



Центр експертизи
реформ місцевого самоврядування



м. Страсбург, 14 листопада 2017 року

CELGR(2017)4

ЗВІТ ЩОДО МУНІЦИПАЛЬНОГО ОБ'ЄДНАННЯ ТА ЙОГО МОЖЛИВОГО ВПЛИВУ НА ВИЩІ РІВНІ ВРЯДУВАННЯ

Цей звіт підготовлений Центром експертизи реформ місцевого самоврядування Ради Європи у співпраці з експертом Ради Європи Павлом Свянєвічем, Варшавський університет, Польща

Вступ

Цей звіт підготовлено на запит Комітету Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування в рамках Програми Ради Європи «Децентралізація і територіальна консолідація в Україні» (термін впровадження 2015 – 2017 рр., за фінансової підтримки Уряду Швейцарської Конфедерації).

У першій частині звіту йдеться про вплив реформи об'єднання на базовому рівні на вищі рівні адміністративно-територіального устрою стосовно територіальної організації на рівні району (district/ county/ rayon) та розподілу повноважень. Наводяться приклади подібних реформ в країнах Європи за останні два десятиліття. У другій частині звіту наведені певні міркування та відповіді щодо конкретних запитань, поставлених Комітетом Верховної Ради України з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування.

Рада Європи рекомендує обговорення цього звіту з органами влади України для поглибленого розуміння деяких випадків з огляду на особливе середовище в Україні.

Частина 1 – Реформа об'єднання муніципалітетів та її вплив на територіальну організацію влади на вищих рівнях врядування

Останніми роками більшість територіальних реформ, запроваджених в європейських країнах, стосувалися базового – муніципального – рівня. Огляд таких реформ наведено в інструментарії Ради Європи «Територіальні реформи в Європі: чи має розмір значення» (2017).¹ Його було запроваджено у багатьох країнах.

У 2015 році в **Албанії** було проведено радикальне об'єднання муніципалітетів, внаслідок якого їхня кількість скоротилась з 380 до 61. У країні існує 12 регіонів (кварків). Їхні ради не обираються шляхом прямих виборів, а складаються з представників муніципальних органів влади. Питання перегляду регіональної організації обговорювалось під час підготовки муніципальної реформи. Думки зійшлися на тому, що нова організація муніципалітетів вимагає переформатування регіональних рівнів влади. Проте було вирішено відкласти цю зміну до наступного етапу реформи, часові межі якого ще не визначені. Однією з причин такого рішення була необхідність внесення змін до конституції в разі зміни карти регіонів.

Австрія є федеративною державою, в якій організація муніципального рівня влади відрізняється в різних землях. У 2015 році у землі Штирія було проведено реформу об'єднання. Проміжною ланкою між муніципалітетом та землею (*länder*) є округ (*bezirke*). Як суто адміністративна одиниця округ не проводить виборів і, відповідно, не вибирає власних представників. Об'єднання громад не мало безпосереднього впливу на рівень округів і, вочевидь, на федеральні суб'єкти (*землі*).

У 2006 році **Данія** пройшла через комплексну реформу місцевого самоврядування на обох рівнях територіальної організації, включаючи зміни у розподілі повноважень та порядку фінансування органів місцевого самоврядування. На додаток до зменшення

¹ Інструментарій «Територіальні реформи в Європі: чи має розмір значення» (2017), підготовлений разом з П. Свянівечем, А. Гендзвілл, А. Зарді, буде згодом доступний. Матеріал із інструментарію вже може бути наданий на запит.

кількості муніципалітетів з 271 до 98, 19 областей (амтів) були замінені 5 регіонами. Деякі з попередніх повноважень амтів були передані укрупненим муніципалітетам. Основне повноваження, що залишилось в регіонах, – охорона здоров'я.

В **Англії** структура місцевого самоврядування різниться від регіону до регіону. На більшій частині території Англії є дві ланки – графство та округ – з відповідним розділом повноважень між ними. У деяких частинах Англії була створена одна ланка місцевого самоврядування – «унітарні одиниці», щоб замінити колишню дворівневу організацію влади (графство та округ), що надає усі послуги місцевої влади на відповідних територіях. На унітарні одиниці покладено повноваження, які до запровадження змін належали як округам, так і графствам. Цей процес став свого роду реформою об'єднання, оскільки «унітарні одиниці» зазвичай більші, ніж попередні одиниці нижчої ланки – округи. Існує 55 «унітарних одиниць», в основному в містах, міських територіях та більших містечках.

Естонія тривалий час намагалася стимулювати добровільне (чи напівдобровільне) об'єднання муніципалітетів. У період з 1996 по 2014 рік відбулося 30 таких об'єднань, що призвело до зменшення кількості муніципалітетів з 254 до 213 (іноді об'єднувались більш ніж два муніципалітети). Другий етап реформи запроваджується в 2017 році, скорочуючи кількість муніципалітетів до 79. В Естонії 15 повітів – державних адміністрацій повітів – під управлінням губернаторів (і без виборного органу повіту). У 2018 р. планується ліквідувати повіти, натомість поділивши їхні функції між органами місцевого самоврядування та центральною адміністрацією.

Фінляндія проходить процес тривалої, поступової (чи поетапної) реформи об'єднання, в результаті якої кількість муніципалітетів скоротилась з 460 в 1990 році до 320 в 2014 р. Планувалося вийти на 100 муніципалітетів, проте нещодавно від цієї ідеї відмовились. По суті Фінляндія має один рівень адміністративно-територіального устрою, де мережа (іноді напівпримусових) органів міжмуніципального співробітництва представляє собою вищий рівень. Тому процес об'єднання муніципалітетів не вплинув безпосередньо на нього, але міг вплинути на домовленості між муніципалітетами.

У **Франції** кілька років тому президент Оллан оголосив план ліквідації рівня департаментів (ланка між регіонами та *комунами*). План зазнав невдачі, але в 2016 році кількість регіонів була скорочена з 22 до 14. Реформа базового рівня скоріше стосується міжмуніципального співробітництва (структури якого все більше переймають функції окремих *комун*), аніж має вигляд реформи класичного об'єднання.

Реформою 2006 року у **Грузії** було просто ліквідовано базовий рівень. Колишні 65 районів стали базовою (муніципальною) ланкою місцевого самоврядування.

У **Німеччині** питання територіальної реформи вирішується кожною із земель окремо. Після 1990 року більшість об'єднань муніципалітетів відбулися в східних землях колишньої НДР (Німецька Демократична Республіка). Основна увага територіальної реформи була зосереджена на муніципальному рівні. Загалом кількість муніципалітетів в Німеччині зменшилася з 15 978 у 1990 р. до 11 040 в 2014, при цьому в деяких землях відбулися радикальні реформи, а в інших – не відбулося жодних змін. Було також скорочено кількість районів з 426 в 1990 р. до 294 в 2016. Крім того, існувало 107 міст зі спеціальним статусом та правами районів. Загалом кількість муніципалітетів була скорочена приблизно на 30%, кількість районів приблизно на таку ж частку, але

кількість міст зі спеціальним статусом зазнала не таких різких змін (їх стало 117 в 1998 р.). Наочні зміни відбулися в деяких містах Саксонії в 2008 році та Мекленбургу в 2011, де кількість міст була скорочена вчетверо. В обох випадках реформа рівня міст відбулась більше ніж через 10 років після найрадикальнішого моменту муніципальної реформи. Як правило, скорочення кількості муніципалітетів зазвичай передуює змінам на рівні районів.

У **Греції** територіальна реформа відбувалась у два етапи: перший – в 1999 році і другий – в 2010-2011 рр. Перший стосувався лише муніципалітетів і не зачіпав вищу ланку. Другий етап мав вплив на 2-у ланку в розрізі функцій: деякі функції, що попередньо належали 2-ій ланці, були передані укрупненим муніципалітетам. У таблиці 1 нижче наведено огляд територіальних змін.

Таблиця 1 – Кількість територіальних одиниць у Греції

	Деконцентрована державна адміністрація (префектури)	Місцеве самоврядування 2-ї ланки	Муніципалітети
До 1999	13	50	5,825
1999-2010	13	50	1,033
Після 2010	7	13	325

Джерело: Hlepas, Getimis 2011 Local Government Studies

До реформи 2014 року в **Ірландії** існувало 85 муніципальних одиниць та 29 графств. Після проведення реформи залишилось 31 одиниця однієї ланки. Провінції в Ірландії є суто адміністративними одиницями і не мають виборних органів влади.

В **Італії** триває територіальна реформа, в основі якої лежить ідея усунення рівня провінцій (між муніципалітетом та регіоном). Скорочення кількості муніципалітетів може бути побічним ефектом цього процесу, проте не є основною метою реформаторів. У деяких регіонах повноваження, що раніше належали провінціям, будуть передані органам міжмуніципального співробітництва. У деяких інших (напр., Тоскані, певною мірою Емілії-Романьї) їх перебирають на себе регіони. Принаймні в деяких з цих регіонів (напр., Ломбардії, в більшості на півдні Італії) прослідковується чіткий супротив ліквідації провінцій, і зараз важко передбачити кінцевий результат процесу реформування.

Латвія скоротила кількість муніципалітетів з більш ніж 500 (527 безпосередньо перед реформою, але 573 кількома роками раніше) до 118 в 2009 році. До реформи існувало також 44 утворення другого рівня (26 *районів* та 7 міст), однак цей рівень було ліквідовано після процесу об'єднання.

Територіальна реформа **«Колишньої Югославської Республіки Македонія»** скоротила кількість муніципалітетів зі 123 до 80 в 2002 році (після попереднього розділення на початку 1990-х рр. 34 муніципалітетів на 123). «Колишня Югославська

Республіка Македонія» є маленькою країною і має однорівневу структуру, тому безпосереднього впливу на вищий рівень не спостерігалось.

Нідерланди постійно скорочували кількість муніципалітетів з 672 в 1990 році до 403 в 2004 р. У Нідерландах є другий рівень врядування – 12 провінцій – що відіграє досить скромну роль у питанні надання послуг (більшість в сфері роботи з молоддю). Об'єднання муніципалітетів не викликали помітних змін на рівні провінцій. Створення метрополійних регіонів стало більш важливим процесом.

Норвегія сьогодні перебуває в амбітному процесі об'єднання муніципалітетів. Навіть якщо основна увага приділяється муніципалітетам, план реформи включає скорочення кількості одиниць вищої ланки – областей (фюльке, *fylke*, з 18 до 11). Рішення про об'єднання областей було прийнято Парламентом в той же день, що і рішення про об'єднання муніципалітетів (8 червня 2017 р.). Рішення стосується об'єднання областей, проте не передбачає змін в розподілі повноважень. Попереднє рішення (2015 р.) передбачало досить скромний перегляд розподілу повноважень як підготовчу стадію реформи; крім того, те рішення стосувалось скоріше муніципалітетів, ніж областей. Треба зазначити, що рішення про об'єднання областей було прийнято проти волі кількох областей, яких воно стосувалось. Результати останніх національних виборів, на яких партії, що виступають проти реформи, одержали більше місць в Парламенті, наводять на думку, що існує можливість скасування деяких рішень про об'єднання.

У **Швейцарії** – подібно до Німеччини – питання муніципальної територіальної організації вирішується кантонами, які є суб'єктами федерації. Після 1990 року більш-менш радикальна реформа об'єднання була запроваджена у більше, ніж половині кантонів, скоротивши кількість муніципалітетів з 2761 в 1990 р. до 2352 в 2014. Процес не вплинув на вищий рівень врядування (оскільки наступною ланкою за муніципалітетом є кантон).

Загальний огляд результатів по країнах за підсумками реформ об'єднання наведено в Таблиці 2.

Таблиця 2. Вплив на другий рівень врядування впродовж/після реформи об'єднання муніципалітетів

Країна	Зміни на другому рівні
Албанія	Поки що без змін; проте можливі в майбутньому
Австрія	Немає чіткого впливу
Данія	Паралельна реформа муніципалітетів та на рівні амтів/регіонів
Англія	Декілька нових «унітарних одиниць» замінили попередню дволанкову структуру

Естонія	Заплановано скасування вищої ланки (державна адміністрація)
Фінляндія	Лише одна ланка (та органи міжмуніципального співробітництва)
Франція	Запланована реформа 2-ї ланки (департаменти), проте на даний момент не втілюється
Грузія	Укрупнені муніципалітети замінили колишні райони
Німеччина	Часто скорочення кількості районів, проте з перервою після проведення муніципальної реформи
Греція	Скорочення кількості державних префектур разом з 2-ю фазою об'єднання муніципалітетів
Ірландія	Перехід від двох ланок до однієї
Італія	Запланована ліквідація провінцій як основна мета реформи, проте остаточний результат поки що невідомий
Латвія	Верхню ланку ліквідовано після об'єднання муніципалітетів
Македонія	Не актуально – лише один рівень і до, і після реформи
Нідерланди	Немає чіткого впливу на провінції
Норвегія	Заплановано паралельно скоротити кількість муніципалітетів та областей (фюльке)
Швейцарія	Немає ланки між муніципалітетом та кантоном

Частина 2 – Окремі питання

Яка система адміністративно-територіального устрою найбільш розповсюджена в країнах Європейського Союзу: трирівнева (регіон, субрегіон, громада) чи дворівнева (регіон, громада)?

Відповідь на це запитання складна. Передусім, все залежить від того, як визначати кількість рівнів: йдеться лише про виборні місцеві (чи регіональні) органи самоврядування чи треба також враховувати рівень, що може бути суто адміністративним із наявними органами державного управління (але без виборних органів)? Також треба брати до уваги складну архітектуру міжмуніципальних утворень, що фактично формують окремий рівень (наприклад, у Франції, Фінляндії, можливо також в Португалії).

Типова територіальна організація залежить від розміру країни. У декількох невеликих країнах в Європі є лише одна ланка – в «Колишній Югославській Республіці Македонія», Мальті, Люксембурзі, Словенії, Литві; Латвія та Естонія останнім часом рухаються в тому ж напрямку, і важко було б очікувати тут більшої кількості рівнів. Якщо визначати розмір країни за кількістю населення, а не площею території, у більшості середніх за розміром країн переважає дворівнева модель: Швеція, Норвегія, Данія, Нідерланди, Угорщина, Словаччина, Чехія; також Греція, якщо брати до уваги префектури – див. першу частину звіту. Є і винятки. У Болгарії існує одна ланка субнаціонального рівня. Фінляндію можна також віднести до однорівневих систем, якщо не брати до уваги співробітництво між муніципалітетами. З іншого боку, в Бельгії є 3 ланки субнаціонального рівня. Те саме можна сказати і про Австрію, якщо брати до уваги округи, які представляють державну адміністрацію (не мають виборних органів).

Проте у випадку України досвід більших країн (що за визначенням є країнами із населенням понад 20 мільйонів) може бути найцікавішим. У цій групі країн ситуацію можна охарактеризувати таким чином:

Франція має трирівневу систему із комунами, департаментами та регіонами. Однак складна організація міжмуніципального співробітництва у Франції може вважатися четвертою ланкою, зазвичай між комуною та департаментом. Необхідно пам'ятати про нещодавню ініціативу скасування рівня департаментів. На даний момент план не було втілено, проте до нього можуть повернутись в майбутньому.

Німеччина є нетиповою для цієї групи, будучи федеративною державою. Проте її можна розглядати як трирівневу з муніципалітетами, районами та землями.

Італія має три рівні врядування: комуни, провінції та автономні регіони. Проте менші комуни все більше доповнюються міжмуніципальними комунами, і треба також пам'ятати про нещодавню ідею ліквідації рівня провінцій.

У **Польщі** існує три рівні врядування починаючи з реформи 1998/1999 р. – *гміни*, *повіти* та воєводства. Деякі експерти оспорюють наявність повіту, проте конкретного плану їх ліквідації на даний момент немає.

У **Румунії**, населення якої нещодавно впало нижче позначки 20 мільйонів, має лише два рівні – відносно невеликі *жудеці* (*judets*) та муніципалітети. Регіональна реформа деякий час обговорюється, проте обов'язкового рішення ще не було прийнято.

Іспанія (що часто також розглядається як федеративна система) має три рівні врядування: комуни, провінції та автономні регіони.

Сполучене Королівство являє собою, мабуть, найскладніший приклад, проте в жодній з його частин на даний момент немає більше двох рівнів. В Північній Ірландії, Уельсі та Шотландії – два рівні (перший – власне місцеве самоврядування, інший – регіони Північної Ірландії, Уельсу та Шотландії). В Англії є території з однією ланкою, а також з двома (округ та графство), а загального правила розподілу системи по території країни немає.

Загалом, у більшості великих європейських країн система трирівнева; проте (i) до цього правила є винятки, (ii) у деяких країнах висуваються сумніви щодо середнього рівня (Італія, Франція та меншою мірою Польща).

Чи адміністративно-територіальний устрій держав Європейського Союзу, як правило, визначається на законодавчому рівні?

Тобто чи визначається законом весь адміністративно-територіальний устрій країни із зазначенням кількості, складу та найменування регіонів, субрегіонів (районів) та громад? Чи визначаються на законодавчому рівні в країнах Європейського Союзу засади адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць, зокрема субрегіонів (районів), якщо так то яким чином (який поряд їх встановлення та зміни)?

Ситуація різниться від країни до країни. У деяких державах кожен рівень адміністративно-територіального устрою згадується в конституції (напр., Албанія, Румунія), іноді включаючи перелік конкретної кількості та назв регіонів, що робить будь-які зміни в територіальній організації набагато складнішими. У той же час це допомагає стабілізувати ситуацію з місцевими та регіональними органами влади, що має позитивний ефект.

В інших країнах конституція є більш загальною і дає парламенту та уряду більше свободи. Гарним прикладом є Польща. Розділ конституції про територіальний устрій безпосередньо згадує лише рівень *gmina* (gmina, муніципальний); у ній не наводиться перелік органів місцевого самоврядування, а при дотриманні певних умов вона допускає зміну кількості чи кордонів муніципалітетів. Проте, що стосується інших рівнів врядування, в ній передбачено, що «питання щодо інших ланок влади вирішуються Парламентом». Дане положення є результатом політичного компромісу під час роботи над конституцією в 1997 році. Тоді не було консенсусу щодо кількості субмуніципальних ланок, тому погодили таке дуже загальне формулювання, щоб уникнути блокування прийняття конституції. Таке формулювання дозволило перейти від дво- до трирівневої системи в 1999 році без внесення змін до конституції. Гіпотетично це допускає зміни і в подальшому (напр., щодо ліквідації повітів), якщо на це буде політична воля.

Досвід країн Європейського Союзу в реформі субрегіонального (районного) рівня

У Польщі у період між 1990 та 1998 рр. було два рівні врядування з близько 2500 муніципалітетами та 49 відносно невеликими воєводствами. Виборні органи врядування працювали лише на рівні муніципалітетів, в той час як регіональний рівень

був представлений державною владою (регіональну ланку (воєводства) очолював губернатор, призначений Прем'єр-міністром).

Реформа 1998-1999 рр. перевела Польщу на трирівневу систему з 16 воєводствами, 315 повітами (та 66 містами зі статусом міських повітів) та ґмінами (їхня кількість та функції практично не змінилися). Усі три ланки мають виборні органи врядування та власну виконавчу адміністрацію. На регіональному рівні структура дуальна: (i) регіональні виборні органи влади із власною адміністрацією (під керівництвом маршала) та (ii) державні регіональні адміністрації під керівництвом губернатора. Реформа 1998 р. була запроваджена після дуже короткого обговорення та короткої підготовчої фази. Процес розпочався з нового уряду, сформованого наприкінці осені 1997 р. План з реорганізації регіонального та місцевого рівня було оголошено на початку 1998 року. Закон про органи місцевого самоврядування на рівні повіту та воєводства були прийняті лише кілька місяців потому – в червні 1998 р., а перші вибори до рад цих рівнів були проведені в листопаді 1998 р. Але відбувались дискусії щодо кількості воєводств та повітів.

Спочатку уряд планував створити 12 воєводств, проте Президент наклав вето на це рішення (схвалене парламентом), 16 воєводств стали остаточним компромісом. Більшість експертів вважають, що кількість повітів має бути меншою – близько 200 – проте після вирішальних протестів місцевої еліти кількість повітів зросла до 308. Через 4 роки, у 2002 р., було створено ще 7 повітів, збільшуючи їхню загальну кількість до теперішніх 315. Серед трьох рівнів органів управління субнаціонального рівня, *ґміна* залишається єдиним захищеним конституцією Польщі. *ґміна* також є єдиною ланкою, що має обмежені повноваження в оподаткуванні, а також найвищу частку субнаціональних бюджетів. Значна частина децентралізованих повноважень була передана на муніципальний рівень (*ґміна*); як наслідок муніципалітети витрачають більше 70% усіх субнаціональних бюджетів.

Рівень *повітів* наразі вважається найслабшим елементом адміністративно-територіального устрою (з відносно обмеженим обсягом повноважень та дуже низькою власною дохідною базою); деякі експерти піддають сумнівам доцільність його існування. Регіональний рівень (воєводства) відіграє надзвичайно важливу роль у виробленні та запровадженні політик регіонального розвитку, в тому числі використанні структурних фондів Європейського Союзу. Наявність регіональної влади не ставиться під питання, проте час від часу виникають ідеї щодо створення нових регіонів (тобто шляхом збільшення їхньої кількості).

Висновок

Інформацію, що міститься в цьому звіті, слід доповнити обговоренням з експертами Ради Європи. Таке обговорення дасть змогу органам влади України у подальшому краще використовувати експертизу та досвід експертів Ради Європи, а експертам Ради Європи – краще розуміти конкретні потреби органів влади України.