

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПРОВЕДЕННЯ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ У ЄВРОПЕЙСЬКИХ ДЕРЖАВАХ

CERTAIN ASPECTS OF MUNICIPAL REFORM IN EUROPEAN COUNTRIES

Панчишин Р.І., к.ю.н., доцент, доцент кафедри міжнародного права
та галузевих правових дисциплін

Київського університету права Національної академії наук України

У цій науковій статті ми дослідили особливості проведення муніципальної реформи у деяких європейських державах, зокрема Бельгії, Великобританії, Польщі та Франції, оскільки таке дослідження може допомогти нам визначити оптимальні шляхи в контексті вирішення завдань успішного завершення реформи децентралізації в Україні. Визначено, що починаючи з 1928 року Уряд Бельгії прийняв курс на реформування, метою якого стало укрупнення територіальних громад за рахунок об'єднання відповідних територіальних громад. Установлено, що у Великобританії, розв'язуючи дилему, пов'язану з розміром територіальної одиниці, перевага була віддана формуванню самостійних органів місцевого самоврядування, здатних надати якісні адміністративні послуги громадянам, вирішувати інші питання місцевого значення. В результаті, територіальні громади в Великобританії наділені широким колом повноважень у різних сферах суспільного життя, хоча слід вказати на різницю територіального устрою в Англії, Ірландії, Уельсі і Шотландії. Наділення органів місцевого самоврядування в Польщі широкими повноваженнями і передача їм основних функцій місцевого значення супроводжувалося процесом створення об'єднаних територіальних громад, заснованих на об'єднанні ресурсів та земель. Уряд Польщі провів заходи, що додатково посприяли добровільному об'єднанню громад, а саме: оптимізація адміністративно-територіального устрою держави та створення сприятливих фінансових умов (початкова фінансова підтримка муніципальної реформи, яка сприяла активному процесу добровільного об'єднання громад). Визначено, що муніципальна політика Франції заснована на демократичних засадах, відповідно до яких розмір і чисельність населення адміністративно-територіальних одиниць можуть значно відрізнятися один від одного. Однак, повноваженнями в окремих питаннях місцевого самоврядування наділені лише ті громади, які мають можливість і здатні самостійно нести відповідальність (реалізувати) прийняті ними рішення.

Ключові слова: міське самоврядування, адміністративно-територіальний устрій, об'єднана територіальна громада, муніципальна реформа, Бельгія, Великобританія, Польща, Франція.

In this scientific article, we investigated the specifics of municipal reform in some European states, in particular Belgium, Great Britain, Poland, and France, because such a study can help us determine the optimal ways in the context of solving the tasks of successfully completing the decentralization reform in Ukraine. It was determined that starting from 1928, the Government of Belgium adopted a course of reform, the goal of which was the consolidation of territorial communities at the expense of the unification of the respective territorial communities. It was established that in Great Britain, when solving the dilemma related to the size of the territorial unit, preference was given to the formation of independent local self-government bodies capable of providing high-quality administrative services to citizens and solving other issues of local importance. As a result, territorial communities in Great Britain are endowed with a wide range of powers in various spheres of public life, although it should be pointed out the difference of territorial organization in England, Ireland, Wales and Scotland. The granting of local self-government bodies in Poland with broad powers and the transfer of the main functions of local importance to them was accompanied by the process of creating united territorial communities based on the pooling of resources and land. The Polish government took measures that further contributed to the voluntary unification of communities, namely: optimization of the administrative-territorial structure of the state and creation of favorable financial conditions (initial financial support of the municipal reform, which contributed to the active process of voluntary unification of communities). It was determined that French municipal policy is based on democratic principles, according to which the size and population of administrative-territorial units can differ significantly from each other. However, only those communities that have the opportunity and are capable of independently bearing responsibility (implementing the decisions they have made) are empowered in certain issues of local self-government.

Key words: local self-government, administrative-territorial system, united territorial community, municipal reform, Belgium, United Kingdom, Poland, France.

Стан дослідження. Окремі дослідження щодо цієї теми здійснила Н. В. Бочарова, яка сфокусувалась на співпраці України з Радою Європи щодо розвитку і реформування системи місцевого самоврядування [1, с. 43]. Автори колективної монографії «Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти» дослідили міжнародні аспекти упровадження децентралізації публічної влади [2]. Л. О. Нікітенко вивчив досвід європейського держав у контексті децентралізаційних реформ [3, с. 52].

У зв'язку з цим **метою** цього дослідження є визначення особливостей проведення муніципальної реформи у європейських державах, зокрема Бельгії, Великобританії, Польщі та Франції.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи досвід зарубіжних країн, не можна оминати увагою досвід європейських країн з огляду на, що в більшості з них муніципальна реформа успішно реалізована. Відтак, дослідження досвіду таких держав має найбільш важливе значення в контексті вирішення завдань успішного завершення реформи децентралізації в Україні. При цьому, досліджуючи досвід здійснення муніципальної реформи в деяких європейських країнах, слід відзначити ряд характерних

особливостей, що визначають якусь схожість і спільність цілей такої реформи.

Як справедливо зазначає з цього приводу Ю. К. Маслов, муніципальна реформа істотно вплинула на зміст ряду ключових законів про міське самоврядування, відповідних положень конституцій країн Центральної та Східної Європи. При цьому вчений акцентує увагу на тому, що доктринальні засади побудови інституту місцевого самоврядування та здійснення муніципальної реформи включають три можливі моделі місцевої влади, які стали результатом політико-правової думки: державна, громадянська теорії і теорія муніципального дуалізму [4, с. 23].

Причому, саме громадянська модель, згідно з якою первинним суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада, наділена реальною публічною владою на місцевому рівні, тобто можливістю і здатністю самостійно вирішувати всі питання місцевого значення, лягла в основу сучасної системи місцевого самоврядування в більшості держав Європи. Дана модель місцевого самоврядування так само визначена Конституцією України. У зв'язку з цим, визначаючи шляхи підвищення ефективності проведення муніципальної реформи в Україні, необхідно звернутися до вивчення досвіду таких європейських держав.

Так, у Бельгії, яка є відносно молодим європейською державою, спочатку налічувалося 2498 муніципалітетів. У наступні десятиліття це число зросло до 2675 року в 1928 році. З цього моменту (тоді національний уряд прийняв курс на реформування, спрямоване на збільшення масштабу територіальних громад, головним чином, за рахунок об'єднання територіальних громад (первинних суб'єктів місцевого самоврядування). Знадобилося кілька ініціатив для збільшення масштабу місцевих органів влади, але вони були нівельовані під час Другої світової війни. Новий виток реформи перезапущений в 1961 року з прийняттям закону, який передбачав процедуру плавного злиття муніципалітетів. Цей закон був виконаний до 1971 року і призвела до зменшення загальної кількості бельгійських муніципалітетів до 304 одиниць [5].

У сучасній історії Бельгії, муніципальна реформа здійснюється на підставі пакту про внутрішню стабільність на період 2015-2018 рр. Цей документ регулює всі основні рівні управління, включаючи місцеві органи влади. Співпраця в фінансовій сфері між органами влади різного рівня здійснюється на підставі Угоди про співпрацю від 13 грудня 2013 року. Згідно з цією угодою регіони і громади можуть брати кредити для покриття поточних і капітальних витрат. Вони уповноважені випускати боргові цінні папери на фінансові ринки, хоча ці операції і вимагають дозволу від федерального міністра фінансів. Муніципалітети та провінції можуть брати кредити, але тільки фінансувати інвестиційні проекти [6].

Слід зазначити, що наділення органів місцевого самоврядування повноваженнями самостійного випуску боргових цінних паперів, які можуть перебувати у вільному обігу на фінансових ринках, мало неоднозначні наслідки. Так, з одного боку, муніципалітети отримали відносну свободу в сфері здійснення місцевого самоврядування. Однак, в той же час, це призвело до суттєвого зростання місцевого боргу країни. Наприклад, регіональний борг в Бельгії становить 70% загального боргу країни. Він складається з 38% облігацій та 62% кредитів [7].

Таким чином, особливістю бельгійської муніципальної реформи стало те, що її основною спрямованістю є забезпечення більшої гнучкості співробітництва, зміцнення позицій органів місцевого самоврядування та їх ролі в здійсненні демократичного контролю. У Бельгії реформа децентралізації представлена як економічна, так і політична перспективи, націлені на велику внутрішньо-локальну автономію і участь, а також забезпечення більшої кількості інструментів для місцевих органів влади, щоб реагувати на місцеві потреби громадян, створення можливості для самостійного опрацювання регіональної політики [5].

У Великобританії з самого початку проведення муніципальної реформи громадськість з великою обережністю поставилася до ідеї об'єднання територіальних громад, оскільки це пов'язано з необхідністю вирішення дилеми, що полягає в тому, що чим менше територіальна одиниця, тим ближче знаходяться послуги для кожного окремого громадянина, великим є його вплив на прийняття відповідних рішень. І навпаки, чим більше адміністративна одиниця, тим менше важить голос окремого громадянина в прийнятті рішень [7, с. 211].

Однак, при вирішенні вищевказаної дилеми, перевага була віддана формуванню самостійних органів місцевого самоврядування, здатних надати якісні адміністративні послуги громадянам, вирішуючи інші питання місцевого значення. В результаті, територіальні громади в Великобританії наділені широким колом повноважень у різних сферах суспільного життя, хоча слід вказати на різницю територіального устрою в Англії, Ірландії, Уельсі і Шотландії [8, с. 48-49].

При цьому основними особливостями організації місцевого самоврядування в Великобританії є: 1) високий

рівень автономії місцевого самоврядування, виборність і контроль з боку населення; 2) відсутність на місцях спеціальних державних уповноважених, на яких покладено функцію контролю над органами місцевого самоврядування; 3) відсутність місцевих адміністрацій (органів державної влади на місцях) [9].

Результатом проведення реформи децентралізації у Польщі стало чітке розмежування функцій і повноважень між державною та місцевою владою. Так, основними цілями польського уряду стали зовнішня політика, національна безпека і оборона, розробка стратегічних напрямків розвитку держави. Перед місцевою владою було поставлено завдання управління власними справами, зокрема: економічний розвиток регіонів, розпорядження бюджетними коштами та майном територіальної громади, ведення самостійного фінансового господарства, а також наближення системи надання послуг до населення. Отже, на сьогоднішній день основні повноваження і фінансові ресурси в Польщі знаходяться на рівні територіальних громад [9].

Наділення органів місцевого самоврядування широкими повноваженнями і передача їм основних функцій місцевого значення супроводжувалося процесом створення об'єднаних територіальних громад, заснованих на об'єднанні ресурсів та земель.

Слід зазначити, що заходи, які були здійснені урядом Польщі в напрямку децентралізації, сприяли зростанню державних інвестицій, розвитку малого бізнесу та громадянського суспільства на рівні адміністративно-територіальних одиниць, що, в свою чергу, позитивно вплинуло на умови життя для членів територіальних громад і призвело до істотного поліпшення [9].

Серед таких заходів слід виділити: об'єднання територіальних громад, оптимізація адміністративно-територіального устрою країни, створення сприятливих фінансових умов (початкова фінансова підтримка муніципальної реформи, яка сприяла активному процесу добровільного об'єднання громад) і ін.

Муніципальна політика Франції заснована на демократичних засадах, відповідно до яких розмір і чисельність населення адміністративно-територіальних одиниць можуть значно відрізнятися один від одного. Однак, повноваженнями в окремих питаннях місцевого самоврядування наділені лише ті громади, які мають можливість і здатні самостійно нести відповідальність (реалізувати) прийняті ними рішення.

Так, французька комуна може бути містом з населенням 2,2 мільйона чоловік, таким як Париж, містом з населенням 10000 чоловік або просто селом на 10 осіб. Комуни, як правило, засновані на раніше існуючих селах і сприяють місцевому самоврядуванню. За винятком муніципальних округів його найбільших міст, таких як Париж, Ліон або Марсель, комуни є найнижчим рівнем адміністративного поділу у Франції і управляються виборними посадовими особами (мер і муніципальна рада) з великими автономними повноваженнями реалізувати національну і місцеву політику [10].

При цьому в більшості випадків для здійснення функцій місцевого самоврядування більш дрібні територіальні громади створюють об'єднання (союзи) з іншими громадами.

Безпосередньо можна виділити два типи таких об'єднань:

1) ті, які не наділені фінансовою владою і є найбільш вільною формою міжобщинний об'єднання. В основному до цієї категорії відносяться традиційні синдикати комун. Комуни вносять фінансовий вклад в синдикат, але синдикат може повністю звільнити від свої власні податки. Комуни можуть вийти зі складу синдикату в будь-який час. Синдикати можуть бути створені для певної мети (найчастіше управління відходами та розподілення води / енергії)

або мати справу з декількома одночасними питання. Ці структури в даний час знаходяться в занепаді;

2) об'єднання, наділені фіскальною владою, які в свою чергу розрізняються залежно від обсягу фіскальних повноважень:

а) спільнота комун (Communauté de Communes), орієнтоване переважно на сільські комуни;

б) співтовариство агломерації (Communauté d'Agglomération), орієнтоване на великі і середні міста і їх передмістя;

в) міська громада (Communauté Urbaine), орієнтована на великі міста та їх передмістя [10, с. 12-13].

Висновки. За наслідками здійснення муніципально-правової реформи у досліджених нами державах було організовано ефективну систему місцевого самоврядування, яка ґрунтується на демократичних принципах

повсюдності та децентралізації. До позитивних аспектів проведення муніципальної реформи в деяких європейських державах можна віднести: 1) оптимізацію адміністративно-територіального устрою держави, яка передбачає зміну існуючих адміністративно-територіальних одиниць залежно від чисельності населення, ресурсного потенціалу тощо; 2) надання державної фінансової підтримки лише на початкових етапах реформування.

Подальші дослідження у цій сфері можуть передбачати застосування різних рівнів порівняння: макрота мікропорівняння, діахронного та синхронного порівняння [11, с. 289]. Це дозволить порівняти проведення муніципальних реформ у різний період часу та дозволить визначити особливості проведення муніципальних реформ у європейських державах: від початкового задуму до фактичної реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бочарова Н. В., Палєєва Ю. С., Тодорошко Т. А. Роль Ради Європи в методологічному забезпеченні муніципальної реформи в Україні. *Нове українське право*. Спецвипуск. Т. 1. С. 43-48.
2. Упровадження децентралізації публічної влади в Україні: національний і міжнародний аспекти / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. М.В. Савчина. Ужгород: TIMPANI, 2015. 216 с. URL: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/6146/1/Decentralization_%20Savchyn%28Ed.%29.pdf.
3. Нікітенко Л. О. Європейський досвід децентралізаційних реформ і його значення для України. *Правові новели*. 2020. № 10. С. 52-59.
4. Маслов Ю. К. Реформування місцевого самоврядування в системі публічної влади країн Європейського Союзу. *S.P.A.C.E.* 2016. № 1/2016. С. 22-26.
5. De Peuter B., Pattyn V., Wayenberg E. Territorial reform of local government and alternative strategies: a comparative inquiry into evaluation criteria underpinning decisions and debate in Belgium. ECPR General Conference, 2009. URL: https://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO01060084_depeuter_pattyn_2009_ECPR_territorial%20reform.pdf.
6. Belgium: Federal country. Basic socio-economic indicators. 2017. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Belgium.pdf>.
7. Толкованов В. В. Реалізація реформ місцевого самоврядування в Європейських країнах: досвід для України. *Теоретичні та прикладні питання державотворення*. 2014. Вип. 14. С. 209-19.
8. Панчишин Р. І. Зарубіжний досвід об'єднання територіальної громади. Науково-практична конференція. Одеська школа права. 29-30 грудня 2017 року, Одеса. С. 47-50.
9. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ: за матеріалами Миколаївського національного університету ім. В. О. Сухомлинського. 2016. URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyi-dialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform>.
10. The French Experience of Decentralization. 2017. URL: <https://www.arricod.fr/wp-content/uploads/The-French-Experience-of-Decentralization.pdf>.
11. Пішта В. І. Методологія порівняльного медичного права: базовий аспект. *Аналітично-порівняльне правознавство*. 2022. № 5. С. 287-290.