
Т. В. Стешенко, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого;

С. В. Болдирєв, доцент кафедри державного будівництва Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Еволюція територіальної організації влади в країнах Східної Європи (Польща, Чехія, Болгарія, Угорщина, Словенія)

Стаття присвячена розвитку територіальної організації влади в країнах Східної Європи. Узагальнено та систематизовано інформацію щодо її еволюції в цих країнах, визначено сфери, яких мала стосуватися децентралізація як одна із засад демократизації, охарактеризовано принципи адміністративно-територіального реформування та особливості його конституційно-правового регулювання, розкрито зміст основних напрямів удосконалення адміністративно-територіального устрою як основи територіальної організації влади.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, територіальна організація влади.

У контексті системної трансформації українського суспільства на засадах демократії особливої актуальності набула рефор-

ма адміністративно-територіального устрою як територіальної основи організації державної влади та місцевого самоврядування. Адміністративно-територіальний поділ повинен враховувати географічні, економічні, демографічні та інші фактори й має забезпечити таке: організаційно-територіальну основу для функціонування системи регіональних і локальних структур державного управління та їх взаємодії з центральними державними органами; функціонування демократичних інститутів громадянського суспільства шляхом територіального упорядкування системи і правової визначеності статусів «району», «міста»; рівні організаційно-територіальні умови для реалізації громадянами їх політичних, соціально-економічних та інших прав і свобод.

Велику практичну цінність для вирішення цих питань в Україні має зарубіжний досвід, зокрема досвід, накопичений країнами Східної Європи. Це пояснюється тим, що концептуальна основа, принципи, цілі, завдання та функції реформування у цих країнах та в Україні практично збігаються. Отже, доцільність комплексного дослідження еволюції територіальної організації влади, практики реформування управління, виявлення закономірностей формування та розвитку регіонів у країнах Східної Європи та осмислення відповідного позитивного досвіду сумнівів не викликає.

Питання трансформації країн Східної Європи продовжують викликати науковий інтерес фахівців з різних галузей знань: історії, політології, права. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування докладно вивчають співробітники Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України. У контексті нашого дослідження на увагу заслуговують праці І. Бодрової, П. Любченка та ін. [1]. Порівняльна характеристика політичної модернізації країн Центральної та Східної Європи проведена Р. Козенком [2]. Порівняльний аналіз територіальної структури 26 країн, які цілком або частково належать до Східної Європи, з метою оцінки адміністративно-територіальних реформ і виявлення інститутів регіональної демократії здійснено Т. Панченко [3]. Польський досвід територіального самовряду-

вання докладно вивчений у контексті інтеграції з європейськими структурами в рамках проекту «Інтеграція – європейський напрямок розвитку України» [4]. Особливості реформування територіальної основи управління в Чеській Республіці досліджували Н. Нижник та В. Лемак [5]. Однак праці, яка б узагальнила та систематизувала інформацію щодо еволюції територіальної організації влади країн Східної Європи поки що не існує, чим і обумовлюється тема та мета нашої статті.

Мета статті – узагальнити та систематизувати інформацію щодо еволюції територіальної організації влади країн Східної Європи, зокрема, Польщі, Чехії, Румунії, Болгарії, Угорщини, Словенії.

Свій розвиток як демократичні республіки перелічені країни розпочали приблизно в один і той самий час – наприкінці ХХ ст. – у зв'язку з розпадом СРСР та виходом із сфери його впливу. Перед ними постала необхідність проведення глибоких реформ суспільного життя, передусім побудови інститутів демократії та громадянського суспільства. В умовах зміни ролі і завдань держави особливої актуальності набула проблема децентралізації та деконцентрації влади і розбудови місцевого самоврядування. Це пояснюється тим, що саме децентралізація веде до посилення демократизації та політичної стабільності у державі, забезпечує реалізацію основних, зокрема політичних, прав і свобод громадян.

Як організація, створена із своїх громадян, держава повинна їм служити, а не бути апаратом для здійснення тиску чи нав'язування «єдино правильних» рішень. Метою її існування в нових умовах мало стати створення умов для всебічного розвитку своїх громадян. По відношенню до них вона повинна мати допоміжний характер, а не бути керівною одиницею. Як зазначено у публікації «Інтеграція – європейський напрямок розвитку України», держава повинна займатися тільки тим, чим не може не займатися. Справи, які не входять до її обов'язків, вона має передати іншим, які зроблять це краще. Демократична держава має бути децентралізованою [4, с. 85].

Загалом децентралізація мала стосуватися таких сфер суспільного життя: політичної (політична і юридична позиція

місцевої влади в державних структурах, її вплив на політику держави тощо); сфера суспільних функцій (обсяг прав та обов'язків місцевої влади, ступінь свободи у прийнятті нею рішень); сфера власності та місцевої економіки (майно, яке є власністю місцевої влади, свобода користування ним тощо); сфера публічних фінансів (масштаб фінансових ресурсів та свобода їх використання); адміністративна сфера (організація місцевої влади, власна кадрова політика тощо).

Потрібно було відбудувати самоврядування на базовому рівні, створити місцеву владу та надати їй певні права, необхідні для вільного ведення місцевої політики розвитку та використання місцевих ресурсів для задоволення потреб власних мешканців. Це вимагало руйнації п'яти основних монополій комуністичної держави, а саме: політичної монополії комуністичної партії; монополії держави на публічну владу; монополії держави на суспільну власність; монополії держави на публічні фінанси; монополії публічної адміністрації та формування професійної групи працівників самоврядування, відокремленої від урядової адміністрації та їй не підпорядкованої [4, с. 86].

Отже, оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм та демократизація стали основними напрямками перетворень, які охопили ці країни наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст.

У кожній країні такі реформи були покликані вирішити різні проблеми.

У Польщі, наприклад, такі: територіальне самоврядування здійснювалося лише на рівні гмін; тільки чотири спеціальні адміністрації підпорядковувалися владі воєводства, решта – урядові або міністрам; високий ступінь централізації бюджетної системи; конфліктність поділу компетенції; велика мережа структур урядової адміністрації.

Для Угорщини нагальним було усунення розбалансованості й неефективності системи територіального управління у наслідок надто швидкої децентралізації початку 1990-х рр., послаблення контролюючих функцій, а також низький кадровий потенціал місцевого управління.

У Чехії необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи обґрунтовувалася такими чинниками, як: адміністративний централізм, слабкість регіонального рівня управління; неекономність та низька ефективність системи територіального управління; низький рівень координованості управлінських структур; надмірна ієрархізованість апарату.

Загальною проблемою для всіх країн була неспроможність більшості муніципалітетів, особливо дрібних, виконувати покладені на них завдання у повному обсязі та забезпечувати належний рівень публічних послуг.

Важливо, що адміністративно-територіальні реформування у цих країнах мали, як вказують І. Пресняков та Н. Шаповалова, два джерела натхнення: європейський досвід і практика та власні традиції. В основу такого реформування поклалися принципи, що виходять із традицій європейської цивілізації, а саме:

- побудова громадянського суспільства та впровадження нових рівнів урядування, які мають наблизити кожного громадянина до процесу управління, стимулювати подальший розвиток громад, водночас роблячи їх відповідальними за результати своєї діяльності;

- субсидіарність – фундаментальний принцип, сутність якого у тому, що шляхом деконцентрації центральний уряд передає ряд функцій, що можуть ефективно здійснюватись на нижчому рівні, ближче до громадянина, місцевим органам влади, або делегує їх територіальним спільнотам, залишаючи водночас частину з них у сфері своєї компетенції;

- ефективність, передусім ефективність використання здібностей громадян і спроможність локальних і регіональних громад успішно використовувати свої можливості для власного розвитку;

- прозорість, відкритість і підзвітність, що означає ліквідацію зайвих адміністративно-бюрократичних структур, радикальне реформування системи публічних фінансів, делегування нових, ширших повноважень для демократично обраних місцевих влад;

- гнучкість – здатність оперативно реагувати на зміни зовнішніх і внутрішніх чинників, підвищення рівня гнучкості і

встановлення ефективного зворотнього зв'язку з публічною владою [6].

Правова основа адміністративно-територіального реформування, його юридичні передумови мають бути закладені на рівні основного закону. Конституційне регулювання адміністративно-територіального устрою в країнах Східної Європи позначилося певними особливостями: у Конституції Угорщини відповідні норми включені до розділу, присвяченого загальним положенням; у конституціях Польщі, Чехії, Словенії, Хорватії, Болгарії міститься окремий розділ, який визначає статус місцевого (територіального) самоврядування, закладає основи правового регулювання його діяльності.

Ступінь деталізації адміністративно-територіальних одиниць у законодавстві цих країн переважно невисокий. На конституційному рівні їх перелік не визначається, оскільки це, як вказує І. Бодрова, консервує таку систему і ускладнює утворення, реорганізацію та ліквідацію одиниць [1, с. 11]. У конституціях Польщі, Чехії, Болгарії, Словенії виокремлюються лише основні адміністративно-територіальні одиниці і встановлюються відсилочні до спеціального закону норми, яким можуть встановлюватися й інші види адміністративно-територіальних одиниць.

Конституційна регламентація порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою здебільшого має звушений характер. Це проявляється у тому, що в конституціях Польщі, Чехії, Болгарії, Словенії закріплено лише окремі вимоги загального характеру, у тому числі й можливість утворення об'єднаних адміністративних одиниць. У процесуальних аспектах конституції відсилають до спеціального закону.

Загалом оновлення конституційно-правового регулювання, зокрема закріплення в Основному законі основ територіальної організації влади, стало запорукою ефективності подальшого реформування в цих країнах.

Перетворення адміністративно-територіального устрою мають системний, багаторівневий різногалузевий характер, стосуються питань функціонування органів публічної влади

різних територіальних рівнів, вимагають перегляду їх компетенції. Паралельно має відбуватися і оновлення законодавства про місцеве самоврядування, місцеві органи державної влади, галузевого законодавства, передусім бюджетного.

У Польщі, наприклад, відповідне законодавство розроблялося достатньо динамічно. Вже у 1990 р. було прийнято закон про самоврядування гмін. У зв'язку з цим 100 тисяч осіб з державних службовців перетворилися на працівників гмін. Гмінам було передано декілька мільйонів об'єктів нерухомості та більше 1000 державних підприємств. У Конституцію Польщі 1992 р., зокрема у главу п'яту, яка мала назву «Місцеве самоврядування», були включені норми, що закладали основи правового регулювання місцевої демократії. У 1994 р. було ухвалено закон про територіальне планування.

Важливу роль у процесі децентралізації відіграла Конституція Польщі 1997 р. У ст. 15 прямо зазначається, що територіальний устрій країни забезпечує децентралізацію влади. Крім того, документ містить розділ сьомий, який називається «Територіальне самоврядування». Згідно зі ст. 163 територіальне самоврядування виконує завдання публічної влади, які законодавчо не закріплені за іншими органами держави [7].

Особливо продуктивним на шляху децентралізації влади став 1998 р., в якому прийнято такі закони: про повітове самоврядування; про самоврядування воєводств; про урядову адміністрацію у воєводстві; а також акти, щодо реформи центральної виконавчої влади. Загалом у 1998 р. зміни торкнулися біля 12 тисяч інституцій. У 1999 р. проведена реформа уряду щодо оптимізації його організаційної структури відповідно до нових завдань стратегічного управління. У 2002 р. реформовано адміністрацію столиці.

У результаті дослідження трансформаційних процесів на європейському просторі І. Бодрова [1, с. 14–26] виокремила декілька векторів удосконалення адміністративно-територіального устрою як основи територіальної організації влади. Одним із них стало укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, у Польщі вже на початку 70-х рр. XX ст. громади укрупнилися майже вдвічі, в Угорщині –

в 2,2, в Чехословаччині – в 2,8 разу. Це пов'язується з тим, що невеликі одиниці мають низький рівень спроможності виконувати функції, покладені на них, та вирішувати завдання, що виникають у відповідних межах.

Водночас на початку 90-х рр. в деяких країнах відбувалися зворотні процеси – подрібнення територіальних одиниць як запорука і прояв демократизації. В Угорщині кількість муніципалітетів зросла в 2,3 разу, в Чехії – майже на 50%, у Словенії – на 20%.

У Польщі процес подрібнення не був яскраво виражений, можливо, це пояснюється тим, що укрупнення свого часу було повністю обґрунтованим і відбувалося з урахуванням практично всіх факторів. В його основу покладалися певні критерії. 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. Формуючи воєводства, зважали на: людський потенціал та функціонально-просторову структуру території; інноваційно-науковий, економічний, інституційний, інфраструктурний та управлінський потенціал; потенціал ЗМІ.

У результаті укрупнення/подрібнення у Східній Європі існують країни з різною кількістю органів місцевого самоврядування: з великою (Чехія, Угорщина), середньою (Словенія, Румунія) та країни, територіальна система яких високо консолідована (Польща, Болгарія). Так, муніципалітети, в яких проживає менше 500 осіб, становлять майже 60% територіальних одиниць у Чехії, більше 40% – у Словенії, близько 15% – в Угорщині. У Болгарії та Польщі жоден муніципалітет не нараховує менше 1000 громадян, і дуже мало – менше двох тисяч. Великі територіальні одиниці (більше 10 тис. осіб) складають 2/3 у Болгарії, 1/3 у Польщі, лише 5% в Угорщині та трохи більше 2% у Чехії та Словенії. Чехія – країна з найвищим ступенем подрібненості муніципалітетів у Європі.

Практикою вироблено два способи укрупнення муніципалітетів: стимулювання їх добровільного об'єднання та адміні-

стративне укрупнення. У Польщі та Болгарії укрупнення мали адміністративний характер, тобто проводилися за рішенням державних органів, однак враховувалася і думка населення. У Чехії, починаючи з 2005 р., у відповідь на рекомендації Ради Європи щодо укрупнення базових одиниць укрупнення набули адміністративного характеру: у 2005 р. урядом було зареєстровано 474 союзи муніципалітетів за участю 4680 муніципалітетів, а в 2010 р. їх кількість зросла до 570. Вони є об'єднаннями між-муніципальної кооперації (мікрорегіони). При цьому порядок утворення добровільних об'єднань муніципалітетів було спрощено та передбачено їх економічне стимулювання. Одночасно була введена диференційована система делегування державних повноважень муніципалітетам та їх матеріально-фінансового забезпечення.

Ще одним вектором удосконалення адміністративно-територіального устрою стало формування більш дрібних одиниць, що має забезпечити представництво окремих поселень в об'єднаному муніципалітеті, субсидіарність у механізмі управління, наближення системи надання публічних послуг до пересічного жителя й у такий спосіб сприяти розвитку реального самоврядування на субмуніципальному рівні, на рівні окремих поселень, структурних одиниць територіальної організації великих міст. Такі органи громадського самоврядування формуються в середині муніципальних утворень і практично не мають власних повноважень і бюджетів на мікрорівні як, наприклад, підради у Болгарії.

Загалом реформування адміністративно-територіального устрою у країнах Східної Європи оптимізує територіальну організацію влади, хоча і відбувається різними темпами, з певними ускладненнями, має деякі недоліки.

У Польщі, наприклад, з 1999 р. існує трирівневий адміністративно-територіальний устрій: верхній рівень становлять воєводства; середній – повіти; нижній – гміни. Ці рівні не є ієрархічно підпорядкованими, кожний з них – незалежний у своїх діях. Відповідно до ст. 171 Конституції Польщі 1997 р. діяльність територіального самоврядування підлягає нагляду лише з позицій законності [7]. У воєводських центрах зосере-

джена як виконавча, так і представницька влада. Першу уособлюють воєводи, другу – воєводські сеймики. Воєводства поєднують вищий рівень самоврядування з центральною владою. Воєводства поділяються на повіти, серед яких є міста на правах повіту. На чолі повітів – старости. У віданні повітів – середні школи, дитячі будинки, лікарні, значні культурні осередки, відділення поліції, пожежна охорона, податкова служба. Повіти, у свою чергу, поділяються на гміни (сільські, селищні, міські). Керівником сільських гмін є вїйт, малих міст – бургомїстр, великих – президент. У сучасному трирівневому адміністративно-територіальному поділі гміни відповідають за діяльність базових шкіл, дитсадків, бібліотек, місцевої соціально-культурної сфери, а також за роботу транспортної системи на локальному рівні. При цьому введена нова система розподілу бюджетного фінансування.

У Болгарії на регіональному рівні встановлені регіони планування, на проміжному – райони, на місцевому – муніципалітети. У Словенії – статистичні регіони, адміністративні одиниці та муніципалітети відповідно. В Угорщині – статистичні райони та округи, райони, муніципалітети та поселення. У Чеській Республіці – регіони і столиця Прага, райони і муніципалітети, муніципалітети [3, с. 145–146].

Загалом у країнах Східної Європи збережена вертикаль державної виконавчої влади, що забезпечує здійснення єдиної державної політики і не суперечить місцевому самоврядуванню. У повному обсязі воно реалізується, як правило, на проміжному і низовому рівнях адміністративно-територіального поділу країн. Водночас у деяких із них, наприклад в Угорщині й Польщі, частково воно функціонує і на рівні великих регіонів. Як вказує Р. Козенко, саме оптимальна організація влади на місцевому рівні, коли органи місцевого самоврядування брали на себе вирішення багатьох повсякденних і невеликих, але важливих у масштабах країни завдань, створила умови для прискорення процесу демократизації [2, с. 4].

Отже, оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм та демократизація стали основними напрямками перетворень, які охопили країни Східної Європи

наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. При цьому адміністративно-територіальна реформа не була у них самоціллю, а стала одним із етапів комплексного удосконалення територіальної організації влади шляхом закладання територіальної основи для змін у розподілі функцій і компетенцій між органами публічної влади, оновлення організаційної моделі територіального управління, удосконалення міжбюджетних відносин. Не випадково масштабні перетворення ХХІ ст. одержали назву «управлінської революції». Вони мають конституційний характер, забезпечують врахування думки населення у разі зміни адміністративних меж муніципалітетів, а також орієнтовані на збереження координованості діяльності рівнів територіальної організації влади. По суті, глибокі структурні перетворення публічних адміністрацій передбачали проведення двох взаємопов'язаних реформ, які проводилися одночасно, – реформи територіального устрою та реформи місцевого самоврядування.

Список використаних джерел

1. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування [Текст] / Нац. Акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд-ва та місц. самоврядування ; редкол. Ю. П. Битяк [та ін.]. – Х. : Оберіг, 2012. – 64 с. – (Наукові доповіді ; вип. 3).
2. Козенко, Р. В. Політична модернізація країн Центральної і Східної Європи: порівняльна характеристика [Текст] / Р. В. Козенко // Європейські та євроатлантичні процеси та інститути. Теорія та практика державного управління. – 2008. – № 3 (22). – С. 3–7.
3. Панченко, Т. В. Територіальна структура та регіональне врядування країн Східної Європи: порівняльний аналіз [Текст] / Т. В. Панченко // Вісник ХНУ ім. В. Н. Каразіна. – Серія «Питання політології». – №2013. – № 1060, вип. 23. – С. 143–150.
4. Інтеграція – європейський напрямок розвитку України (публікація в рамках однойменного проекту) [Текст] / [за ред. А. Брожковска, М. Желяк, В. Одзімек]. – Краків, 2007. – 177 с.
5. Нижник, Н. Цікавий досвід Чеської Республіки [Текст] / Н. Нижник, В. Лемак // Право України. – 2002. – № 12. – С. 150–154.
6. Шаповалова, Н. Адміністративна реформа у Польщі: напрямки змін та реальні результати [Електронний ресурс] / Н. Шаповалова, І. Пресняков // Діалог. – 2005. – 15 черв. – Режим доступу: <http://dialogs.org.ua/ru/cross/page3636.html>.
7. Конституція Польщі від 02.04.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/rosyjski/kon1.htm>.

Т. В. Стешенко, С. В. Болдырев

Эволюция территориальной организации власти в странах Восточной Европы (Польша, Чехия, Болгария, Венгрия, Словения)

Статья посвящена развитию территориальной организации власти в странах Восточной Европы. Обобщена и систематизирована информация ее эволюции в этих странах, определены сферы, которых касается децентрализация, как одна из основ демократизации, охарактеризованы принципы административно-территориального реформирования и особенности его конституционно-правового регулирования, раскрыто содержание основных направлений усовершенствования административно-территориального устройства как основы территориальной организации власти.

Ключевые слова: административно-территориальное устройство, децентрализация, территориальная организация власти.

T. V. Steshenko, S. V. Boldyriev

Evolution of territorial organization of power in countries of Eastern Europe (Poland, Czech Republic, Bulgaria, Hungary, Slovenia)

The article is devoted to the development of territorial organization of power in countries of Eastern Europe. The information on its evolution in these countries has been compiled and systematized, the spheres to which decentralization had concern as one of the foundations of democracy have been identified, the principles of administrative and territorial reforming and peculiarities of its constitutional and legal regulation have been characterized, the content of the main directions of improvement of the administrative and territorial system as the basis of territorial of power has been represented.

Today the reform of administrative and territorial system as the territorial basis of organization of state and local selfgovernments has become especially important. Administrative and territorial division should consider geographic, economic, demographic, and other factors and shall ensure the following: organizational and territorial basis for the functioning of system of regional and local structures of state government and their interaction with central government authorities; functioning of democratic institutions of civil society through the territorial improvement of system and legal determination of the status of «district», «city»; levels of organizational and territorial conditions for realization by the population of their political, social, economic and other rights and freedoms.

International experience, especially the experience of Eastern European countries has great practical value to these issues in Ukraine. This is because the conceptual framework, principles, goals, objectives and functions of reforming in these countries and in Ukraine are almost the same. Thus, the advisability of complex study of the evolution of territorial organization of government, the practice of reforming of government, the identification of normality of formation and development of the regions in the countries of Eastern Europe and apprehension of appropriate positive experience are out of any doubt.

Optimization of decentralization of government at the territorial level, regionalism and democratization have become the main directions of changes that swept the countries of Eastern Europe in the late twentieth century and at the beginning of the twenty first century. Upon that this administrative and territorial reform was not a goal in itself, but has become one of the stages of comprehensive improvement of territorial organization of power by establishing the territorial foundation for changes in functions partitions and competences between public authorities, updating the organizational model of territorial administration, improvement of inter-budget relations. It is no coincidence massive transformations of the XXI century are called «governmental revolution». They have a constitutional character, provide for taking into consideration the ideas of population in case of change of administrative borders of municipalities and oriented to protection of coordination of activity of territorial levels of government. In fact, the profound structural transformations of public administrations have provided two interrelated reforms that were carried out simultaneously – territorial system reform and local selfgovernment reform.

Keywords: *administrative and territorial system, decentralization, territorial organization of power.*