



ТЕРИТОРІАЛЬНЕ УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Можливі варіанти реалізації реформи з врахуванням європейського досвіду

Основні моменти

1. Окрім міст обласного підпорядкування місцеве самоврядування в Україні складається із 30 000 міст, містечок, сіл та селищ, розміри яких сильно варіюють. Подібна фрагментація має два практичні результати:
 - 1) більшість цих громад є занадто малими і/або бідними для самостійного управління та фінансування місцевих державних послуг; та
 - 2) такі заклади як школи, лікарні або заклади соціальної сфери зазвичай обслуговують більш широкий ареал, ніж місто чи село, в якому вони розміщені; тобто по відношенню до такої громади буде нечесно і неможливо нести повні витрати зі свого власного бюджету.
2. В результаті багато місцевих державних послуг виконуються та фінансуються на рівні району. Район, тим не менш, є гібридним утворенням виборної ради та виконавчих органів, що знаходяться під контролем місцевої державної адміністрації. Традиційно район сприймався як орган державної влади, а не як одиниця місцевого самоврядування.
3. Сьогоднішні дебати стосовно адміністративно-територіальної реформи відображені у Концепції державної регіональної політики, що вміщує цілий спектр питань, включаючи:
 - 1) укрупнення територіальних громад для формування більших та дієздатніших одиниць;
 - 2) перетворення районів на одиниці чистого місцевого самоврядування шляхом надання місцевим радам повного контролю над виконанням завдань, пов'язаних з їх компетенцією.
4. Метою даного документу не є пропонувати в якому напрямку має рухатись реформа в Україні, а описати можливі варіанти, що впливають із європейського досвіду. Особлива увага сконцентрована на досвіді країн Центральної Європи, які почали реформу системи державного управління з часів політичної революції 1989 року.

Рівні та розміри: центрально- та східноєвропейський контекст

5. Реформи місцевого самоврядування у посткомуністичних державах у 90-х роках мають 2 спільні характеристики:
 - повага права окремих громад формувати низові одиниці місцевого самоврядування;
 - підозра до вищих ланок місцевої адміністрації та дебати стосовно їх майбутнього.
6. Ці моменти лежать в основі реакції влади на норми комуністичного періоду. Останній характеризувався принципом єдності державної власності та адміністрації, а концепція місцевої автономії не визнавалася. Не дивлячись на те, що

комуністична ієрархія “національних комітетів” включала певну практику делегування обмеженої кількості місцевого представництва рівням району, міста та села, воля партійної ієрархії завжди домінувала в якості останнього засобу. Більш того, історично сформовані кордони часто ігнорувались при примусовому укрупненні населених пунктів.

Низовий рівень

7. Реорганізація в країнах Центральної Європи у 90-х роках базувалась на визнанні принципів місцевої автономії та відновленні історичних прав та громад. Закони Чехії, Угорщини, Словаччини, наприклад, дають досить велику свободу будь-якому населеному пункту оголосити себе самоврядним. У 1990 році кількість муніципалітетів Угорщини збільшилась вдвоє. В Словаччині та Чехії процес поділу продовжувався і надалі. Одне з сіл Чехії із населенням 9 чоловік оголосило себе самоврядним, тепер кількість його мешканців внаслідок смертності зменшилася до 7 чоловік.
8. Однак в Болгарії, Румунії та Польщі маленькі села залишались згрупованими із більшими населеними пунктами в єдині муніципальні одиниці. В Болгарії підпорядковані селища можуть обирати мера, але їм бракує виборних рад та окремого самоврядного статусу.
9. Відмінності у розмірах та кількості низових самоврядних адміністративних одиниць місцевої влади викладені таблиці 1.

Низовий рівень місцевого самоврядування

Таблиця 1

Країна	К-ть муніципалітетів	Середня к-ть населення	Муніципалітети із населенням до 1000 чол., %
Болгарія	280	30 258	-
Республіка Чехія	6 196	1 666	80
Угорщина	3 149	3 338	54
Польща	2 459	15 623	-
Румунія	2 996	7 613	-
Словаччина	2 853	1 845	69

Вищі територіальні ланки

10. Певні ланки регіональної адміністрації в кожній країні склалися історично, у випадку Угорщини – це графства. Не дивлячись на те, що традиційно вони були суб'єктами королівського правління, часто ними управляли представники місцевої знаті, тобто певним чином приймалися до уваги місцеві інтереси. За часів комуністичного правління цей адміністративний рівень асоціювався із партійним контролем, ворожим до місцевої автономії.
11. Результатом подібного історичного розвитку були конфлікти та протиріччя у ставленні до регіональної адміністрації. З одного боку, її сприймали як об'єкт контролю та нагляду центрального уряду, загрозу незалежності місцевого самоврядування. З іншого - визнавалось, що відносно невеликі одиниці базового муніципального рівня ускладнювали передачу функцій на місця, особливо тих

послуг, які покривали більші ареали, наприклад середні школи, лікарні та заклади соціального захисту.

12. Загальним бажанням було запровадити на цьому рівні виборний орган для того, щоб перенести регіональні послуги та деяку регуляторну діяльність у сферу місцевого підпорядкування. Але три фактори стримували цей процес:
 - 1) суперечка навколо територіальної демаркації вищих адміністративних одиниць, пов'язана із ворогуванням між потенційними містами-столицями;
 - 2) побоювання того, що вищий рівень скоріш візьме на себе повноваження муніципалітетів, ніж повноваження держави;
 - 3) небажання провінційних/районних органів державної влади передавати апелятивну та наглядову функцію виборному органу, який у багатьох муніципалітетах може мати інший політичний склад.
13. Таким чином, найбільші суперечки в кожній країні точилися навколо управління ланкою провінції/графства/району, які подекуди ще і зараз залишаються невіршеними. В Болгарії закон дозволяє створювати районні ради, однак це право не реалізується. В Республіці Чехія Конституція надала право створювати регіональний рівень самоврядування, але це буде втілено лише на початку 2001 року. У Польщі створення органів самоврядування у 16 воєводствах і 373 повітах було відкладене до 1999 року. Словацький уряд оголосив про наміри створити регіональне самоврядування до виборів 2001 року, але, знову ж таки, продовжуються суперечки відносно меж регіонів, їх функцій і фінансування.
14. В усіх країнах вакуум був заповнений, хоча незадовільно, регіональними органами центральної влади – районними управліннями у Республіці Чехія, губернаторами регіонів в Болгарії, воєводами в Польщі та обома регіональними і районними адміністраціями в Словаччині. Вони суміщають декілька ролей, включаючи надання послуг регіонального масштабу (наприклад, дороги, лікарні та ін.), виконання регуляторних функцій, нагляд над законністю та виконання процедури апелювання щодо рішень муніципалітетів. Але є багато незадоволених такою системою підпорядкування, особливо у Словаччині, де реорганізація державного управління у 1996 році була використана як можливість збільшення ступеню проникності прибічників правлячої партії.
15. Вищі рівні самоврядування, хоча і суперечливі, були створені в Угорщині, Польщі та Румунії. В Угорщині та Румунії закони 1990 року забезпечили непрямі вибори до рад графств колегіями муніципальних депутатів. В Угорщині прямі вибори були започатковані в 1994 році. Румунські Judets є порівняно міцними органами влади, оскільки вони контролюють більшість комунальних підприємств і до 1999 року контролювали призначені муніципалітетам частки від національних прибутків. Міські муніципалітети стверджують, що ради judets непропорційно представляють інтереси сільських регіонів і що в результаті міста страждають від жорсткої фінансової дискримінації. Вони також критикуються за брак контролю над діяльністю комунальних підприємств. Угорські графства були досить слабо розвинені, оскільки існувало сильне відчуття заздрості на муніципальному рівні. Повноваження та обов'язки графств по реалізації таких послуг, як середня освіта та охорона здоров'я, були ослаблені правом муніципалітетів володіти такими закладами у випадку, коли вони розміщені на їх території. Також у них відсутні незалежні податкові повноваження. З іншого боку, більші міста страждали від фінансового тягаря закладів регіонального значення. Система підтримки з державного бюджету ускладнювалась, оскільки вона намагалась компенсувати недоїмки, пов'язані з неспівпаданням кордонів муніципалітетів та населення, яке вони в дійсності обслуговують.

16. Найбільш масштабна реформа мала місце в Польщі в 1999 році – були створені органи самоврядування на рівні воєводства та повіту. У 65-ти найбільших містах повноваження гміни та повіту суміщені в одному місцевому органі влади (як у випадку міст обласного підпорядкування в Україні).

Проблеми

17. У всіх країнах Центральної та Східної Європи існують болісні питання вертикального та горизонтального підпорядкування. До головних проблем можна віднести:

- 1) життєздатність дуже малих сільських муніципалітетів, методи заохочення їх співпраці та об'єднання у виконанні базових та адміністративних функцій;
- 2) накладання відповідності за забезпечення послуг на більшій території;
- 3) відокремлення функцій законодавчого нагляду та апеляційної функції муніципалітетів від політично залежних органів;
- 4) пошук певного балансу між принципами місцевої податкової автономії та потребами у перерозподілі/вирівнюванні та податковому обмеженні.

Розмір та завдання

18. Прихованим питанням у всіх дискусіях стосовно реформи місцевого самоврядування є оптимальний розмір місцевих громад та розподіл функцій між рівнями влади. У цьому питанні існує декілька суперечливих моментів.

Ареали надання послуг

19. Перший аргумент відноситься до співпадання ареалів надання послуг та територіальної юрисдикції. До якої міри муніципальні кордони співпадають із ареалом проживання клієнтів надаваних послуг? Для якого мінімального ареалу та мінімальної кількості населення послуга може вважатись ефективною?

20. Обидва питання можуть бути проілюстровані на прикладі Угорщини, де початкова і середня освіта є повноваженнями місцевих органів влади. Комбінація положень Акту 1990 року, наявності капітальних грантів та місцевих амбіцій у 1990-94 роках вивела норму, згідно з якою кожна самоврядна громада незалежно від її розміру повинна мати одну базову школу. Як результат – швидке зростання кількості маленьких шкіл із мізерною кількістю учнів та диспропорційними витратами на душу населення. Вимога мати окремого вчителя для кожної вікової групи ще більше поглибила цю проблему. Одна сільська школа, наприклад, мала 5 вчителів для 17 учнів. Подібні ж проблеми виникли при спробі забезпечити кожне селище водоочисною спорудою. Існує споживчий поріг, нижче якого абсолютно неекономно вводити окремі послуги; потужності будуть дуже обмеженими, а вартість на душу населення - надмірною.

21. Акт 1990 року в Угорщині також дозволив місцевій владі розпоряджатись та управляти середніми школами, розміщеними на їх території, не дивлячись на те, що в протилежному випадку це було б повноваженням регіональної влади. Багато міст використало це право, утримуючи школи, що покривали значно ширший ареал. Це призвело до багатьох практичних ускладнень. Були випадки дискримінації дітей, проживаючих у сільській місцевості. Муніципалітети зіткнулись із бюджетними обмеженнями, оскільки цільові гранти на школи лише частково покривали витрати.

22. Можна було б запропонувати для обговорення теоретичний принцип, згідно з яким муніципальні кордони мають включати ареали покриття їх основних послуг. Але це тягне за собою ряд інших питань. По-перше, що є мінімальним рівнем послуги? Чи буде заповнена початкова школа середнього розміру муніципалітету, на який покладена відповідальність за освіту? Більшість країн Європи погодилась б з цією точкою зору, результат - поріг населення у 5000 чоловік. Однак у Великобританії домінує професійний погляд, згідно з яким місцева "послуга" по освіті вимагає залучення повного спектру можливостей, включаючи вибір початкових, середніх шкіл і профтехучилищ, а також додаткові послуги, такі як підготовка вчителів, спеціальних радників та інспекторів, апарату, що може бути економним лише для регіону з населенням не менше 100 000 чоловік.
23. Подібний аргумент може бути застосований до будь-якої функції. Чи задовольняє одна лікарня або поліклініка потреби у місцевих медичних послугах; якщо ні, то який спектр спеціальних послуг має бути сюди включений? Чи вимагає економія від ефекту масштабу щоб відповідальність за утримання магістралей та місцевих доріг була покладена на одну групу спеціалістів, що використовує одне і те саме обладнання? Чи ефективне відокремлення послуг по постачанню та очищенню води від загальної мережі?
24. Більш того, який би ареал покриття не був прийнятний для однієї послуги, навряд чи він співпаде із ареалом іншої, за виключенням великих міст.
25. На практиці необхідно знайти компроміс. Якщо місцева влада не забезпечує адекватного надання певного виду послуги, то існує три варіанти вирішення проблеми: (1) купувати послугу у зовнішнього джерела, (2) залучити додаткових споживачів або (3) об'єднати зусилля із сусідами для спільної діяльності. Всі ці заходи можливо реалізувати, але вони включають витрати на ведення справ – затримки у переговорах, суперечки (як правило, стосовно розподілу витрат), ослаблений контроль. Необхідно проаналізувати, чи вартість цих додаткових витрат не перевищує вигоди від почуття самоповаги та місцевого підпорядкування, пов'язаних з існуванням місцевого органу влади певного розміру, якому надані функції, пов'язані з економією від ефекту масштабу.

Виконавчий потенціал

26. Друге питання стосується розміру місцевих органів влади, необхідних для ефективного управління послугами та виконання регуляторних обов'язків. В основному питання полягає у можливості знайти та найняти на роботу професіоналів, хоча можливо і залучення технічного обладнання. Також дискутувалось питання про те, що більші громади приваблюють освіченіших депутатів, хоча це важко перевірити! Також існує пов'язане з цим питання вартості – чи суттєво зросте вартість утримання центральної адміністрації на душу населення, якщо кількість населення є нижчою певного визначеного порогу.
27. Рада Європи доповіла про деякі спостереження з цих питань, проведені окремими державами-членами, включаючи Бельгію, Данію, Італію та Нідерланди (Комітет місцевих та регіональних влад: колоквиум з питань розміру муніципалітетів, ефективності та залучення населення, Будапешт, 1994 рік). Певною мірою результати є непереконливими, можливо тому що тут важко виміряти ефективність. Дослідження намагались показати, що для громади з населенням менше 5 000 чоловік одинична вартість значно вища, а професійний потенціал значно нижчий. Вище цього рівня різниця у вартості та основних адміністративних потужностях є

непомітною, хоча спеціальні технічні навички можуть бути детально проаналізовані лише у муніципалітетах із населенням більше 12 000 чоловік.

28. Дослідження проведені в Нідерландах стверджують, що кількість населення є не єдиним визначальним фактором рівня використання професійних навичок. Їх потенційна наявність скоріш може бути пояснена тим, що муніципалітет є регіональним центром або частиною більшої конурбації.

Фінансові ресурси

29. Територіальна фрагментація загалом збільшує різницю між місцевими владами в їх ресурсній базі. З цього приводу існує два типи розбіжностей: між загальним добробутом і рівнями доходів місцевих громад, та у розподілі торгівельних та промислових підприємств, що приносять доходи до місцевих бюджетів.
30. Великі регіони скоріш за все є комбінацією більш-менш багатих ареалів, що приносять прибутки різним рівням місцевого оподаткування, наприклад, такі як частки або додаткові податки на прибуток фізичних осіб і податок на нерухомість. Бідніші райони також можуть претендувати на більші витрати на соціальні послуги та підтримку (хоча частково це може бути компенсоване вищим стандартом послуг по створенню середовища, введеним багатшими сусідами). У більших областях можливе певне перехресне субсидування громад в рамках муніципального бюджету.
31. Невеликі регіони можуть бути набагато більш однорідними у ступені їх багатства або бідності та рівні генерування доходів. Хоча у країнах, де дозволено формування невеликих громад, багаті місцевості зацікавлені у відокремленні від решти території для уникнення субсидування послуг в інших місцевостях.
32. Більші регіони скоріш можуть суміщати ділові та промислові райони із ареалами проживання. Там де регіони збільшуються, промисловий та торгівельний розвиток може бути сконцентрований в одному районі, тоді як працююче у ньому населення може бути розкидане в декількох регіонах. Це призведе до великих розбіжностей у сфері охоплення податків на нежитлові будівлі та ділові операції.
33. Яким чином розбіжності між малими регіонами впливають на їх фінанси залежить від типів оподаткування, призначених місцевим органам влади та методів їх розподілу. Наприклад, в Республіці Чехія частки податку з прибутку фізичних осіб дістаються районам, де вони були зібрані, але розподіляються вони між індивідуальними муніципалітетами згідно із розподілом населення. І навпаки, частки податку на прибуток підприємств дістаються муніципалітетам їх походження. В Словаччині частки податку на прибуток фізичних осіб розподіляються місцевим громадам у відповідності до кількості населення загалом по країні. Ці системи до певної міри скорочують розрив у місцевих базах оподаткування, хоча розбіжності у добробуті та економічній активності все ще будуть відображатись на неоподаткованих прибутках, таких як дохід з нерухомості.
34. Друге фінансове питання стосується ролі міжбюджетних трансфертів – субсидій та прибуткових часток – у пом'якшенні ефектів територіальної фрагментації. Вже згадувався механізм, згідно з яким розподіл податкових часток може зменшити розбіжності в географічному вимірі. Це також може розповсюджуватись на податкові ставки, що визначаються безпосередньо муніципалітетами. Наприклад, у Данії та Швеції існує певний перерозподіл прибутків від надмірних ставок податку на доход між громадами, де ставка є вищою або нижчою середньої бази податку, також береться до уваги різниця у потребах на витрати. Подібний перерозподіл прибутку від податку на бізнес відбувається в регіоні Іль-де-Франс (метрополія

Парижу). Британський прибутковий грант підтримки має на меті компенсувати у повній мірі різницю в обсязі нерухомості нерухомості, яка обкладається Податком Ради.

35. Субсидії також можуть компенсувати розбіжності між муніципальними кордонами та ареалами надання місцевих послуг. Угорська нормативна субсидія базується на комбінації факторів, одні з яких є загальними (кількість населення та ін.), а інші специфічними для окремих послуг (кількість отримувачів соціальних послуг на дому, учнів середніх шкіл та ін.). Спостерігалась тенденція збільшення впливу специфічних факторів на кількість та вагу надання додаткової підтримки муніципалітетам, що здійснюють управління регіональними послугами. Нещодавно була змінена система розподілу прибутків у Нідерландах (де муніципалітети розраховують на половину свого поточного доходу) для того щоб надати перевагу потребам тих громад, які мають високий рівень соціального неблагополуччя або виконують функції регіонального центру.
36. Ці приклади показують, що можливо компенсувати різницю та накладки, до яких призводить територіальна фрагментація. Але існує ціна місцевої автономії та місцевого підпорядкування, яку треба заплатити. Муніципалітети стають менш залежними від ресурсів, що безпосередньо отримуються від їх місцевої економіки, та більш залежними від державного перерозподілу і трансфертів, які стають більш цільовими.
37. Більше того, існує загроза заохочення фрагментації лише шляхом надання компенсації малим муніципалітетам за їх розміри та надмірні витрати на душу населення. Деякі системи субсидування включають елемент основної суми, який не дивлячись на незначне охоплення, є великою сумою для маленьких громад. Інші країни, наприклад Угорщина та Словаччина, можуть включати фонд вирівнювання для сіл до дефіциту. Але неправильно надавати компенсацію нежиттєдіяльним громадам за їх незабезпеченість, що є результатом їх власного вибору. Підтримка із державного бюджету має бути заохоченням до поділу адміністративних витрат та витрат на послуги, а не заохоченням лише до її безкінечного отримання.

Політичне представництво

38. Звичайний здоровий глузд говорить про те, що планування структур місцевої влади повинно відповідати універсальній конкуренції між вимогами політичної активності та економічної ефективності. Надання послуг буде більш ефективним та компетентним якщо місцеві громади є досить великими, але політична активність зростатиме у випадку якщо вони будуть невеликими.
39. Обидва твердження є попередніми і суперечливими. Залежність між розміром та ефективністю є непереконливою для громади з населенням більше 5 000 чоловік. Отож чи існує зворотна взаємозалежність між розміром та політичною активністю. Знову цей документ посилається на окремі дослідження, проведені Радою Європи в таких країнах, як Данія, Німеччина, Норвегія та Швеція (Комітет місцевих та регіональних влад).
40. Політична активність може бути показана як зворотно залежна від розміру в двох аспектах. Це участь у місцевих виборах та ступінь поінформованості окремих громадян про їх обранців. Але є докази існування протидіючих сил, що впливають на якість активності. Більші громади є місцем розташування великої кількості громадських об'єднань, місцевих засобів масової інформації, що є групами тиску на місцеву владу з питань перевірки правильності результатів виборів, чіткого озвучення вимог та можливих варіантів. Вибірні органи більших регіонів

здебільшого мають партійну організацію; це може спотворювати дебати з місцевих питань, однак це може стримувати фракції і полегшувати стратегічний вибір (оскільки він є необов'язковим).

41. Звісно, окрім розміру існують і інші фактори, які впливають на якість політичної активності. Важливою є виборча система. Голосування по окремій кандидатурі краще ніж голосування за партійними списками – це зменшує страх периферійних громад та громад-меншин бути усуненими від влади. Це також може зменшувати опір процесу укрупнення, оскільки окремі члени ради матимуть бажання залишити за собою місце в раді, незалежно від нових кордонів. (Це може бути лише збігом, але політика укрупнення була більш успішною у тих країнах, де немає мерів, оскільки в цьому випадку не існує загрози індивідуальної втрати місця).
42. Також є доказ того, що політична легітимність місцевої влади більше залежить від історичної ідентичності, ніж від розміру. Вона може бути характерною як для великого міста, так і для маленького села. Це, зокрема, можна проілюструвати британським прикладом, де нещодавня реформа була викликана громадською думкою щодо відновлення історичних графств, таких як Херефордшир та Рутланд, що були анульовані у 1974 році, оскільки вважалося що вони є недієздатними, та приєднані до нових територій - Евон та Хамберсайд, що були утворені в 1974 році зі стратегічних міркувань.

Оптимальний розмір

43. Пошук оптимального розміру довів що він є ілюзорним і більше нагадує алхімію, ніж економічну чи політичну науку. Спроби об'єктивно прив'язати розмір до ефективності, компетентності та політичної активності були ускладнені проблемою виміру. Реальні факти говорять про те, що нижче порогу кількості населення у 5 000 чоловік одинична вартість зростає, а ефективність зменшується. Щодо ситуації, коли кількість перевищує цей поріг, то вони є непереконливими, оскільки більш спеціалізовані потреби задля економії від ефекту масштабу можуть бути задоволені політично прийнятними формами співробітництва та купівлею послуг.
44. Пошук оптимального розміру (та віра в економію від ефекту масштабу) активізувався у 60-70-х роках, коли у декількох країнах Європи були реалізовані активні заходи по укрупненню територіальних одиниць. Кількість місцевих громад зменшилась до 87% у Швеції, 80% в Данії, 78% у Бельгії, 76% у Великобританії та 67% у Німеччині. Подібна політика була застосована комуністичними режимами, але ближче до 90-х років. Ця політика була найменш ефективною у країнах Середземномор'я, де були обрані альтернативні стратегії, такі як сприяння міжмуниципальному співробітництву або посилення середніх територіальних ланок.
45. Дискутивним є той момент, що різниця у ступені реструктуризації відображає різницю у змісті та концепції місцевого самоврядування. Територіальна фрагментація залишається більш ефективною, а укрупнення менш ефективним у країнах із "Наполеонівською" системою, де держава встановлює основне представництво на місцях через префектурні адміністрації та через філії технічних служб. Ці органи контролюють та доповнюють місцеве самоврядування у наданні послуг. Місцева влада була традиційно важливою не стільки тому, що вона могла сама надавати послуги, скільки тому, що вона представляла місцеві вимоги та інтереси у тих організаціях, які мали повноваження та ресурси для надання послуг. І навпаки, до розміру була прикута більша увага і політика укрупнення була активнішою в країнах Північної Європи, де держава в основному не встановлює

виконавчий апарат на місцевому рівні, і у безпосередньому наданні послуг більше покладається на місцеве самоврядування.

46. Останніми роками була помічена певна конвергенція між цими двома протилежними концепціями. Наприклад, реформа Міттерана у Франції передала більше виконавчих функцій та більший апарат під контроль місцевої влади, особливо на середньому рівні, тоді як післявоєнна реформа у Великобританії створила декілька паралельних мереж невиборних органів одноцільового призначення, які у певних випадках беруть на себе обов'язки місцевої влади.
47. Однак між північно- та південноєвропейською системами залишається великий розрив. Парадокс полягає у тому, що реформи у посткомуністичних країнах, таких як Угорщина, в основному створювались на базі південноєвропейської структури множини місцевих громад із великою різницею у розмірі та ресурсах, але з урахуванням досвіду північно-європейської моделі щодо функцій та самодостатності. Несприятлива посткомуністична спадщина також робить ці держави особливо чутливими до спроб раціоналізації.

Альтернативні заходи: структурні та кооперативні

48. Деякі системи місцевого самоврядування були реорганізовані для того, щоб досягнути мети мінімального розміру низової адміністративної одиниці – приблизно 5 000 чоловік в Скандинавських країнах, значно більші у Великобританії. Інші системи дозволяють – добровільно або ні – швидке розростання юрисдикцій, надаючи однаковий статус великим містам і групам невеликих сіл. В останньому випадку необхідно знайти практичне вирішення проблеми неможливості виконання багатьма місцевими владами навіть елементарних обов'язків. Але в обох випадках існують завдання, які лежать за межами можливості навіть великих громад. Вони можуть мати або виключно великі ареали покриття (наприклад, школи для незрячих), або вимагати виключно високого рівня спеціалізації та обладнання (наприклад, лабораторії торговельних стандартів), або вимагати стратегічної координації в межах великого регіону (наприклад, планування транспортної мережі в конурбаціях).
49. Існує багато рішень цих проблем, але всі вони можуть бути згруповані у дві категорії:
 - 1) структурні рішення, які полягають або в укрупненні, або в утворенні на середніх рівнях органів влади одно- або багатоцільового призначення;
 - 2) кооперативні рішення, згідно з якими низовим самоврядним органам залишають їх функціональні обов'язки, але вони виконуються через форми співпраці або купівлі ззовні.Ці моменти викладені у наступних розділах документу

Структурні рішення: Укрупнення

50. Модель укрупнення полягає у скасуванні малих муніципалітетів та їх злитті у нові низові адміністративні одиниці місцевого самоврядування із певною визначеною мінімальною кількістю населення. Типовим прикладом є реформа в країнах Скандинавії, де мінімальна кількість населення загалом складає 5 000 чоловік, але середня варіює від 10 000 до 30 000 чоловік.

Структурні рішення: Напівукрупнення

51. Також існує модель напівукрупнення, яка об'єднує малі муніципалітети у більші одиниці для управління та надання послуг, але залишає їм певну форму репрезентативного органу в межах існування базового населеного пункту. Прикладами можуть бути система сільських районів та приходів у Великобританії та grossgemeinde у німецьких землях.
52. Британська реформа 1974 року призвела до злиття місцевих громад у райони із більшим населенням (25 000 чол. у найменшому). Всі обов'язкові функції та всі звичайні фінансові ресурси (субсидії, податки та ін.) розподіляються між районами або графствами. Фактично район перетворився на базовий рівень місцевого самоврядування.
53. Однак менші громади в межах району можуть створювати та обирати приходські ради із правом накладати невеликі додаткові ставки на місцеві районні податки. Приходські ради не мають обов'язкових функцій, однак вони можуть надавати додаткові послуги якщо бажають, мають право надавати консультації з питань планування (плани, дозволи на планування та будівництво) та загалом представляти місцеву думку іншим органам – державним чи приватним.
54. Grossgemeinde були сформовані у деяких німецьких землях шляхом укрупнення менших gemeinde для створення єдиної дієздатної одиниці місцевого самоврядування, що відповідає за всі повноваження, які вимагають суттєвих бюджетних коштів та людських ресурсів. Однак за первинними gemeinde було залишено право вибирати бургомистра, виконувати невеликі церемоніальні та адміністративні обов'язки та представляти місцеву думку перед вищими владними органами. У регіоні Rhine Palatinate був також створений вищий рівень verbandsgemeinde; обидва рівні - verbandsgemeinde та його складова gemeinde – вибирають мерів та ради, визначають їх індивідуальні компетенції, але verbandsgemeinde має єдиний орган, який працює на обох рівнях.

Структурні рішення: Середні територіальні ланки

55. Найбільш розповсюдженим структурним вирішенням проблеми невідповідності базового рівня місцевого самоврядування є створення середньої ланки багатоцільового призначення із виборними органами. Прикладами можуть бути французькі департаменти, графства Великобританії, Данії, Угорщини та Швеції, німецькі kreise, румунські judets та голландські провінції.

Територіальна юрисдикція

56. Існують суттєві розбіжності у функціонуванні середніх ланок влади. Перша – це географічний розмір. Нормативною моделлю є розділ всієї країни на департаменти, графства та ін. та надання їх місцевим органам влади повноваження на виконання їх конкретних завдань на всій території в межах встановлених кордонів.
57. Однак існує багато виключень. Деякі країни слідуєть формі, яка у Великобританії отримала назву “пончик”, коли великі міста, що знаходяться в центрі, виключаються із зони юрисдикції оточуючої громади середньої ланки та виконують функції як базової, так і середньої адміністративної одиниці. Це відноситься до британських метропольних округів (borough) та унітарних округів, німецьких kreisfreistadte, угорських міст із повноваженнями графства. Це може бути загальнонаціональним явищем, або лише виключенням – наприклад Стокгольм, Прага та три інших чеських міста.

58. Система “пончика”, яка може бути проілюстрована містами обласного підпорядкування України, у більшості випадків має глибоке історичне коріння. Це повертає нас до часів – здебільшого середньовіччя – коли головні міста отримували від Корони хартії на певну автономію при виконанні повноважень, які за їх межами виконувались королівськими представниками. Таке виключення із юрисдикції графства є високою оцінкою місцевої самобутності та автономії, і дуже часто воно завзято захищається. Це право було втрачене британськими графськими округами під час реформи 1974 року, яка створила дворівневу систему по всій країні, але воно було повернено більшості великих міст під час подальших реформ, які залишили систему однієї ланки - району (district) - у великих конурбаціях окрім Лондона (який отримав статус вищої одиниці у 2000 році) та серію “пончиків” у деяких частинах країни.
59. Виключення міст із юрисдикції середнього рівня поважає традиції та дозволяє забезпечити інтегроване надання послуг. Однак це також призводить до ускладнень, особливо щодо управління та фінансування послуг із ширшим ареалом покриття та щодо координації планування розвитку та транспортної мережі із міською периферією.

Виборні системи

60. Інший аспект різниці між органами самоврядування середнього рівня полягає у їх виборних методах. Більшість з них обирається прямим голосуванням, таким же шляхом як і органи низової муніципальної ланки. Однак, знову ж таки, існують виключення, згідно з якими ради обираються колегіями депутатів базових рад. Така ситуація була в Угорщині з 1990 по 1994 рік і вона існує до сьогоднішнього дня у Румунії.
61. Непрямі вибори можуть розглядатись як джерело слабкості, позбавлення середнього рівня влади ступеню легітимності, що отримується від прямого голосування. Це може стати причиною звинувачень у необ’єктивності, оскільки сільські ради можуть мати більше членів, ніж міські, пропорційно до кількості населення, а отже мати більший вплив на виборну колегію. Якщо депутати отримують мандати від окремих муніципалітетів, то ця залежність ставить їх у скрутне становище при прийнятті стратегічних рішень.

Розподіл функцій

62. У Данії чи Швеції функції середньої ланки влади є чітко визначеними, щоб уникнути дублювання та мінімізувати порушення муніципальної компетенції. Їх функції в основному обмежені управлінням дуже великими або сильно спеціалізованими закладами, наприклад, лікарнями або технічними коледжами. Більші британські графські ради мають у своїх обов’язках початкову і середню освіту, соціальні послуги та транспорт. Але навіть у Великобританії відносини із нижньою ланкою самоврядування не є ієрархічними а відповідні завдання розмежовані, для того щоб уникнути будь-яких натяків на верховенство. Центральний уряд має прямі відносини із базовим рівнем щодо сфер їх компетенції.
63. Це розмежування не є універсальним. У тих країнах, де базова ланка включає багато слабких громад, роль середньої ланки може бути визначена більш гнучко. Розподіл повноважень між німецькими kreise та gemende є більше різноманітним та еластичним, в залежності від локальних угод, потенціалу та партнерства. Kreise має

свої окреслені повноваження, однак вона також грає роль у доповненні та підтримці менших *gemeinde*.

Метропольні громади

64. У деяких країнах для управління міським розвитком та послугами в межах конурбацій була утворена спеціальна ланка середнього рівня. Яскравим прикладом є урбаністичні комуни, створені у 9-ти французьких містах (наприклад Лілль), які займаються міським плануванням та основними елементами інфраструктури, наприклад - прибирання сміття, громадський транспорт, водопостачання, парки, кладовища та дороги, а також сприяння економічному розвитку та захисту навколишнього середовища. Подібні ж органи існують поблизу Франкфурта, вони також були створені а потім скасовані в басейні Рейну навколо Роттердаму. Британські метропольні графські ради, створені у 1974 році та скасовані через 12 років, мали схожу роль.
65. Досвід існування таких органів є досить суперечливим. Деякі досягали стратегічних цілей із великим успіхом, приваблюючи політичні амбіції громадських лідерів, наприклад в Барселоні та у Ліллі, а також приваблюючи зовнішні інвестиції. Інші не спромоглися подолати ревнощів складових муніципалітетів або отримати громадську підтримку. Ліквідація Ради Великого Лондона залишила велику білу пляму у стратегічному плануванні та управлінні транспортом, але нещодавно вона була відновлена. Ліквідація інших метропольних графств Великобританії була майже непомітною, а тому вони не були відновлені.

Кооперативні рішення

66. Альтернативні підходи залишають низовому рівню самоврядування повний спектр повноважень місцевої влади, однак вводять різноманітні механізми співпраці та укладання контрактів для компенсації невідповідності у їх роботі.

Кооперація між муніципалітетами

67. Законодавство країн Центральної Європи з питань місцевого самоврядування, прийняте у 90-х роках, загалом включає положення, згідно з якими муніципалітети можуть утворювати асоціації для спільного виконання функцій. Ці права є загалом добровільними, але було помітне розчарування у відсутності ентузіазму щодо їх реалізації.
68. Угорське законодавство є виключенням у цьому відношенні – воно фактично вимагає від дуже малих сусідніх муніципалітетів створювати спільні органи, винаймати кваліфікованого Адміністративного Нотаріуса. Ця посадова особа є персонально відповідальною за виконання регуляторних функцій муніципалітету, таких як ліцензування, контроль за розвитком та податкова оцінка. Поступово ці вимоги стали більш жорсткими, наприклад, контроль за розвитком має бути покладений на спільний орган, який повинен мати змогу найняти кваліфікованого інженера або архітектора, який би став радником Нотаріуса.
69. Більш багатий досвід у сфері міжмуніципального співробітництва існує у тих країнах Західної Європи, які мають велику кількість малих муніципалітетів. Роль лідера тут належить Франції, яка має більше 2 000 багатоцільових синдикатів

комун, що ведуть нагляд за дорогами, водопостачанням, соціальними та освітніми послугами від імені своїх складових комун. Також вона має більше 12 500 інших синдикатів, які забезпечують окремі послуги, наприклад, водопостачання, школи, постачання електроенергії, газу, контроль за продуктами харчування. Вони керуються спільними комітетами, що представляють депутатів рад комун, та накладають на них обов'язкові платежі за послуги. Приблизно 50% муніципалітетів Іспанії залучені до спільних органів влади, половина з яких є одноцільовими, а інша – багатоцільовими.

70. Навіть у тих країнах, де розмір низових адміністративних одиниць загалом більший, спільна діяльність є типовою для специфічних функцій із суттєвою економією від ефекту масштабу. У Великобританії, як правило, створюються спільні органи на рівні графства для таких послуг, як пожежна безпека, громадський транспорт та прибирання сміття. У Фінляндії маленькі громади формують спільні органи, в основному з питань охорони здоров'я, соціальних послуг та професійно-технічної освіти.
71. Існує цілий ряд суттєвих відмінностей у функціонуванні цих спільних органів. Перша – юридична форма, починаючи від незалежної встановленої законом організації до спільного комітету або компанії, рівні частини якої належать муніципалітетам-партнерам. Більша їх частина керується радою із представників громад-членів. Вони можуть утворювати свою власну управлінську структуру або передати управління одному із муніципалітетів. Як правило, британські спільні ради наймають своїх технічних працівників, але використовують адміністративний, фінансовий та юридичний апарат одного зі складових районів/округів.
72. Друга відмінність полягає у фінансовій базі. Спільні органи, як правило, безпосередньо отримують будь-які платежі або гонорари за виконання своїх функцій, але покладаються на надходження від бюджетів складових муніципалітетів для досягнення балансу у витратах. Від статуту ради залежить чи ці надходження є обов'язковими, чи добровільними, тобто це залишається на розсуд самої ради або муніципалітетів. Однак у деяких випадках спільні ради можуть встановлювати прямий податок, зазвичай шляхом “прикріплення” збільшених ними податків, тобто додаткового проценту до ставки місцевої податкової бази.
73. Третя відмінність полягає у добровільній або обов'язковій природі співробітництва. Певні спільні органи є чисто добровільними утвореннями їх муніципалітетів. Деякі, навпаки, утворюються згідно із законодавчою вимогою. Як приклад - створення метропольних органів пожежної безпеки або громадського транспорту у Великобританії, деяких (не всіх) урбаністичних комун у Франції або спільних органів управління сільськими громадами в Угорщині. Між цими двома визначеннями існує дуже велика дистанція, як результат тривалих викручувань рук державою. Велика частина французьких синдикатів комун підпадає під цю категорію – вони були створені за угодами при посередництві Префектів, закріплені державними субсидіями та кредитами, які є доступними лише для спільних органів.
74. Фактично, це може бути принциповим уроком із західноєвропейського досвіду. Великі муніципалітети можуть спонтанно об'єднуватись для надання високо спеціалізованих послуг, які є другорядними по відношенню до їх основної діяльності та складають відносно невелику частку їх бюджету. Але маленькі громади без особливого бажання співпрацюють із своїми сусідами для організації таких базових послуг, як школи, водопостачання, або для розподілу витрат на адміністративний апарат, не дивлячись на технічні вигоди від таких заходів.
75. За розмахом міжмуніципального співробітництва у таких країнах як Франція стоїть високий ступінь законодавчого зобов'язання або державного маніпулювання, і тому

важливою у подібних системах є гарантія життєдіяльності послуг, особливо у сільській місцевості. На особливий інтерес заслуговує французьке законодавче положення про те, що всі комуни у даній місцевості мають приймати участь у спеціальних синдикатах, якщо вони організовані за згодою двох третин всіх комун або комунами, в яких проживає дві третини населення обслуговуемого ареалу. Також важливим є накладання зобов'язуючих бюджетних контрибуцій на громади та запровадження моделі формули для розподілу вартості.

76. Більшість законодавчих актів країн Центральної та Східної Європи 90-х років зупинились на припущенні, що муніципалітети з готовністю будуть співпрацювати задля своєї спільної вигоди, що є дуже сумнівним. Це невдалий предмет для романтичних сподівань.

Заходи щодо контрактів

77. Альтернативною стратегією боротьби із неефективністю розмірів є “укладання контрактів” або “купівля”.
78. Дана практика може реалізовуватись на міжмуніципальній чи комерційній основі. Міжмуніципальні заходи полягають у купівлі послуг у іншій громаді. В Центральній Європі сільські та сусідні з містами громади часто купують послуги у муніципальних компаній, що належать центральному місту (хоча зазвичай це компенсується прямою оплатою проживаючого тут населення). Декілька заново створених унітарних громад у Великобританії купують специфічні послуги, такі як послуги лабораторій торгівельних стандартів, у сусіднього графства.
79. Розповсюдженою альтернативою є підписання контракту на купівлю послуг у комерційних компаній, які можуть добре працювати на національному та навіть міжнародному рівні. І знову ж таки, найкращі приклади цього є у Франції, де лідером є компанія Vivendi (колишня Compagni Generale des Eaux) та Societe Lyonnaise-Dumez, що забезпечують 75% муніципального водопостачання за контрактом, з високим ступенем вертикальної інтеграції, включаючи розподіл, очистку, утримання та виробництво труб. Ці компанії розширили свою діяльність щодо надання багатьох інших муніципальних послуг. Наприклад, Vivendi активно працює у сферах будівництва, освітлення вулиць, управлінні сферою відпочинку, автопарковкою, телекомунікаціями, охороною здоров'я та громадським харчуванням. Вони також розпочали свою діяльність в інших країнах, використовуючи, наприклад, переваги приватизації та підписання контрактів на послуги у Великобританії, а також гарантами виконання контрактів по водопостачанню у Чехії.
80. Британське законодавство вимагало від місцевих органів влади виставляти проекти по виконанню багатьох послуг на державний тендер, хоча поряд з приватним сектором дозволялась участь і “власних” організацій. Це залучило компанії приватного сектору до управління такими послугами, як збирання відходів та управління центрами відпочинку, а зараз навіть до таких “білих” послуг, як інжиніринг, управління безробіттям та юридичне представництво.
81. Укладання угод дозволяє муніципальним покупцям вигравати від економії ефекту масштабу, що пропонується центральними постачальниками, а також вигравати від інформації, яку вони отримують, працюючи на великій сцені. Без сумніву, деякі компанії, які займаються управлінням послугами у сфері відпочинку, відновили дух та залучили інновації у спортивні та культурні споруди Великобританії. Потенційно це також гарантує більшу ефективність; в результаті обов'язковий тендер у Великобританії приносить до 6% економії у витратах, навіть беручи до уваги те, що

“домашні” компанії отримують біля 70% контрактів. Але вигоди від ефективності залежать від існування справжньої конкуренції, що базується на альтернативних постачальниках, чесному та прозорому процесі постачання та на ефективному нагляді. Місцеві органи влади повинні купувати послуги технічної експертизи по плануванню контрактів та нагляду за ними, або повинні мати певні спільні ресурси для їх реалізації. Це є проблемою для посткомуністичних держав, де загалом професійний потенціал був сконцентрований у муніципальних компаніях та закладах, а не в органах мерії, де в основному працювали юристи та спеціалісти загального профілю.

Висновки

82. Віра в економію від ефекту масштабу домінувала у суперечках щодо структури місцевого самоврядування та його функцій майже у всіх країнах післявоєнної Європи. Це стало причиною значних реформ та скорочення кількості місцевих громад у декількох, в основному північноєвропейських державах, разом із створенням середнього рівня для стратегічних цілей, в основному у конурбаціях. Це “відобразилося” на більшості реформ та на процесі “глобалізації” комерційного світу.
83. 80-ті та 90-ті роки засвідчили існування протилежної реакції на цю тенденцію. “Маленьке є красивим”, наголос робиться на громаду, відбувається перегляд історичної самобутності та спадщини. Політичний консенсус або політична воля щодо подальшого руху у напрямку укрупнення є слабкими. “Купівля ззовні” є найтипівішим вирішенням питання задоволення спільних потреб.
84. Емпіричні спостереження доводять, що при кількості населення громади менше 5 000 чоловік, ефективність послуг місцевої влади падає, а одинична вартість зростає. Дослідження випадків, коли цифра перевищує цей поріг, не дали певних доказів того, що збільшення розміру призводить до збільшення ефективності або скорочення політичної активності.
85. Системи місцевого самоврядування, відродженні у декількох посткомуністичних країнах у 90-ті роки, мають ті самі проблеми – різні розміри і неспівпадання із функціональними вимогами, які у попередні декади надихнули Північну Європу на укрупнення громад.
86. Чи є така реформа можливим рішенням для України? Це спірне запитання. В країнах Західної Європи це “вийшло з моди”, це іде в розріз із посткомуністичним духом в країнах Центральної та Східної Європи.
87. З іншого боку, модель напівукрупнення може бути варіантом для України. Більші територіальні одиниці, що складаються із декількох містечок і сіл, можуть створюватись із виборними органами, повноваженнями по оподаткуванню та ін. для управління всіма місцевими повноваженнями, які вимагають значних фінансових та людських ресурсів. Але села можуть залишити за собою право обирати мера та раду, із незначними церемоніальними та адміністративними обов’язками (наприклад, реєстрація шлюбів), правом озвучувати місцеву думку та бути консультантом з важливих питань, таких як планування. Вони також можуть мати свободу дій у незначному збільшенні суми прибутків та наданні додаткових необов’язкових послуг. Їм навіть може бути надана роль в управлінні школами та розгляді заявок на планування/будівництво, але з фондами та експертними порадами, наданими вищим територіальним органом.
88. Іншою можливістю може бути формулювання позиції району, як середньої територіальної ланки місцевого самоврядування, надати йому всі функції, що

вимагають економії від ефекту масштабу та мають великий ареал надання послуг, що перевищує розміри окремого міста або села. Це можливо зробити постійною тимчасову ситуацію згідно із проектом Бюджетного Кодексу, але, як очікується, залучить районні ради до повного контролю над їх виконавчими органами та відокремить останні від органів місцевої державної адміністрації.

89. Третя можливість, що виходить з міжнародного порівняння, - це не робити ніяких структурних змін, але покластися на міжмуніципальне співробітництво для виконання містом та селом функції із ширшим ареалом надання послуг та з економією від ефекту масштабу.
90. Однак, міжнародний досвід говорить про те, що цей процес не може бути абсолютно добровільним. З одного боку, необхідно мати законодавчі вимоги щодо мінімальних потужностей, необхідних для виконання специфічних обов'язків, які змусять муніципалітети до співпраці. З іншого боку, необхідно зацікавити їх фінансово та законодавчо робити це – через моделі угод, критерії для поділу витрат, кращий доступ до державної бюджетної підтримки. Необхідно мати фінансові інтереси для співробітництва, а не для ізоляції, яка дорого коштує. Але все ж таки для цього процесу політика "кнута і пряника" є вирішальною.

*Професор Кеннет Дейві
Школа Державної Політики
Університет Бірмінгема*

Жовтень 2000 року