



**Виктория Сергеевна Штефан,**  
*соискательница*  
*Национальный юридический университет*  
*имени Ярослава Мудрого,*  
*г. Харьков*

УДК 342.26

## **ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ ГОСУДАРСТВ – ЧЛЕНОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В РЕФОРМИРОВАНИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА**

Исследован опыт зарубежных стран – членов Европейского Союза в реформировании административно-территориального устройства, проанализированы проблемы современного территориального устройства Украины и доказана необходимость внесения соответствующих изменений в законодательство.

*Ключевые слова:* административно-территориальное устройство, административно-территориальные единицы, местное самоуправление, городские населенные пункты.

Одним из условий вступления в Европейский Союз (далее – ЕС) является проведение административно-территориальных реформ в странах-кандидатах, а также формирования административно-территориальных единиц в соответствии с Номенклатурой статистических территориальных единиц (NUTS), разработанной для предоставления определенным территориям финансовой помощи ЕС. Развитие ЕС предусматривает постоянное повышение роли регионов, устранения несбалансированности между городскими населенными пунктами различного подчинения, реформирования региональной политики.

Целью статьи является изучение основных закономерностей реформирования территориального устройства и местного самоуправления в европейских государствах, а также поиск оптимальной модели административно-территориального устройства для Украины. Исследуются пути определения рациональной пространственной основы организации публичной власти для обеспечения доступности и качества предоставления социальных и административных

услуг, эффективного использования публичных ресурсов, устойчивого развития территорий, способности адекватно реагировать на социальные и экономические вызовы и реализации государственной региональной политики.

Проблемы и перспективы развития территориального устройства европейских государств нашли свое отражение в научных трудах украинских ученых: П. Любченко, С. Серегинной, В. Куйбиды, В. Новик, В. Павленко, А. Ткачука, И. Кресиной и др. Соответствующие научные исследования проводились также и российскими учеными, в частности В. Бутовым, Г. Енгибаряном, В. Игнатовым, В. Чиркиным и другими.

Всплеск конституционных реформ, который наблюдается сейчас во многих государствах мира, связан со многими причинами. Что касается европейских государств, то кроме тех изменений, которые им пришлось внести после вступления в Европейский Союз, остальные реформы были вызваны к жизни необходимостью модернизации государственного механизма [5, с. 162].

На основе административно-территориального деления государства базируется разделение ее территории на составные части. При этом большинство государств в своем составе имеет разное количество административно-территориальных единиц (ступеней, звеньев). В мире их немалое количество, например: области, штаты, султанаты, провинции, губернии, земли, автономные республики, округа, районы и др. Поскольку в административно-территориальном делении государств мира наблюдается большое разнообразие, которое является следствием исторических традиций и экономической целесообразности, характерной чертой местного самоуправления является чрезвычайная пестрота организационных форм его построения [19].

Более 30 лет назад агентством статистики ЕС была разработана классификация административно-территориальных единиц (NUTS) для формирования гарантийных подходов к развитию территорий. С 1 мая 2004 г. регионы 10 новых государств-членов ЕС были приобщены к системе классификации NUTS.

Номенклатура территориальных единиц для статистики (фр. *nomenclature des units territoriales statistiques*, NUTS) – стандарт территориального деления стран для статистических целей. Стандарт был разработан Европейским Союзом и подробно охватывает только государства ЕС. Территориальные единицы (NUTS -единицы), которые определяются настоящим стандартом, могут соответствовать административно-территориальным единицам государств, но в некоторых случаях такое соответствие отсутствует. Система NUTS служит базой для сравнения уровней социально-экономического развития. Она позволяет оценивать и сравнивать эффективность региональной политики разных территорий. NUTS разделяет территориальные единицы ЕС на 5 категорий (уровней). Три из них – NUTS-1 (субъекты федерации, автономные образования, регионы), NUTS-2 (провинции, департаменты, правительственные округа), NUTS-3 (графства, префектуры), а NUTS-4 и NUTS-5 – местные единицы региональной статистики ЕС. Каждому уровню рекомендована ориентировоч-

ная численность населения: NUTS-1 – от 3 до 7 млн. жителей; NUTS-2 – от 800 тыс. до 3 млн жителей; NUTS-3 – от 150 тыс. до 800 тыс. жителей соответственно. Под NUTS-3, на более детализированном уровне, находятся районные муниципалитеты, которые называются «Местные административные единицы» (LAU) [18, с. 12].

Эта классификация создана для статистических и финансовых целей, она не «отменяет» административно-территориального деления в любых государствах Евросоюза. Также она и не содержит одинакового, обязательного для всех государств-членов, административно-территориального деления, а лишь имеет отношение к созданию региональных административно-территориальных единиц, соответствующих классификации NUTS.

Административно-территориальное деление большинства стран Восточной Европы является двухуровневым: высший – области (Болгария, Венгрия), уезды (Румыния), районы (Чехия, Словакия); нижний – общины (Болгария, Чехия), коммуны (Румыния), села (Венгрия). Что касается городов, то в зависимости от количества жителей их приравнивают к одной из данных ступеней, а столица государства преимущественно имеет особый статус.

Евроинтеграционный фактор активно влияет на ход территориальных реформ в странах-кандидатах. На этом фоне в Польше в конце прошлого века прошли конституционная и административно-территориальная реформы. Польша имеет трехуровневую систему административно-территориального устройства, где единицами основного уровня являются гмины, уезды и воеводства. Аналогичная система существует и в Украине. Проведение административно-территориальной реформы в Польше требовало одновременного изменения административного деления, введения самоуправления в уездах и воеводствах, перестройки почти 200 действующих правительственных администраций путем консолидации и модификации принципов ответственности, принятия новых законов, проведения основных социальных реформ.

Необходимо отметить, что территориальная реформа была достаточно дорогим мероприятием. Приблизительная смета административно-территориальной реформы в Польше – образование 308 земских и 65 городских уездов и 16 воеводств, составила примерно 690 млн злот. (около 172 млн дол.) [4].

Как справедливо отмечает Чиркин В., в условиях динамично меняющегося мира польское правительство начало реформу местного самоуправления со следующих элементов: отмена конституционного принципа унификации государственной власти; создание нового демократического закона о местных выборах в местные советы; воссоздание муниципальных юридических лиц/субъектов права и восстановление имущественных прав; создание стабильной и контролируемой системы ассигнования общегосударственных средств местным бюджетам, свободной от волюнтаристских решений государственной администрации; ограничение государственного вмешательства в местные дела; переход государственной администрации под муниципальный контроль; установление права на применение между-

ниципальных объединений; установление права на обжалование через суд решений государственной администрации [20, с. 127].

Руководство муниципалитетами осуществляют советы, члены которых избираются в одномандатных избирательных округах в муниципалитетах с количеством жителей менее 40 тыс. человек, большие муниципалитеты делятся на многомандатные округа, где проводятся пропорциональные выборы. Исполнительной властью являются муниципальные администрации, возглавляемые мэрами. Мэра назначает совет, но не обязательно из числа своих членов. Мэр также собирает заседания совета, однако председательствующей на его заседаниях совет избирает себе председателя. Совет избирает также комиссию, которая состоит из мэра, заместителей мэра и пяти других членов, избираемых из числа членов самого совета. Муниципальные комитеты формируются советом и решают вопросы своего количественного состава и функций. В комитеты могут назначаться новоизбранные эксперты, однако их количество не может превышать 50 % от числа членов совета. Кандидатура главного администратора выдвигается мэром и утверждается советом, после чего он подчиняется мэру [7, с. 18-19].

В период первого десятилетия своей новой государственности Польша первой среди государств Центральной и Восточной Европы эффективно справилась с идеологией перестройки предыдущего периода, создав соответствующие институты и условия для строительства нового государства. Это, конечно же, не означает, что практически реорганизационные работы на разных уровнях административного устройства Польши завершены, но это, тем не менее, означает, что основные решения в этой области на конституционном и законодательном уровне были приняты. Но даже наиболее детально разработанные административные реформы крупного масштаба такие, как введение самоуправления в гминах в 1990 г. или введения самоуправления уездов и воеводств в 1998 г., свидетельствуют только об установлении правовых условий и организационных границ, наполнение которых зависит от активности и позитивного подхода гражданских элит и административных кадров [10].

По нашему мнению, концепция территориальной реформы Польши в основном формировалась на одном из основных европейских принципов – децентрализации центральной власти путем ее укрепления на уровне местного самоуправления и внедрении регионального уровня самоуправления. Итак, децентрализация государственной власти путем передачи функций и ответственности новообразованным уровням местного самоуправления позволила освободить центральную исполнительную власть от обязанностей локального администрирования, одновременно, тем самым, наделив ее большим объемом полномочий для эффективного управления страной в целом.

Достаточно интересным примером для заимствования опыта организации местного самоуправления является опыт Франции, где введена централизованная муниципальная модель. Украина и Франция схожие по размерам территории и количеству населения. Франция – сложное унитарное государ-

ство с тремя уровнями административно-территориального деления: регион, департамент, муниципалитет (коммуна). В ее состав входят 27 регионов (в том числе 5 заморских), 101 департамент, почти 37 тыс. коммун. Следует отметить, что Франция не ограничилась реформами административно-территориального устройства, а ввела механизмы для эффективного реформирования местного самоуправления путем внедрения административно-территориальных единиц промежуточного уровня (округи и кантоны). Основной задачей которых является представительство центральной власти и передача ее распоряжений на низшие уровни.

Ярким примером этого является французский закон, который предоставляет статус городской громады 14-ти вновь образованным крупным метропольным территориям (за исключением Парижа). Закон предоставляет статус агломерационной громады для меньших урбанизированных территорий, которых сейчас насчитывается 164 [13, с. 114].

На сегодня законодательство Франции полностью регулирует все вопросы, касающиеся организации и деятельности местного самоуправления на всех уровнях административно-территориального устройства. Все эти законы объединены в административный кодекс, который фактически является «конституцией» местного самоуправления во Франции.

Опыт других стран, например, Великобритании, свидетельствует о том, что нельзя обойтись без создания единого органа государственной поддержки местного самоуправления – министерства или государственного комитета по делам местного самоуправления, который бы комплексно решал вопросы организации и деятельности самоуправления территориальных громад [14, с. 517].

Административно-территориальное деление стран ЕС формировался под влиянием различных факторов, среди которых географический, экономический, демографический, исторический и др. Административно-территориальное устройство является основной базой для организации современного государственного управления, формирования органов власти в государстве, развития местного самоуправления.

Реформирование местного самоуправления базируется на принципах Европейской хартии местного самоуправления [8] и национальном законодательстве. Следует напомнить, что 15 июля 1997 г. Верховной Радой Украины была ратифицирована Европейская хартия местного самоуправления, которая закрепляет основные принципы его организации и функционирования. В соответствии со ст. 3 Европейской хартии о местном самоуправлении, местное самоуправление – это право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Совет или собрание могут иметь подотчетные или исполнительные органы. Это положение не включает обращений

к собраниям граждан, референдуму или какой-либо другой форме прямого участия граждан там, где это допускается законом [1, с. 3].

Что касается Украины, то мы имеем много проблем. В частности, нерешенной является проблема материально-финансового обеспечения в сфере деятельности местного самоуправления, а ведь вопросы разграничения государственных и местных бюджетов тесно связаны с разграничением полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Основной причиной такой сложной ситуации является несовершенство и противоречивость нормативно-правовой базы Украины. Усовершенствования, а возможно даже создание новой правовой базы регулирования отношений в сфере административно-территориального устройства и местного самоуправления является основной задачей на пути взаимодействия гражданского общества и государства. Украина сегодня находится на том этапе, когда крайне необходимо провести реформирование административно-территориального устройства. Именно поэтому зарубежный опыт реформирования административно-территориального устройства будет необходим для создания эффективного механизма взаимосогласованного сотрудничества всех органов власти и вывода страны из политического кризиса.

Сегодня в Украине вопросы о необходимости проведения реформ обусловлены высоким уровнем недоверия населения к власти и конфликтности в этой сфере. Не является секретом тот факт, что в сельских населенных пунктах ситуация катастрофически запущена: исчезают села из-за их неперспективности; нет достаточной поддержки из государственного бюджета; поселкам, малым городам и селам необходимо просто выживать, ведь потребности простых людей совершенно не учитываются, в частности в сфере здравоохранения (ситуация, когда ближайшая больница находится в 30 км, достаточно реальная), в сфере образования, жилищно-коммунальной сфере и др. И если ситуация в городах областного уровня еще довольно приличная, то в городах районного уровня, поселках – напоминает времена послевоенных лет. Подавляющее большинство территориальных громад малых городов и поселков не имеют надлежащей материально-технической базы для обеспечения надлежащего социального уровня.

Бюджеты местного самоуправления более-менее бездефицитные на уровне городов областного значения, в большинстве случаев районных. В значительной мере это не столько их заслуга, сколько результат действующего в Украине способа формирования бюджета. В селах ситуация превращается в катастрофу – абсолютное большинство территориальных громад не могут существовать без дотаций выравнивания из государственного бюджета. Вследствие чего довольно часто можно услышать, что местного самоуправления в Украине нет, а есть «самоспасение». По мнению М. Пухтинского, на сегодняшний момент де-факто самоуправление как право местных громад самостоятельно решать вопросы своей жизни в Украине существует на уровне средних и крупных городов, его практически нет на других уровнях [15, с. 9].

Для проведения в Украине административно-территориальной реформы является достаточно весомым опыт развитых европейских стран. В европейских странах органы власти всех уровней выполняют не только управленческие функции, но и осуществляют управление развитием территорий.

Понятно, что начинать придется с базового уровня, привлекая материальные рычаги, чтобы с помощью их стимулировать громады к объединению и приобретению новых функций, сопровождая эти действия изменениями в Бюджетном кодексе и налоговом законодательстве, направленными на передачу ресурсов территориальным громадам. Объективно это отвечает интересам их жителей, потому что должно положительно повлиять на экономическое развитие [3, с. 11].

Справедливо подчеркивает польский ученый-реформатор М. Кулеша, что Украине не следует ликвидировать малые громады, их нужно, так или иначе, объединить на почве сотрудничества. Они могли бы делегировать определенные полномочия ближайшей громаде, но при этом не потерять своего статуса. Реформы внедряются в интересах людей, местных громад и отнюдь не в ущерб им [11]. Важным в этом контексте на территории Украины является законодательное урегулирование этих вопросов.

В течение 1998-2013 гг. было предложено много идей и вариантов реформирования и совершенствования территориального устройства Украины. Так, различные модели административно-территориального устройства страны предлагали украинские ученые, политики Бессмертный Р. П. [2], Днестрянский М. С. [6], Заяц А. П. [17], Кресина И. О. [13] и др.

Модель, предложенная В. Малиновским, соответствует европейским стандартам и сохраняет трехуровневое деление. По его мнению, систему административно-территориального устройства должны составлять земли, районы, города, поселки (местечки), села. На их основе образуются административно-территориальные единицы трех уровней: 1) земли; 2) уезды; 3) громады города, поселка (местечка), села или объединения нескольких населенных пунктов [12, с. 393]. Автор предлагает отказаться от неэффективной административно-территориальной единицы – район путем их укрупнения и возвращения исторического названия «уезд». Согласно критериям NUTS, административно-территориальное устройство Украины будет выглядеть следующим образом: NUTS-1 – 27 земель (в результате укрупнения или изменения границ отдельных областей, ликвидации регионального статуса городов Киева и Севастополя); NUTS-2 – 136 уездов (укрупненных районов, которых на сегодня 490); NUTS-3 – 1400 громад (путем объединения нескольких населенных пунктов или советов).

В сельских территориальных единицах с численностью населения более 50 человек, которые являются центром громады, для выполнения только собственных полномочий целесообразно, по мнению Малиновского В., создать институт старосты поселения, осуществляющий управленческие и представительские функции [12, с. 376].

Для реформирования муниципальной модели Украины Малиновский В. предлагает воспользоваться французским опытом (провинции) и на районном уровне создать районный совет в составе депутатов, избранных в соответствующем районе, а также депутатов совета громады города, которые представляют этот район. Формирования районных советов осуществляется по той же схеме, что и советы громад в городе. Районные советы и их исполнительные органы возглавляют председатели, избираемые из числа депутатов советов. Районный в городе совет является представительным органом внутривгородской (районного в городе) громады и, согласно Конституции Украины, не выступает самостоятельным субъектом местного самоуправления. Объем и границы полномочий районных в городе советов и их исполнительных органов должны определяться соответствующими городскими советами или по согласованию с районными в городах советами, с учетом общегородских интересов и коллективных потребностей жителей соответствующих районов в городе [12, с. 379].

На пути оптимизации административно-территориальной реформы в Украине Серегина С. отмечает необходимость внедрения полноценного районного и регионального самоуправления, потому что данная форма территориального самоуправления имеет множество отличий от местного самоуправления, в том числе в социальной сущности, политико-правовой природе, объектом управленческой деятельности, территориальной и предметной подведомственности, что неоднократно отмечалось в научной литературе. Такой подход лучше соответствовал бы и международной практике [16].

Подводя итоги, необходимо еще раз подчеркнуть значимость зарубежного опыта в реформировании административно-территориального устройства Украины. Сейчас вышеизложенные вопросы требуют скорейшего решения, ведь они сдерживают процессы экономического развития территорий и государства в целом. События, которые сейчас происходят в Украине, еще раз подтверждают кризис политической власти. Внесение изменений в Конституцию Украины, правовое обеспечение административно-территориальной реформы являются важными составляющими на пути к четкому разделению компетенций между различными ветвями власти на местном уровне, более эффективному использованию бюджетных средств, улучшению социальных и административных услуг для населения, развитию современных форм непосредственной демократии на местах и т.д. Проблема реформирования административно-территориального устройства является более чем актуальной и ее проведение нельзя откладывать.

**Список литературы:** 1. Актуальные проблемы теории государства и права. Часть 1. Актуальные проблемы теории государства : учебное пособие (2-е изд. стереот.) / С. М. Тимченко, С. К. Бостан и др. – К.: КНТ, 2008. – 288 с. 2. Безсмертний Р. П. Основні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні / Р. П. Безсмертний // Реформа для людини : зб. матер. про шляхи реалізації адміністративно-територіальної реформи в Україні. – К.: Вид-во «Геопринт», 2005. – С. 76-129. 3. Бутко М. П. Регіональні особливості економічних трансформацій в перехідній економіці. – К.: Знання України, 2005. – 476 с. 4. Департамент реформи. Державна канцелярія.



Скільки що коштуватиме? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zachpomorskie.pl/art/reforma/koszty.html>. **5.** Державно-правові конфлікти в теорії та практиці конституційного права : монографія. – Х. : Право, 2008. – 220 с. **6.** Дністрянский М. С. Політико-адміністративний устрій України : автореф. дис. ... канд. геогр. наук: 11.00.02 / М. С. Дністрянский. – Львів, 1995. – 26 с. **7.** Евдокимов В. Б. Местные органы власти зарубежных стран : правовые аспекты / В. Б. Евдокимов. – М.: Спарк, 2001. – 251 с. **8.** Європейська хартія місцевого самоврядування 1985 р. // Віче. – 1993. – № 6. **9.** Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989-1999 гг). Идеи и люди. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/poland89-99.html>. **10.** Кулеша М. Реформа : страхи в Україні і погляд із Польщі // Партнери : Муніципальний бюлетень. – 2005. – Червень. **11.** Малиновський В. Я. Територіальна організація влади України : концептуальні засади трансформації : монографія. – Луцьк, 2010. – 451 с. **12.** Правові засади оптимізації адміністративно-територіального устрою України : монографія / Кресіна І. О., Береза А. В., Вітман К. М. та ін. / за ред. Кресіної І. О. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України ; Вид. «Логос», 2013. – 296 с. **13.** Проблеми реалізації Конституції України : теорія і практика / відп. ред. В. Ф. Погорілко : монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України: А.С.К., 2003. – 652 с. **14.** Пухтинський М. Місцеве самоврядування : сучасні проблеми та перспективи / М. Пухтинський, О. Власенко // Аспекти самоврядування. – № 6. – 2005. – С. 8-12. **15.** Сербогіна С. Г. Напрямки вдосконалення конституційного регулювання системно-структурної організації місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://cau.in.ua/?p=614>. **16.** Територіальна організація влади в Україні : статус і повноваження місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування / за заг. ред. А. П. Зайця ; уклад.: О. М. Семьоркіна, І. І. Чипенко, Л. В. Нефедова ; М-во юстиції України. – К.: Видавн. Дім «Ін Юре», 2002. – 928 с. **17.** Формування політики регіонального розвитку : досвід країн Центральної та Східної Європи в контексті вступу до ЄС / Т. Потканські, В. Ніжнянські, П. Сегварі – Канадський інститут урбаністики, 2006 – 142 с. **18.** Фрицький Ю. Повернення гміни. Польська реформа самоврядування і громадські організації / Ю. Фрицький, Н. Ішуніна // Віче. – 2002. – № 6. – С. 34-39. **19.** Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М.: Юристъ, – 1997. – 568 с.

## ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН – ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У РЕФОРМУВАННІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

**Штефан В. С.**

Досліджено досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу у реформуванні адміністративно-територіального устрою, проаналізовані проблеми сучасного територіального устрою України та поставлено питання про необхідність внесення відповідних змін до законодавства України.

*Ключові слова:* адміністративно-територіальний устрій, адміністративно-територіальні одиниці, місцеве самоврядування, місцеві населені пункти.

## EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES MEMBERS OF THE EUROPEAN UNION IN THE REFORM OF ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE

**Shtefan V. S.**

Studied the experience of other member countries of the European Union to reform the administrative-territorial structure, analyzed the problems of modern territorial structure is shown to be necessary and appropriate changes to the legislation of Ukraine.

*Key words:* administrative-territorial structure, administrative-territorial unit, municipal populated units, self-government.

*Поступила в редакцію 01.04.2014 г.*