

Надія Фоміцька,

Людмила Биченко, Галина Висоцька

ЗАСТОСУВАННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СТАТУСУ ВЕЛИКИХ МІСТ

У статті розглядаються питання зміни статусу великих міст України згідно з європейською класифікацією NUTS. Інститут місцевого самоврядування в нашій державі потребує вдосконалення, нових підходів до організації діяльності самоврядних інституцій, зокрема встановлення відмінностей у повноваженнях для органів самоврядування великих міст та сільських і селищних рад. На позитивні тенденції розвитку території після здійснення адміністративно-територіальної реформи вказує аналіз європейського досвіду реформування, який проведений у дослідженні. У статті робиться висновок про необхідність введення для великих міст статусу регіону, що вимагає зміни адміністративно-територіального устрою України.

Ключові слова: європейські стандарти, адміністративно-територіальна реформа, номенклатура територіальних одиниць.

✎ Перспектива приєднання України до ЄС висуває вимоги стандартизації, які необхідно враховувати при проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні. Насамперед, це – удосконалення функціонування інститутів управління, які створюють умови для досягнення високого рівня розвитку територіальних одиниць у принципово новій інституціональній формі. Значною мірою це відноситься до закономірностей розвитку великих міст. Від того, яким чином у найближчі роки буде досягнуто баланс державної та самоврядної влади залежатиме, якими темпами просуватиметься Україна до європейських стандартів життя. На жаль, існуючий адміністративно-територіальний устрій та його інституціональні засади не дозволяють забезпечувати постійний розвиток більшості територіальних утворень. Усе це вказує на актуальність зміни адміністративно-територіального устрою нашої держави та приведення його до світових стандартів особливо стосовно великих міст. На сьогоднішній день питання європейського майбутнього України розглядається у тому ж напрямі, як у свій час воно стосувалося Польщі та інших східноєвропейських країн.

✎ Питаннями впровадження європейського досвіду щодо визначення адміністративного статусу міст займалися вітчизняні дослідники, такі як: Т. Безверхнюк, В. Куйбіда, О. Кучабський, В. Павленко, С. Саханенко, Е. Топалова, В. Яцюк та інші. Однак аналіз невирішених питань використання європейського досвіду стандартизації регіонального обліку при проведенні адміністративно-територіальної реформи в Україні є неповним. Зокрема найбільше це стосується статусу великих міст, що і стало метою даного дослідження, оскільки перспектива вступу в ЄС висуває перед Україною, як і перед іншими державами, інституційні вимоги в різних напрямках, у тому числі і єдиної стандартизації.

місцевої демократії» та доручення уряду України від 14.08.2008 № 39918/1/1-08 було розроблено та погоджено План заходів щодо проведення Європейського тижня місцевої демократії в Україні, який включає: дні відкритих дверей у міських, районних, селищних та сільських радах; відкриті сесії та виїзні засідання міських, районних, селищних та сільських рад; тематичні інформаційні кампанії у місцевих ЗМІ; екскурсії для громадян до бюджетних установ; зустрічі представників місцевої влади з громадськістю; громадські слухання, збори, засідання громадських рад з питань місцевого значення із залученням керівників органів місцевого самоврядування; опитування з питань місцевої політики щодо задоволеності громади діяльністю місцевої влади; єдині інформаційні дні на підприємствах, в установах міст і районів; лекції з питань місцевої демократії з подальшим обговоренням; форуми громадських об'єднань, зустрічі та дискусії між представниками місцевої влади та ГО; відкриті уроки у школах, присвячені питанням місцевої демократії та місцевого самоврядування тощо.

✎ Як засвідчує досвід впровадження Європейської стратегії в Україні, проведені заходи є корисним інструментом у впровадженні проголошеної Президентом України реформи місцевого самоврядування, реалізації європейських інструментів з питань місцевого самоврядування. Все це обумовлює необхідність продовження діяльності щодо імплементації в українську практику європейських принципів добросовісного демократичного врядування.

Література.

1. Правові інструменти Ради Європи з питань місцевого і регіонального розвитку та проблеми їх імплементації в Україні / Під ред. В.В.Толкованова, – Київ: Центр досліджень питань місцевого і регіонального розвитку та сприяння адміністративній реформі, 2007. – 349 с.
2. Rapport final sur la conférence «Rôle des associations nationales dans le développement de l'autonomie locale et régionale en Europe » organisée par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe et le Réseau européen des instituts de formation (ENTO), à Strasbourg – Kehl, le 25-26 mars 2004), Strasbourg, Conseil de l'Europe, 2004, 59 p.
3. Déclaration de la 15^{ème} Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales et régionales, Valencia, les 15-16 octobre 2007, 12 p.
4. Charte Européenne de l'autonomie locale du 15 octobre 1985, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 12 p.
5. Європейська Хартія місцевого самоврядування// Бюлетень Центру інформації та документації Ради Європи/Ст. 3.1.[Текст].- 1997. – № 2 – С. 6–24.
6. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах/ Під редакцією В.С. Куйбіди, А.Ф. Ткачука, В.В. Толкованова. – Київ, 2010. – 317 с.
7. Пухтинський М.О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів. – К.: Атіка – Н, 2006. – 744 с.
8. Толкованов В.В. Розвиток місцевого самоврядування в контексті здійснення політики європейської інтеграції: актуальні проблеми та перспективи їх розв'язання (приклад міста Києва)/Збірник восьмих всеукраїнських муніципальних слухань- Київ, 2003. – С. 309–313.

© Фоміцька Н.В.,

© Биченко Л.А., Висоцька Г.В., 2011.

У всіх країнах Європи нині посилюється роль великих міст як центрів економічного, політичного та культурного життя. Вони стають серйозними учасниками процесу глобалізації та впливають на економічне зростання і політику країн. Міста визначають рівень і тенденції освіти, в них або поблизу них розташовані найбільші виробничі потужності. Питання зростання ролі великих міст останнім часом займають все частіше центральне місце, особливо при розгляді засад розбудови інституту місцевого самоврядування. Це пов'язано з необхідністю удосконалення системи планування адміністративно-територіальних одиниць. Наслідком недосконалості адміністративно-територіального устрою є величезні диспропорції в розмірах територіальних одиниць і організації управління ними, невідповідність кадрового та ресурсного потенціалу, значні відмінності у рівні соціально-економічного розвитку територій. Наприклад, в одній області є райони, які мають 300 кв. км площі, а є – 3,5 тис. км.; є райони, в яких від районного центру до кінцевого населеного пункту потрібно їхати близько 80 км. У деяких областях у складі адмінтеродиниць наявні території інших одиниць (місто у місті, чи район у місті), органи влади яких мають однакові повноваження і конкурують між собою. Усе це впливає і на якість діяльності органів влади і на можливості ведення бізнесу на даних територіях.

Проаналізувати інститут місцевого самоврядування в нашій державі, який потребує вдосконалення, нових підходів до організації діяльності самоврядних інституцій, зокрема встановлення відмінностей у повноваженнях для органів самоврядування великих міст та сільських і селищних рад. Внести пропозиції щодо необхідності введення для великих міст статусу регіону, що вимагає зміни адміністративно-територіального устрою України.

На думку вчених, враховуючи європейську практику, місцеве самоуправління принципово повинно будуватися, виходячи з реальної можливості територіальною громадою реалізувати повноваження. Делегування регіональній владі повноважень повинно стосуватися здійснення політичних функцій з представництва в центральних органах [1]. Саме за таким принципом здійснюється реформа управління в європейських державах, а регіональне і місцеве самоуправління визнається одним з пріоритетів у розвитку Європейського союзу, де місцеве і регіональне самоуправління ґрунтується на трьох основних принципах: субсидіарності, солідарності і доповнюваності [1]. При цьому в Україні виникає питання статусу великого міста як регіону, оскільки воно має його ознаки з точки зору економічного функціонування. До речі, проект Закону України «Про територіальний устрій України» (ст. 10) закріплено основні ознаки міста-регіону і зазначається, що: «громаді, до якої входить хоча б одне місто, чисельність населення якого становить не менше 750000 жителів, та населення якої забезпечується послугами в обсязі, визначеному законом для громади, району та регіону, надається статус міста-регіону. Місто-регіон не входить до складу іншого району та регіону, в межах яких воно знаходиться, а також до складу міста-регіону не можуть входити інші громади [2].

Досвід такого реформування адміністративно-територіального устрою в Європі мають багато країн. Крім статусу великих міст, 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 – їх було обмежено в розмірах. Наприклад, у Німеччині протягом 1965–1975 рр. кількість муніципалітетів зменшилася з 25,0 до 8,5 тис., у Данії – з 993 до 275, у Нідерландах (1980–1991рр.) – з 811 до 504, у Греції (1997–2000 рр.) – з 5343 до 1033, у Швеції – з 2500 до 289 [3].

Одним із основних напрямів здійснення адмінреформи в Україні є формування територіально-адміністративних одиниць у відповідності до єдиної європейської системи класифікації Nomenclature of Territorial Units for Statistics (Номенклатура територіальних одиниць для статистики (NUTS)), яка була розроблена з метою надання певним територіям (передусім, найвідсталішим) фінансової допомоги ЄС. NUTS сприяє чіткому визначенню теродиниць різного рівня розвитку і поділяє їх на п'ять рівнів. Регіони першого рангу NUTS1 – це суб'єкти федерації, автономні утворення, великі регіони. Регіони другого рангу NUTS 2 – провінції, департаменти, урядові округи, приблизно відповідають українським областям. Регіони третього рангу – NUTS 3 – графства, префектури тощо, приблизно відповідають групі українських адміністративних районів. NUTS4-5 – місцеві одиниці регіональної статистики ЄС. Ці рівні в системі NUTS не у всіх випадках є тотожними до територіально-адміністративного устрою держав-членів ЄС [4]. Проте саме рівень NUTS2 вимагає якомога повної відповідності уніфікації адміністративно-територіального поділу держав-членів ЄС згідно з критеріями регіонального поділу NUTS 2 Європейського союзу, оскільки від виконання цієї умови залежить надання фінансування і дотацій з фондів ЄС. Така відповідність є необхідною умовою для тих держав Центрально-Східної Європи, які готуються до вступу в ЄС. Саме так, наприклад, Польщі довелося приводити у відповідність до рівня NUTS2 свої воєводства, які до реформування були занадто дрібними (300–500 тис. населення замість 0,8–3,5 млн чоловік). За словами Юрія Ганущака, практично всі області в Україні відповідають рівню NUTS2 [4]. Однак слід знов наголосити на особливостях побудови самоврядних інституцій великих міст, які не відповідають класифікації NUTS і не мають статусу міст-регіонів згідно з українським законодавством.

Загалом в ЄС, рівні NUTS відповідають чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях, перші три рівні класифікації стосуються регіонів [4]:

- NUTS I – від 3 000 000 до 7 000 000;
- NUTS II – від 800 000 до 3 000 000;
- NUTS III – від 150 000 до 800 000.

Але ця система територіального поділу регіонів опирається на вже існуючий адміністративно-територіальний поділ у країнах – членах ЄС. Класифікація NUTS є основою для ведення регіональних економічних розрахунків у суспільно-економічній сфері. Також класифікація NUTS використовується для задоволення потреб регіональної політики ЄС – регіони, що отримують фінансування зі структурних фондів, класифікуються згідно зі статистикою NUTS.

EUROSTAT у 2008 р. офіційно зареєстрував у 27 країнах ЄС 1657 субнаціональних адміністративно-територіальних одиниць на рівнях NUTS 1-3. До рівня NUTS 1 віднесено 95 найбільших регіонів в структурі держав-членів ЄС; NUTS 2 – 271 регіон; NUTS 3 – 1291 [4]. Ця система класифікації адміністративно-територіальних одиниць дала можливість забезпечити в країнах ЄС прозору та ефективну модель статистичного моніторингу, однак її важко використати в Україні – виникає необхідність зміни адміністративно-територіального устрою.

У цьому сенсі доречним буде розглянути досвід однієї з європейських країн – Польщі, яка стала першою центральноєвропейською державою, що створила міцні регіони з відносно великою автономією та провела реформу адміністративно-територіальної структури. Позитивних зрушень Польща досягла після впровадження адміністративної реформи 1999 року. До проведення реформи основними недоліками роботи органів державної влади та місцевого самоврядування були:

- хаотичність та конфліктність поділу завдань та компетенцій між урядовою адміністрацією та органами територіального самоврядування, а також між різними рівнями влади (центр – воєводство – повіт – гімна) – нечітке розмежування відповідальностей;
- високий ступінь централізації бюджетної системи, витрати гімн складають 15% від усіх державних витрат, або приблизно 6% ВВП;
- фінансування з бюджету державної адміністрації усієї бюджетної сфери [3].

Фактично всі вищепераховані фактори відповідають теперішньому стану територіальної організації влади в Україні. Тому досвід реформування адміністративно-територіального устрою є досить важливим для нашої держави.

Після проведення територіальної реформи у Польщі був запроваджений новий адміністративний трьохрівневий поділ: на 6 регіонів, що поєднують кілька воєводств; 16 регіонів, що збігаються з воєводським поділом і 45 регіонів, що об'єднують кілька повітів (табл.1). Тобто, в державі було створено регіони, що відповідають першому рівню класифікації NUTS, а решта укрупнено. Утворення NUTS 1 стосувалося, перш за все, реалізації адміністративної реформи, два наступні рівні регіонального поділу потерпіли зміни у більшій мірі у зв'язку з реформуванням фінансової системи держави та створення відносно рівноцінних у своєму потенціалі адміністративно-територіальних одиниць. Це, у свою чергу, забезпечило розвиток самоврядних інституцій.

Польща сьогодні поділяється на 16 воєводств (пол. województwo). Воєводства, в свою чергу, поділяються на 308 повітів (пол. powiat), які розділені на 2489 гмін (пол. gmina), включаючи 65 міст, що мають статус міських повітів. (Новий адміністративний розподіл було введено 1 січня 1999 р.) Тобто у Польщі великі міста отримали статус регіонів згідно з міжнародною класифікацією [5].

Польща – одна з небагатьох країн Центрально-Східної Європи, яка після виходу з Варшавського блоку найвдаліше і найуспішніше реалізувала в себе адміністративно-територіальну реформу, що дозволило в досить короткі терміни усунути видимі розбіжності у якості суспільного життя. Самостійність функціонування окремих територіальних одиниць відображається у самостійному веденні ними фінансового господарства, основою якого є бюджет – річний проект доходів і затрат, а також прибутків і видатків. Тобто основним критерієм використання бюджету одиницями територіального самоврядування є результат їх розвитку. Бюджети місцевого самоврядування побудовані

на збалансованій системі. Галуззю, в якій мають найбільші затрати одиниці територіального самоврядування, є освіта, що разом з освітньо-виховною опікою становить близько 37,24% всіх затрат. Ця стаття видатків є найбільшою і в місцевих бюджетах України, проте відсоток значно перевищує значення порівняно з Польщею і може навіть доходити до 80%. Попри досить значущий рівень децентралізації публічних фінансів, Польща залишається унітарною державою у питанні податків. Податкова політика Польщі ґрунтується на принципі субсидіарності для бюджетної політики держави; ефективності управління фінансами на місцевому рівні; участі самоврядних органів у податках, кошти яких передаються з державного бюджету у вигляді субвенції та дотації [6]. Позитивним моментом для України було б впровадження досвіду Польщі, коли влада області (воєводства) не матиме жодного прямого впливу на формування бюджету району чи села (повіту чи гімн). Тоді бюджет не буде формуватись в ручному режимі, коли деякі територіальні громади штучно обмежують у фінансуванні через політичні фактори. Фінансовий вплив може здійснювати лише загальна політика держави (на рівні Кабінету міністрів з чіткими пріоритетами та державними програмами).

Таблиця 1
NUTS-одиниці у Польщі

Країна	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Польща (PL)	Групи воєводств - 6	Воєводства – 16	Підрегіони (групи повітів) -45

нануванні через політичні фактори. Фінансовий вплив може здійснювати лише загальна політика держави (на рівні Кабінету міністрів з чіткими пріоритетами та державними програмами).

Таким чином, проведена у Польщі адміністративно-територіальна реформа розв'язала одну із основних суперечностей у розвитку територій – формування бюджетів, на існування якої в Україні наголошують зараз і практики, і науковці. Тому приклад здійснення адміністративної реформи у Польщі дає підстави стверджувати, що після її проведення в нашій державі якісно зміниться і наповнюваність місцевих бюджетів.

Для України необхідно також вирішити питання: якому з рівнів – NUTS1, як це має місце в Бельгії і Німеччині, або NUTS2, як у більшості інших країн ЄС, повинні відповідати найбільш значні адміністративно-територіальні одиниці – області. Базовим, тобто основним регіональним рівнем, є NUTS2, що використовується при проведенні національного регіональної політики, а NUTS1 використовується для аналізу ситуації в ЄС. Отже, для національної політики держав краще мати рівень управління, що збігається з NUTS2. На наш погляд – це області та обласні центри. Крім того, при такому підході існує перспектива відновлення історичних регіонів України – Слобожанщина, Буковина, Полісся і т.д., які відповідають рівню NUTS1. Тому науковці часто стверджують, що збереження обласного поділу України доцільно не тільки з погляду складності його зміни (тому що воно закріплено в Конституції), але й у зв'язку з тим, що воно відповідає прийнятному в ЄС розумінню базисного регіонального рівня NUTS2 [5]. Однак існуючий адміністративно-територіальний поділ України на регіональному рівні, що характеризується визначеними

Таблиця 2

Територія та населення України

Держава	Територія кв.км	Населення тис.чол.	Населення, у тому числі	
			міське	сільське
Україна	603,7	45 871 738	31 473 944	14 397 794

показниками, не розмежовує статус міст. В Україні, як відомо, є міста-районні центри, кількість жителів у яких відрізняється у десятки разів.

Однак невирішеним залишається питання щодо середньої кількості населення областей України, яке повинно відповідати середньому значенню кількості населення для NUTS2 по ЄС (від 800 000 до 3 000 000). Для України ці цифри у більшості областей відповідають вимогам, однак постає питання статусу міст. Якщо це будуть самостійні регіони згідно з європейською класифікацією, то кількість населення в областях – регіонах значно зменшиться (табл.2), що вимагатиме укрупнення областей України. Тобто при впровадженні європейських стандартів, Україна не зможе не змінити свій адміністративно-територіальний устрій.

Євростатом розроблена також класифікація для більш дрібних адміністративно-територіальних одиниць. До NUTS-4 відносять переважно сільські райони, тому в Україні відповідниками цього рівня статистичного поділу можуть бути адміністративні райони (490 територіальних одиниць), райони у містах з районним поділом (118) та міста обласного значення без районного поділу (153). Всього кількість одиниць NUTS-4 мала б становити 761. Первинні, базові одиниці віднесені до рівня NUTS-5. Це комуни у Франції, гміни у Польщі, муніципалітети у Німеччині. Якщо до вищих статистичних рівнів застосовується критерій чисельності населення, то для NUTS-5 головним критерієм є субсидіарність, тобто наближеність влади та суспільних послуг до населення [4]. В Україні цей рівень міг би бути представленим сільськими поселеннями (28596), селищами міського типу (886), містами без районного поділу (433) та районами у містах з районним поділом (118). Усього рівень NUTS-5 мав би налічувати 30033 територіальні одиниці. Однак, якщо збереження існуючого поділу, про що стверджують окремі науковці і не суперечить практиці ЄС [4], то це лише статистично. У нашій державі інституціонально не забезпечена реалізація принципу субсидіарності, тому в організації діяльності самоврядних інституцій необхідний абсолютно новий підхід, що може слугувати напрямом подальших наукових досліджень.

Література.

1. Регіональна економіка: словник-довідник / [авт.-уклад. Богорад О.Д., Тевелєв О.М., Падалка В.М., Підмогильний М.В.]. – К., 2004. – 326 с.
2. Електронний ресурс: <http://www.csi.org.ua>
3. Електронний ресурс: <http://www.sumynews.tv>
4. Безверхнюк Т.М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні : [монографія] / Безверхнюк Т.М., Саханенко С.Є., Топалова Е.Х. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – 328 с.
5. Потканські Т. Досвід Польщі у формування політики регіонального розвитку/ Потканські Т. // Формування політики регіонального розвитку : досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС . К .: Канадський Інститут Урбаністики , 2006 . – 142 с .
6. Пухтинський М.О. Розвиток місцевого самоврядування в Україні: стан, проблеми, перспективи / М.О. Пухтинський, П.Т. Павленчик, В.М. Князєв. – Київ: Логос, 2002. – 212 с.