

5. Постанова Верховної Ради України «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади [законопроект]» від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіц. веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656-19>. – Назва з екрана.

6. Про результати виборів депутатів Луцької міської ради у багатомандатному виборчому окрузі : протокол Луцької міської виборчої комісії Волинської області // Луцький замок. – 2015. – 5 листопада. – С. 10.

7. Татаренко Т. Баланс інтересів як умова територіально-політичного розвитку українського простору / Т. Татаренко // Політичний менеджмент. – 2010. – № 3. – С. 3-18.

8. Хто пройшов до Волинської обласної ради // Волинь-нова. – 2015. – 3 листопада. – С. 4.

*Наумкіна Світлана Михайлівна, д. політ. н., професор,  
ДЗ «Південноукраїнський національний педагогічний університет імені  
К. Д. Ушинського» (Одеса)*

*Маслов Юрій Костянтинович, д. політ. н., професор,  
Одеський національний університет імені І. І. Мечникова*

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНЕ РЕФОРМУВАННЯ ЯК ЦЕНТРАЛЬНА ІДЕЯ КОНЦЕПЦІЇ «НОВОГО РЕГІОНАЛІЗМУ».**

У 80-ті роки минулого століття в Європі почалася нова хвиля адміністративно-територіального реформування, яка отримує назву «новий регіоналізм» та спрямовується на зміну структури територіальної політики. Традиційно регіони виконували функції політико-адміністративної опори держави, були інструментом реалізації політики центральних органів виконавчої влади, отримуючи взаємін захист та субсидії зі сторони центру. Новий регіоналізм змінює функції регіонів, перетворюючи їх в самостійних учасників міжнародних відносин.

Основними факторами, які спричинили появу нового регіоналізму і призвели до переосмислення ролі регіонів, на думку М. Новікова та О. Гайко, можна вважати збільшення мобільності капіталу і зростання регіональної ідентичності. Вплив транснаціональних корпорацій і зростання мобільності капіталу призвели до зниження ефективності господарського управління і адміністрування державними органами на місцях [1].

Окрім підвищення рівня мобільності капіталу відбулося зростання значення регіональної ідентичності, яке відбувалося як на базі традиційної культурної відмінності регіону (Каталонія, Країна Басків, Уельс), так і через утворення нової, раніше не існуючої, регіональної ідентичності (Паданія на півночі Італії).

Таким чином, центральною ідеєю нового регіоналізму є перетворення регіонів в головних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм

розвитку, інфраструктурних проектів, програм в сфері охорони здоров'я, освіти і культури, що забезпечується шляхом надання регіонам широких повноважень.

При утворенні регіону не завжди вдається поєднати два важливі чинники – економічний і культурний, оскільки регіони переважно формуються, виходячи з економічної доцільності, об'єднуючи території з подібною господарською структурою, яка може не збігатися з культурною чи етнічною особливістю певної території; відповідно певна лінгвістична, етнічна чи культурна група може бути розділена між декількома регіонами, чи навпаки – в рамках єдиного регіону можуть існувати декілька груп з різними культурними особливостями.

Загальним поштовхом до адміністративних реформ у багатьох країнах світу у 80–90-х роках ХХ ст. були комплексні суспільні кризи, зростаючий обсяг публічного сектору, нестійкість економічного та соціального розвитку, інтернаціоналізація та глобалізація процесів розвитку, втрата довіри населення до держави і влади, перехід до нових цінностей у культурі та способі життя. Саме ці причини були головними у процесі здійснення адміністративно-територіальних реформ.

Новітня хвиля перетворень охопила Європу з початком ХХІ століття. Основними напрямками її виступають оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм та демократизація. Адміністративно-територіальна реформа не є самоціллю, а виступає, як правило, одним з етапів комплексного удосконалення територіальної організації влади. Вона покликана закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і компетенції між органами публічної влади, оновлення організаційної моделі територіального управління, а також удосконалення міжбюджетних відносин. Не випадково масштабні перетворення ХХІ ст. одержали назву «управлінської революції» [Див. : 2, с. 311–315].

Адміністративно-територіальні реформи в пострадянських країнах, на думку С. Нагорного, хоча й відбувалися в контексті західноєвропейських адміністративно-територіальних реформ, які мали місце в 50-х роках в країнах Європейського Союзу, мали все ж таки певні відмінності, а саме – це були фундаментальні, навіть у чомусь революційні зміни. Фактично вони слугували легітимізації нової влади та демонстрували реальні зміни практики управління державою» [3, с. 24].

Для уніфікації всіх територіальних утворень та формування єдиних стандартів регіональної політики в усіх країнах, що входять до складу ЄС або прагнуть до приєднання до нього, Рада Європи розробила спеціальні вимоги до регіонів, які містяться в «Номенклатурі територіальних одиниць для статистичних цілей», або єдина система класифікації NUTS – Nomenclature of Territorial Units for Statistical Purposes (прийнято у 1998 р.).

В країнах ЄС, рівні NUTS відповідають чисельності населення в адміністративно-територіальних одиницях: NUTS I – від 3 000 000 до 7 000 000; NUTS II – від 800 000 до 3 000 000; NUTS III – від 150 00 до 800 000. Нижче NUTS III розташовані «місцеві адміністративні одиниці» (Local

Administrative Units – LAU), що підпадають під місцеве регулювання та контроль.

Відповідно до проекту «Agenda – 2000» (у відповідності з яким здійснювалась реалізація регіональної політики ЄС за період 2000–2006 рр.) регіони ЄС були приведені у відповідність до системи NUTS, що дозволило систематизувати розвиток всіх регіонів країн Європейського Союзу, представити їх чітку ієрархію :

– NUTS I (найбільша одиниця розподілу, уся держава – Landy (D). Це землі Німеччини, Бельгія, Данія, Швеція, Ірландія, а також Уельс та Шотландія у Великій Британії; території просторового планування ZEAN у Франції та інші регіони (78 одиниць);

– NUTS II (слабше розвинуті та малозаселені регіони) – автономні регіони в Іспанії та Франції, включаючи її заморські території, провінції в Бельгії та Данії, італійські регіони, австрійські Länder, німецькі «Regierungsbezirke (D)», воєводства у Польщі (16), первинні адміністративні субрегіони у землях тощо (210 одиниць);

– NUTS III (території з промисловістю, що занепадає) – це первинні локальні формування (Departamenty (F), які умовно відповідають «старопромисловим» та «сільським районам» в Україні, об'єднані між собою по дві – три невеликі територіальні одиниці (1093 одиниць).

Окремі країни ЄС зберегли й дрібніші формування : Велика Британія – County (UK), Польща – повіти (373) – рівень NUTS 4; та рівень NUTS 5 – Gemeinden (D) – Німеччина, Польща – гміни (2483) [4].

Будь-яка країна, що збирається увійти до ЄС, має провести реформу адміністративно-регіонального устрою з чіткою ідентифікацією рівнів NUTS.

Оскільки для багатьох європейських держав, які мали на меті децентралізацію чи автономізацію громад, характерною була відсутність у місцевих органів влади достатньої територіальної, демографічної і матеріальної бази для надання належного рівня публічних послуг і утримання сучасних громад – численні реформи публічної адміністрації в таких країнах розпочиналися з укрупнення адміністративно-територіальних одиниць, створення різноманітних регіональних форм управління.

Зарубіжний досвід свідчить, що в основу визначення критеріїв укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць покладаються: – територія і чисельність населення; – функції (завдання, компетенція), що виконуються органами влади різного територіального рівня; – ступінь політичної та фінансової автономії територіальних органів; – механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектора) [5].

Всі вказані параметри взаємозалежні. Так, у країнах з великою територією і чисельністю населення держава змушена миритися з відносно великою кількістю низових територіальних одиниць, а також вводити один або декілька проміжних рівнів територіальної організації публічної влади. Відповідно, на низовий рівень управління у таких країнах може бути

перерозподілено менше функцій, адже частина з них закріплюється за органами регіонального, проміжного рівня. Одночасно велика кількість адміністративно-територіальних одиниць, а також рівнів адміністративно-територіального устрою, з одного боку, ускладнює організацію міжбюджетних відносин, контрольної діяльності з боку державних органів, а з іншого, – обмежує можливості розвитку місцевого самоврядування.

У Польщі та Чехії досягнення цих цілей відбувалося шляхом проведення деконцентрації й адміністративної децентралізації влади та регіоналізації територіального устрою держав. Кінцевою метою реформи було створення більш ефективних, прозорих і гнучких політичних інститутів, чутливих до потреб громадян і здатних забезпечити розвиток громадянської активності.

З метою побудови принципово нової системи влади у Польщі була розгорнута широкомасштабна адміністративна реформа. Одним із питань, що потребувало вирішення у її ході, було вдосконалення адміністративно-територіального устрою, що був «штучно» (без урахування національних та історичних особливостей) запроваджений у 1975 році виключно з політичних міркувань. Цей устрій передбачив утворення численних малих і слабких воєводств, представлених спеціальними адміністраціями, та мав на меті створити централізовану вертикальну систему управління державою. Однак цей розподіл порушив історично сформовану структуру воєводств, повітів, громад, а відтак не був до кінця сприйнятий суспільством. У той же час проведені у Польщі реформи надали можливість сформувати цілісну систему публічної адміністрації, засновану на широкій децентралізації. Так, усі три рівні адміністративно-територіального устрою держави представлені органами територіального самоврядування: гміни і повіти – органами місцевого самоврядування, воєводства – органами регіонального самоврядування.

Укрупнення воєводств мало на меті створити великі регіони, які могли би конкурувати з європейськими регіонами інших держав після вступу Польщі до ЄС, а також ефективно використовувати фінанси. Окрім того, новоутворені воєводства мали відповідати класифікації NUTS Європейського союзу.

Розпочата в 90-х роках ХХ ст. адміністративно-територіальна реформа в Польщі вважається найбільш вдалою серед всіх аналогічних реформ в регіоні. Однак, вона не є завершеною. Потрібні наступні кроки, перш за все, пов'язані із вдосконаленням інституту місцевого самоврядування та ліквідацією диспропорцій соціально-економічного характеру між новоутвореними регіонами. Загалом тенденція щодо наявності диспропорцій між регіонами держави є нагальною проблемою більшості сучасних європейських країн. За висновками порівняльного аналізу всіх країн ЄС щодо таких показників як економічний потенціал регіонів найкращий рівень регіональної єдності спостерігається в Словенії, а найбільший розрив між регіонами – у Словаччині та в Чехії [Див. : 6].

Підсумовуючи досвід проведення адміністративно-територіальних реформ в країнах Центральної та Східної Європи, варто звернути увагу на те, що реформи були предметом консенсусу переважної більшості політичних сил

в цих країнах, адже будь-які реформи приречені на поразку без політичної волі, вчасно підготовленої законодавчої бази, наявності координаційної структури, підтримки громадськості, а також відповідного механізму управління реформою.

Протягом усього періоду проведення реформ в країнах регіону мали місце конфлікти між регіонами і центром, однак саме реформування адміністративно-територіального устрою спростило систему державного управління територіями, упорядкувало взаємовідносини органів влади різних ієрархічних рівнів.

Певні ланки регіональної адміністрації в країнах регіону склалися історично, у Польщі – це воєводства, Угорщині – графства, Чехії – райони, якими найчастіше управляли представники місцевої знаті. Найбільші суперечки точилися й тривають зараз навколо управління ланкою районів (Чехія), країв (Словаччина), воєводств (Польща), графств (Угорщина).

Досвід проведення адміністративно-територіальних реформ в країнах Центральної та Східної Європи переконує нас в тому, що процес реформування є тривалим, охоплює різні напрямки державної діяльності та супроводжується формуванням нової нормативно-правової бази державного і муніципального управління на всіх рівнях влади на засадах єдиної законодавчої ідеології.

Метою реформ, незалежно від того, чи відбувається вона в державах з розвинутою демократією, чи в тих, що недавно встали на цей шлях, повинно бути підвищення ефективності надання послуг населенню шляхом передачі частини повноважень від органів державної влади до місцевого самоврядування.

Реформа може відбуватися як за ініціативою державної влади («згори»), так і з місцевих громад («знизу»). Досвід країн Центральної та Східної Європи свідчить, що більш успішно реформи здійснюються в другому випадку. Існує багато форм проведення реформ, елементи яких можуть бути використані лише з урахуванням можливостей, культурних традицій, регіональних особливостей кожної країни.

Ще одним висновком, щодо досвіду країн Центральної та Східної Європи в адміністративно-територіальних реформах, на думку Г. В. Музиченко, є переконання в тому, що реформа має здійснюватися заради реформи, а не в ім'я вступу до ЄС. Цей процес є складним і потребує поміркованого підходу. Розроблення нового законодавства має передувати практичним крокам, адміністративна реформа – реформі територіального поділу, а будь-які дії мають здійснюватися лише тоді, коли будуть зрозумілими та прийнятними для більшості населення [7].

Разом з тим національним урядам слід бути обережними при розширенні прав регіонів на наднаціональному рівні. Попри те, що ідея регіоналізації несе значний позитивний імпульс, слід одночасно погодитися з тим, що політика розширення повноважень регіонів має бути еволюційною, а не революційною за своєю сутністю. Суттєве розширення прав регіонів на наднаціональному

рівні може мати як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі неоднозначні наслідки.

Підсумовуючи дослідження досвіду адміністративно-територіальних реформ, що мали місце в країнах Центральної та Східної Європи в кінці 1990-х років і до тепер, можемо зробити наступні висновки:

Відтак, адміністративно-територіальні реформи в країнах регіону відбувалися в контексті розпочатих в західноєвропейських державах реформах місцевих влад, що мали на меті децентралізацію влади, посилення ролі регіонів в управлінні державою та підвищення якості надання громадських послуг місцевому населенню, що в сукупності вміщувалося в концепцію нового європейського регіоналізму.

### **Список використаних джерел**

1. Новіков М. «Європейський досвід» адміністративно-територіального реформування: політичний аспект [Електронний ресурс] / М. Новіков, О. Гайко. – Режим доступу :

<http://www.niss.gov.ua/articles/844/>

2. Музиченко Г. В. Концептуалізація державної політики країн пострадянського простору в умовах глобалізаційних змін : Монографія / Г. В. Музиченко. – Одеса : Друкарський дім, 2012. – 394 с.

3. Нагорний С. Адміністративно-територіальна реформа в країнах Вишеградської групи: висновки для України / С. Нагорний // Зовнішні справи. – 2011. – № 5-6. – С. 24-27.

4. Біла С. Інституційне забезпечення державної регіональної політики (досвід країн ЄС) [Електронний ресурс] / С. Біла. – Режим доступу :

<http://old.niss.gov.ua/Monitor/mart2009/31.htm>

5. Бодрова І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою [Електронний ресурс] / І. І. Бодрова. – Режим доступу :

<http://cau.in.ua/ua/activities/analytics/id/jevropejskij-dosvid-udoskonalennja-administrativno-teritorialnog-481/>

6. Ярошенко І. В. Аналіз соціально-економічного розвитку проблемних регіонів країн Європейського Союзу/ І. В. Ярошенко // Проблеми економіки. – 2014. – № 3. – С. 45-53.

7. Музыченко А. В. Современное звучание концепции устойчивого развития: саммит РИО+20 и Украина / А. В. Музыченко // Материалы круглого стола на тему «Экономика устойчивого развития в странах СНГ» 12-16 сентября 2012 г. – Одесса : ОНЕУ, 2012. – С. 93–104.