

УДК 352.07:005.56-026.16(292.451/.454)(4-01)
DOI <https://doi.org/10.32782/2312-1815/2024-2-3>

Іван Івасюк
ORCID: 0000-0002-7018-3741

ОБ'ЄДНАНІ ТЕРИТОРІАЛЬНІ ГРОМАДИ: ДОСВІД КРАЇН КАРПАТСЬКОГО ЄВРОРЕГІОНУ

У статті розглядаються різноманітні підходи до створення та функціонування об'єднаних територіальних громад (ОТГ) у країнах, що входять до складу Карпатського євро регіону. Автор відзначає національні особливості кожної країни, але підкреслює наявність загальних принципів і рекомендацій, які можуть бути корисними для інших держав. Особлива увага приділяється структурованому підходу до формування ОТГ, врахуванню інтересів місцевого населення та сприянню розвитку місцевих ініціатив. Зазначається, що отримані результати можуть бути значним внеском у вдосконалення системи територіального управління в регіоні, а також створити передумови для сталого соціально-економічного розвитку. Встановлено, що кожна країна має свій підхід до створення та функціонування ОТГ, але є спільні принципи та рекомендації, які можуть бути корисними для інших країн. Висвітлено актуальні проблеми формування та функціонування ОТГ в контексті Карпатського євро регіону, що є цінним інформаційним внеском у підвищення ефективності місцевого управління та регіональний розвиток.

Ключові слова: об'єднані територіальні громади, Карпатський євро регіон, регіональний розвиток, місцеве управління, досвід країн, реформи в адміністративно-територіальному устрої, соціально-економічний розвиток, порівняльний аналіз, локальні ініціативи, стале співробітництво, місцеве населення, публічне управління, європейська інтеграція, ефективне управління, регіональна самоврядування.

Вступ. У контексті постпандемічної реконструкції громадського управління та регіонального розвитку питання об'єднаних територіальних громад (ОТГ) стали вельми актуальними. У статті досліджується досвід країн Карпатського євро регіону у формуванні та функціонуванні ОТГ як інструменту сталого розвитку на місцевому рівні.

Мета. Основною метою статті є аналіз і порівняння досвіду чотирьох країн, що входять до Карпатського євро регіону (Україна, Польща, Словаччина, Угорщина), у реалізації реформи створення та формування об'єднаних територіальних громад. Важливо визначити ключові аспекти та принципи, які сприяють ефективному функціонуванню ОТГ і розвитку місцевих спільнот.

Методи. Дослідження базується на аналізі літературних джерел, законодавчого середовища та практичного досвіду країн Карпатського євро регіону. Використані порівняльний аналіз, статистичні дані й експертні оцінки.

Аналіз останніх досліджень. До важливих доробок наукових досліджень у сфері європейського досвіду децентралізації влади країн Карпатського євро регіону належать праці зарубіжних і вітчизняних науковців. Найбільш поширеним типом досліджень з цієї проблематики є комплексні праці. Вони здебільшого стосуються головних етапів діяльності Карпатського євро регіону. Учені у своїх роботах зосереджували увагу на особливості децентралізації влади в країнах Карпатського євро регіону й досліджували вплив децентралізації на розвиток місцевих громад та ефективність управління на різних рівнях. Серед них варто виділити праці відомих фахівців цієї галузі: М. Лендзел, Ю. Шолох, Н. Кушнір, В. Дудінський, Н. Мікула, Н. Андерсон, Є. Кіш, Н. Луцишин, П. Луцишин, С. Гакман, М. Долішній та інші.

Виклад основного матеріалу дослідження. Децентралізація – поняття, яке стало звичним для українських політиків, що розглядають його крізь призму перерозподілу повноважень,

створення самодостатніх регіонів, об'єднання територіальних громад. Децентралізаційна реформа пов'язана з конкретною людиною, громадянином, громадою. Її мета – зробити спрможними цих людей нести відповідальність за своє життя, надавши повноваження й ресурси держави на якомога нижчий рівень.

За перший рік існування об'єднані територіальні громади довели свою спроможність виконувати широкі повноваження, використовувати значні ресурси та брати відповідальність за розвиток своїх територій. Це підтверджує моніторинг фінансових результатів діяльності об'єднаних територіальних громад, конкретні реалізовані проєкти в селах і містах. Успішний приклад надихає інші громади, які, попри спротив керівництва деяких районів, приймають рішення про об'єднання зусиль заради розвитку.

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою і обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними з них є моделі місцевої автономії та децентралізації.

Територіальні громади в країнах Карпатського євро регіону пережили складний шлях формування та розвитку, який супроводжували різні історичні та політичні зміни в кожній із цих країн.

Після отримання незалежності в 1991 році Україна пройшла черговий етап децентралізації. У 2015 році розпочалася реформа місцевого самоврядування, яка передбачала об'єднання малих сільських і селищних рад у більші територіальні громади (громадські об'єднання). Ця реформа створила умови для ефективнішого управління ресурсами та розвитку територій.

У Польщі територіальні громади виникли внаслідок реформи місцевого самоврядування у 1990–2000 роках. 1990 року було прийнято закон «Про територіальне самоуправління», яким відновлено діяльність найменших територіальних одиниць – гмін, представницькі органи яких обиралися на загальних виборах. Засади щодо правових стандартів для локального рівня територіального самоврядування, передбачені Європейською хартією місцевого самоврядування, відразу були імplementовані в цей закон, хоча польський парламент ратифікував Хартію лише в квітні 1993 року. У 1997 році було прийнято Конституцію Республіки Польща, одним із ключових принципів якої став принцип децентралізації місцевої влади. Місцеве самоврядування як суб'єкт, що здійснює публічну владу, було закріплене в ст. 16 Основного закону. Загалом у системі управління державою було встановлено баланс між централізацією та децентралізацією, оскільки така модель регіонального управління діє практично у всіх європейських країнах.

У порівняльно-правовому плані українська й польська моделі місцевого самоврядування значною мірою є ідентичними. Вони обидві базуються на принципах поєднання централізації та децентралізації, основою територіальної організації влади є інститут місцевого самоврядування. Крім того, системи адміністративно-територіального устрою України та Польщі є тривієвими. Утім базовий рівень місцевого самоврядування різниться: в Україні таким є населений пункт (село, селище, місто), тоді як у Польщі – гміна як особлива просторова одиниця, до складу якої входять кілька населених пунктів і територія між ними.

На території Польщі існує 2 489 гмін, а якщо врахувати міста зі статусом повіту, які також виконують функції, покладені на гміну, то їх загальна кількість – 2 554. Середня чисельність населення гміни становить 5–8 тисяч осіб (найменша гміна – 1 тисяча, найбільша – 20 тисяч мешканців). Правовий статус гміни в загальному вигляді визначений законом від 8 березня 1990 року про гмінне самоврядування (зі змінами). Особливості правового статусу гміни залежно від її виду (сільська, місько-сільська або міська) передбачаються у її статуті. Гміна може створювати допоміжні одиниці: дільниці, квартали й інші. Органами місцевого самоврядування гміни є рада гміни, що виконує правотворчу, представницьку та контрольну функції, а також виконавчі органи. Рада є представницьким органом, що функціонує на засадах

колегіальності, періодичної змінності (переобрання) та сесійної форми роботи. Термін повноважень ради становить 4 роки й обчислюється від дати виборів. Чисельність ради залежить від кількості населення гміни та коливається від 15 до 45 членів ради. Колегіальним органом виконавчої влади в гміні є виконавча рада у складі її голови (війта, бурмістра, президента міста) та інших членів. Виконавча рада у складі трьох – семи осіб формується радою гміни. Війт (бурмістер, президент міста) обирається радою гміни кваліфікованою більшістю голосів. Інші члени виконавчої ради обираються радою гміни за поданням війта (бурмістра, президента міста) простою більшістю голосів. Другою (проміжною) ланкою територіального устрою Польщі є повіт. Середня чисельність населення повіту – 83 тисячі чоловік (найменший повіт – 22 тисячі, найбільший повіт – 1,625 тис. населення). На території Польщі існує 308 повітів і 65 міст зі статусом повіту. Для позначення перших застосовується термін «земські повіти», для інших – «міські повіти». Варто зауважити, що місто-повіт має двоякий статус – як базова одиниця територіального устрою, на зразок гміни, і водночас як другий рівень територіального устрою – повіт. Правовий статус повіту регулюється законом від 5 червня 1998 року. Органами самоврядування повіту є рада повіту (представницький орган) і управління повіту на чолі зі старостою (виконавча влада). У місті-повіті ці функції здійснюють рада міста та президент міста відповідно. Рада повіту є представницьким і контролюючим органом повітового самоврядування, обраним на чотирирічний термін. Склад її становить від 15 до 29 членів залежно від кількості населення. Виконавчим органом у повіті є виконавча рада, що складається із п'яти – семи осіб. До її складу входять: староста, який очолює раду, віцестароста і члени виконавчої ради, що обираються повітовою радою за поданням старости. Третім рівнем територіального устрою Польщі є воєводство – найбільша територіальна одиниця й основа для регіонального самоврядування. До складу воєводств входить різна кількість повітів – від 11 до 38, гмін – від 71 до 325. Середня чисельність населення воєводства – 2,417 тис. чоловік (найменше воєводство – 1,092 тис., найбільше – 5 мільйонів населення). Правовий статус воєводства регулюється законом від 5 червня 1998 року про воєводське самоврядування. Самоврядними органами цього територіального рівня є сеймик воєводства (представницький і контролюючий орган), а також управління воєводства (виконавчий орган).

В Угорщині відразу після запровадження реформи місцевого самоврядування в 1990 р. почалась активна дискусія щодо відновлення самоврядування округів (комітатів). Пропозиції щодо створення нової ефективної системи адміністративно-територіального поділу розроблялися в Угорщині неодноразово; було розроблено безліч теоретичних і практичних планів. Найбільш реалістичні рішення завжди народжувалися у кризових ситуаціях, коли відбувалися чи очікувалися серйозні політичні чи соціальні зміни. Відповідна ситуація склалася в 1990 р., і хоча округи були збережені, але їх функції та повноваження були дуже обмежені. Якщо в 1992 р. в урядовій резолюції про модернізацію державного управління Угорщини регіони ще не згадувалися, то через чотири роки, у зв'язку із прагненням інтегруватися у ЄС, уряд заявив про існування програми, яка передбачала вирішення питань регіоналізації за допомогою окружних органів влади [4, 16]. У цій програмі не містилося рекомендацій щодо створення менших за розмірами округів чи формування нового рівня державного управління між округами й центральним рівнем, які б функціонували як адміністративні органи із широким спектром повноважень. Тому питання регіоналізації обговорювалися лише в рамках наявної структури округів та їх добровільних об'єднань, які пізніше стали б основою для формування нових регіонів.

Розвиток місцевої демократії і потреба в проведенні адміністративно-територіальної реформи в Угорщині були тісно пов'язані з процесом інтеграції країни до ЄС. Зважаючи на існуючу в ЄС «Номенклатуру статистичних територіальних одиниць» (NUTS), в Угорщині законами № XXII 1996 р. «Про регіональний розвиток і просторове планування» та Резолюцією

парламенту № 35 1998 р. «Про концепцію регіонального розвитку в Угорщині» були створені відповідні територіальні одиниці для потреб планування і статистики. Таким чином, Угорщина запровадила класифікацію NUTS ще до вступу до ЄС, і після змін адміністративно-територіальний поділ до 2013 р. мав такий вигляд:

NUTS I – 3 макрорегіони (неадміністративні одиниці);

NUTS II – 7 регіонів (неадміністративні одиниці);

NUTS III – 19 областей і столичне місто (адміністративні одиниці);

NUTS VI – 168 мікрорегіонів (неадміністративні одиниці);

NUTS V – 3 144 муніципалітети (адміністративні одиниці).

Відповідно до закону «Про регіональний розвиток і просторове планування» було виділено два типи регіональних установ: планово-статистичний регіон і регіон розвитку. Останні охоплюють територію одного (декількох) округів або столиці та формуються як вільні асоціації. Округи, що входили до складу асоціації, створювали спільний орган – раду розвитку регіону. На 168 «мікрорегіонів» було покладено три важливі функції: надання послуг для задоволення місцевих потреб, виконання завдань центру, реалізація програм регіонального розвитку. На виконання всіх цих заходів уряд прийняв резолюцію, у якій були визначені функції і повноваження Канцелярії прем'єр-міністра щодо державного управління та регіонального розвитку. Згідно з нею прем'єр-міністр здійснював свої повноваження через державного секретаря, на якого покладено це завдання. В округах були сформовані ради з національного розвитку, які стали ареною зіткнення місцевих, центральних, адміністративних, професійних і політичних інтересів. У 1998 р. парламент Угорщини прийняв Концепцію національного регіонального розвитку. Проте, як і в Польщі, це були половинчасті кроки, адже закон не прискорив створення регіонів з їх представницькими органами, а лише посилив вплив центрального уряду на ради регіонального розвитку.

Подальша децентралізація влади мала певний позитивний вплив на вирішення проблем, оскільки більшою підтримкою населення користувалися саме представники місцевих рівнів, а не центру, що сприяло процесу децентралізації. Отже, на цих етапах реформи регулювання було сфокусоване на стандартизації місцевих послуг і вдосконаленні механізмів контролю та підзвітності органів місцевої влади, включно з фінансовим аудитом, накладенням обмежень щодо розмірів їх боргів і умовами визнання банкрутства. Це «оцінювалося» як рецентралізація обов'язків органів місцевого самоврядування. Проте ці кроки означали не згортання процесу послідовної децентралізації, який продовжував залишатися базовим принципом діяльності місцевого врядування, а зміщення акцентів у реформі державного управління з політичних аспектів на технологічні [5, 149]. Тепер уже йшлося не про політичну автономію і демократизацію, а про спроможність, ефективність, відкритість і підзвітність органів місцевого самоврядування.

У перші роки існування Словаччини як незалежної держави (з 1 січня 1993 р.) формується загальнонаціональна система державного управління, реформуються центральні органи державної влади. Необхідність децентралізації, яка хоч і проголошувалася декларативно, на практиці перекривалася тенденціями до централізму чи навіть до авторитаризму, що формувалися за правління прем'єр-міністра В. Мечіара (1993–1998 рр.). Водночас робота з питань перебудови місцевого управління продовжувалася. Основними цілями реформування в другій половині 90-х рр. були: посилення самостійності муніципалітетів, усунення фрагментарності державного управління на місцях і здійснення нового адміністративно-територіального поділу Словаччини. Після довгої та складної дискусії державних діячів, експертів і громадськості щодо основних підходів до розвитку публічного управління було прийнято два базові закони щодо реформування: закон № 221/1996 «Про територіальний та адміністративний устрій Словачької республіки») і закон № 222/1996 «Про організацію місцевого державного управління».

Реформа передбачала заходи щодо зміни адміністративно-територіального устрою країни і, відповідно, перебудову місцевого державного управління, а саме: скасовано систему округів (obvod) та окружних адміністрацій; відновлено обласний поділ СР і обласний рівень державного управління. Адміністративними одиницями знову стали область (kraj), район (okres) і муніципалітет (obec). Унаслідок нового адміністративно-територіального устрою були створені: 1) 8 областей і обласних адміністрацій (Братиславська, Трнавська, Тренчинська, Нітранська, Жилінська, БанськоБистрицька, Пряшівська і Кошицька) – регіональний рівень державного управління; 2) 79 районів і районних адміністрацій, які поділялися залежно від розмірів на три типи: з населенням понад 90 тис., від 60 до 90 тисяч, і до 30 тисяч; 3) 2883 муніципалітети, де діяло самоврядування на місцевому рівні.

Станом на 1 січня 2017 р. в областях Карпатського регіону створено 52 ОТГ (табл. 1), що становить 14,2% об'єднаних громад в Україні. Особливістю сформованих на території регіону громад є наявність ОТГ, до складу яких входять населені пункти, віднесені законом [3] до категорії гірських ($\frac{1}{4}$ ОТГ регіону) і визначені як такі, що мають недостатньо розвинуту сферу застосування праці та систему соціально-побутового обслуговування, обмежену транспортну доступність. Серед них 5 ОТГ – це громади зі 100% гірських населених пунктів у їх складі, 7 ОТГ характеризуються наявністю гірських населених пунктів у своєму складі.

На кордонах України та сусідніх з нею держав – 10 єврорегіонів, більшість яких функціонують як структурні підрозділи обласних державних адміністрацій. Порівняно з єврорегіонами за участю прикордонних регіонів України єврорегіони ЄС переважно сформовані та функціонують на рівні територіальних громад. Усі єврорегіони на кордоні з ЄС за участю українських областей створені обласними органами влади, а громади, на території яких функціонує єврорегіон, фактично залишаються осторонь від їх активної діяльності. У Карпатському єврорегіоні з 2007 р. працює Асоціація органів місцевого самоврядування «Єврорегіон Карпати – Україна», яка об'єднує 77 територіальних громад Карпатського регіону (станом на квітень 2017 року) [1] та здійснює координацію територіальних громад із питань транскордонного співробітництва.

Центральним офісом реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства визначено основні критерії, які сприяють формуванню спроможних ОТГ: чисельність населення не менше ніж 5–7 тис. осіб, питома вага базової дотації не більше за 30% від суми власних доходів, витрати на утримання управлінського апарату не більше за 20% власних ресурсів громади [6].

Аналіз цих критеріїв у розрізі ОТГ Карпатського регіону та України загалом дав змогу дійти таких висновків:

– по-перше, ОТГ Карпатського регіону за площею вдвічі менші середньоукраїнського значення, проте характеризуються більшою середньою чисельністю жителів на громаду (9,0 тис. осіб на противагу 8,5 тис. осіб у середньому в ОТГ України), що пов'язане з особливістю формування адміністративно-територіальних одиниць первинного рівня в регіоні та високою густотою населення;

– по-друге, ОТГ регіону характеризуються суттєво вищим рівнем залежності від трансфертів з державного бюджету; рівень дотаційності в середньому в регіоні становить 27,0%, що вдвічі більше середнього в країні; аналіз рівня власних доходів на одну особу в ОТГ регіону дав змогу констатувати суттєво нижчі показники (у 1,7 рази), ніж у середньому в Україні;

– по-третє, питома вага видатків на утримання апарату управління у власних ресурсах ОТГ Карпатського регіону становить 37,6%, що в 1,4 раза більше, ніж у середньому в Україні.

Аналіз показників формування та розвитку ОТГ Карпатського регіону за цими критеріями дав змогу констатувати нижчий рівень фінансової спроможності останніх. Серед причин таких результатів слід першочергово виділити дві.

– по-перше, це низький рівень економічного розвитку областей Карпатського регіону;
– по-друге, це наявність у складі ¼ ОТГ населених пунктів, які законом [3] визначені як гірські.

Висновки. Отже, як свідчить досвід держав Карпатського євро регіону, мета реформи в напрямі децентралізації визначається передусім перенесенням низки владних повноважень від рівня державної влади до рівня органів місцевого самоврядування. Ідеться про побудову сильної моделі місцевого самоврядування, яка характеризується принаймні такими ознаками: а) достатні владні повноваження, які оптимально дають змогу забезпечити розвиток територіальної громади та спільні інтереси територіальних громад на рівні регіону; б) достатні фінансові механізми, які створюють спроможність громади та мотиваційне поле для її розвитку; в) інституційна завершеність системи органів місцевого самоврядування, в основі якої – обрані виборцями органи; г) забезпечення ефективним державним контролем, що здійснюється уповноваженими урядом структурами.

Література:

1. АОМС «Євро регіон Карпати – Україна». Режим доступу: <https://ekarpaty.com/>.
2. Оцінка фінансової спроможності 366 ОТГ за 2017 рік (у розрізі областей). Група фінансового моніторингу. Центральний офіс реформ при Мінрегіоні. Лютий, 2018 р. 48 с.
3. Про статус гірських населених пунктів в Україні : Закон України № 56/95-ВР від 15.02.1995. Законодавство України : сайт. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/95-%D0%B2%D1%80>.
4. Horcher N. Regional Development in Hungary. Budapest : Ministry of Agriculture and Regional Development, 1998. P. 16.
5. Szegvari P. Methods and Techniques of Managing Reforms in Hungary Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. Budapest : OSI/LGI, 2002. P. 149.

References:

1. Yevrorehion Karpaty (n.d.). AOMS “Ievrorehion Karpaty – Ukraina” [AOMS “Euroregion Carpathians – Ukraine”]. Retrieved from: <https://ekarpaty.com/> [in Ukrainian].
2. Central Office of Reforms under the Ministry of Regions (2018). Otsinka finansovoi spromozhnosti 366 OTG za 2017 rik (u rozrizi oblastei). Hrupa finansovoho monitorynhu [Assessment of the financial capacity of 366 OTGs for 2017 (by region). Financial monitoring group]. 48 p. [in Ukrainian].
3. Verkhovna Rada of Ukraine (2005). Pro status hirskykh naselenykh punktiv v Ukraini: Zakon Ukrainy № 56/95-VR vid 15.02.1995 r. [On the status of mountain settlements in Ukraine: Law of Ukraine No. 56/95-VR dated February 15, 1995]. Retrieved from: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/56/95-%D0%B2%D1%80> [in Ukrainian].
4. Horcher, N. (1998). Regional Development in Hungary. Budapest: Ministry of Agriculture and Regional Development. P. 16.
5. Szegvari, P. (2002). Methods and Techniques of Managing Reforms in Hungary Mastering Decentralization and Public Administration Reforms in Central and Eastern Europe. Budapest: OSI/LGI. P. 149.

Ivan Ivasiuk. United territorial communities: the experience of the countries of the Carpathian Euroregion

This article examines the different approaches to the establishment and functioning of amalgamated territorial communities (ATCs) in the countries of the Carpathian Euroregion. The article recognizes the national peculiarities of each country, but emphasizes the existence of general principles and recommendations that may be useful for other states.

Particular attention is paid to a structured approach to the formation of ATCs, taking into account the interests of the local population and promoting the development of local initiatives. It is noted that the results

obtained can make a significant contribution to improving the system of territorial governance in the region, as well as create prerequisites for sustainable socio-economic development.

This article proves that each country has its own approach to the creation and functioning of ATCs, but there are common principles and recommendations that may be useful for other countries.

The article highlights the current problems of the formation and functioning of ATCs in the context of the Carpathian Euroregion, providing a valuable informational contribution to improving the efficiency of local governance and regional development.

Key words: *united territorial communities, Carpathian Euroregion, regional development, local administration, experience of countries, reforms in the administrative and territorial system, socio-economic development, comparative analysis, local initiatives, sustainable cooperation, local population, public administration, European integration, effective administration, regional self-government.*