

Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 2. – С. 119.

6. Колцуняк Ю. В. Європейський досвід надання адміністративних послуг у сфері правоохоронної діяльності // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 4. – С. 242–243.

7. Кузьменко О. В. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг // Право України. – 2007. – № 6. – С. 17.

8. Матвієнко А. Місцеве самоврядування як ключовий суб'єкт децентралізації влади // Віче. – 2008. – № 9/10. – С. 29–31.

9. Міхровська М. С. Адміністративні послуги: питання зановадчого закріплення // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2012. – № 90. – С. 88.

10. Поляк О. В., Сарчинська Т. Г. Формування статистики управлінських/адміністративних послуг // Статистика України. – 2004. – № 4. – С. 67.

11. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України [Електронний ресурс]. – <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>

12. Проект Плану заходів з формування позитивного іміджу ОВС України на 2013–2014 рр. [Електронний ресурс]. – <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/839714>

13. Прудіус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід: [наук. розробка]. – К.: НАДУ, 2010. – 40 с.

14. Рассоха І. М. Методологія та організація наукових досліджень: [конспект лекцій]. – Х.: ХНАМГ, 2011. – 76 с.

15. Тимошук В. П. Ніхто не хотів віддавати. [Електронний ресурс]. – <http://www.pravo.org.ua/209-slaider-novyn/1373-nikhto-ne-khotiv-viddavaty.html>

16. Центр адміністративних послуг в Луганске: ітоги першого года работы. – 29 ноября 2012 г. [Електронний ресурс]. – <http://gorod.lugansk.ua/poslugi/photo/552-centr-administrativnyh-uslug-v-luganske-itogi-pervogo-goda-raboty.html>



# Законодавче регулювання статусу адміністративно-територіальних одиниць в окремих європейських унітарних державах



Людмила ПРИПОЛОВА,  
викладач кафедри загальноюридичних дисциплін  
Інституту кримінально-виконавчої служби,  
кандидат юридичних наук

**Для формулювання пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення законодавчого регулювання системи адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ) та статусу адміністративно-територіальних одиниць (далі – АТО) в Україні доцільно проаналізувати спосіб законодавчого закріплення статусу АТО в європейських країнах. Тому звернімося до спеціальних законів цих держав, якими регулюються ці питання. Зауважмо, що відповідну проблематику досліджували такі науковці, як К. Вітман, І. Кресіна, А. Коваленко, В. Новик, І. Магновський, В. Міщук, М. Хонда, та інші.**

Аналіз особливостей законодавчого регулювання статусу та системи АТО в деяких європейських унітарних державах доречно розпочати з критерію способу законодавчого визначення рівнів та системи АТО. Відповідно можна виокремити дві групи держав, у законах яких:

1. Законодавчо не виокремлюються рівні АТУ, однак регламентується система АТО. Так, відповідно до Закону Республіки Білорусь «Про адміністративно-територіальний поділ та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Республіки Білорусь» (від 5 травня 1998 р.) у країні законодавчо чітко не виокремлюються рівні АТО. Водночас у п. 5 ст. 3 закону встановлено,

що територія Республіки Білорусь поділяється на територію столиці та територію областей як АТО [1, с. 506]. А, приміром, відповідно до Закону «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія» (1994 р.) АТО в країні є області та общини [2]. Територія Литви, згідно із Законом «Про адміністративно-територіальні одиниці Республіки Литви та їх межі» (1994 р.) [3] поділяється на адміністративні одиниці, що складаються з населених пунктів. Так, територіальними адміністративними одиницями є повіті та муніципалітети (ст. 1).

2. Законодавчо виокремлюються рівні АТУ. Так, Закон Республіки Молдова «Про адміністративно-терито-

ріальний устрій Республіки Молдова» (від 27 грудня 2001 р.) чітко визначає рівні АТУ. Зокрема, в п. 4 ст. 4 встановлено, що АТУ Молдови має два рівні: села (комуни), сектори, міста (муніципії), що утворюють перший рівень, та райони, що утворюють другий рівень [4]. Сейм Польщі прийняв Закон «Про запровадження основного триступеневого територіального поділу держави» (від 24 липня 1998 р.), яким регламентовано поділ країни на воєводства (16), сільські та міські повіти (повяти) (373) та гміни (2489) [5, с. 138].

Здійснивши аналіз, можна виокремити три групи способів законодавчого закріплення статусу АТО, порядку й процедури їх утворення за рівнями АТО:

1. Законодавче закріплення статусу АТО, порядку й процедури їх утворення, що належать до найвищого рівня системи АТО. Так, Закон Республіки Білорусь «Про адміністративно-територіальний поділ та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Республіки Білорусь» у п. 2 і 3 ст. 4 встановлює, що місто Мінськ (як столиця) належить до категорії населених пунктів, а статус столиці визначається окремим законом (п. 2 ст. 5). Області складаються з районів та міст обласного значення [1, с. 506].

Відповідно до Закону «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія» області мають територію, кордони, населення, адміністративний центр (ст. 2). Область складається з однієї або декількох сусідніх общин (ст. 4). Під час утворення області враховуються фізико-географічні умови, наявність міста, що є традиційним культурним та економічним центром із побудованою соціальною і технічною інфраструктурою та транспортною доступністю до нього населених пунктів регіону (ст. 5) [2].

Згідно із Законом «Про адміністративно-територіальні одиниці Литовської Республіки та їхні межі» (від 19 липня 1994 р.) повіт визначається як найвища адміністративна одиниця Литви, управління якою має бути організоване урядом Литви відповідно до закону про управління повітами та іншими законами. Повіт формується з територій муніципалітетів, які мають спільні соціальні, економічні, етнічні, культурні інтереси (ст. 2). У ст. 5 дається детальний перелік міст, районів, муніципалітетів, з яких складається повіт (усього 10 повітів на території держави) [3].

У ст. 10 Закону Республіки Молдова «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова» район тлумачиться як АТО, що включає села (комуни) та міста, об'єднані територією, економічними та соціально-культурними зв'язками. Місто, в якому розміщена районна рада, є містом-резиденцією, відповідно, район має назву міста-резиденції (ст. 10) [4].

Згідно із Законом Республіки Польща «Про самоврядування воєводства» (від 5 червня 1998 р.) воєводство є АТО (регіональною самоврядною громадою) та найбільшою одиницею принципального територіального поділу держави з метою здійснення громадської адміністрації (п. 2 ст. 1). Устрій воєводства як АТО визначено в Статуті воєводства, який схвалюється після погодження з Прем'єр-міністром (ст. 7) [6].

2. Законодавче закріплення статусу АТО, порядку й процедури їх утворення, що належать до другого (середнього) рівня системи АТО.

Так, у Білорусі названий рівень представлений районами та містами обласного підпорядкування відповідно до п. 6 ст. 3 Закону Республіки Білорусь «Про адміністративно-територіальний поділ та порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Республіки Білорусь». Міста обласного підпорядкування належать до категорій населених пунктів (ст. 4). У свою чергу, закон відносить до категорії міст обласного підпорядкування населені пункти з чисельністю населення не менш як 50 тисяч осіб, що є адміністративними, економічними та культурними центрами, які мають важливе промислове, історичне значення, перспективи подальшого розвитку та зростання кількості населення. (ст. 5) [1,

с. 506]. Щодо району, то в аналізованому нормативному акті відсутнє його визначення. Наведене визначення міста обласного значення в Білорусі за смисловим значенням збігається з подібним визначенням в Україні.

У Польщі другий (середній) рівень представлений повітами. Так, згідно із Законом Республіки Польща «Про повітове самоврядування» (від 5 червня 1998 р.) повіт як АТО охоплює цілісну територію гмін, що межують між собою, або ж цілісну територію міста на правах повіту. Під час утворення, об'єднання, поділу, ліквідації повітів і встановлення їхніх меж слід прагнути, щоб повіт охоплював по можливості однорідну територію з огляду на компактність проживання жителів і цілісність території, а також щоб соціально-економічні зв'язки давали змогу виконувати громадські завдання. Рада Міністрів своїм розпорядженням створює повіти з урахуванням думки зацікавлених рад гмін, рад повітів і сеймиків воєводств (ст. 3). Містом на правах повіту визнається місто, яке налічує понад 100000 жителів, а також місто, яке перестало з 31 грудня 1998 року бути місцезнаходженням воєводи. Однак Рада Міністрів може надавати, за поданням відповідної міської ради, місту з чисельністю менш як 100000 жителів права повіту, якщо це місто має інфраструктуру, необхідну для виконання повітових завдань, а надання такого права не обмежує місцеві громади, які входять до складу наявного повіту, у їх доступі до громадських послуг на рівні повіту [7].

3. Законодавче закріплення статусу АТО, порядку й процедури їх утворення, що належать до третього (базового) рівня системи АТО.

У Білорусі до такого рівня належать сільради, селища міського типу, міста районного значення, які є АТО, а також селища міського типу та міста районного значення, які є територіальними одиницями (п. 7 ст. 3) [1, с. 506]. Так, до міст районного значення належать населені пункти з кількістю населення більш як 6 тис. осіб і які мають промислові підприємства, заклади соціокультурного та побутового призначення з перспективами подальшого розвитку та зростання кількості населення. А селищами міського типу є населені пункти з кількістю населення більш як 2 тис. осіб, що мають промислові та комунальні підприємства, соціокультурні заклади, підприємства торгівлі, громадського харчування, побутового обслуговування. Законодавчо також виокремлюються курортні селища та робітничі селища. Усі інші населені пункти (села, селища тощо) є сільськими населеними пунктами (п. 4–5 ст. 5) [1, с. 506–507].

Відповідно до Закону «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Болгарія» общини представляють другий (низовий) рівень АТУ. Складовими АТО общини є райони та кметства. Община, кметство мають свою територію, кордони, населення, назву та адміністративний центр, а райони, на відміну від общин та кметств, не мають адміністративних центрів (ст. 2). Окремо закон вирізняє територіальні одиниці, якими є населені пункти та селищні утворення. Община утворюється за умов: наявності 6 тис. мешканців; наявності міста, що є традиційним центром із транспортною та технічною інфраструктурою для забезпечення потреб населення общини; включення в його межі всіх навколишніх населених пунктів, що не мають умов для утворення общини та не можуть бути прийняті до іншої общини; максимальна віддаленість до адміністративного центру не більш як 40 км; доведення фінансової спроможності. Рішення про створення приймається Радою Міністрів (ст. 8) [2].

Щодо району, то він може утворюватися в столиці та містах з населенням понад 300 тис. осіб, а також у містах із населенням понад 100 тис. осіб – за рішенням ради общини. Визначено умови для створення району: наявність 25 тис. осіб у районі; можливість зонування території міста відповідно до поточних загальних планів міського розвитку; наявність розвинутої інфраструктури району для забезпечення адміністративних, соціальних і санітарних потреб (ст. 12). Рішення про поділ міста на

райони приймається радою общини, а про поділ столиці та міст із населенням понад 300 тис. осіб – шляхом прийняття відповідного закону (ст. 13) [2].

Кметство утворюється за рішенням ради общини. Воно складається з одного або кількох населених пунктів (ст. 14). Умовами для створення є наявність 150 осіб, що проживають у майбутньому кметстві, та здатність їх виконувати функції, делеговані общиною (ст. 16) [2].

У Литві другий (низовий) рівень представляють муніципалітети. Так, згідно із Законом «Про адміністративно-територіальні одиниці Литовської Республіки та їхні межі» (ст. 2) муніципалітетами є АТО, якими управляють органи місцевої влади, що обираються місцевою спільнотою. Муніципалітет формується з населених пунктів. Основними критеріями для муніципалітету є його здатність управляти та підтримувати муніципальну економіку, надавати комунальні послуги місцевим жителям та інші функції. У ст. 4 наведено перелік муніципалітетів Литви (всього їх близько 65) [3].

У ст. 3 названого закону [3] визначаються категорії населених пунктів. Так, міста – це компактно розташовані населені райони, мешканці яких становлять більш як 3 тис. осіб і дві третини робочого населення яких працюють у промисловості, бізнесі, виробництві та соціальной інфраструктурі. Міста з меншою кількістю жителів, що мали такий статус до набрання цим законом чинності, залишають за собою такий статус. Також окремо вирізняються невеликі міста, кількість населення яких, на відміну від міст, становить від 500 до 3 тис. осіб. А села визначаються як інші населені пункти, що не мають ознак міста чи невеликого міста.

Як уже зазначалося, в Законі Республіки Молдова «Про адміністративно-територіальний устрій Республіки Молдова» другий (низовий) рівень АТУ становлять села (комуни), сектори та міста (муниципії). Їхній статус закріплюється статутом, затвердженим парламентом (ст. 4). Відповідно до ст. 5 село є АТО, що об'єднує сільське населення на основі спільної території, географічних умов, економічних та соціокультурних зв'язків, традицій і звичаїв. Два та більше сіл можуть об'єднуватися в комуни, що являє собою АТО із сільським населенням, об'єднаним спільністю інтересів і традицій. А згідно зі ст. 6 містами є АТО, більш розвинені, ніж села, в економічному та соціокультурному значенні, що мають відповідну інфраструктуру, промислові та торговельні структури й більшість населення яких зайнята в промисловому виробництві, сфері обслуговування, інтелектуальної діяльності, культурному та політичному житті. Муніципіями є населені пункти міського типу, які мають особливе значення в економічному, соціокультурному, науковому, політичному та адміністративному житті держави й де розташовані промислові та торговельні структури, заклади освіти, охорони здоров'я та культури (Кишинів, Бельці, Бендери, Комрат тощо) (ст. 7–8). Утворення АТО здійснюється парламентом після проведення консультацій із громадянами. Критеріями для утворення АТО є: наявність 1500 жителів і достатні фінанси для утримання апарату мерії та закладів соціальної сфери. Як виняток можуть утворюватися АТО й з меншою кількістю жителів (ст. 17) [4].

У Польщі низовий рівень АТУ представлений гмінами, які згідно із Законом «Про гмінне самоврядування» (від 8 березня 1990 р.) утворюються Радою Міністрів після проведення консультацій із місцевими жителями. При цьому слід прагнути, щоб гміна охоплювала по можливості однорідну територію з огляду на компактність проживання жителів і цілісність території, а також щоб соціально-економічні зв'язки давали змогу виконувати громадські завдання (ст. 4). Надання гміні чи місцевості статусу міста відбувається шляхом прийняття спеціального розпорядження Радою Міністрів (ст. 4а). Гміна може утворювати допоміжні одиниці: сільські округи, райони, селища тощо. Місто, що розташоване в межах гміни, також може прирівнюватися до допоміжних одиниць. У містах, де станом на 1 січня 1990 року існував

поділ на адміністративні райони, останні можуть отримати статус гміни. Рішення з цього питання приймає Прем'єр-міністр за поданням міністра внутрішніх справ і адміністрації з урахуванням думки зацікавлених суб'єктів (ст. 5) [8].

Виходячи з наведених положень законів згаданих європейських держав, можемо констатувати, що в них міститься чітке визначення статусу й системи АТО, порядку їх формування, критерії та процедури для їх утворення, основи здійснення місцевого самоврядування окремими АТО. На жаль, Україна поки що не має відповідних нормативно-правових актів із питань регулювання АТУ, що актуалізує питання вдосконалення українського законодавства, керуючись досвідом європейських держав. Адже, як зазначають деякі політики, для України сьогодні нагальним є питання адаптації національного законодавства та підвищення рівня життя людей до норм Євросоюзу [9, с. 9]. Слід також зазначити, що європейські держави з достатньо великою територією характеризуються наявністю трирівневої системи АТУ. Найвищий рівень АТУ більшості європейських країн представляють області, провінції, землі. АТО України мають приблизно такі само критерії, як і в Республіці Білорусь. У Болгарії та Білорусі виокремлюються АТО та територіальні одиниці. У законах Болгарії та Білорусі вирізняються категорії населених пунктів, тобто законодавчо виокремлюються АТО та населені пункти. Водночас у Польщі в аналізованих актах не виокремлено таких утворень, як населені пункти. Слід зауважити, що згадані закони формування АТО насамперед пов'язують із прагненням задовольнити інтереси населення, надати якісні послуги та врахувати думку жителів АТО. Тому більшість проаналізованих нами законів європейських держав урегульовують також порядок здійснення місцевого самоврядування окремими АТО. 

## Джерела

1. Республіка Беларусь. Собрание законов Республики Беларусь / [сост. В. Г. Гавриленко]. – Минск: Право и экономика, 2007. – 1064 с.
2. Закон за административно-териториално устройство на Република България [Електронний ресурс]: прийнятий 1994 року. – <http://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2133622784>
3. *Law on The territorial administrative units of the Republic of Lithuania and their boundaries 19 July 1994* [Електронний ресурс]. – <http://www.litlex.lt/Litlex/Eng/Frames/Laws/Documents/163.HTM>
4. Об административно-териториальном устройстве Республики Молдова [Електронний ресурс]: Закон Республики Молдова от 27 дек. 2001 года. – <http://www.csi.org.ua/www/?p=227#more-227>
5. Міщук В. В. Унітарна форма територіального устрою України, Польщі та Італії (порівняльно-правовий аналіз): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Міщук Володимир Володимирович. – К., 2011. – 218 с.
6. Про самоврядування воєводства [Електронний ресурс]: Закон Республіки Польща від 5 черв. 1998 року. – <http://www.csi.org.ua/www/?p=858>
7. Про повітове самоврядування [Електронний ресурс]: Закон Республіки Польща від 5 черв. 1998 року. – <http://www.csi.org.ua/www/?p=868>
8. Про гмінне самоврядування [Електронний ресурс]: Закон Республіки Польща від 8 берез. 1990 року. – <http://www.csi.org.ua/www/?p=861>
9. Кінах А. Сила євроінтеграційних устремлень – у внутрішній єдності й налагодженому діалозі // Віче. – 2011. – № 19. – С. 8–9.

