О.К. Чаплигін,
д.філос.н., проф., завідувач кафедри
філософії і політології
Харківського національного
автомобільно-дорожнього університету

МОЖЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗАКОРДОННОГО ДОСВІДУ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

Розглянуто досвід держав близького і далекого зарубіжжя щодо здійснення адміністративно-територіальних перетворень. Проаналізовано межі та можливості його застосування в Україні. Зроблено висновки щодо змісту, темпів, кількісних і якісних параметрів подібних реформ в Українській державі.

Ключові слова: адміністративно-територіальні перетворення; зміст, темп реформ.

Необхідність реформування адміністративно-територіального устрою України визнається багатьма теоретиками і політиками. Але нечисленні поки що громадські обговорення можливих сценаріїв цього реформування свідчать про неадекватність розуміння населенням і владою на місцях принципів, засад, змісту реформ [2; 3]. До того ж їхні розробники і менеджери зачасту зводять майбутні зміни до необхідності впорядкування бюджетно-фінансової політики або до перерозподілу кордонів територіальних утворень, що існують, – від сільських і селищних рад до областей. Така позиція аргументується тим, що “чіткі кількісні параметри більш зрозумілі виконавцям робіт із моделювання общин і регіонів” [3, с. 7]. Та, мабуть, говорити про рядових виконавців треба не в останню чергу: у процесі підготовки до реформ (а вони необхідні) більшість виконавців зрозуміють як кількісні, так і якісні параметри територіальної реформи. Проте їхня підготовка повинна бути дуже ретельною, бо за відсутності розгалуженої системи соціологічного моніторингу суспільної думки і пропагандистського апарату радянського зразка саме вказані виконавці повинні стати головними пропагандистами та агітаторами за реформу. Механістичний підхід, що застосовується вже на попередній стадії, дезорієнтує людей і дає зайві аргументи усім охочим дискредитувати конче необхідні для подальшого розвитку державності реформи.

На наш погляд, територіальний перерозподіл повинен розглядатися як кінцевий результат упорядкування владних повноважень, використання організаційних, фінансових, кадрових ресурсів з метою оптимізації процесу надання послуг населенню на принципах демократії.

Розроблення нового законодавства повинно передувати практичним крокам, адміністративна реформа – реформі територіального поділу, а будь-які дії мають здійснюватися лише тоді, коли вони будуть зрозумілими та прийнятними для більшості населення, якого вони торкаються.

Разом з тим реформи адміністративно-територіального устрою потребують ознайомлення з закордонним досвідом їхнього здійснення, з тим, щоб використати досягнення і вчитися на чужих помилках, не допускаючи їх у власних діях. Метою даної статті є узагальнення закордонного досвіду проведення адміністративних і територіальних реформ з точки зору виявлення меж і можливостей його використання в Україні.

У післявоєнній Європі реформування адміністративно-територіального устрою відбувалося повсюдно. Воно стосувалося як визначення кількості муніципалітетів, чисельності населення в них, так і якісних зрушень у системі місцевого самоврядування. У переважній більшості випадків було здійснено укрупнення муніципальних утворень, у низці країн – їх було обмежено в розмірах. Наприклад, у ФРН протягом 1965 – 1975 рр. кількість муніципалітетів зменшилася з 25,0 до 8,5 тис., у Данії – з 993 до 275, у Нідерландах (1980-1991 рр.) – з 811 до 504, у Греції (1997-2000 рр.) – з 5343 до 1033, у Швеції – з 2500 до 289 [3, с. 7]. Виключенням виявилася ситуація у Франції, де існує 26 тис. общин, що складає майже половину всіх муніципалітетів, які існують у Західній Європі [Там же]. Скорочення кількості общин відбулося і в країнах Східної Європи – у Польщі, Білорусі, Литві.

Дослідники зазначають, що досвід укрупнення муніципальних одиниць має як позитивні, так і негативні наслідки. По-перше, не можна до всього масиву поселень застосовувати єдиний кількісний критерій (наприклад, наперед визначену кількість населення). По-друге, якщо ініціатива злиття

муніципалітетів у нову адміністративну одиницю здійснювалася згори, командно-адміністративним шляхом (як у Франції), то реформа, як правило, виявлялася невдалою і не давала очікуваного результату. Успіх досягався за умови добровільного об'єднання суб'єктів місцевої влади (навіть якщо ініціатива все ж таки належала державі), використання досвіду муніципальної кооперації, моніторингу суспільної думки, з метою виявлення уподобань та історичних, культурних, господарських зв'язків населення. При цьому враховувалося національно-державні традиції, родинні зв'язки та інші параметри. Первинною ланкою в більшості випадків були сільські та міські комуни, що мали різні назви. Так, у Данії вони звуться муніципалітетами, у Франції – комунами. Тобто, йдеться про те, що небажано змінювати навіть назви об'єднань, щоб не порушити звичні стереотипи свідомості пересічних громадян [8; 14; 15].

Досить широким є діапазон між мінімальною та максимальною кількістю громадян у нових об'єднаннях у межах однієї держави. Так, ураховуючи комплексний критерій, у низці країн створювалися невеликі територіальні об'єднання на засадах самоврядування з наданням їм статусу муніципалітетів. Скажімо, в Іспанії нараховується 3670 місцевих общин, розмір яких є меншим за середній розмір типової для країни комуни. Ініціатива їхнього створення належить населенню або муніципалітетам, думка яких у будь-якому випадку береться до уваги [8].

Для визначення нових кордонів муніципальних новоутворень бралося різні критерії, але всі вони мали комплексний, кількісно-якісний характер. Так, у Швеції муніципалітети, що співробітничали між собою, об'єднувалися навколо міст, беручи до уваги ступінь освоєння територій між населеними пунктами. У Данії для визначення муніципальних кордонів було проведено спеціальне дослідження, що виявило зони, які природно склалися в різних сферах діяльності та спілкування. Таким чином, було виявлено 44 торговельні зони, 123 центри тяжіння в кооперації ресурсів праці тощо. Ураховувалося багато показників, навіть такий, як продаж і доставка пошти і періодики

додому. У результаті було підготовлено карту взаємозв'язків і взаємозалежностей окремих територій. Також було проведено детальний аналіз "ефекту масштабу" з метою оптимізації надання населенню різних типів соціальних послуг. На основі оброблення зібраної інформації було змінено законодавство, внесено пропозиції щодо створення округів, що було обговорено в муніципалітетах і затверджено центральною владою тільки після узгодження рішень з тими, кому належало об'єднатися [14].

У Фінляндії 20 років тому було здійснено спробу значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням "згори". Зрештою, у результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності. Разом з тим було створено систему державних субсидій для надання послуг у галузях шкільної освіти, догляду за дітьми тощо. Держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій. Тобто адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувається не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання [12].

Важливою ланкою адміністративно-територіальних перетворень у країнах західної Європи є децентралізація управління та передача на місцевий рівень низки повноважень. "При проведенні муніципальних реформ виявилося бажання зберегти існуючі муніципальні завдання, і перш за все школи для дітей, соціальні послуги, лікарні. Муніципальні органи не могли забезпечити розширення цієї сфери, однак воно ставало необхідним наслідком технічного і фінансового розвитку" [8]. Тому необхідно було збільшити розміри муніципалітетів, перш за все в сільській місцевості.

Західна Європа сьогодні також має досвід надання послуг населенню не тільки на регіональному і державному рівні. Завдяки наявності Європейського економічного співтовариства, а потім Європейського Союзу в останні 48 років, поряд з указаними вище, виник міжнародний рівень регіоналізації, в тому числі й у сфері адміністративно-територіальних реформ. ЄС сприяє реформаційним процесам, визначаючи загальні умови здійснення регіональної політики,

відповідно до якої держава розробляє стратегію розвитку підпорядкованих регіонів, на рівні останніх головною стає функція залучення громад до реалізації конкретних ініціатив [19, с. 48]. Усі разом учасники процесу забезпечують оптимальність у досягненні можливого результату, а не виконують розпорядження згори. В ЄС сьогодні панує парадигма, згідно з якою здійснюється "саморозвиток регіонів на основі врахування державою їхніх інтересів та одночасного перенесення відповідальності за розвиток регіонів на субнаціональний рівень" [20, с. 39].

Започаткована в 1957 р. як вимушена реакція на нерівномірність розвитку регіонів регіональна політика поступово перетворилася на один із головних напрямів діяльності ЄС, що здійснюється відповідно до проблем, що виникають, а також до ступеня розвитку уявлень про характер регіональних питань, та наявних організаційних і фінансових ресурсів. Невід'ємною складовою тут є вироблення соціальної політики щодо надання послуг населенню на всіх рівнях здійснення регіональної політики. Знаковим було прийняття у 1988 р. Хартії регіоналізму, один із принципів якої наголошував на необхідності здійснення громадських функцій тими органами місцевої влади, що є найближчими до громадян [15].

Починаючи з 2000 р., реалізація програм регіонального розвитку в ЄС забезпечується фінансовими ресурсами з чітко визначених цільових структурних фондів за трьома категоріями. Перша стосується допомоги регіонам, де рівень ВВП на душу населення менший за 75 % середньоєвропейського показника, друга – де високий рівень безробіття; на третьому здійснюється підтримка регіонів у галузі освіти, професійної перекваліфікації та інших дій, що забезпечують розвиток людських ресурсів.

Певний досвід проведення реформ місцевого самоврядування нагромаджено в країнах колишнього соціалістичного табору, зокрема, у Польщі, Східній Німеччині, Чехії, Угорщині. У Польщі ще в 1990 р. реформу було започатковано законодавчими актами, основаних на принципах субсідіарності та пріоритетності прав громадян. Підґрунтям здійснення реформ

було зроблено общину – гміну та гмінне самоврядування. За умови збереження ієрархічної триступеневої побудови владної вертикалі, здійснено перерозподіл повноважень на користь місцевого самоврядування. Із загальної кількості повноважень, що стосуються виконання громадських послуг, на органи самоврядування покладено 65 %. Серед них 30 % виконуються органами самоврядування воєводства, решта – повітами та громадами. Тим часом воєвода виконує всього 5 % повноважень. Адміністративні повноваженні розподілено так: 58 % виконуються органами місцевого самоврядування; 11 % – самоврядуванням воєводського рівня [19, с. 53]. Таким чином, головне завдання державної влади і органів місцевого самоврядування Польші полягає в необхідності здійснювати послуги населенню. Тільки з 1999 р. реформа здійснюється також на районному (повітовому) рівні. За свідченням координатора Унії польських метрополій Анджея Любятовські вдосконалення системи субсидіарного самоврядування у Польщі може зайняти не менше ніж 20 – 30 років.

Та якщо в Польщі реформа продовжується, то в Угорщині, за визнанням експертів, з 1990 по 2005 рр. вдалося створити завершену і таку, що чітко функціонує, систему місцевої влади, побудовану на демократичних засадах з урахуванням місцевої специфіки. Тут успішно здійснено перерозподіл влади на користь регіонів. Адміністративно-територіальна реформа в Угорщині виглядає не як самодостатня мета, а як одна з ланок у системі заходів з упорядкування відносин між центральною і регіональною владами, між державою і населенням, державою та органами самоуправління.

У Чехії пішли шляхом організації місцевих громад незалежно від кількості населення. У результаті, 60 % тут складають общини, що об’єднують менш ніж 500 громадян, 80 % – ті, в яких менше 1000 осіб. При цьому відчувається гостра нестача коштів для фінансування общин та відсутність кадрів, що забезпечували б необхідні обсяги послуг для населення [19].

Реформа на території Східної Німеччини проводилася з метою впорядкування місцевого самоврядування на території єдиної німецької

держави шляхом розповсюдження форм її організації, що вже існували у ФРН. Але при цьому було здійснено низку помилок, що повинні слугувати уроком і для України. Оскільки система місцевої влади охоплює велику кількість населення, її реформування не може відбуватися швидко і кардинально за ініціативи лише центральних органів влади. Необхідно брати до уваги наявний досвід, традиції, використовувати їх у процесі реформування. Зокрема, у НДР досить ефективно вирішувалися соціальні проблеми, що їх не було враховано при об'єднанні Німеччини. Реформа також не може бути успішною, якщо відчувається брак кваліфікованих фахівців. Попередньо повинно бути відпрацьовано різні моделі та механізми комунального управління, що були б максимально наближеними до місцевої специфіки [1].

Від 1990 р. тривають перетворення в досліджуваній сфері суспільного життя Росії. Існує точка зору, згідно з якою найяскравішим прикладом подолання радянської тоталітарної системи в розбудові демократичного суспільства для нас є Росія [19, с. 43]. Це підштовхує до думки про можливість запозичення досвіду нашого північно-східного сусіда для вирішення відповідних завдань в Україні. Але більш глибокий аналіз свідчить про протилежне. Досліджувані процеси тут відбуваються повільно, а також у напрямах, які не завжди збігається з вектором демократизації життя місцевих громад. Багато в чому процеси регіоналізації тут підпорядковано завданням політичної боротьби; поряд із тенденцією до розширення прав суб'єктів федерації, існує і протилежна – до зміцнення позицій центру в регіонах. Останніми роками накреслилася ще одна тенденція, пов'язана з дрейфуванням наявного політичного режиму до авторитаризму. Треба, мабуть, ще згадати про нескінченні російські простори і нерівномірність розселення громадян на них. Наприклад, у Росії особливо помітна необхідність урахування місцевої специфіки, традицій і менталітету у вирішенні питань про строки, загальну конфігурацію реформаційних процесів. Тут цілком, здавалося б, прийнятні та зрозумілі принципи і дії можуть наповнитися зовсім іншим змістом. Так, констатація факту здійснення регіоналізації "знизу" в Росії означає не зовсім те,

що відбувається у Західній Європі. Росія – федеративна держава, тому ініціатива регіональних реформ тут здійснюється суб'єктами федерації – у тому числі колишніми автономними республіками та областями. Тож, і реформи часто-густо відбувалися на користь місцевої бюрократії, а не громадян і общин. Треба мати на увазі також багатонаціональний склад населення, наявність різних релігійних конфесій. Ось чому в Росії й сьогодні відчувається невдоволеність реформами, що стосуються районної ланки управління, які не вирішили завдання наближення місцевої влади до населення. Громадяни тут, як і раніше, мають незначний вплив на владу [4; 5; 17; 18]. Серед проблем і протиріч, що характеризують реформи місцевого самоврядування в Росії як незавершені, – недосконале законодавство, недостатнє розмежування повноважень між місцевою і центральною владою, відсутність соціально-економічної самостійності муніципальних утворень, нестача кваліфікованих кадрів [19, с. 61].

У той же час пошуки нових форм взаємодії різних рівнів влади, перерозподілу повноважень і фінансів, надання послуг населенню, що відбуваються в Росії, заслуговують на увагу як матеріал для опрацювання власних моделей реформування адміністративної й територіальної систем. Це ж стосується і досвіду Білорусі у здійсненні регіональної політики, побудови національно-етнічних відносин, місцевого самоврядування [9; 10; 18].

Використовуючи досвід інших країн, зіштовхуємося також з проблемою щодо адекватного розуміння процесів, котрі відбуваються. Так, нерідко понятійно ототожнюються "місцеве управління" і "місцеве самоврядування", перше з яких стосується компетенції державної влади, друге здійснюється місцевим населенням – безпосередньо або через представницькі органи й інстанції. У багатьох країнах існують складні механізми, призначені для об'єднання зусиль державної адміністрації місцевого рівня та органів, що їх вибирає населення.

Існують також багатоланцюгові системи адміністративно-територіального устрою, що передбачають різні варіанти поєднання державного управління й самоуправління.

Слід також мати на увазі, що досвід окремих країн є унікальним і не може бути кваліфікований як “європейський” чи “закордонний” як такий. Досвід Німеччини, Франції чи Швеції не є беззаперечним і не може розглядатися як репрезентативний для всієї Європи. У деяких країнах зберігаються залишки минулого, що їх не можна розглядати як сучасні, автентичні й сутнісні для нинішнього стану і пріоритетів регіональної політики даної держави. Це, зокрема, стосується Іспанії, де реформування жорстко централізованої системи управління, що розпочалося в 1978 р., не завершилося й сьогодні. При цьому в країнах з розвиненою демократією, якщо самостійність місцевих спільнот навіть обмежена державою (як у Франції), це компенсується іншими механізмами функціонування правової держави і громадянського суспільства.

Підсумовуючи, можна дійти висновків, що випливають з аналізу наявного закордонного досвіду проведення реформ місцевого самоврядування в різних країнах.

1. Метою адміністративно-територіальних реформ, незалежно від того, чи відбуваються вони в державах з розвинутою демократією, чи в тих, що недавно встали на цей шлях, повинно бути підвищення ефективності надання послуг населенню шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування.

2. Реформа має здійснюватися на основі науково обґрунтованих, достовірних комплексних програм, що передбачають розробку певних принципів, пріоритетів, рівнів, етапів, кількісних і якісних критеріїв здійснюваних перетворень, урахування правових, фінансових, організаційних, пропагандистських, кадрових аспектів.

3. Адміністративно-територіальна реформа може здійснюватися як за ініціативою державної влади (“згори”), так і з ініціативи місцевих громад (“знизу”). Закордонний досвід свідчить, що більш успішно реформи

здійснюються в другому випадку. Однак за будь-яких умов змінам, що передбачаються, повинні передувати широке обговорення моделей і проектів, виявлення суспільної думки шляхом соціологічних опитувань, зустрічі з громадськістю, і затвердження їх лише після схвалення зацікавленими місцевими общинами і громадами.

4. Вивчення закордонного досвіду свідчить, що існує багато форм здійснення реформ місцевого самоврядування, елементи яких можуть бути використані лише з урахуванням можливостей, культурних традицій, регіональних особливостей в Україні.

5. Координація й кооперація між общинами та громадами виступає основою для вирішення питань, пов'язаних з наданням послуг населенню та укрупненням муніципальних одиниць.

Список використаних джерел

1. *Баранова К.К.* Бюджетный федерализм и местное самоуправление в Германии. – М., 2000.
2. *Дружбинский В.* Станет ли Украина государством самоуправляемых громад? // Зеркало недели . – 2005. – С. 20-21. – (8 окт.).
3. *Ганущак Ю.* Общественный договор между государством и самоуправлением // Зеркало недели. – 2005. – С. 7. – (6 авг.).
4. *Гельман В.Я.* Региональная власть в современной России: институты, режимы и практика // Полис. – 1998. – № 1 .– С. 87-105.
5. Автономия или контроль? Реформа местной власти в городах России, 1991 – 2001 / В.Я. Гельман, С.И. Рыженков, Е.В. Белокурова, Н.В. Борисова – СПб.: Летний сад, 2002 . – 383 с.
6. Гражданское общество: Мировой опит и проблемы России / ИМЭМО РАН. – М.,1998.
7. *Дністрянський М.* Чи потрібно реформувати адміністративно-теріторіальний устрій України? (Політико-географічний погляд) // Політична думка. – 2001. – № 1-2. – С. 28-36.
8. Зарубежный опыт территориальной организации местного самоуправления // http // www/ ime. Kaluma. ru // Dime | d 32 him IME дайджест
9. *Карбалевич В.* Білоруська модель посткомуністичних трансформацій // Політична думка . – 2000 . – № 1 .– С. 37-55.
10. *Кирилкина И.Л.* Межрегиональные отношения как фактор стабильности в Республике Беларусь // Полития: анализ, хроника, прогноз .– М., 2003. – № 1.– С. 80-91.
11. *Курило О.* Механізми державного регулювання // Політика і час. – 2000. – № 8. – С. 60 – 67; 2002. – № 6. – С. 31-37.
12. *Лауринмяки Ю., Линкола Т., Прятта К.* Местное и региональное управление в Финляндии / Союз местных органов самоуправления. – Финляндия, 1996.
13. *Либаракина М.И.* Зарубежный опыт организации местного самоуправления // Полития: анализ, хроника, прогноз . – М., 2003-2004 . – № 3-4. – С. 225-237.
14. Местное самоуправление / Нац. ассоциация местных властей Дании и Союза российских городов. – М., 1995.

15. Місцеве самоврядування: світовий та український досвід.– К.: Заповіт, – 2001. – 188 с.

16. Полития: анализ, хроника, прогноз: Местное самоуправление. – М., 1998. – № 4. – 286 с.

17. Полития: аналіз, хроника, прогноз: Местное самоуправление. – М., 2004. – № 4. – 286 с.

18. *Потєхін О.* Білоруська модифікація суспільно-політичного розвитку // Політична думка. – 1998 . – № 3-4. – С. 86-95.

19. Регіоналізація і вибори як засоби удосконалення владних відносин в Україні: теорія і практика. – Х. : Вид-во ХарРІ УАДУ "Магістр", 2003. – 580 с.

20. Регіональна політика в країнах Європи: уроки для України / Проект Київ. центру Ін-ту Схід-Захід. – К.: Логос, 2000.

Chaplygin O.K. **Possibility of Using of Foreign Countries' Experience Concerning Administrative and Territorial Reforms in Ukraine.**

The experience of near and far foreign countries concerning realization of administrative and territorial transformations is considered. Limits and possibilities of its application in Ukraine are analyzed. Conclusions relative to content rates quantitative and qualitative parameters of similar reforms in the Ukrainian state are drawn.

Key words: administrative and territorial transformations; content and rates quantitative reforms.

Чаплыгин А.К. **Возможности использования зарубежного опыта проведения административно-территориальных реформ в Украине.**

Рассмотрен опыт государств близкого и далекого зарубежья по осуществлению административно-территориальных преобразований. Проанализированы границы и возможности его применения в Украине. Сделаны выводы относительно содержания, темпов, количественных и качественных параметров подобных реформ в Украинском государстве.

Ключевые слова: административно-территориальные преобразования; содержание и темпы реформ.