальні видатки і видатки ленів співвідносяться 70 до 30. В 2005 році в Швеції було змінено механізм субсидування. Державні асигнування тепер розраховуються таким чином, щоб нівелювати різницю в розмірі податкової бази між різними муніципалітетами із розрахунку на 1 жителя. Метою таких асигнувань є вирівнювання обсягу та якості послуг, які надаються муніципалітетами своїм жителям, щоб їх якість не залежала від територіальної приналежності. Бюджет приймається в листопаді на рік, а на 3 роки складається й затверджується фінансовий план, що дає змогу планувати діяльність у середньостроковій перспективі.

Результатом реформи в Данії є: а) високий рівень самофінансування; б) зменшення кількості цільових субсидій; в) більше економічних обов'язків і більш тісний зв'язок між компетенцією і економічною відповідальністю; г) зростання самостійності щодо вибору органами місцевого самоврядування тієї чи іншої діяльності

У Франції основною метою реформи було надання децентралізованим рівням управління високого ступеню автономії в управлінні власними справами. Скасування правових норм щодо асигнування конкретних ресурсів на капіталовкладення розширило фінансову автономію місцевих громад. Адміністративна опіка зникла, її замінено на “апостеріорний правовий контроль”.

6.3. Перехід від системи «управління витратами» до системи «управління результатами» (впровадження програмно-цільового методу при складанні та виконанні бюджетів всіх рівнів)

Останнім часом посилюється тенденція наближення практики функціонування органів місцевого самоврядування до діяльності приватних підприємств. Таким чином, регулювання управління фінансами отримує форму проекту, що супроводжується модернізацією всього сектору публічного управління. В цьому контексті органи місцевого самоврядування почали використовувати методи запозичені в приватному менеджменті, пробуючи знайти моделі раціонального публічного управління.

Брак фінансів підштовхує до ліквідації малоефективних структур місцевого управління, на локальному рівні йде постійний пошук більш сучасних шляхів задоволення потреб громад. Приміром, з 1990-х рр. в Швеції набув поширення аутсорсінг, тобто місцеві та регіональні органи влади, замість того щоб організувати надання певних послуг населенню, все частіше стали купувати їх у приватних компаній. Таким чином, стала розвиватися конкуренція між приватними і комунальними підприємствами щодо надання послуг населенню. Насамперед, це стосується транспортних послуг, прибирання сміття, утримання дітей в дошкільних закладах.

6.4. Забезпечення доступу до ринку запозичень

Відповідно до ч. 8 ст. 9 Європейської хартії місцевого самоврядування для цілей здійснення позик інвестиційного капіталу в межах закону органи місцевого самоврядування мають доступ до національного ринку капіталу.

Забезпечення реалізації цього правового припису неможливе без добре функціонуючого фінансового ринку і кредитоспроможних органів місцевого самоврядування. В Західній Європі в організації місцевих запозичень допомагають автономні агентства, які діють на комерційній основі. Організація Фінанси муніципалітетів Фінляндії, яка належить асоціації місцевих органів влади, забезпечує консолідацію боргів муніципальних органів. В Швеції «Комман Інцест», яка належить асоціації місцевих органів влади, але управляється (функціонує) на основі приватної власності і займається кредитуванням органів місцевого самоврядування. «Кредит Комуналь де Бельжик» знаходиться у спільному володінні бельгійського уряду і місцевих органів влади, а головним джерелом фінансування є депозити. Французька «Дексія» знаходиться у приватному управлінні і залучає фінансування виключно через випуск облігацій. «Банко де КредитоЛокаль» в Іспанії також управляється на приватній основі й здійснює розміщення боргових зобов'язань. В Данії місцеві органи влади спільно заснували кооперативний муніципальний банк. У Великобританії «Рада по кредитуванню громадських робіт» направляє фінансування з центру на виконання громадських робіт на місцевому рівні.

Досвід розвинутих країн свідчить, що муніципальні фінансові корпорації працюють добре, коли вони управляються на комерційних принципах і конкурують за капітал і позичальників. В такій ситуації агентства забезпечують покриття ризиків, краще використовують ефект економії на масштабах і застосовують свої знання місцевих органів влади та їх фінансового потенціалу для отримання доступу до комерційного кредиту на більш вигідних умовах .

Не снує єдиної моделі місцевого самоврядування за структурою, ієрархією взаємовідносин, переліком функцій, рівнем децентралізації влади. В різних країнах населенні пункти, які схожі за чисельністю населення та іншими параметрами, мають різну організацію місцевого самоврядування. Разом з тим чіт-

ко простежуються загальні тенденції. По-перше, більшість країн визнають, що фінанси повинні бути адекватними функціям органів місцевого самоврядування, щоб гарантувати їм спроможність виконувати свої обов'язки ефективно й своєчасно. По-друге, жителі населених пунктів потребують певних послуг, прагнуть через обрані ними органи вирішувати питання місцевого значення, місцеве самоврядування має відповідати їх сподіванням. По-третє, місцеві органи влади повинні мати суттєвий рівень автономії, щодо власної організації, прийому, звільнення та визначення умов роботи посадових осіб, встановлення місцевих податків тощо.

ДЛЯ НОТАТОК

Наукове видання

Серія «Наукові доповіді»

Випуск 3

**ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Підписано до друку з оригінал-макета 27.11.2012 р.
Формат 60x84/16. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Ум. друк. арк. 3.72. Обл.-вид. арк. 4. Вид. № 12-113
Тираж 200 прим.