

Г.Ю. НАПАДОВСЬКА

**МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ФОРМУВАННЯ ТА ПРОСТОРОВЕ  
ВПОРЯДКУВАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

*Херсонський державний університет, м. Херсон, Україна,  
[anupapadovskaya@gmail.com](mailto:anupapadovskaya@gmail.com)*

*В статті розглянуті закордонні підходи формування та об'єднання територіальних громад, зокрема таких країн Європи як: Німеччина, Франція, Польща, Фінляндія та Латвія. Проаналізовані методики та підходи до територіального реформування низових адміністративних одиниць, які можуть бути застосовані при формуванні територіальних громад в Україні.*

Нині особливо актуальні питання встановлення місця і ролі тієї чи іншої території у просторовій організації суспільства. Вдосконалення адміністративно-територіального устрою (АТУ) – завдання, що постає перед країною в період важливих суспільно-політичних перетворень, спрямованих на досягнення вищого рівня соціально-економічного і культурного розвитку, створення ефективної системи управління територіями [14]. Також вдосконалення АТУ країни та регіонів може стати дієвим організаційно-правовим шляхом вирішення проблеми зростаючих диспропорцій центрально-периферійних відносин та поглиблення поляризації існуючих міжрегіональних та внутрішньорегіональних диспропорцій. Особливої уваги при цьому потребує базовий рівень АТУ – рівень територіальних громад. Сформовані й існуючі суспільно-географічні центри повинні отримати просторові ресурси розвитку (за рахунок включення низових адміністративних одиниць до центрів) [12]. Разом з тим відсутність єдиних методологічних і методичних підходів до проблеми вдосконалення АТУ на всіх рівнях стримує процес адміністративно-територіального реформування. В той же час, слід відзначити, що запропоновані на рівні Закону України «Про добровільне

об'єднання територіальних громад» [6] методики не враховують статичні та динамічні характеристики системи розселення регіонів, їх внутрішньо регіональні особливості. Тому в період європейської інтеграції України буде доречним проаналізувати міжнародний досвід щодо підходів та методик формування територіальних громад.

Дослідженням зарубіжного досвіду формування територіальних громад в країнах Європи займається велика кількість науковців, серед яких В.Е. Дюран [5], Б. Дрейфюс [4], І.Р. Залуцький [7]. Окремі моделі та підходи до забезпечення функціонування територіальних громад аналізуються у працях О. Безуглого, І. Залуцького – моделі сталого розвитку [2, 3, 7].

Метою дослідження є аналіз міжнародного досвіду формування та функціонування територіальних громад в межах країн Європи.

Оскільки існуюча система функціонування територіальних громад в Україні не є досконалою, досвід зарубіжних країн дозволить зробити деякі висновки та використати певні підходи та методики у подальшому їх розвитку та функціонуванні.

Перш за все варто зазначити, що територіальна громада має багато синонімів у державах Європи, що пов'язано насамперед з історичними, мовними, культурними та іншими чинниками розвитку. Основними синонімами територіальної громади є такі поняття, як «муніципалітет», «комуна», «гміна» тощо [11].

Однією з перших країн, яка в повоєнний період провела адміністративно-територіальну реформу на низовому рівні стала ФРН. У Німеччині, як і в Україні, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування. Згідно з Конституцією Німеччини 1949 року [8] за громадою закріплене виключне право на вирішення справ локального спрямування в межах загальнодержавного законодавства. Вона визнає громади як «територіальні корпорації» та в загальних рисах регулює питання їх прибутків. Місцеве самоврядування в Німеччині має два рівні (райони та громади). Загалом у Німеччині налічується 439 районів [16], з них 323 райони та 116 міст земельного підпорядкування. Стосовно громад, то їх у Німеччині налічується 12 312 [16], 16 % з них є самостійними громадами, а 77 % належать до двоступеневої спілки громад. Варто зазначити, що для членів територіальних громад Німеччини характерним є високий ступінь демократичності форм волевиявлення. Про це свідчать такі факти, як: для підтримання місцевої ініціативи в Німеччині достатньо 1 % громадян громади, а в Україні – не менше 10 тис. членів громади; скликання зборів громади відбувається на вимогу 2,5 % громадян громади, а в Україні – не менше 10 % мешканців громади. Однією з головних особливостей громади є те, що вони повинні бути добре заселені і бути не надто малі в територіальному плані. Автономія німецьких громад ґрунтується на можливості здійснювати владу на визначеній території, займатися організацією громади, ухвалювати норми місцевого права, зокрема статuti громад, ухвалювати місцеві бюджети та локальні податки, планувати власний господарський розвиток тощо.

Існує певна подібність адміністративно-територіального устрою на низовому рівні між Францією та Україною. Схожість держав полягає у розмірі території, кількості населення, структурі державної влади, а також вони мають подібний територіальний устрій. Тому, досвід Франції у взаємовідносинах регіонів з центром є важливим для України, так як Франція багато чого досягла в цьому напрямку. Для адміністративного устрою Французької республіки характерним є поєднання управління місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, причому із запровадженням ідеї децентралізації у цій країні все більше повноважень поступово переходить від органів державної до органів влади місцевої. Децентралізація також створила у Франції три основні рівні територіальних одиниць з повним набором повноважень для кожного з них. Це комуна, департамент та регіон. Термін «комуна»

вживається у значенні територіальної громади. Характерною рисою французьких громад є їх кількість – всього їх у Франції на 2010 рік налічувалося 36 682 [13]. Із них більше 22 тисяч громад налічують менш ніж 1000 мешканців [13]. У кожній такій громаді є мер і муніципальна рада, повноваження яких не залежать від кількості населення. Не всі французькі комуни є найнижчою ланкою в адміністративно-територіальному устрої – комуни Парижа, Марселя та Ліона поділяються ще на муніципальні округи. Комунами управляють виборні муніципальні ради, до яких обирають депутатів шляхом загального прямого голосування кожні шість років.

Намагання Франції та дії у напрямку децентралізації зробило певні кроки задля зміни французького суспільства в досягненні більшої демократичності. Маючи спрощений доступ до значної кількості необхідних послуг, повноваження місцевих рад тільки зросли. Місцеві громади пропонують надати їм додаткових повноважень, а отже, можна припустити, що у майбутньому Францію чекає подальша децентралізація.

Ще одна країна, яка межує з Україною на заході та досвід якої варто проаналізувати – це Польща. Основною адміністративною одиницею в Польщі є громада. Ці місцеві органи існують як у сільських районах, де вони називаються гмінами, так і в містах. У певних випадках гміни та міста утворили об'єднані одиниці місцевого самоврядування. Громадами керують ради, обрані місцевим населенням. Кількість членів ради залежить від кількості населення, хоча жодна рада не може мати більше ніж сто членів. Виконавчим органом ради є колегія, що складається з мера, заступника мера і не більше як п'яти інших. У Польщі 379 повітів і 2479 гмін, кожна з них об'єднує 10–12 сіл [1]. На сьогодні власні повноваження уряду гміни включають саме те, що є звичайним для повноважень територіальних органів управління нижнього рівня в об'єднаній Європі: забезпечення водопостачання та водовідведення; збір і видалення твердих відходів; прибирання та освітлення вулиць; централізоване опалення; газ; утримання та будівництво вулиць і доріг місцевого призначення; міський громадський транспорт; житлово-комунальні послуги; забезпечення освітніх послуг, включаючи початкові школи; культура; соціальне забезпечення громадян похилого віку, інвалідів та безпритульних, житлові питання; фізичне планування, дозволи на будівництво.

Простий за організацією характер територіального поділу Польщі, який є певним орієнтиром для України, сприяв прийняттю закону про те, що жителі гміни мають утворити самоврядне співтовариство. Гміна виконує суспільні завдання від свого імені й під власну відповідальність. Гміна може створювати допоміжні адміністративні одиниці: села із сільським старостою, райони, селища, місто, розташоване на її території. Допоміжні одиниці створюються за рішенням гмінної ради після консультації з жителями або з їх ініціативи [9]. Фінанси органів місцевого самоврядування Польщі складаються із власних прибутків, утворюючи так звані незалежні бюджети. Вони складаються з надходжень із встановлених на підставі окремих законів податків, надходжень з оплат, доходів, які отримуються окремими підрозділами гмін, і надходжень від бюджетних підприємств, з майна гміни, спадщини, записів, дарчих, доходів з грошових покарань та штрафів. Взагалі вважають, що польська адміністративна реформа була успішною.

Щодо Північної Європи, то, наприклад, Фінляндія стикнулася з необхідністю укрупнити органи місцевого самоврядування для передачі їм більших повноважень, вибравши добровільний шлях об'єднання громад. Згідно «Закону про місцеве самоврядування» Фінляндія поділена на територіальні громади, самоврядування яких гарантоване Конституцією. Однак в цьому законі не міститься положень про принципи адміністративно-територіального поділу на місцевому рівні чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

У 2005 році Міністерство внутрішніх справ Фінляндії розробило проект Закону про реформу муніципальної системи і порядку надання послуг, який був прийнятий 23 січня 2007 року [10]. Його завданнями є зміцнення системи місцевого самоврядування і порядку надання послуг, розвиток форм надання послуг та їх організації, оновлення муніципальної системи фінансування, а також перегляд розподілу повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування таким чином, щоб територіальна громада для організації і надання своїх послуг мала потужний структурний і фінансовий потенціал.

Мета розвитку муніципального територіального поділу полягає у створенні життєздатної, цілісної у територіальному та управлінському вимірі, територіальної громади. Згідно закону зміна муніципального поділу може означати об'єднання громад або перехід однієї частини громади до іншої. Під об'єднанням (інтеграцією) розуміються всі ті зміни, в результаті яких кількість органів місцевого самоврядування зменшується. Під переходом однієї частини громади до іншої розуміється така зміна муніципального поділу, в результаті якої кількість муніципалітетів не змінюється. Громади, що об'єднуються, складають спільний договір про злиття, який обов'язково містить такі пункти: назва нового утворення, форма проведення зміни меж територіальної громади і графік її здійснення; принципи організації управління нового органу самоврядування; склад адміністративного органу на період об'єднання та його повноваження. Для стимулювання процесу об'єднання у період з 2008 по 2013 роки таким громадам виплачувалися дотації, що формувалися з базової ставки та додаткових виплат відповідно до кількості громад, що об'єднувалися.

Проведену реформу у Фінляндії можна вважати успішною: так на початок 2007 року у країні нараховувалося більше 450 муніципалітетів, то на початок 2013 року їх залишилося 3203. Однак таке досягнення досить дорого обійшлося державному бюджету. За останні роки обсяг виплачених дотацій склав близько 300 млн. євро, тоді як в 2009 році на ці цілі було витрачено 141 млн. євро [10].

Деяко іншим шляхом пішла Латвія, в якій пропозиції щодо об'єднання малих та середніх муніципалітетів розглядалися у 1992 і 1993 роках, але рішення так і не було прийняте через низку причин: часті зміни урядів, відсутність політичної волі, ігнорування думки місцевих жителів, необхідність примусового укрупнення. Після тривалих дискусій 21 жовтня 1998 року Сейм Латвії прийняв закон «Про адміністративно-територіальну реформу» у компромісному варіанті [10]. Це була перша комплексна законодавча спроба вирішити проблему удосконалення адміністративно-територіального устрою.

Планувалося, що адміністративно-територіальна реформа Латвії проводитиметься у два етапи:

- 1) за ініціативою місцевих органів до 31 грудня 2003 року (добровільне об'єднання);
- 2) згідно з проектом, розробленим відповідним державним інститутом, з 1 січня 2004 до 30 листопада 2004 року (примусове злиття муніципалітетів). Закон визначив загальні критерії, які використовувалися для формування нового органу місцевого самоврядування: забезпечення довгострокового та збалансованого розвитку території; належна фінансова і податкова основа; розмір території; наявність інфраструктури для виконання функцій органу місцевого самоврядування; кількість, густоту постійного населення; економічну, географічну та історичну єдність органів місцевого самоврядування; доступність послуг, що надаються муніципалітетом; врахування інтересів сусідніх муніципалітетів. На кінець 2000 – на початку 2001 року був розроблений Проект адміністративно-територіального поділу місцевого самоврядування, який містив критерії формування нових територій та пропозиції щодо створення 102 муніципалітетів. До основних критеріїв належали: кількість населення в новостворених адміністративних одиницях повинна бути більша, ніж 5000 осіб; наявність розвинутого

центру з кількістю населення в 2000–25000 осіб; спрямованість системи доріг від окремих частин до адміністративного центру; відстань між центром і межами базової адміністративно-територіальної одиниці не перевищує 30 км [10].

Докорінна зміна соціального устрою в такій пострадянській країні як Україна потребує проведення реформи адміністративного устрою з передачею певних повноважень на низові рівні. На зразок вище зазначених європейських континентальних моделей місцевого самоврядування, на місцевому рівні закріплені дві системи влади – державна та самоврядна, але місцеві державні адміністрації мають не лише контрольні-наглядові інструменти регіонального розвитку і регіональної політики, але й права безпосереднього управління територіями, що обмежує повноваження територіальних громад [15].

Кожна з країн Європи обирає певний шлях реформування АТУ: добровільний шлях об'єднання АТО, примусовий або добровільно-примусовий. Проаналізувавши вище зазначені механізми формування територіальних громад, можемо зробити висновок, що кожен з цих шляхів є дієвим. Досвід реформ країн Європи є достатньо важливим для нашої держави, але вона не повинна механістично його використовувати. В умовах глобалізації економіки різні форми участі в господарській діяльності повинні вписуватися в рамки державної та регіональної політики і не повинні порушувати принципи реформування АТУ.

### Список літератури

- 1 Алфьоров, С.В. Особливості устрою функціонування територіальних громад країн-членів ЄС / С.В. Алфьоров ДВНЗ “Українська академія банківської справи НБУ”. Зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 37. – С. 181
- 2 Безуглий, О. В. Світовий досвід організації сталого розвитку територіальної громади / О. В. Безуглий // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2006. – Вип. 3 (15). – С. 153–158.
- 3 Безуглий, О. В. Територіальна громада в Україні: напрями та чинники сталого розвитку: автореф. дис. канд. держ. упр. : спец. 25.00.04 “Міське самоврядування” / О. В. Безуглий. – Х., 2009. – 17 с.
- 4 Дрейфюс, Б. Довідник територіальних громад / Бернар Дрейфюс ; пер. з франц. мови за виданням *Vademecum des collectivités locales et territoriales. Réforme de la TP*. 9e édition. 06.2010.
- 5 Дюран, В.Э. Местные органы власти во Франции / В.Э. Дюран. – М., 2001. – 211 с.
- 6 Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
- 7 Залуцький, І.Р. Основи сталого розвитку територіальної громади : [навчальний посібник] / І. Р. Залуцький, Р. Л. Брусак, Б. М. Шевчук та ін. – К. : НАДУ, 2008.
- 8 Клувер, В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Европейский Союз, США, Япония, Индия : учеб. пособие / Волтерс Клувер. – [Б. м.], 2003. – 594 с.
- 9 Лелеченко, А.П. Зарубіжний досвід організації функціонування місцевого самоврядування: імплементація в Україні / А.П. Лелеченко Державне управління: удосконалення та розвиток. – Д.: Вид-во Дніпропетровського держ. аграрно-економічного ун-ту, 2011. – Вип. 3. – Режим доступу: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=266>
- 10 Матвієнко, А.С. Об'єднання територіальних громад: досвід Фінляндії та Латвії. / А.С. Матвієнко Держава і право: зб. наук. пр. юрид. і політ. науки. – Вип. № 59. – К. : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2013. – 600 с.
- 11 Павлюк, А. П. Територіальна громада як базова ланка адміністративно-територіального устрою України: проблеми та перспективи реформування / А.П. Павлюк. – К. : НІСД, 2016. – 61 с.

12 Пилипенко, І.О. Центро-периферійна організація суспільства та адміністративно-територіальна реформа / І.О. Пилипенко Економічна та соціальна географія: Наук. зб. / [Ред. колегія Я.Б. Олійник (відп. ред) та ін.] – 2015. – Вип. 3 (73). – С. 44.

13 Пустовойт, Л.А. Система державного управління Республіки Франція: досвід для України / уклад. Л.А. Пустовойт ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : Національна академія державного управління при Президентові України, 2010. – 56 с.

14 Тітенко, З.В. Суспільно-географічні аспекти адміністративно-територіального устрою обласного регіону (на прикладі Одеської області) [Текст] : автореф. дис. канд. геогр. наук: 11.00.02 / З.В. Тітенко // Одеський національний ун-т ім. І.І. Мечникова. – О., 2007. – 20 с.

15 Топчієв, О.Г. Регіоналістика: географічні основи регіонального розвитку і регіональної політики. Навч. посіб. / О.Г. Топчієв, Д.С. Мальчикова, В.В. Яворська. – Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2015. – 372 с.

16 Шиманке, Д. Проектний документ № 12. Система місцевого самоврядування та її реформи. Досвід деяких європейських країн (Данія, Німеччина, Англія, Франція та Швеція) / Д. Шиманке. – К., 2008. – 28 с.

*H.YU. NAPADOVSKA*

### ***INTERNATIONAL EXPERIENCE OF FORMATION AND SPATIAL ORGANIZING OF TERRITORIAL COMMUNITIES***

*The article deals with foreign approaches of formation and association of communities, including those of European countries as Germany, France, Poland, Finland and Latvia. Analyzed the methodologies and approaches to the territorial reform of grassroots administrative units, which can be used in the formation of communities in Ukraine.*