

Література:

1. *Акимов В. А.* Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски / В. А. Акимов, В. Д. Новиков, Н. Н. Радаев. – М. : Деловой экспресс, 2001. – С. 177.
2. *Арнольд В. И.* Теория катастроф / В. И. Арнольд. – М. : Наука, 1990. – С. 128.
3. *Воробьев Ю. Л.* Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций / Ю. Л. Воробьев. – М. : КРУК, 2002. – С. 33.
4. *Касти Д.* Большие системы: связность, сложность и катастрофы / Д. Касти. – М. : Наука, 1982. – 216 с.
5. *Порфирьев Б. Н.* Организация управления в чрезвычайных ситуациях / Б. Н. Порфирьев. – М. : Знание, 1989. – 202 с.
6. *Радаев В. В.* Экономическая социология / В. В. Радаев. – М. : Аспект Пресс, 2000. – С. 223.
7. *Смирнова Е. А.* Социальная норма и возможности ее измерения / Е. А. Смирнова, В. Ф. Курлов, М. Д. Матюшкина // Социс. – 1999. – № 1. – С. 97.
8. *Тарасов П. С.* Социальная защита населения: теория и опыт / П. С. Тарасов. – Саратов : СГСЭУ, 1999. – С. 14.
9. *Убайдулаева Р.* Сильная социальная политика и развитие системы социальных гарантий / Р. Убайдулаева // Общество и экономика. – 1998. – № 3. – С. 132.
10. *Чорнобой П. Д.* Социальная напряженность: опыт измерения / П. Д. Чорнобой // Социс. – 1992. – № 7. – С. 94.
11. *Яковлев И. П.* Социология / И. П. Яковлев. – СПб. : Знание, 2000. – С. 131.
12. *Fritz C. E.* Disaster, Contemporary Social Problems / C. E. Fritz. – Washington, 1961.

Надійшла до редколегії 15.09.2014 р.

УДК 35.071

Т. В. ЗАБЕЙВОРОТА

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ
В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Розглянуто зарубіжний досвід адміністративно-територіальних реформ в умовах проведення децентралізації з метою ефективнішого впровадження реформ. Наведено методи вдосконалення територіальної організації держави, виявлено їх основні переваги та недоліки.

Ключові слова: децентралізація, територіальна реформа, зарубіжний досвід.

The article discusses the foreign experience of regional reforms in terms of decentralization for the purpose of effective implementation of reforms. The methods of improving the territorial organization of the state, found their main advantages and disadvantages.

Key words: decentralization, regional reform, foreign experience.

Загально визнаним є той факт, що без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації в ній неможливо. Процес децентралізації влади майже в усіх Європейських країнах супроводжувався територіальною реформою, яка зводилася до укрупнення територіальних одиниць.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, показав, що такі науковці, як В. Авер'янов, В. Алексєєв, І. Коліушко, П. Кондик, В. Куйбіда, М. Лахижа, Н. Нижник, Л. Пашко, Л. Прокопенко, С. Сєрьогін, Ю. Сурмін, В. Тимошук, В. Яцок та інші присвятили різним аспектам адміністративно-територіальної реформи багато уваги.

Мета дослідження – дослідити зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади, який буде корисним для України та допоможе уникнути власних помилок під час здійснення адміністративно-територіальної реформи.

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 враховувалися 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 зветься муніципалітетами, у Франції – комунами. Тобто, йдеться про те, що небажано змінювати навіть назви об'єднань, щоб не порушити звичні стереотипи свідомості пересічних громадян [1; 4].

Слід зазначити, що у Франції кількість департаментів і комун не зменшується, а скоріше має тенденцію до зростання. У Франції за наявності 36 682 базових комун 32 тис. (90 %) мають менше 2 тис. жителів, а 898 – менше 50 осіб. Великі розбіжності в чисельності населення і ресурсному забезпеченні комун породжують проблеми диспропорцій рівня життя в комунах. Водночас питання укрупнення комун постійно виникає у французьких політичних колах і особливого загострення набуває в періоди кризового стану економічного розвитку країни.

Уряд Франції намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття комун (муніципалітетів), створених ще сотні років тому. Ідея примусового злиття, що була відкинута населенням, трансформувалася у співробітництво територіальних громад.

Для подолання проблеми фінансового забезпечення і здійснення функцій органів самоврядування застосовується два підходи: 1) співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем; 2) злиття кількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування.

У першому випадку комуні залишаються юридичними особами і через договори визначають принципи і порядок спільної діяльності. Найбільш розповсюдженим співробітництвом комун є утворення спеціальних організацій, засновниками яких є комуні і які створюються для вирішення певних спільних для засновників проблем. Такі організації (синдикати) мають статус юридичної особи і наділяються певною компетенцією за рахунок комун-засновників. Крім синдикатів існують і інші види міжкомунального співробітництва, такі як дістрикти та міські об'єднання. Створення таких об'єднань може бути як добровільним, так і примусовим. За умов добровільності об'єднання оформляється постановою префекта чи указом президента. За відсутності згоди комун, але у випадку крайньої необхідності таке об'єднання може бути утворено законом. Процес об'єднання дрібних комун у більш крупні проходить ще повільніше ніж процес створення синдикатів чи інших об'єднань. Об'єднання можливе лише за умов повної згоди муніципальних рад чи за результатами місцевого референдуму [6].

Досить широким є діапазон розбіжностей між мінімальною та максимальною кількістю громадян у нових об'єднаннях у межах однієї держави. Так, урахувавши 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 комуні. Ініціатива їхнього створення належить населенню або муніципалітетам, думка яких у будь-якому випадку береться до уваги [1].

Для визначення нових кордонів муніципальних новоутворень бралися 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 продажі доставки 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.

Напередодні проведення адміністративної реформи у Франції прем'єр-міністр країни Жан-П'єр Раффарен вимагав, щоб кожний міністр один тиждень на місяць проводив у поїздках по провінціях і сам дотримувався цього правила. У ході таких вояжів прем'єр-міністр прагнув до тонкощів вникнути в те, чим живуть і займаються французи на місцях, а також не скупився на поради. Хоча “живе спілкування” давало незначний ефект, у той час як рішення багатьох стратегічних для країни питань гальмувалося, експерти назвали здійснені заходи “найважливішою французькою адміністративною реформою з часів Наполеона”.

Наразі в Україні можна спостерігати зворотній процес. З 480 існуючих районів передбачається залишити 120. Обґрунтування цієї кількості не оприлюднене, розрахунок відбувався лише виходячи з Польського досвіду. У Польщі повіти та воєводства практично не відрізняються за розмірами від українських районів та областей. Але, якщо в Україні на одну сільську раду припадає 49 квадратних кілометрів території і 1,4 тис. населення, то в Польщі – відповідно 110 і 10,4. Та попри позитивні результати децентралізації в Польщі одним з пунктів критики стало неврахування різниці між сільськими та міськими гмінами і різними повітами, зокрема, різної кількості ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці.

Для більшості слабко розвинутих регіонів Польщі (які знаходяться насамперед на сході країни) децентралізація означала зріст розриву відносно найбільш успішних польських регіонів та країни в цілому. Звичайно сам факт децентралізації не означав безпосереднього скорочення економічного потенціалу бідніших регіонів, але через менш ефективні інститути, кадровий та компетенційний капітал, а також ефекту міграцію добре освічених людей міськими центрами з кращою можливістю працевлаштування та розвитку, децентралізація неодноразово викликала стагнацію. Регіони, які опинилися без допомоги держави (фінансовий механізм вирівнювання виявився менш ефективним, ніж очікувалося), після проведення адміністративної реформи почали розвиватися гірше.

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 держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався у таких випадках: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання в перші роки реалізації реформи. 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 [2].

Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 р., спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Нові комуни, згідно зі вказаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тис. жителів, провінції – не менше 200 тис. жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун [1]. Подібний досвід застосовувався і в Естонії.

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи укрупнення – стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення. З початку реалізації реформи чотири 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.

Урядовим проектом Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” (2014 р.) також передбачається державна організаційна, методична та фінансова підтримка об'єднаних територіальних громад. У законопроекті йдеться про те, що держава здійснює фінансову підтримку об'єднання територіальних громад сіл і селищ шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, коли межі території новоутвореної об'єднаної територіальної громади повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області [5].

Ураховуючи досвід зарубіжних країн, можна стверджувати, що в сучасних умовах регулювання процесів суспільного розвитку оптимальною є така величина місцевої одиниці, яка спроможна задовольнити потреби населення і здатна функціонувати як достатня територіальна громада.

Закордонний досвід укрупнення адміністративно-територіальних одиниць свідчить про те, що всі країни-реформатори здійснювали його примусово. Проте вибір пріоритетних напрямів у проведенні адміністративного реформування залежить від економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традиції кожної держави, розвиненості системи місцевого управління, жорсткості зв'язків між рівнями управління. Можна виокремити кілька загальних напрямів: перегляд кількості та розмірів адміністративно-територіальних одиниць, перерозподіл функцій і повноважень між рівнями управління, професіоналізація служб місцевого управління.

У разі укрупнення територіальних одиниць примусовим методом доцільно застосовувати заходи щодо пом'якшення реалізації реформи. В 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 врахування думки населення. Установлюється 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.

4. Установлення 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, з іншого – дуже часто призводять до його уповільнення і, як наслідок, необхідності застосування більш жорстких, адміністративних заходів.

Аналізуючи закордонний досвід проведення реформи місцевого самоврядування, можна зробити такі висновки.

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).

Метою адміністративно-територіальних реформ повинно бути підвищення ефективності надання послуг населенню та наближення влади до людей.

Реформи мають здійснюватися комплексно на основі науково обгрунтованих, достовірних програм з урахуванням зарубіжного досвіду, власних помилок минулих років, особливостей та потенціалу регіонів.

Більш ефективними адміністративно-територіальними реформами є ті, які ініціювалися безпосередньо громадами, а не нав'язувалися “згори”. Та навіть якщо має місце державна ініціатива, перетворенням мають передувати широке обговорення та врахування суспільної думки.

Більш доцільним є добровільне об'єднання територіальних громад. Держава при цьому може його стимулювати, надаючи певні преференції.

Література:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О. М., 2012. – 212 с.

2. *Лауринмяки Ю.* Местное и региональное управление в Финляндии / Ю. Лауринмяки, Т. Линкола, К. Прятта // Союз местных органов самоуправления. – М. : Знание, 1996. – 304 с.

3. Местное самоуправление / отв. ред. Холгер Пиндт. – М. : Национ. асоц. мест. властей Дании и Союз росс. городов, 1995. – 439 с.

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

5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua>.

6. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / под. общ. ред. В. С. Бакирова, Н. И. Сазонова. – Х. : ХНУ имени В.Н. Каразина, 2005. – 592 с.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК 35.316

А. О. КОШКІН

**ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ЕКСТРЕМАЛЬНИХ СИТУАЦІЙ (ІНЦИДЕНТІВ)**

Розглянуто підходи до інформаційного та інструментально-аналітичного забезпечення органів публічної влади під час виникнення екстремальних ситуацій (інцидентів), викладено роль і сутність ситуаційних центрів.

Ключові слова: інформація, державне управління, інформаційний фонд.

Approaches to Information and instrumental analytical support of the public authorities in the time of occurrence of extreme situations (incidents), a tool which can be situational centers.

Key words: information, public administration, data collection.

Тематика інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів публічної влади дістала чималोї уваги як у дослідженнях минулих часів, так і в працях сучасних учених. Разом з тим загальні сутнісні характеристики явищ і процесів у складних об'єктах управління розглядалися або з позиції вузької