



*Човик В.Я.,*

*завідувач сектора Управління з питань  
взаємодії з місцевими органами влади*

*Секретаріату Кабінету Міністрів України*

## ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

У сучасний період посилюється роль території як важливого чинника суспільного розвитку, особливо в умовах децентралізації влади та демократизації суспільства. Тому питання адміністративно-територіального устрою як внутрішньої організації територіальної організації держави з поділом її на відповідні складові частини – адміністративно-територіальні одиниці – відіграють важливу роль у забезпеченні нормального функціонування суспільства.

На момент здобуття Україною незалежності у політико-територіальному аспекті вона характеризувалась уніфікованістю адміністративного поділу, єдністю системи господарювання. У процесі визначення та уточнення форми правління, інституціоналізації влади як у центрі, так і у регіонах пошук адекватної моделі політико-територіальної організації влади значно активізувався. Особливо активним цей пошук був у період підготовки Конституції незалежної України (1991-1996 рр.). Так, якщо ми згадаємо той період, то треба констатувати наступне.

Досить резонансним тоді було питання щодо запровадження в Україні федерального устрою. Аргументувалося це історичним досвідом існування земель та потребами децентралізації влади. Кілька проектів Конституції України на початковій стадії її розробки передбачали саме такий децентралізований устрій. Таким, наприклад, був проект нової Конституції у редакції від 29 січня 1992 року, що з невеликими змінами, внесеними Конституційною комісією, виносився на всенародне обговорення у другій половині 1992 року. Значенням проектом передбачалося запровадження на рівні областей (земель) і Республіки Крим адміністративної автономії (тобто формування державно-територіальних одиниць) на засадах розмежування нормотворчих, установчих, контрольних і виконавчих функцій, що мали здійснюватись відповідно радами і виконавчими комітетами областей (земель). А проект Конституції від 27 травня 1993 року передбачав не лише земельний поділ, а й прямо вказував на суб'єкта відображення регіональних інтересів, територіального представництва – Раду територій Верховної Ради України.

В умовах гострої необхідності закріплення здобутої Україною незалежності, послідовного завершення первинного етапу інституціоналізації державної влади, у той момент досить об'єктивно перемогла точка зору прихильників централізованої держави.

За Конституцією 1996 року Україна зберегла унітарний характер з автономним утворенням у її складі – Автономною Республікою Крим. Реформа адміністративно-територіального устрою України, намагання проведення якої теж робилися у минулому, завершена не була. Указом Президента України від 8 серпня 2000 року було утворено Комісію з питань адміністративно-територіального устрою, одним з основних завдань якої є вивчення міжнародного досвіду щодо адміністративно-територіальної реформи і на його основі підготовка пропозицій щодо удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України<sup>1</sup>.

Слід відмітити, що адміністративно-територіальний устрій в країнах Європи класифікується за системою NUTS<sup>2</sup>. Так, NUTS (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) – єдина

<sup>1</sup> Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою: Указ Президента України від 8 серпня 2000 року № 966 // [www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

<sup>2</sup> Самоврядування та територіальна організація влади в Польщі / За заг. ред. Януша Гонцяжа. – К.: УАДУ, 2001.



система територіального поділу регіонів Європейського Союзу (ЄС), запроваджена в 1998 року, є п'ятирівневою ієрархічною класифікацією, в якій відокремлюються три регіональних рівні (NUTS 1-3) та два місцевих (NUTS 4-5). З практичної точки зору ця система територіального поділу регіонів опирається на вже існуючий адміністративно-територіальний поділ у країнах – членах ЄС. Згідно з системою NUTS в ЄС функціонує 77 регіонів рівня NUTS-1, 206 регіонів рівня NUTS-2 та 1031 регіон рівня NUTS-3. Місцевий рівень (NUTS-4) виділяється тільки в деяких країнах ЄС. Рівень NUTS-5 налічує 98433 територіальних одиниць базового рівня. 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 ЄС, класифікуються згідно зі статистикою NUTS. Отже, розглянемо питання реформи адміністративно-територіального устрою в країнах Європи.

Польща з 1990 року йде шляхом послідовних економічних перетворень. І саме з того часу ведуться дискусії і розроблялися різні варіанти децентралізації державного управління та проведення територіальної реформи.

Одночасно були зроблені виражені і, в той же час, рішучі кроки щодо підготовки і запровадження нового законодавства по регулюванню регіональних відносин (особливо в частині фінансів, державної підтримки, інституціональних перетворень). В основному ці законодавчі зміни були направлені на підготовку приєднання Польщі до ЄС і не визначали ні самої регіональної політики, ні внутрішніх стратегій розвитку регіонів, ні відносин між секторами економіки.

У 1998 році було прийнято остаточне рішення про децентралізацію і проведення територіальної реформи. При цьому, при затвердженні Проекту територіальної реформи найбільшу дискусію в польському парламенті (навіть в польському суспільстві) викликали не фінансові питання, чи розподіл повноважень, а кількість регіональних утворень на рівні областей за Європейською класифікацією (для Польщі - воєводства). Можна вважати, що історичним (в тому числі і соціально-економічним), культурним чи етнічним аспектам при цьому надавалося більше ваги, ніж суто структурним чи інституціональним питанням.

До кінця 1998 року Польща поділялась на 2489 муніципалітетів (з виборчими органами влади) і 49 воєводств (провінцій) під керівництвом представників центрального Уряду (воєвод). З метою максимального наближення регіональної ієрархічної структури Польщі до прийнятої схеми в ЄС, починаючи з 1 січня 1999 року, в адміністративно-територіальний устрій країни внесено суттєві зміни.

### Новий адміністративно-територіальний устрій Польщі – середній розмір та діапазони

	Муніципалітети (гміни)	Пов'язи	Воєводства
Кількість адміністративно-територіальних одиниць	2489	373	16
<b>Площа (кв.км)</b>			
- середня	125	836	19500
- мінімальна	2	13	9415
- максимальна	625	2987	35612
<b>Населення (тисяч чоловік)</b>			
- середнє	15,5	104	242
- мінімальне	1,3	22	1018
- максимальне	931,5	1628	6689



**Муніципалітети** (гміни, існують з 1990 року). Несуть відповідальність за забезпечення базових повсякденних потреб населення на місцевому рівні. Крім того, повною мірою відповідають за місцевий розвиток, в тому числі, за розробку його стратегії. Контролюють не менше 17,5 відсотків (за деякими джерелами - до 25 відсотків) суспільних фінансів (в основному субсидії, що виділяються центральними адміністраціями на виконання конкретних завдань місцевого рівня). Всього налічується 2489 муніципалітетів.

**Округи** (повяти) керуються Радою округу (на чолі з Головою) і виконавчим органом (на чолі зі старостою). Повяти виконують частково допоміжні функції, які не можуть ефективно надаватися гміною (наприклад лікарні, середня спеціальна освіта, об'єкти соціального обслуговування). При цьому гміни, що входять до повяту, не підлегли йому. Всього нараховується 373 повятів (з них 65 місцевих повятів, тобто міст на правах повятів, більшість з них має населення понад 100 тис.).

**Провінції** (воєводства). Законодавчим органом є регіональні збори ("сеймики"), які очолює Голова. Уряд воєводства очолює Голова самоуправління ("маршалеk"). Влада на рівні провінції (воєводства) фактично розподіляється між представниками центрального Уряду (воєводами) і виборчим органом. В цілому представник центрального Уряду несе відповідальність за суспільну безпеку, виконання правових норм і забезпечення законності. Крім заходів правового характеру, остаточний розподіл відповідальності визначається практичними домовленостями (виходячи із специфіки цього регіону). Всього країну поділено на 16 воєводств, причому 4 - відносно невеликі, не мають достатнього економічного потенціалу (за відповідними вимогами ЄС).

На думку польських експертів з регіональної політики, воєводства і повяти отримали набагато більше нових обов'язків, ніж джерел доходів, що робить державні дотації цілком необхідним, коли не ключовим елементом їх фінансування. Незважаючи на це, вважається незаперечним позитивним результатом адміністративно-територіальної реформи формування 16 економічно більш сильних регіонів (на противагу колишнім 49), основу яких переважно складають динамічні в розвитку міські агломерації. Вважається, що саме така схема децентралізації державної влади і реформи територіальної адміністрації закладає міцну основу для реалізації сучасної комплексної регіональної політики. На закінчення слід зазначити, що децентралізація державної влади і територіальна реформа є заключним етапом процесу інституціонального трансформування в Польщі (який продовжувався 9 років).

Як і у Польщі, політична, економічна та функціональна трансформація основних рівнів самоврядування у 90-х роках минулого сторіччя стали фокусним питанням розвитку Угорщини – обсяг функцій субнаціонального рівня було значно зменшено.

В той же час до 2005 року планується завершити роботу по реорганізації адміністративно-територіального поділу країни з виділенням нової одиниці - регіону. Нова система має замінити нинішній адміністративно-територіальний поділ, сформований як 19 областей, столиця і майже 3200 населених пунктів. Якнайшвидший перехід на регіональний адміністративно-територіальний устрій стимулюється тим, що будь-яка допомога, що надається Фондом структурного розвитку ЄС, прив'язана до цих укрупнених одиниць.

Основну увагу при визначенні регіонів було приділено:

- історії розвитку регіональної співпраці та можливості регіональної єдності;
- пропорційному співвідношенню територіального поділу країни;
- відносно однорідним особливостям регіонів щодо основних цілей регіональної політики;
- допустимому внутрішньому поділу регіонів;
- наявній або бажаній політичній подібності між одиницями одного регіону, а також наявність міжнародної орієнтації, яка буде визначальною у довготривалому періоді;
- витратам, пов'язаним із створенням та функціонуванням.



В такій ситуації мають критичне значення відповідність і здатність уряду та парламенту до прийняття відповідних рішень, тобто до уваги мають братися не одномоментні, короткотермінові інтереси, а зростаюча інтеграція до структур ЄС та довготермінові інтереси країни в цілому.

У грудні 1997 року було прийнято конституційний Закон Чехії про створення вищих самоврядних територіальних одиниць (ВТОС) у кількості 14. Ці регіони стають основою для проведення регіональної політики Чехії після вступу до ЄС (мова йде про територіальні одиниці NUTS-2, NUTS-3, визначені у рамках ЄС для проведення статистичних аналізів). Передбачається, що територіальні одиниці NUTS-3 будуть визначені у рамках ВТОС (25), а NUTS-2 - у рамках групи ВТОС (6-8 одиниць). На сьогодні у Чехії існує трирівнева ієрархічна система територіального поділу з двома рівнями самоврядування:

- центральне державне управління (Уряд і міністерства) та Парламент (Палата депутатів, Сенат);
- районна адміністрація;
- місцеве (муніципальне, міське) управління і муніципальна Рада представників.

Уряд забезпечує контроль та нагляд за діяльністю районних адміністрацій і координує діяльність органів державного управління, що стосується районних адміністрацій. До основних видів діяльності районних адміністрацій входить:

- здійснення державного управління у певних питаннях, що обумовлюються певними законами;
- нагляд за муніципальними господарствами на основі спеціальних регулятивних актів (на прохання муніципалітету);
- контроль за рішеннями муніципальних влад та органів, що створюються у процесі адміністративних процедур, крім інших випадків, передбачених законом;
- перевірка муніципальних органів влади та органів, яким делеговане право на здійснення державного управління.

У районах обирається районна Рада (Асамблея). Основні види діяльності Рад:

- розподіл асигнувань між окремими муніципальними бюджетами;
- затвердження та нагляд за бюджетом районного управління і затвердження остаточних рахунків (за винятком ресурсів, необхідних для виконання державного управління);
- виконання обов'язків, покладених на них спеціальними законами<sup>3</sup>.

Територіальне самоврядування у порівнянні з місцевими управлінськими структурами представляє місцеве самоврядування. У Чехії використовуються змішана система місцевого управління, тобто місцевий елемент у ланці місцевого самоврядування одночасно виконує функції державного управління.

Муніципалітет у Чехії завжди розглядався як основний елемент самоврядування, яке в свою чергу є частиною вищих територіальних структур з більш-менш обмеженим самоврядуванням. Муніципалітети виконують роль органів державного управління на місцевому рівні на основі делегованих їм повноважень (доволі-таки обмежених). У більшій мірі державне управління здійснюється на рівні районних адміністрацій.

Кожен муніципалітет є юридичною особою, володіє власним майном та фінансами, а також незалежно розпоряджається цим майном згідно з принципами самоврядування і, частково, згідно з власними повноваженнями, делегованими їм державною адміністрацією в межах чинного законодавства. Муніципалітети ведуть свої внутрішні справи незалежно і відповідають лише перед законом. Можливі втручання держави у сферу самоврядування обмежені та визначені законом.

<sup>3</sup> Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / За заг. ред. В.Г. Яцуби. - К., 2003. - С. 24-48.



Відносини держави з муніципалітетом на сьогодні у Чехії можна охарактеризувати як співпрацю та партнерство. Держава, окрім створення законів, що визначають межі діяльності, організацію та відповідальність муніципалітетів, а також окрім функцій субординації у межах чинного законодавства, надає муніципалітетам допомогу, забезпечує співпрацю та захист. Муніципалітети мають право висловлювати свої думки та коментарі щодо підготовки законів та інших нормативно-правових актів, що стосуються муніципалітетів. Закони гарантують, що муніципалітети мають право брати участь у адміністративних процедурах, які стосуються їх інтересів із усіма правами, що звідси випливають.

Таким чином, муніципалітети забезпечують управління своїми справами або незалежно (у рамках незалежної сфери самоврядування), або здійснюють державне управління в обов'язку, що визначається спеціальними законодавчими актами (делеговані повноваження). До сфер незалежної діяльності муніципалітетів, яку вони здійснюють у певних територіальних межах, входять розвиток економіки, соціальне забезпечення та культурна діяльність, захист навколишнього середовища, а також види діяльності, передбачені спеціальними законодавчими актами іншим органам у межах системи державного управління. Розмір та характер цих повноважень залежать від здатності кожного окремого муніципалітету їх виконувати.

Австрія є федеральною республікою, яка об'єднує дев'ять федеральних земель. Основною ланкою управління австрійської моделі федералізму є громада. Чинний Закон про громадське управління був виданий у 1962 році і має назву "Громадська конституція". Зазначений Закон прийнято у додаток до Імперського закону, чинного з середини ХІХ сторіччя, з метою більш чітко закріпити гарантії права громад на самоврядування. Згідно з австрійським громадським правом, громада є правовим суб'єктом з функцією самоврядування і одночасно адміністративною одиницею. Сусідні населені пункти можуть знаходитися в межах однієї громади і разом з тим не мати статусу правового суб'єкта.

"Громадська конституція" створила механізм конституційного захисту громад від втручання Республіки і Федеральних земель, насамперед у справі організації життя громади та певного мінімуму компетенції. Громада має право в рамках законодавства Федеральних земель або Республіки Австрія володіти, купувати чи мати у своїй власності майно будь-якого роду, займатися господарською діяльністю, а також в рамках фінансового законодавства самостійно розпоряджатися бюджетом та збирати податки.

Органом, що приймає рішення у справах громади та керує справами на усіх ділянках громадського управління, є громадська рада. Органами управління громади є колегія громади, яку очолює бургомістр. Зміни назв, кордонів громад здійснюються Федеральним урядом за поданням громадської ради (рішення громадської ради повинне бути підкріплене відповідною згодою щонайменше 2/3 голосів виборців). Для приписання до громади нової території проти волі заінтересованої громади потрібне застосування закону Федеральної землі.

Протягом 1970 – 1993 років пройшло перетворення Бельгії з унітарної на федеративну державу. Реформування адміністративно-територіального устрою йшло шляхом поділу на географічні регіони та мовно-культурні спільноти. Усі зміни зафіксовано у новій Конституції Бельгії від 17 лютого 1994 року. З другої половини минулого року розпочався новий етап реформування федеративного устрою Бельгії. На цьому етапі реформування передбачається здійснити передачу до повноважень регіонів країни таких питань:

- законодавчого визначення засад місцевого самоврядування та політики в галузях сільського господарства і зовнішньоекономічної діяльності;
- суттєво розширити податкову самостійність регіонів;
- перейти на нові принципи фінансування мовно-культурних спільнот країни.



Нинішня інституційна реформа є кроком до конфедерації, що підтверджує існуючу тезу про “відцентровий характер” бельгійського федералізму.

Структура організації влади в Данії носить триступеневий характер і складається з центральної влади (парламент, уряд), обласних та районних рад. Регіональні та місцеві органи влади (ради) мають широкі повноваження вирішувати питання у межах своєї компетенції без попереднього їх погодження з органами центральної влади. Робота в радах здійснюється на принципах громадської діяльності і не передбачає одержання плати. Разом з тим, голова ради отримує фінансову компенсацію у зв’язку з неможливістю займатися прибутковою діяльністю.

Згідно з Актом місцевого самоврядування Данії від 1989 року обласні ради самі приймають рішення щодо кількості комітетів у своєму складі та напрямків їхньої діяльності. Обов’язковим для всіх обласних рад є фінансовий комітет, який відповідає за розробку бюджету, контрольне використання бюджетних коштів, координує використання людських і фінансових ресурсів. Конституція Данії передбачає можливість контролю з боку центральної влади за роботою обласних рад. Міністерство внутрішніх справ виконує функції вищої наглядової інстанції і регулює роботу контрольних комісій в обласних радах.

Територія країни поділена на 14 областей та 275 районів (муніципалітетів). Два міста – Копенгаген та Фредеріксберг, - мають особливий статус, який передбачає повноваження на рівні області та району одночасно. Сучасний адміністративно-територіальний устрій Данії запроваджено з 1 квітня 1970 року як результат реформи системи регіонального та місцевого самоврядування.

Отже, як свідчить практика багатьох країн Європейського Союзу, питання трансформації та оптимізації адміністративно-територіального устрою є складним, а реалізація цих процесів потребує часу. Але є таким, що вирішується завдяки, по-перше, внутрішньому усвідомленню громадськістю необхідності таких процесів; по-друге, всіякому сприянню зазначеним процесам з боку держави; по-третє, послідовності реалізації процесу оптимізації адміністративно-територіального устрою держави.



*Козярик В.М.,*

*здобувач кафедри державного управління  
і менеджменту Національної академії  
державного управління  
при Президентові України*

## **ПОЛІТИЧНЕ СТРУКТУРУВАННЯ ПАРЛАМЕНТУ ТА ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ПРОЦЕСУ**

Перед Україною стоїть складне завдання створити дієву, ефективну модель розвитку держави. Ми входимо в такий етап державного будівництва, який вимагає, насамперед, складних, комплексних і системних рішень на рівні Верховної Ради України, поглиблення взаємодії в системі Президент - Верховна Рада – Кабінет Міністрів. Звідси підвищується актуальність питань щодо рівня відповідальності, політичного структурування, внутрішньої самоорганізації та саморегулювання парламенту, його ролі і місця в системі державної влади, впливу на всі сфери суспільного буття.