

**О. М. Немчінов**, старший викладач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України

### РЕФОРМИ ЛОКАЛЬНОГО РІВНЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНО-СХІДНОЇ ЄВРОПИ У 1945–1990 рр.

*Досліджено досвід реформування локального рівня адміністративно-територіального устрою в країнах Центрально-Східної Європи впродовж 1945–1990 рр. З'ясовано механізми підвищення ефективності територіального управління у вигляді укрупнення чи розукрупнення. Встановлено причини частих змін системи територіального управління на локальному рівні.*

**Ключові слова:** адміністративно-територіальний устрій; територіальна громада; територіальне управління; Центрально-Східна Європа.

*In the article the experience of reforming the local level of administrative-territorial system in the countries of Central and Eastern Europe during the years 1945–1990. Identified mechanisms to improve the territorial administration in the form of aggregation or disaggregation. Established the cause of frequent changes in the system of territorial governance at the local level.*

**Key words:** administrative-territorial system; territorial community; territorial governance; Central and Eastern Europe.

**Постановка проблеми** (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Передумови адміністративно-територіального реформування зазвичай пов'язані зі змінами в політичному, суспільному або економічному характері державного управління. Формування адміністративно-територіальних одиниць, за визначенням О. Кучабського, є суб'єктивним процесом, який передбачає певну поліваріантність, унаслідок якої ступінь відповідності такої штучної одиниці реальним територіальним системам може суттєво коливатися. З іншого боку, забезпечення максимальної відповідності між цими структурними одиницями дозволяє підвищувати ефективність територіального управління [1, 82].

Адміністративно-територіальні реформи в таких державах, як СРСР, НДР, ПНР, ЧССР, готувалися в атмосфері державної таємниці, а впроваджувалися блискавично директивними методами. Такий характер реформування часто був проявом управлінського волюнтаризму [2, 134].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). За-рубіжний досвід адміністративно-територіального реформування став об'єктом зацікавленості вітчизняної науки у зв'язку з пошуком варіантів опрацювання оптимальної моделі майбутнього адміністративно-територіального устрою України. Нині практично поза увагою дослідників залишається багатий досвід повоєнних експериментів щодо реорганізації

© О. М. Немчінов, 2013

адміністративно-територіального поділу в державах Центрально-Східної Європи. Він потребує ґрунтовної та критичної оцінки з огляду на небезпеку повторення помилкових рішень у практиці вітчизняного територіального управління.

**Мета статті** (формулювання цілей статті (постановка завдання). Досліджуючи досвід реформування локального рівня адміністративно-територіального устрою, який отримали країни Центрально-Східної Європи впродовж 1945–1990 рр., потрібно виокремити такі особливості. По-перше, якою мірою укрупнення чи розукрупнення локального рівня адміністративно-територіального устрою можна кваліфікувати як механізми підвищення ефективності територіального управління. По-друге, якими були політичні передумови частих змін системи адміністративно-територіального устрою комуністичних держав Центрально-Східної Європи у 1945–1990 рр. По-третє, оцінити соціально-економічну обґрунтованість та доцільність радикальної реорганізації локального рівня адміністративно-територіального устрою в окремих країнах Центрально-Східної Європи у 1945–1990 рр.

**Виклад основного матеріалу** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). Перша хвиля адміністративно-територіальних перетворень у державах Центрально-Східної Європи повоєнних років була пов'язана з насаджуванням радянської моделі управління. Вона полягала у формуванні системи народних рад на локальному рівні і проходила паралельно з широкомасштабною націоналізацією підприємств та колективізацією сільського господарства.

Найбільші складнощі виникли в Угорщині, Чехословаччині, Болгарії та Румунії. У цих країнах адміністративно-територіальний устрій на локальному рівні був традиційно роздрібнений. Однак існування на базі кожного населеного пункту окремої адміністративної одиниці сприяло зміцненню локальної ідентичності та солідарності і суттєво перешкоджало насаджуванию колективізації та націоналізації.

Для усунення цієї перешкоди застосовували механізм адміністративного укрупнення, який свого часу був ефективно використаний в СРСР. Згідно з цим механізмом локальна територія адміністративної одиниці у сільській місцевості мала бути тотожною території місцевого колективного сільськогосподарського підприємства.

Особливо цілеспрямовано, наполегливо та систематично укрупнення локальних адміністративно-територіальних одиниць у повоєнний період відбувалося в соціалістичній Югославії. Усього впродовж 1946–1990 рр. кількість територіальних громад у цій країні зменшилась у 22 рази. Якщо у 1946 р. таких адміністративних одиниць налічувалося 11,5 тис., то вже у 1952 р. їх залишилося близько 4 тис. Надалі скорочення кількості територіальних громад відбувалося таким чином: у 1955 р. – 1470, 1959 р. – 836, 1979 р. – 530, а 1990 р. – 527 [3, 162]. Таким чином, середньостатистична югославська територіальна громада налічувала 20 000 осіб.

За суттєво меншими мірками укрупнення територіальних громад здійснювалось у таких країнах, як Болгарія та Румунія. Зокрема, внаслідок реформи 1959 р. кількість локальних адміністративних одиниць було скорочено з 1833 до 876. Натомість адміністративно-територіальна реформа 1968 р. в Румунії призвела до зменшення кількості територіальних громад з 4259 до 2786 одиниць [4, 98].

Своєрідний характер мав адміністративно-територіальний устрій Угорщини. Тут у соціалістичний період існувало два різновиди територіальних громад. Перший характеризувався наявністю власних окремих місцевих рад (їх кількість зменшилася з 2808 одиниць у 1950 р. до 987 в 1973 р.). Другий різновид мав характер окружних адміністративно-територіальних одиниць зі спільною місцевою радою на декілька населених пунктів. Цей варіант став важливою формою укрупнення в Угорщині, оскільки в 1950–1973 рр. кількість таких локальних адміністративних одиниць окружного типу зросла з 170 до 685 [4, 58].

## Теорія та історія державного управління

Тенденція до укрупнення територіальних громад мала місце також у соціалістичній Чехословаччині, однак інтенсивність цього процесу суттєво відрізнялася в чеській і словацькій частинах федерації. Якщо за весь повоєнний соціалістичний період кількість локальних адміністративних одиниць у межах Чехії скоротилася в 2,5 раза, то у Словаччині таке скорочення становило тільки 20 %. Переломним моментом у радикальному зменшенні кількості чеських територіальних громад стало ухвалення у 1982 р. закону щодо утворення так званих центральних громад із суттєво розширеними владними повноваженнями. У Словаччині укрупнення локальних адміністративних одиниць відбувалося двоюко. По-перше, за рахунок включення сільських громад у межі міст. По-друге, шляхом об'єднання декількох сусідніх сільських громад в одну. Кількісні параметри цього процесу можна оцінити за даними табл. 1.

Таблиця 1

### Укрупнення територіальних громад Угорщини, Чехії та Словаччини (1950–1989 рр.)

Рік	Кількість територіальних громад		
	Угорщина	Чехія	Словаччина
1950	3169	11 459	3344
1960	3015	8726	3237
1970	1670	7308	3091
1989	1369	4120	2674

Джерело: [3].

Найбільш специфічними були процеси адміністративно-територіальної організації локального рівня в Польщі. У 1950 р. замість органів місцевого самоврядування на рівні територіальних громад Польщі впроваджено народні ради. Згодом відбулося масове розукрупнення локальних адміністративних одиниць і 1955 р. замість 3 тис. колишніх гмін створили близько 8,8 тис. громад. Однак розукрупнення, яке дозволило нівелювати загрозу центральній владі у формі місцевого самоврядування, не привело до зростання ефективності територіального управління.

Таблиця 2

### Динаміка кількості територіальних громад Польщі (1946–1989 рр.)

Рік	Кількість	Середня площа території громади (км <sup>2</sup> )	Середня чисельність населення територіальної громади (тис. чол.)	Середня кількість населених пунктів на території громади
1946	3006	104	7,8	12
1955	8789	36	3,1	5
1973	2365	132	13,8	18
1989	2368	132	16,3	18

Джерело: [3, 165].

Проблеми, пов'язані з ефективним управлінням дрібними адміністративними одиницями на локальному рівні в Польщі, змусили вже в 1956 р. відмовитися від подальшого розукрупнення. Надто малі громади не характеризувалися відповідним економічним потенціалом та соціальною інфраструктурою.

Для виправлення ситуації було здійснено радикальне повернення до старого адміністративно-територіального поділу на потужні окружні одиниці – гміни. Нове укрупнення розпочалося у 1956 р. Суттєве скорочення кількості адміністративно-територіальних одиниць локального рівня також було зумовлено переходом Польщі з трирівневої системи адміністративно-територіального устрою на дворівневу шляхом ліквідації повітів як окремого рівня адміністративно-територіального устрою. Це передбачало суттєве посилення власне локального рівня управління й перехід частини управлінських повноважень від колишніх повітів до новостворених гмін [3, 165].

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Досвід реалізації адміністративно-територіальних реформ на локальному рівні у вигляді укрупнення чи розукрупнення дозволяє з'ясувати механізми підвищення ефективності територіального управління.

Намагання утримати та зміцнити політичну владу в регіоні змушувало комуністичні режими систематично вдаватися до реформування адміністративно-територіального устрою, змінюючи систему локальних адміністративних одиниць залежно від ситуативних політичних цілей.

Формування адміністративно-територіального поділу на локальному рівні в країнах Центрально-Східної Європи у 1945–1990 рр. відбувалося передусім з політичних, а не соціально-економічних міркувань, що подекуди призводило до економічно невиправданих радикальних експериментів, а згодом нерідко – до повернення до попередньої моделі місцевого управління.

### Список використаних джерел:

1. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення : монографія / О. Г. Кучабський – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 316 с.
2. Немчінов О. М. Реформи системи територіального управління в європейських державах: основні проблеми та тенденції реорганізації локального рівня / О. М. Немчінов // Модернізація системи державного управління та державної служби: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (20 квітня 2012 р.) : [у 2 ч.] ; за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Ч. 1. – С. 131–134.
3. Kaczmarek T. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich / Kaczmarek T. – Poznań : Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005. – 391 s.
4. Elżanowski M. Przesłanki reform podziału terytorialnego / Elżanowski M. – Warszawa : Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 1982. – 141 s.