

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ В КРАЇНАХ СХІДНОЇ ЄВРОПИ

REFORMING THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE IN EASTERN EUROPEAN COUNTRIES

Стешенко Т.В., к.ю.н.,

доцентка кафедри державного будівництва

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Ігнатов М.П., студент I курсу магістратури
факультету слідчої та детективної діяльності

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Адміністративно-територіальний поділ є основою організації державного управління та місцевого самоврядування. Його реформи в різних країнах спрямовані на підвищення ефективності управління, оптимізацію міжбюджетних відносин і залучення громадськості до ухвалення рішень. Досвід європейських країн демонструє, що адміністративно-територіальні зміни можуть бути успішними за умови врахування історичних, економічних та соціальних факторів.

Основною метою дослідження є аналіз процесів адміністративно-територіального реформування в країнах Європейського Союзу, визначення ключових чинників, що впливають на його ефективність, та оцінка перспектив подальшого розвитку регіонального управління в умовах глобалізації.

У процесі дослідження використано такі наукові методи: порівняльно-правовий метод – для аналізу законодавчих моделей адміністративно-територіального поділу в різних країнах; історичний метод – для простеження еволюції реформ і визначення ключових етапів змін; системний підхід – для оцінки взаємозв'язків між центральними та регіональними органами влади; метод аналізу і синтезу – для виокремлення основних тенденцій розвитку адміністративно-територіальних реформ.

У ході дослідження встановлено, що адміністративно-територіальне реформування в Європі відбувалося у три основні хвилі, кожна з яких мала свої особливості: перша хвиля (початок XX століття) – адаптація управлінських структур до умов урбанізації; друга хвиля (після Другої світової війни) – укрупнення адміністративних одиниць та усунення регіональних диспропорцій; третя хвиля (1970–1980-ті роки) – перегляд розподілу повноважень та зменшення економічної нерівності між регіонами.

Окрему увагу приділено концепції нового регіоналізму, яка передбачає посилення ролі регіонів у міжнародних відносинах, формування нових форм територіального управління та зростання міжрегіональної конкуренції. У статті розглядаються переваги та виклики цієї концепції, зокрема проблеми балансування економічних та культурних чинників у процесі територіального реформування.

Результати дослідження свідчать, що конституційно-правове регулювання адміністративно-територіального устрою європейських країн має значні відмінності, які залежать від історичних, політичних та соціально-економічних чинників.

Досліджено досвід Польщі, Чехії, Словаччини, Іспанії та Франції у проведенні адміністративно-територіальних реформ.

Результати дослідження підтверджують, що успішність реформ значною мірою залежить від нормативно-правового закріплення автономії регіонів, фінансової спроможності місцевих бюджетів, чіткого розподілу повноважень між рівнями влади та створення ефективних механізмів врегулювання міжрівневих спорів. Впровадження принципу субсидіарності відіграє важливу роль у забезпеченні ефективного функціонування адміністративно-територіальної системи.

Подальші дослідження можуть бути спрямовані на оцінку впливу реформ на місцеве самоврядування, рівень децентралізації та соціально-економічний розвиток регіонів. Особливо актуальним є аналіз фінансової спроможності територіальних громад та механізмів міжбюджетних відносин після впровадження реформ.

Враховуючи сучасні виклики, що постають перед державами у сфері територіального управління, подальший розвиток регіональної політики потребує комплексного підходу, який враховує як економічні, так і соціокультурні аспекти розвитку регіонів.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, реформа, децентралізація, місцеве самоврядування, територіальний поділ, регіональне управління, адміністративні одиниці, східноєвропейські країни, державне управління, територіальна реорганізація.

Administrative-territorial division is the basis for the organisation of public administration and local self-government. Its reforms in various countries are aimed at improving the efficiency of governance, optimising intergovernmental relations and engaging the public in decision-making. The experience of European countries demonstrates that administrative and territorial changes can be successful if historical, economic and social factors are taken into account.

The main purpose of the study is to analyse the processes of administrative and territorial reform in the European Union, identify the key factors that influence its effectiveness, and assess the prospects for further development of regional governance in the context of globalisation.

The following scientific methods were used in the course of the study: comparative legal method – to analyse legislative models of administrative and territorial division in different countries; historical method – to trace the evolution of reforms and identify key stages of change; systematic approach – to assess the relationship between central and regional authorities; method of analysis and synthesis – to identify the main trends in the development of administrative and territorial reforms.

The study found that administrative-territorial reform in Europe took place in three main waves, each of which had its own characteristics: the first wave (early XX century) – adaptation of administrative structures to the conditions of urbanisation; the second wave (after the Second World War) – consolidation of administrative units and elimination of regional imbalances; the third wave (1970s-1980s) – revision of the distribution of powers and reduction of economic inequality between regions.

Particular attention is paid to the concept of new regionalism, which envisages strengthening the role of new regions in international relations, formation of new forms of territorial governance and growth of interregional competition. The article discusses the advantages and challenges of this concept, in particular, the problems of balancing economic and cultural factors in the process of territorial reform.

The results of the study show that the constitutional and legal regulation of the administrative and territorial structure of European countries has significant differences which depend on historical, political and socio-economic factors.

The experience of Poland, the Czech Republic, Slovakia, Spain and France in conducting administrative and territorial reforms is studied.

The results of the study confirm that the success of the reforms largely depends on the legal framework for regional autonomy, the financial capacity of local budgets, a clear division of powers between levels of government, and the creation of effective mechanisms for resolving inter-level disputes. The implementation of the principle of subsidiarity plays an important role in ensuring the effective functioning of the administrative and territorial system.

Further research could be aimed at assessing the impact of the reforms on local self-government, the level of decentralisation and the socio-economic development of the regions. The analysis of the financial capacity of territorial communities and the mechanisms of intergovernmental fiscal relations after the implementation of the reforms is particularly relevant.

Given the current challenges faced by states in the field of territorial management, further development of regional policy requires a comprehensive approach that takes into account both economic and socio-cultural aspects of regional development.

Key words: administrative-territorial structure, reform, decentralization, local self-government, territorial division, regional governance, administrative units, Eastern European countries, state governance, territorial reorganization.

Постановка проблеми. Реформування адміністративно-територіального устрою є важливим аспектом розвитку будь-якої держави, оскільки воно безпосередньо впливає на ефективність управління, якість надання державних послуг та рівень децентралізації влади. У країнах Східної Європи цей процес набув особливої актуальності внаслідок політичних, економічних та соціальних трансформацій, що відбулися після розпаду соціалістичного табору наприкінці XX століття. Реформи адміністративно-територіального устрою спрямовані на забезпечення збалансованого розвитку регіонів, підвищення ефективності управлінських рішень, а також на створення оптимальної системи державного управління. У більшості країн Східної Європи ці процеси супроводжувалися впровадженням європейських стандартів децентралізації, посиленням місцевого самоврядування та перерозподілом повноважень між центральною та регіональною владою. Разом із тим, реформування адміністративно-територіального устрою несе в собі значні виклики. До них можна віднести необхідність адаптації законодавчої бази, подолання супротиву певних політичних та соціальних груп, а також вирішення питань фінансування та ресурсного забезпечення нових адміністративних одиниць. Важливим аспектом є також врахування історичних, культурних та геополітичних особливостей регіонів, що впливають на вибір оптимальної моделі територіального устрою. Досвід країн Східної Європи свідчить про те, що успішне реформування адміністративно-територіального устрою можливе лише за умови комплексного підходу, який включає проведення аналітичних досліджень, обговорення з громадськістю та залучення експертів у сфері державного управління. Саме тому аналіз цих процесів є важливим для розуміння загальних тенденцій розвитку адміністративно-територіальної організації держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика реформування адміністративно-територіального устрою в країнах Східної Європи є предметом досліджень багатьох науковців, які розглядають різні аспекти цього процесу. У своїх роботах вони аналізують досвід окремих країн, механізми впровадження реформ, їхні наслідки та перспективи удосконалення адміністративного устрою. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування досліджено в аналітичних запісках та наукових працях, зокрема у публікації «Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект» [1]. Автори зазначають, що ефективна реформа базується на принципах децентралізації, забезпечення автономності місцевого самоврядування та фінансової спроможності територіальних громад. Немцінов О. М. [2] у своїй праці розглядає реформи локального рівня в країнах Центрально-Східної Європи у період 1945–1990 років. Автор аналізує особливості розвитку адміністративно-територіального устрою цих держав, відзначаючи роль історичних та політичних факторів у формуванні сучасної системи управління. Лушагин Т. В. та Химинець В. Ю. [3] досліджують адміністративно-територіальне реформування в країнах Східної Європи, наголошуючи на різних підходах до реалізації реформ, які залежали від політичних і економічних умов кожної країни. Вони підкреслюють значення демократичних інституцій у процесі трансформації системи місцевого управління. Сірик З. О. [4] у своїй роботі висвітлює європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою, аналізуючи вплив децентралізаційних процесів на соціально-економічний розвиток регіонів. Автор доходить висновку, що ефективна адміністративно-територіальна реформа сприяє покращенню управлін-

ських процесів і підвищенню рівня надання державних послуг. Наукові доповіді Національної академії правових наук України [5] розглядають вдосконалення місцевого самоврядування в контексті адміністративних реформ, особливо підкреслюючи необхідність чіткої законодавчої бази для забезпечення стабільності та ефективності управління на місцевому рівні. Вагомий внесок у дослідження адміністративно-територіальної реформи Польщі зробили такі вчені, як Байрак С. [8], Білянський О. [9] та Сірик З. [10]. Вони детально аналізують процес реформування адміністративного устрою Польщі наприкінці XX століття та його вплив на розвиток державного управління. Особливу увагу приділено питанням фінансового забезпечення місцевих громад і взаємодії між різними рівнями влади. Штефан В. С. [7] досліджує досвід країн-членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою. Автор акцентує увагу на необхідності комплексного підходу до проведення реформ, що передбачає правові, економічні та соціальні аспекти змін. Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про значний інтерес наукової спільноти до проблематики адміністративно-територіального реформування. Визначено ключові аспекти, що впливають на ефективність реформ, серед яких правові механізми, фінансова децентралізація, історичний контекст та міжнародний досвід. Проте залишається низка питань, які потребують подальшого дослідження, зокрема оцінка довгострокових наслідків реформ та розробка оптимальних моделей адміністративно-територіального устрою для різних країн Східної Європи.

Метою статті є дослідження особливостей реформування адміністративно-територіального устрою в країнах Східної Європи, аналіз головних викликів та перспектив цього процесу, а також вивчення міжнародного досвіду задля можливого застосування найкращих практик в інших державах, зокрема в Україні.

Матеріали і методи. Матеріалами дослідження є: 1) нормативно-правові акти, що регулюють адміністративно-територіальний устрій у країнах Східної Європи, зокрема законодавчі ініціативи, що стосуються децентралізації та реформування місцевого самоврядування; 2) наукові праці вітчизняних та зарубіжних авторів, які досліджують процеси адміністративно-територіальних реформ, їх вплив на ефективність державного управління, соціально-економічний розвиток регіонів та місцевого самоврядування; 3) аналітичні матеріали впровадження реформ у країнах Східної Європи.

У процесі дослідження було використано такі наукові методи: порівняльно-правовий метод – для аналізу законодавчих основ адміністративно-територіальних реформ у різних країнах Східної Європи, їхніх спільних рис і відмінностей; історичний метод – для дослідження еволюції адміністративно-територіального устрою та передумов реформування; аналіз і синтез – для систематизації отриманих даних та узагальнення основних тенденцій реформ; структурно-функціональний метод – для оцінки впливу реформ на державне управління, місцеве самоврядування та соціально-економічний розвиток регіонів; логічне узагальнення – для формулювання висновків та визначення перспектив подальших досліджень у цій сфері.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-територіальний поділ відіграє ключову роль у формуванні сучасної системи державного управління, організації діяльності органів влади та функціонуванні місцевого самоврядування. В країнах Європейського Союзу цей процес зазнав змін під впливом різноманітних факторів, серед яких визначальними стали географічні, економічні, демографічні та історичні передумови. Одним із найваж-

ливіших аспектів цього реформування стала децентралізація – передача частини владних повноважень та фінансової відповідальності від державного рівня до місцевого самоврядування, що суттєво підвищило ефективність управління територіями. Протягом XX століття в європейських країнах відбулося кілька значних хвиль адміністративно-територіальних змін:

- Перша хвиля (початок XX століття) була зумовлена необхідністю адаптації управлінських структур до умов стрімкої урбанізації, яка охопила такі держави, як Австрія, Велика Британія, Франція, Данія та країни Бенілюксу.

- Друга хвиля розпочалася після завершення Другої світової війни й мала два основні напрями: укрупнення адміністративних одиниць у регіонах із низькою щільністю населення (Норвегія, Швеція, Данія, Німеччина), а також усунення регіональних диспропорцій (Німеччина, Італія, Велика Британія тощо).

- Третя хвиля реформ припала на 1970–1980-ті роки й охопила такі країни, як Греція, Ірландія, Іспанія, Португалія. Вона передбачала перегляд розподілу повноважень та зменшення економічної нерівності між регіонами [3, с. 243].

Основною метою децентралізаційних процесів стало не лише оновлення територіальної організації влади, а й оптимізація міжбюджетних відносин, що призвело до так званої «управлінської революції» в межах концепції нового регіоналізму. Визначальним чинником правового забезпечення цих реформ є відповідні норми, закріплені у конституціях держав, які гарантують врахування громадської думки при зміні адміністративних меж та забезпечують координацію діяльності всіх рівнів влади. Завдяки новому регіоналізму значною мірою трансформувалася територіальна політика. Якщо раніше регіони виконували передусім адміністративну функцію, підтримуючи загальнодержавні устрій, то тепер вони набули більшої автономії та перетворилися на повноцінних учасників міжнародних відносин. Факторами, що спричинили становлення нового регіоналізму, стали зростання мобільності капіталу, вплив транснаціональних корпорацій та посилення регіональної ідентичності. Підвищена економічна мобільність знизилася ефективність централізованого управління, а зростання регіональної самосвідомості, як на основі історичних традицій, так і через формування нових культурних відмінностей, сприяло активному розвитку регіональних ініціатив. Центральним аспектом концепції нового регіоналізму є надання регіонам статусу ключових учасників реалізації соціально-економічних ініціатив, інфраструктурних проєктів, а також програм у сферах охорони здоров'я, освіти та культури. Це забезпечується шляхом розширення їхніх повноважень та можливостей. Однак під час формування регіональних структур не завжди вдається збалансувати два важливі аспекти – економічний і культурний. Часто регіони створюються передусім на основі економічної доцільності, тобто об'єднують території зі схожою господарською структурою. Водночас таке об'єднання не завжди враховує культурні чи етнічні особливості населення. Унаслідок цього певні етнічні, мовні або культурні групи можуть бути поділені між кількома регіонами, або ж у межах одного регіону можуть співіснувати різні групи з відмінними традиціями та ідентичністю. Згідно з концепцією Кітінга М., новий регіоналізм має дві ключові риси. По-перше, він виходить за межі національної економіки, а по-друге, стимулює конкурентну боротьбу між регіонами, не змінюючи їхньої ролі у світовому поділі праці. Така модель активно формується в багатьох європейських країнах, де процес регіоналізації не лише впливає на адміністративно-територіальний поділ, а й сприяє міжрегіональній конкуренції. Однією з найхарактерніших рис цього явища є те, що нові регіони можуть виходити за межі національних кордонів, охоплюючи частини територій однієї або навіть кількох держав [6, с. 242]. Така тенденція особливо помітна в Європі, де активно розвивається практика створення єврорегіонів. Водночас новий регіоналізм спричиняє зростання конкуренції між регіонами різних рівнів, які прагнуть посилити свій економічний потенціал і забезпечити краще життя

для населення. Основними причинами поширення цього явища стали значні суспільні зміни. По-перше, відбувалася поступова інтернаціоналізація економік, що сприяло розмиванню міждержавних кордонів через активізацію міжнародної інтеграції, обміну інформацією та уніфікації управлінських моделей. По-друге, зростала мобілізація периферійних регіонів і місцевих громад, які прагнули зменшити вплив національних центрів і домагалися ширших повноважень у сфері культурної автономії та територіального управління. По-третє, суспільні трансформації супроводжувалися розпадом старих та формуванням нових соціальних інститутів, що сприяло підвищенню мобільності населення та посиленню ролі культурної ідентичності на регіональному рівні.

За теорією Кітінга М., у сучасному політичному процесі можна виокремити два основні типи регіоналізму: традиційний («старий») і модерний («новий»). Перший ґрунтується на передмодерних ідентичностях і часто пов'язаний із прагненням зберегти історичну спадщину, а також із ностальгічними настроями [6, с. 242].

Консервативний характер цього різновиду регіоналізму пояснюється тим, що його підтримують здебільшого соціальні групи, які є менш мобільними як у географічному, так і в суспільному аспектах. Через це традиційний регіоналізм рідше виходить за межі власного регіонального контексту і меншою мірою орієнтований на ширші політичні чи економічні процеси.

На відміну від нього, модерний регіоналізм має широкі підтримку серед соціально активних, урбанізованих та мобільних верств населення. Політичні партії, що виступають за цей напрям, зазвичай орієнтовані на середній клас, який сприймає регіон як важливий інструмент економічних і соціальних змін. Новий регіоналізм ґрунтується на взаємодії між регіонами та надрегіональними структурами, включаючи державу, світовий ринок і макро-регіональні об'єднання.

У межах політики регіоналізму можна виокремити кілька напрямів та ідеологічних підходів:

- Консервативний регіоналізм базується на ідеї єдності та збереження традицій, іноді в протидію модернізаційним процесам. Цей напрямок може мати ізоляціоністський характер і сприяти збереженню статус-кво в регіональній політиці.

- «Буржуазний» регіоналізм поширений в економічно розвинених індустріальних регіонах. Його прихильники прагнуть сприяти економічному розвитку та зменшити регуляторний вплив держави, зосереджуючи увагу на модернізації адміністративних і політичних структур. У сучасній Європі цей напрямок підтримують не лише підприємці, а й представники регіональної технократії – посадовці, освітяни та управлінці, які працюють у державних і місцевих установах.

- «Прогресивний» регіоналізм спирається на ідеї лівої політичної традиції. Його представники використовують принципи національно-визвольних рухів для боротьби з нерівномірним розвитком територій і вищим внутрішнього колоніалізму.

- Соціал-демократичний регіоналізм виник унаслідок еволюції європейської соціал-демократії. Хоча спочатку ця ідеологія підтримувала централізоване державне управління, починаючи з 1960-х років, вона поступово почала схилитися до регіоналізму. Це було зумовлено як політичною опозиційністю соціал-демократів, які намагалися здобути підтримку на місцевому рівні, так і необхідністю адаптації до глобальних викликів.

- Правий популістський регіоналізм виступає проти централізованого державного управління, часто критикує перерозподіл бюджетних коштів на користь менш розвинених регіонів і нерідко має антиміграційну риторичку [7, с. 185].

У дослідженнях взаємодії між державою та регіонами виділяють кілька основних форм регіоналізму: 1) вузький регіоналізм; 2) самоврядування; 3) органічна децентралізація; 4) корпоративна децентралізація [3, с. 311].

Вузький регіоналізм притаманний унітарним державам, таким як Україна. У такій моделі регіональна влада

функціонує як представницька структура центрального уряду, виконуючи завдання, що не ставлять під сумнів повноваження центру, а лише доповнюють його. Наприклад, у Польщі значна частина посадовців отримує призначення від центральної влади, хоча при цьому враховується і регіональна специфіка.

Самоврядування (англ. home rule, нім. selbstverwalter), яке набуло поширення з XIX – початку XX століття, передбачає можливість регіонів самостійно ухвалювати рішення у певних сферах в межах конституційних норм або традицій. Таке самоврядування є складовою загальної системи управління державою та взаємодіє з її політичними інститутами.

Органічна децентралізація існує у двох формах:

1. Провінційна модель, коли одночасно функціонують як центральні органи влади, так і самоврядні структури.

2. Територіальна модель, що передбачає співіснування єдиного центрального управління з регіональними і місцевими органами, які можуть отримувати розширені управлінські функції (прикладом є коронні краї Австро-Угорщини).

Корпоративна децентралізація, яку також називають оптимальною моделлю децентралізації, передбачає, що регіональні утворення, такі як штати або провінції, не є адміністративно підпорядкованими центральному уряду. Вони зберігають усі повноваження, які прямо не заборонені конституційними положеннями або традиційними нормами.

Крім того, у рамках регіоналізму розрізняють дві ключові моделі його розвитку:

– «Bottom-up» регіоналізм – процес, коли зростає політична та економічна активність безпосередньо в регіонах, що поступово впливає на загальнодержавні процеси.

– «Top-down» регіоналізм – модель, у якій держава формує регіональну політику, враховуючи особливості розвитку кожного регіону [6, с. 343].

Одним із ключових принципів розвитку демократії в країнах Європейського Союзу є децентралізація, яка поряд із принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства та програмного підходу становить основу регіональної політики. Цей принцип закріплений у таких документах, як Європейська хартія місцевого самоврядування та проєкт Європейської хартії регіональної демократії. Важливість децентралізації особливо підкреслюється для держав-кандидатів на вступ до ЄС, оскільки вона є базою для розробки та реалізації всіх секторних політик у межах Європейського Союзу.

Аналізуючи основні закони європейських країн, можна виділити кілька особливостей конституційно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою. Норми, що визначають цей аспект, можуть: а) бути включеними до окремого розділу конституції, як це зроблено в Бельгії (Конституція від 17 лютого 1994 р., Частина I «Про Бельгійську Федерацію, її складові частини і територію»), Італії (Конституція від 22 грудня 1947 р., Глава V «Регіони, провінції, комуни»), Іспанії (Конституція від 27 грудня 1978 р., Розділ 8 «Про територіальний устрій держави»); б) міститися в розділі конституції, що регулює загальні положення, як у Швеції (Форма правління від 27 лютого 1974 р., Глава I «Основи державного ладу»), Латвії (Конституція від 15 лютого 1922 р., Частина I «Загальні положення»), Угорщини (Конституція від 25 квітня 2011 р.); в) регламентувати статус місцевого самоврядування, як у Польщі (Конституція від 17 жовтня 1992 р., Глава 5 «Місцеве самоврядування»), Франції (Конституція від 4 жовтня 1958 р., Розділ XII «Про територіальні колективи»), Хорватії (Конституція від 22 грудня 1990 р., Розділ VI «Організація місцевого самоврядування та управління»), Чехії (Конституція, Розділ 7 «Місцеве самоврядування»), Естонії (Конституція від 28 червня 1992 р., Глава 14 «Місцеве самоврядування»), Болгарії (Конституція від 12 липня 1991 р., Глава 7 «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація»), Македонії (Конституція від 17 листопада 1991 р., Розділ V «Місцеве самоврядування»), Молдови (Конституція від 29 червня 1994 р., Глава VIII «Публічне управління»).

У конституціях Литви та Словенії відповідні норми розміщені в кількох розділах: загальних положень та розділу про місцеве самоврядування (Конституція Литви від 25 жовтня 1992 р., Глава I «Литовська держава» і Глава X «Місцеве самоврядування та управління»; Конституція Словенії від 23 грудня 1991 р., Частина I «Вступ» та Частина V «Самоврядування») [5, с. 3].

Однією з країн, що є взірцем адміністративно-територіальної реформи для України, вважається Польща. Після падіння комуністичного режиму наприкінці 1980-х років у Польщі виникла необхідність змінити систему управління, оскільки попередня модель із 49 воєводствами була малоєфективною [9, с. 147]. Центральна влада концентрувала фінансові ресурси, що ускладнювало розв'язання місцевих проблем.

Реформа в Польщі відбулася у два етапи:

1. 1989–1990 рр. – запроваджено місцеве самоврядування на рівні гмін;

2. 1998–1999 рр. – створено трирівневу систему адміністративного поділу (гміни, повіти, воєводства), що дозволило оптимізувати управління територіями.

Ключовими законодавчими актами стали:

– Закон «Про самоврядування гмін» (1990 р.);

– Закон «Про територіальне планування» (1994 р.);

– Закон «Про повітове самоврядування» (1998 р.);

– Закон «Про самоврядування воєводств» (1998 р.);

– Закон «Про реформу адміністрації столиці» (2002 р.) [10, с. 7].

Чехія також провела адміністративно-територіальну реформу у два етапи (1989–2000 рр.). У 1990 р. Чехословаччина відмовилася від трирівневої системи управління та повернулася до дворівневої. Парламент Чехії у 1997 р. прийняв закон про новий територіальний поділ, який набув чинності у 2000 р., унаслідок чого кількість самоврядних країв зросла до 14, а громад стало 6242.

У Словаччині реформа тривала понад десять років і відбулася у три етапи:

1. 1990–1996 рр. – прийнято закони, що гарантували місцеве самоврядування;

2. 1996–1998 рр. – структурні зміни у державному управлінні;

3. 1998–2002 рр. – ухвалено стратегії для завершення реформи.

Остаточне закріплення децентралізації у Словаччині відбулося у 2002 р. після ухвалення законів щодо фінансової децентралізації, зміцнення місцевого самоврядування та посилення принципу субсидіарності. Це дозволило ефективно передати владні повноваження від центрального уряду до регіональних та місцевих органів влади [1].

Досвід Іспанії у сфері адміністративно-територіальних реформ заслуговує особливої уваги, зокрема щодо врегулювання конфліктів між різними рівнями адміністративного устрою. Основи адміністративно-територіальної організації Іспанії закріплені в Конституції 1978 року, яка надає провінціям можливість утворювати автономні спільноти, що є головною адміністративно-територіальною одиницею країни [1].

Серед ключових передумов реформи можна виділити зростання сепаратистських настроїв у певних регіонах, а також розширення повноважень місцевої влади у процесі демократизації держави. Адміністративна структура Іспанії включає муніципалітети, провінції та регіональні автономні об'єднання, кожне з яких має певний рівень автономії. Базовою територіальною одиницею є муніципалітет, управління яким здійснює муніципальна рада. Членів ради обирають місцеві жителі, а головою виконавчого органу муніципалітету є алькальд, якого можуть обирати як мешканці, так і муніципальні радники. Муніципалітети об'єднуються у провінції, зміна кордонів яких можлива лише за рішенням Генеральних кортесів – парламенту Іспанії. Представницький орган провінції – збори представників.

Для розв'язання конфліктів між рівнями адміністративного управління в Іспанії було створено спеціальну арбітражну інституцію. Конституція країни передбачає, що провінції, які мають спільні історичні, культурні чи

економічні риси, можуть об'єднуватися в автономні спільноти. Визначальну роль у розподілі повноважень між автономіями та центральною владою відіграє Конституційний Суд Іспанії, який виконує функцію арбітра в спірних питаннях. Крім того, автономні спільноти мають право оскаржувати в Конституційному Суді рішення центральних органів влади, якщо вони порушують їхні законні інтереси. В Іспанії діють як адміністративна, так і національно-територіальна автономія, а загалом на території країни налічується 17 автономних областей.

На відміну від Іспанії, реформа децентралізації у Франції відбувалася без зміни адміністративного поділу. Вона передбачала розширення автономії місцевого самоврядування, зменшення функцій центрального уряду та ослаблення ролі префектів, а також формування самостійного регіонального рівня управління. Франція, яка традиційно була однією з найбільш централізованих держав, має понад 36 тисяч комун, більшість з яких є малонаселеними. Так, із 36,7 тисяч комун близько 32 тисяч мають населення менше 2 тисяч осіб, а 898 – менш ніж 50 жителів. Така ситуація спричиняє значні диспропорції у рівні життя та фінансовому забезпеченні цих територіальних одиниць [1].

У ході реформування більшість повноважень щодо забезпечення життєдіяльності територіальних громад було передано на рівень комун. Проте через велику кількість малих комун та їхні обмежені фінансові ресурси вони не можуть самостійно наповнювати власні бюджети. Цю проблему вирішують двома шляхами: по-перше, більші комун надають послуги населенню менших сусідніх комун, використовуючи власну інфраструктуру; по-друге, центральний уряд підтримує малі комун фінансово через спеціальні механізми регулювання. При цьому така підтримка не надається у вигляді прямих субсидій або субвенцій, а здійснюється шляхом фінансування програм розвитку комун, реалізацію яких контролюють адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня – департаменти та регіони.

Після адміністративної реформи 1982 року всі три рівні територіального управління – комуні, департаменти та регіони – отримали власні органи самоврядування. При цьому замість попередньої моделі «адміністративної опіки» держави було запроваджено адміністративний контроль за діяльністю місцевих органів влади, який здійснюють префекти. Їхні повноваження було значно обмежено, зосереджено переважно на наглядових функціях [2, с. 446].

У 2002 році у Франції було ухвалено закон, який передбачає створення агломерацій – об'єднань населених

пунктів або комун. Це рішення мало на меті розв'язання спільних проблем жителів сусідніх громад, оптимізацію витрат державних ресурсів і створення умов для самофінансування територій. Таким чином, агломерації сприяють економічному розвитку регіонів та підвищенню ефективності місцевого управління [1].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Процеси реформування адміністративно-територіального устрою в країнах Східної Європи демонструють прагнення до децентралізації влади, зміцнення місцевого самоврядування та підвищення ефективності управління на місцях. Досвід цих держав свідчить, що успішність реформ значною мірою залежить від таких чинників, як нормативно-правове закріплення автономії регіонів, чітке розмежування повноважень між рівнями влади, забезпечення фінансової спроможності місцевих бюджетів і створення механізмів вирішення міжрівневих спорів.

Реформування адміністративно-територіального устрою в країнах Східної Європи супроводжувалося різними підходами, зокрема укрупненням територіальних одиниць, створенням умов для міжмуніципального співробітництва та розширенням прав регіональних органів влади. Важливу роль у цьому процесі відіграє принцип субсидіарності, що дозволяє ухвалювати рішення на найближчому до громадян рівні.

Аналіз європейського досвіду свідчить, що ефективне реформування адміністративно-територіального устрою передбачає не лише зміну територіального поділу, а й розбудову прозорої та підзвітної системи управління, удосконалення судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, забезпечення балансу між централізованим керівництвом і місцевою ініціативою. Успішність цих процесів значною мірою залежить від політичної волі, громадської підтримки та стабільного економічного підґрунтя. Подальші наукові дослідження у сфері реформування адміністративно-територіального устрою в країнах Східної Європи можуть зосередитися на аналізі ефективності впроваджених реформ, зокрема оцінці їхнього впливу на якість місцевого самоврядування, рівень децентралізації та соціально-економічний розвиток регіонів. Особливо актуальним напрямом є вивчення фінансової спроможності територіальних громад після змін в адміністративно-територіальному устрої, а також розробка механізмів удосконалення міжбюджетних відносин. Важливим залишається питання оптимального розподілу повноважень між центральною та місцевою владою, що сприятиме підвищенню ефективності управління.

ЛІТЕРАТУРА

1. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект. Аналітична записка. 13.06.2012. Національний інститут стратегічних досліджень : веб-сайт. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/politika/evropeyskiy-dosvid-administrativno-teritorialnogo-reformuvannya-politichnyi>
2. Немцінов О. М. Реформи локального рівня адміністративно-територіального устрою країн Центрально-Східної Європи у 1945–1990 рр. *Університетські наукові записки*. 2013. № 4. С. 446–452.
3. Лушагіна Т. В., Химинець В. Ю. Адміністративно-територіальне реформування в країнах Східної Європи. *Наукові праці. Політологія*. 2019. Вип. 310. Т. 322. С. 75–79.
4. Сірик З. О. Європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. № 3. С. 49–54.
5. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування: *Наукові доповіді*. Вип. 3 / Нац. акад. прав. наук України, Наук.-дослід. ін-т держ. буд. та місц. самоврядування; редкол. Ю.П. Битяк та ін.. Харків: Оберіг, 2012. 64 с.
6. Політологія : навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I–IV рівнів акредитації / за наук. ред. д-ра політ. наук Н. М. Хоми та ін. Львів : Новий Світ – 2000, 2014. 779 с.
7. Штефан В. С. Досвід зарубіжних країн – членів Європейського Союзу в реформуванні адміністративно-територіального устрою. *Проблеми законності*. 2014. № 125. С. 184–192.
8. Байрак С. Місцеве самоврядування Республіки Польща : особливості становлення та засади функціонування. *Studia politologica Ucraino-Polona*. 2013. № 3. С. 255–262.
9. Білянський О. Адміністративно-територіальна реформа в Республіці Польща : досвід для України (1998–1999 рр.). *Україна–Європа–Світ. Міжнародний збірник наукових праць. Серія : Історія, міжнародні відносини*. 2012. № 9. С. 146–152.
10. Сірик З. О. Адміністративно-територіальний устрій Польщі : вертикально-рівнева система управління. *Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України*. 2015. № 6. С. 7–13.