



УДК 342.5

## ЕВРОПЕЙСЬКИЙ ОПЫТ ОБЪЕДИНЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩИН

Руслан ПАНЧИШИН,

кандидат юридических наук, докторант кафедры конституционного права и сравнительного правоведения  
Ужгородского национального университета

### АННОТАЦИЯ

Статья посвящена исследованию опыта некоторых европейских стран в сфере формирования объединённых территориальных общин. Автором раскрыты исторические и правовые особенности объединения территориальных общин в таких странах, как Бельгия, Великобритания, Германия, Франция и других. Выявлены позитивные изменения, которые стали следствием проведённой муниципальной реформы в указанных странах Европы. На основании проведённого научно-правового анализа разработаны некоторые рекомендации относительно внедрения положительного опыта отдельных европейских государств в национальное законодательство Украины в сфере дальнейшего развития муниципальной реформы и формирования объединённых территориальных общин.

**Ключевые слова:** европейский опыт, муниципальная реформа, объединение территориальных общин.

### EUROPEAN EXPERIENCE OF THE ASSOCIATION OF TERRITORIAL COMMUNITIES

Ruslan PANCHISHIN,

Candidate of Law Sciences, Doctoral Student at the Department of Constitutional Law and Comparative Law  
of Uzhgorod National University

### SUMMARY

The article is devoted to the study of the experience of some European countries in the formation of united territorial communities. The author reveals the historical and legal features of the association of territorial communities in such countries as Belgium, Great Britain, Germany, France and others. The positive changes that have resulted from the municipal reform in these countries of Europe are revealed. On the basis of the conducted scientific and legal analysis, some recommendations have been developed regarding the introduction of the positive experience of individual European states into the national legislation of Ukraine in the area of further development of municipal reform and the formation of united territorial communities.

**Key words:** European experience, municipal reform, unification of territorial communities.

**Постановка проблемы.** Муниципальная реформа, которая продолжается в Украине, направлена главным образом на формирование объединённых территориальных общин, способных самостоятельно решать задачи местного самоуправления. Однако на пути к осуществлению данной реформы возникают определённые трудности организационного, правового, институционального характера, преодоление которых может быть более эффективным при использовании опыта некоторых европейских государств в этой сфере. Учитывая, что в большинстве стран Европы муниципальная реформа успешно реализована, необходимо указать, что исследование опыта таких государств является актуальным направлением современной науки муниципального права.

**Актуальность темы исследования** подтверждается тем, что новый виток развития муниципальной реформы направлен, прежде всего, на

приведение законодательства Украины в соответствие со стандартами и нормами ЕС, что, в свою очередь, предполагает необходимость исследования опыта некоторых европейских государств в данной сфере.

**Состояние исследования.** Особенности реализации муниципальной реформы в европейских странах неоднократно становились предметом исследования отечественных учёных-правоведов, среди которых следует отметить таких, как: О.В. Батанов, Ю.В. Ковбасюк, Ю.К. Маслов, Н.В. Мишина, Н.Г. Пигуль, В.В. Толкованов и др. Однако комплексные исследования, с учётом новейших тенденций в сфере осуществления муниципальной реформы в Украине и странах Европы, посвящённые определению путей внедрения положительного европейского опыта в муниципальное законодательство Украины, практически отсутствуют, что ещё раз подчёркивает актуальность темы данной статьи.

**Целью и задачей статьи** является исследование опыта некоторых европейских стран в сфере формирования объединённых территориальных общин и разработка на основании такого исследования некоторых рекомендаций относительно внедрения положительного опыта вышеуказанных стран для повышения эффективности проведения муниципальной реформы в Украине.

**Изложение основного материала.** Муниципальная реформа в Украине проходит очередной этап развития, в отличие от некоторых европейских государств, в которых соответствующая реформа была удачно проведена. Следствием её проведения стало, среди прочего, формирование объединённых территориальных общин. При этом, исследуя опыт осуществления муниципальной реформы в некоторых европейских странах, следует отметить ряд характерных особенностей, определяющих некую схожесть и общность целей такой реформы.



Как справедливо отмечает по этому поводу Ю.К. Маслов, муниципальная реформа существенно повлияла на содержание ряда ключевых законов о местном самоуправлении, соответствующих положений конституций стран Центральной и Восточной Европы. При этом учёный акцентирует внимание на том, что доктринальные основы построения института местного самоуправления и осуществления муниципальной реформы включают три возможные модели местной власти, которые стали результатом политико-правовой мысли: государственную, гражданскую теорию и теорию муниципальной дуализма [1, с. 23].

Причём именно гражданская модель, согласно которой первичным субъектом местного самоуправления является территориальная община, наделённая реальной публичной властью на местном уровне, то есть возможностью и способностью самостоятельно решать все вопросы местного значения, легла в основу современной системы местного самоуправления в большинстве государств Европы. Данная модель местного самоуправления так же определена Конституцией Украины [2]. В связи с этим, определяя пути повышения эффективности проведения муниципальной реформы в Украине, необходимо обратиться к изучению опыта следующих европейских государств.

*Бельгия.* В Бельгии, которая является относительно молодым европейским государством, изначально насчитывалось 2498 муниципалитетов. В последующие десятилетия это число возросло до 2675 года в 1928 году. С этого момента (тогда) национальное правительство приняло курс на реформирование, направленное на увеличение масштаба территориальных общин, главным образом, за счёт объединения территориальных общин (первичных субъектов местного самоуправления). Потребовалось несколько инициатив для увеличения масштаба местных органов власти, но они были нивелированы во время Второй мировой войны. Новый виток реформы перезапущен в 1961 года с принятием закона, который предусматривал процедуру плавного слияния муниципалитетов. Этот закон

был исполнен до 1971 года и привел к уменьшению общего количества бельгийских муниципалитетов до 304 единиц [3].

В современной истории Бельгии муниципальная реформа осуществляется на основании пакта о внутренней стабильности на период 2015–2018 гг. Этот документ регулирует все основные уровни управления, включая местные органы власти. Сотрудничество в фискальной сфере между органами власти разного уровня осуществляется на основании Соглашения о сотрудничестве от 13 декабря 2013 года. Согласно данному соглашению регионы и общины могут брать кредиты для покрытия текущих и капитальных расходов. Они уполномочены выпускать долговые ценные бумаги на финансовые рынки, хотя эти операции и требуют разрешения от федерального министра финансов. Муниципалитеты и провинции могут брать кредиты, но только финансировать инвестиционные проекты [4].

Следует отметить, что наделение органов местного самоуправления полномочиями самостоятельного выпуска долговых ценных бумаг, которые могут находиться в свободном обращении на финансовых рынках, имело неоднозначные последствия. Так, с одной стороны, муниципалитеты получили относительную свободу в сфере осуществления местного самоуправления. Однако в то же время это привело к существенному возрастанию местного долга страны. Например, региональный долг в Бельгии составляет 70% общего долга страны. Он состоит из 38% облигаций и 62% кредитов [4].

Таким образом, особенностью бельгийской муниципальной реформы стало то, что её основной направленностью является обеспечение большой гибкости сотрудничества, укрепление позиций органов местного самоуправления и их роли в осуществлении демократического контроля. В Бельгии реформа децентрализации представлена как экономическая, так и политическая перспективы, нацеленные на большую внутривластную автономию и участие, а также обеспечение большего количества инструментов для местных органов власти, чтобы реагировать на местные потреб-

ности граждан, создание возможности для самостоятельной разработки региональной политики [3].

*Великобритания.* В этом государстве с самого начала проведения муниципальной реформы общественность с большой осторожностью отнеслась к идее объединения территориальных общин, поскольку это связано с необходимостью разрешения дилеммы, заключающейся в том, что чем меньше территориальная единица, тем ближе находятся услуги для каждого отдельного гражданина, большим является его влияние на принятие соответствующих решений. И наоборот, чем больше административная единица, тем меньше весит голос отдельного гражданина в принятии решений [5, с. 211].

Однако при решении вышеуказанной дилеммы предпочтение было отдано формированию самостоятельных органов местного самоуправления, способных предоставить качественные административные услуги гражданам, решать другие вопросы местного значения. В результате территориальные общины в Великобритании наделены широким кругом полномочий в различных сферах общественной жизни, хотя следует указать на различие территориального устройства в Англии, Ирландии, Уэльсе и Шотландии.

При этом основными особенностями организации местного самоуправления в Великобритании являются: 1) высокий уровень автономии местного самоуправления, выборность и контроль со стороны населения; 2) отсутствие на местах специальных государственных уполномоченных, на которых возложена функция контроля над органами местного самоуправления; 3) отсутствие местных администраций (органов государственной власти на местах) [6].

*Германия.* Для реорганизации муниципального местного самоуправления изначально было выбрано два основных варианта. Первый состоял в том, чтобы переместить границы всех существующие муниципалитетов путем их объединения (объединения) и формирования (территориально и демографически расширенного) «унитарных муниципалитетов» (Einheitsgemeinden). Второй вариант



предполагал сохранение всех существующих муниципалитетов, даже небольших, в качестве политических единиц местного самоуправления (с выборным местным советом, мэром и осуществлением политических прав и обязанностей местного самоуправления), с одновременным созданием совместных органов власти, членами которых являются муниципалитеты и служат им в качестве административной территориальной единицы [7, с. 116].

Однако при вынесении данных концепций на общественное обсуждение было обнаружено, что концепция совместных властей подвергается растущей критике по ряду причин. Между тем именно данная концепция была изначально положена в основу осуществления муниципальной реформы в Германии, но, как показало время, данный вариант муниципальной реформы оказался недостаточно эффективным. Причиной стало то, что из-за большого количества и небольшого размера муниципалитетов-членов объединенные власти были перегружены незначительными техническими вопросами, которые часто мешали конструктивному решению соответствующих проблем. Кроме того, возникли проблемы координации и взаимодействия между многими членами муниципалитетов и их соответствующими совместными органами, не говоря уже о политических и личных трениях между мэрами муниципалитетов-членов и директорами совместных органов местного самоуправления [7, с. 126].

Именно поэтому в 2006 году была проведена новая муниципальная реформа, которая более четко распределила обязанности и передала во введение объединенных земель многие функции и полномочия. Так, на сегодня их полномочия включают в себя: образование (в том числе университеты), внутреннюю администрацию, региональное экономическое развитие, общественное благосостояние и здравоохранение, культуру, охрану окружающей среды, общественный порядок и дела местного самоуправления. Функции местного самоуправления, возложенные на земли, значительно варьируются от одного района к дру-

гому. Сбалансированные структурные бюджетные ассигнования были введены в 2011 году на федеральном уровне и уровне земель в соответствии с Конституцией 2009 года. После переходного периода он вступит в полную силу в 2020 году. Правило требует структурно сбалансированных бюджетов для земель. Местные органы власти должны сбалансировать свои бюджеты и иметь ограничения по заимствованиям, определяемые каждым землей. Как правило, местные органы власти могут осуществлять капитальные вложения с одобрения надзорного органа [8].

Таким образом, в Германии объединение территориальных общин осуществляется исключительно в форме создания совместных органом самоуправления с определением четких функций таких совместных органов. При этом существенную роль в обеспечении осуществления органами местного самоуправления своих функций играет создание сбалансированных местных бюджетов, что достигается главным образом продуманной фискальной политикой, введением дотационных ограничений и т.д.

*Польша.* Результатом проведения реформы децентрализации в этом государстве стало четкое разграничение функций и полномочий между государственной и местной властью. Так, основными целями польского правительства стали внешняя политика, национальная безопасность и оборона, разработка стратегических направлений развития государства. Перед местными властями были поставлены задачи управления собственными делами, в частности: экономическое развитие регионов, распоряжение бюджетными средствами и имуществом территориальной общины, ведение самостоятельного финансового хозяйства, а также приближение системы предоставления услуг к населению. Итак, на сегодняшний день основные полномочия и финансовые ресурсы в Польше находятся на уровне территориальных общин [6].

Наделение органов местного самоуправления широкими полномочиями и передача им основных функций местного значения сопровождалось процессом создания объединенных

территориальных общин, основанных на объединении ресурсов и земель.

Следует отметить, что мероприятия, которые были осуществлены правительством Польши в направлении децентрализации, способствовали росту государственных инвестиций, развитию малого бизнеса и гражданского общества на уровне административно-территориальных единиц, что, в свою очередь, положительно повлияло на условия жизни для членов территориальных общин и привело к существенному улучшению [6].

Среди таких мер следует выделить: объединение территориальных общин, оптимизацию административно-территориального устройства страны, создание благоприятных финансовых условий (изначальная финансовая поддержка муниципальной реформы, которая способствовала активному процессу добровольного объединения общин) и др.

*Франция.* Муниципальная политика этого европейского государства основана на демократических началах, согласно которым размер и численность населения административно-территориальных единиц могут значительно отличаться друг от друга. Однако полномочиями в отдельных вопросах местного самоуправления наделены лишь те общины, которые имеют возможность и способны самостоятельно нести ответственность (реализовывать) за принятые ими решения.

Так, французская коммуна может быть городом с населением 2,2 миллиона человек, таким как Париж, городом с населением 10000 человек или просто деревней из 10 человек. Коммуны, как правило, основаны на ранее существовавших деревнях и способствуют местному самоуправлению. За исключением муниципальных округов его крупнейших городов, таких как Париж, Лион или Марсель, коммуны являются самым низким уровнем административного деления во Франции и управляются выборными должностными лицами (мэр и муниципальный совет) с обширными автономными полномочиями реализовать национальную и местную политику [9, с. 10].

При этом в большинстве случаев для осуществления функций местного



самоуправления более мелкие территориальные общины создают объединения (союзы) с другими общинами.

Непосредственно существует два типа таких объединений:

1) те, которые не наделены фискальной властью и являются самой свободной формой межобщинного объединения. В основном к этой категории относятся традиционные синдикаты коммун. Коммуны вносят финансовый вклад в синдикат, но синдикат не может взимать свои собственные налоги. Коммуны могут выйти из состава синдиката в любое время. Синдикаты могут быть созданы для определенной цели (чаще всего управление отходами и распределение воды/энергии) или иметь дело с несколькими одновременными вопросами. Эти структуры в настоящее время находятся в упадке;

2) объединения, наделённые фискальной властью, которые различаются в зависимости от объёма фискальных полномочий:

а) сообщество коммун (Communauté de Communes), ориентированное преимущественно на сельские коммуны;

б) сообщество агломерации (Communauté d'Agglomération), ориентированное на крупные и средние города и их пригороды;

в) городская община (Communauté Urbaine), ориентированная на крупные города и их пригороды [9, с. 12-13].

**Выводы.** Таким образом, с учётом вышеизложенного следует отметить следующие положительные аспекты проведения муниципальной реформы в некоторых европейских странах, которые могут быть применены для повышения эффективности соответствующей реформы в Украине: 1) оптимизация административно-территориального устройства государства, которая предполагает изменение существующих административно-территориальных единиц в зависимости от численности населения, ресурсного потенциала и т.д.; 2) сопровождение муниципальной реформы реформой в сфере фискальной и кредитной политики, а именно: наделение объединённых территориальных общин реальной фискальной властью, предоставление права выпускать ценные бумаги местного займа; 3) предоставление государственной финансовой

поддержки лишь на начальных этапах реформирования и введение дотационных ограничений относительно органов местного самоуправления впоследствии.

#### Список использованной литературы:

1. Маслов Ю.К. Реформування місцевого самоврядування в системі публічної влади країн Європейського Союзу. S.P.A.C.E. 2016. № 1/2016. С. 22–26.

2. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

3. Bart De Peuter, Valerie Pattyn, Ellen Wayenberg Territorial reform of local government and alternative strategies: a comparative inquiry into evaluation criteria underpinning decisions and debate in Belgium // ECPR General Conference, 2009. URL: [https://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO01060084\\_depeuter\\_pattyn\\_2009\\_ECPR\\_territorial%20reform.pdf](https://soc.kuleuven.be/io/pubpdf/IO01060084_depeuter_pattyn_2009_ECPR_territorial%20reform.pdf).

4. Belgium: Federal country // Basic socio-economic indicators. 2017. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Belgium.pdf>.

5. Толкованов В.В. Реалізація реформ місцевого самоврядування в Європейських країнах: досвід для України // Теоретичні та прикладні питання державотворення. 2014. Вип. 14. С. 209–219.

6. Зарубіжний досвід проведення децентралізаційних реформ: за матеріалами Миколаївського національного університету ім. В.О. Сухомлинського. 2016. URL: <http://kyiv.fpsu.org.ua/index.php/sotsialnyidialoh/uhody-pro-spivpratsiu/240-zarubizhnij-dosvid-provedennya-detsentralizatsijnikh-reform>.

7. Hellmut Wollmann The two waves of territorial reforms of local government in Germany. UBC Press Vancouver. 2004. P. 106–129.

8. Germany: Federal country // Basic socio-economic indicators. 2017. URL: <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/profile-Germnay.pdf>.

9. The French Experience of Decentralization. 2017. URL: <https://www.arricod.fr/wp-content/uploads/The-French-Experience-of-Decentralization.pdf>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Панчишин Руслан Игоревич** –

кандидат юридических наук, докторант кафедры конституционного права и сравнительного правоведения Ужгородского национального университета

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Panchishin Ruslan Igorevich** –

candidate of Law Sciences, Doctoral Student at the Department of Constitutional Law and Comparative Law of Uzhgorod National University

*PRI6363@gmail.com*