
РЕГІОНАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 352.07

В. М. Грудницький

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри історії та права
Донецького національного технічного університету

М. О. Чаплигіна

студентка магістратури
Донецького національного технічного університету

ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОБ'ЄДНАНЬ У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Статтю присвячено вивченню досвіду правового регулювання місцевого самоврядування та територіальних об'єднань у зарубіжних країнах. Доведено, що визначення статусу територіальних об'єднань – це тривалий і складний процес. Сьогодні ґрунтовне закріплення статусу територіальних громад в Україні потребує подальшого вдосконалення законодавства. Виходячи з історичної та цивілізаційної приналежності України до Європи, вкрай важливо у розвитку форм місцевого самоврядування враховувати досвід розвинених європейських країн.

Ключові слова: *правове регулювання, місцеве самоврядування, територіальні об'єднання, зарубіжні країни.*

Постановка проблеми. Обов'язковою умовою функціонування і розвитку будь-якої демократичної держави є існування в її рамках місцевого самоврядування. Останнє є одним із найважливіших інститутів сучасного суспільства. Сьогодні місцеве самоврядування – це одночасно форма самоорганізації громадян і складова частина громадянського суспільства, рівень публічної влади, інструмент демократичної участі громадян в управлінні загальними справами й елемент ринкової економічної системи. В умовах євроінтеграції України, оголошення курсу на децентралізацію влади важливо враховувати досвід розвинутих держав на шляху до вдосконалення на-

ціонального законодавства у сфері місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Загалом дослідженням проблеми інституту місцевого самоврядування займалися як вітчизняні, так і зарубіжні науковці: І. Дробот, Н. Крупіна, Ю. Ганущак, А. Ткачук, І. Хожило, О. Чаплигін та інші. Водночас в умовах реформування законодавства у сфері місцевого самоврядування питання врахування досвіду зарубіжних країн у цій галузі не втрачають своєї актуальності.

Мета статті – дослідження досвіду правового регулювання інститутів місцевого самоврядування та територіальних об'єднань у зарубіжних країнах, внесення пропозицій щодо удосконалення законодавства у відповідній сфері.

Виклад основного матеріалу. У європейських країнах реформування територіальної організації влади, зміцнення фінансових засад та компетенції місцевого самоврядування стало дієвим механізмом стимулювання економічної активності, розроблення ефективних стратегій регіонального та місцевого розвитку, підвищення якості послуг населенню. Це забезпечується насамперед завдяки реалізації принципу субсидіарності у розподілі повноважень між рівнями управління. Традиційно у центральних органів державної влади лишаються лише ті повноваження, які потрібні для вирішення загальнодержавних завдань (національна безпека, великі інфраструктурні проекти, розвиток науки тощо), тоді як усі завдання забезпечення життєдіяльності громад вирішуються безпосередньо на місцях. Така організація управління сприяє зростанню довіри населення як до органів місцевого самоврядування, так і до органів державної влади, надає місцевим органам влади більшої фінансової незалежності і дозволяє ефективніше використовувати місцеві ресурси для стимулювання економічного розвитку.

У країнах «старої» Європи (Франція, Німеччина, країни Скандинавії тощо), у яких здавна існували традиції децентралізації державного управління, базова одиниця територіального адміністрування мала розширені повноваження. Реформа місцевого самоврядування (як правило, відбувалась у межах реформи адміністративно-територіального устрою), що розпочалась в 1960-х рр. минулого століття і подекуди триває дотепер, мала на меті поліпшення надання послуг населенню на місцях шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади місцевому самоврядуванню та збільшення участі громадянського суспільства у прийнятті важливих рішень щодо місцевого розвитку. У більшості країн цього було досягнуто шляхом укрупнення територіальних одиниць [7].

У країнах із відносно невеликою територією та кількістю населення були запроваджені дворівневі (деколи – однорівневі) системи адміністративно-територіального устрою. Наприклад, у Норвегії налічується 19 графств і 432 муніципалітети (у полови-

ні муніципалітетів мешкають менше 5 тис. осіб, у 12 – понад 50 тис. осіб). У графстві головою державної адміністрації, функції якої є суттєво обмеженими, є губернатор (призначається королем), представницьким органом – рада графства, виконавчим – правління графства (обирається представниками ради). У муніципалітетах також існують рада та правління (але без державної адміністрації). До повноважень муніципалітетів належить забезпечення початкової освіти, регулювання надання житлово-комунальних послуг, виконання базових функцій у соціальній сфері. Графства відповідають за старші класи середньої школи, середню спеціальну освіту, дороги (крім місцевих), громадський транспорт, регіональне планування, розвиток промисловості і культури [2, с. 264].

У Данії створено 5 регіонів (0,6–1,6 млн мешканців) та 98 муніципалітетів (у середньому по 55 тис. осіб, але не менше 50 тис., що закріплено законодавчо). До повноважень муніципалітетів належать: початкова освіта, первинна медична допомога, комунальні послуги, дозвілля, спорт і культура. До повноважень регіонів відносяться: середня освіта, медична допомога (було законодавчо визначено, що якісне обладнання можливо встановлювати тільки в регіонах, що налічують 600 тис. осіб), регіональне планування, автомагістралі, залізниця [5].

Цікавим є досвід Швеції, у якій відповідальність за охорону здоров'я було передано на рівень графств (областей), оскільки вважається, що на нижчому рівні управління неможливо забезпечити належну якість послуг. Зазначимо, що Огляд управління державними витратами, здійснений Світовим банком, також рекомендує підтримку системи охорони здоров'я здійснювати на рівні області [2, с. 264].

У європейських країнах із великою територією і кількістю населення та давніми демократичними традиціями сформувались значно складніші системи адміністративно-територіального устрою. Наприклад, у Німеччині (внаслідок історичних причин) наявні 5 федеральних земель, крім того, 3 міста – Берлін, Гамбург, Бремен – за статусом прирівняні до земель. У складі земель створено 22 адміністративні округи,

також є так звані «вільні міста», що мають статус округів. Кожен адміністративний округ має у своєму складі райони (загалом їх 429, з них 313 сільських та 116 міст), які складаються з комун (громад). Подекуди (насамперед у Шлезвіг-Гольштейні, Бранденбурзі та Саксонії-Анхальті) комун об'єднуються в амти (проміжна ланка між комунною та районом), яких загалом 252. Статус і повноваження різних амтів та районів можуть відрізнятись.

Досвід країн «старої» Європи свідчить, що значних успіхів у реформі адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування було досягнуто тільки там, де реформаторські новації державної влади враховували інтереси місцевих громад, проте не передавали їм цілковито ініціативу. В інших випадках реформатори отримували неочікувані наслідки. Наприклад, у Франції внаслідок відмови уряду від примусового об'єднання комун у процесі реформування їх кількість не зменшилась, а навпаки, зросла [1]. У Фінляндії наприкінці 80-х рр. XX ст. була здійснена спроба значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням «згори», але в результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності, внаслідок чого процес об'єднання територіальних громад значно загальмувався. Швеція стала чи не єдиним успішним прикладом укрупнення муніципалітетів завдяки діям «знизу» (об'єднувалися муніципалітети, що співпрацювали між собою, насамперед навколо міст, з урахуванням ступеня освоєння територій між населеними пунктами).

Для країн «нової» Європи (Польща, Литва, Латвія, Естонія, Румунія, Болгарія та інші) головним завданням реформування територіальної організації влади та розвитку місцевого самоврядування (розпочалось у 90-х рр. XX століття й триває дотепер) було викорінення наслідків командно-адміністративного управління та приведення адміністративно-територіального устрою цих країн до вимог ЄС. Зокрема, ЄС запровадив Систему номенклатури територіально-статистичних одиниць за критерієм чисельності населення [3, с. 64]. Адміністративно-територіальний поділ країн-кандидатів на вступ до ЄС мав відповідати зазначеній Системі, згід-

но з якою здійснюється розподіл коштів структурних фондів ЄС [4, с. 20].

Шлях створення спроможних територіальних громад пройшли багато європейських країн, які довели ефективність процесу добровільного об'єднання. Так, досвід Латвії показує, якщо раніше в цій країні були самоврядування з річним бюджетом 200 тис. євро, то після проведення адмінреформи та укрупнення територій найменший бюджет становить 1 млн 100 тис. євро.

Республіка Польща сьогодні є прикладом країни, де ефективні економічні й суспільно-політичні реформи привели до надзвичайно потужного соціально-економічного зростання. Вступ Польщі до ЄС, який відбувся у 2004 р., фактично став вирішальним у загальному розвитку країни. За короткий проміжок часу Польщі вдалося здійснити багато соціально-економічних перетворень. І сьогодні цю країну можливо вважати однією з найбільш стабільних країн у Європі.

Слід акцентувати, що стрімкий розвиток польської економіки відбувся внаслідок суттєвої фінансової допомоги від ЄС відповідно до політики гуртування. У 2004 р. зі структурних фондів ЄС Польща отримала трансферів на суму близько 2,8 млрд євро. Бюджет ЄС на 2007–2013 рр. для польських заходів, передбачених у межах політики гуртування, становив майже 68 млрд євро – найвищий серед країн-членів ЄС. Відомо, що інтегральним показником, який характеризує рівень життя населення країни, є індекс людського розвитку (далі – ІЛР). У Польщі на 2012 р. значення ІЛР становить 0,821, що свідчить про дуже високий рівень людського розвитку країни. У рейтингу такий показник ІЛР ставить країну на 39 позицію серед 187 країн [8]. Серед країн Центрально-Східної Європи дуже високий ІЛР поряд із Польщею мають Угорщина, Словаччина, Чехія, Естонія, Греція.

Тож зарубіжний досвід країн, які пройшли шлях укрупнення своїх громад, вартий наслідування. І цей досвід сьогодні успішно переймають органи місцевого самоврядування в Україні. Так, Дніпропетровська область вважається першою в Україні, яка отримала Перспективний

план формування територій громад. Таке рішення 27 травня ухвалили депутати обласної ради. Згідно із Планом, у 22 районах Дніпропетровщини замість 348 громад буде створено 89 нових об'єднаних територій, які почнуть самостійно управляти своїми фінансами. Для проведення об'єднання громад Дніпропетровська обласна рада запросила найкращих експертів із Польщі, які допоможуть зробити об'єднання «під ключ». У період із 8 по 12 червня представники органів місцевого самоврядування Дніпропетровщини, залучені до роботи з упровадження реформ, пройдуть стажування в регіоні Нижня Сілезія (Польща), щоб ознайомитися з місцевим досвідом і втілити його в області [6].

Висновки і пропозиції. На основі вищевикладеного можемо зробити такі висновки. Саме концептуальне переосмислення моделі місцевого самоврядування в сучасній Україні має стати першочерговим кроком на шляху до ґрунтового реформування системи самоврядування та підвищення дієвості територіальних громад і спроможності їх на якісно новому рівні вирішувати питання місцевого значення.

Як доводить зарубіжний досвід, визначення статусу територіальних об'єднань – це тривалий і складний процес. Сьогодні ґрунтовне закріплення статусу територіальних громад в Україні потребує подальшого вдосконалення законодавства. Виходячи з історичної та цивілізаційної приналежності України до Європи, вкрай важливо у розвитку форм місцевого самоврядування враховувати досвід розвинених європейських країн. Однак при цьому необхідно також зважати і на місцеві соціально-економічні особливості та використовувати усталену практику останніх десятиліть для ефективного функціонування інституту територіальних громад в Україні.

Важливою умовою досягнення позитивних зрушень у реформуванні інститутів місцевого самоврядування в Україні є також зміна свідомості жителів конкретних територіальних громад. Адже лише саме внесення змін у законодавство щодо місцевого самоврядування не є запорукою успіху. Місцеві жителі повинні усвідомити, що вирішення проблем місцевого рівня

залежить не тільки від якості нормативно-правової бази, волі політичного керівництва держави та місцевих чиновників, але й від їхньої позиції та активності. Жителям конкретного міста, селища, села повинні долучатися до реформування місцевого самоврядування, адже в місці свого проживання вони краще орієнтуються і розуміють, вирішення яких проблем є нагальним, а які проблеми є другорядними.

Зайняття пасивної позиції під гаслом «я нічого не можу змінити» лише є на руку недобропорядним службовцям, які цим користуються і проводять політику особистого збагачення, вирішення власних проблем за рахунок місцевого населення.

Список використаної літератури:

1. Дробот І., Шуляр І. Реформування систем місцевого управління: зарубіжний досвід. URL: <http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2011-01%285%29/11diouzd.pdf>.
2. Крупіна Н. Зарубіжний досвід адміністративно-територіальної реформи як інструменту вдосконалення формування фінансових ресурсів місцевих органів влади. Вісник соціально-економічних досліджень: зб. наук. пр. / голов. ред. М.І. Зверяков. Вип. 39. Одеса, 2010. С. 263–268.
3. Ганущак Ю. Реформа територіальної організації влади. Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ, 2013. 160 с.
4. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування. Київ: НІСД, 2016. 61 с.
5. Ткачук А. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України. Університетські наукові записки. 2007. № 3. С. 20–26.
6. Хожило І. Соціально-економічний розвиток громад в умовах децентралізації влади в Україні. Публічне адміністрування: теорія та практика. 2015. Вип. 1 (13). URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Patp_2015_1_19.
7. Чаплигін О. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні. Державне будівництво. 2007. № 1 (1). URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1\(1\)_47.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2007_1(1)_47.pdf).
8. Human development report of Poland 2013. URL: hdr.undp.org.

Грудницкий В. М., Чаплыгина М. А. Опыт правового регулирования местного самоуправления и территориальных объединений в зарубежных странах

Статья посвящена изучению опыта правового регулирования местного самоуправления и территориальных объединений в зарубежных странах. Доказывается, что определение статуса территориальных объединений – это длительный и сложный процесс. Сегодня основательное закрепление статуса территориальных общин в Украине требует дальнейшего совершенствования законодательства. Исходя из исторической и цивилизационной принадлежности Украины к Европе, крайне важно при развитии форм местного самоуправления учитывать опыт развитых европейских стран.

Ключевые слова: правовое регулирование, местное самоуправление, территориальные объединения, зарубежные страны.

Hrudnytskyi V., Chaplyhina M. The experience of legal regulation of local government and territorial associations in foreign countries

The article is devoted to the study of the experience of legal regulation of local self-government and territorial associations in foreign countries. It turns out that, as the experience of foreign countries proves, the definition of the status of territorial associations is a long and complicated process. Today, the thorough consolidation of the status of territorial communities in Ukraine needs further improvement of the legislation. Proceeding from the historic and civilized affiliation of Ukraine to Europe, it is extremely important to take into account the experience of developed European countries in the development of forms of local self-government.

Key words: legal regulation, Local Government, territorial associations, foreign countries.