

ганізацій покращилася. Порівняно з аналогічним законодавством зарубіжних країн, особливістю вітчизняного підходу є відмова від визнання суспільної користі, яку несе діяльність благодійних організацій, що є характерним для країн з усталеними традиціями благодійності. Замість цього в основу визначення благодійної діяльності покладено універсальний критерій безприбутковості. Низка країн відмовилася від чіткого визначення переліку видів діяльності, що розглядаються як благодійна, тоді як в Україні встановлено 14 основних напрямів такої діяльності, які конкретизуються у статуті відповідної благодійної організації. Реєстрація благодійної організації є обов'язковою, чітко регламентованою і передбачає одночасне надання їй особливого статусу юридичної особи.

1. *New York Code of rules and regulations, Chapter V Charitable Uses and Purposes, Art. 90.2.* 2. *Мур Д.* Общественно полезные организации. Определение понятия и обзор международных практик [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecom-info.spb.ru/news/index.php?id=943>. 3. *Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o dzialalnosci pozytku publicznego i o wolontariacie* // Dziennik ustaw. – 2010. – № 234. – Poz.1536. 4. *The Charity Commission for England and Wales* / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.charity-commission.gov.uk/index.aspx>. 5. *Федеральный закон «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» № 135-ФЗ от 11 августа 1995 г.* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mosblago.ru/groups/page-3.htm>. 6. *Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» № 5073-VI від 05.07.2012* // Голос України. – 2013. – 2 лютого. 7. *Закон України «Про благодійництво та благодійні організації» № 531/97-ВР від 16.09.1997* // Голос України. – 1997. – 15 жовтня. 8. *Schweizerisches Zivilgesetzbuch.* – Кн. I. Розд. II, гл. I, ст. 52 (2).

УДК 327.3

**А. С. МАТВИЄНКО**

## ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД: ДОСВІД ФІНЛЯНДІЇ ТА ЛАТВІЇ

*Розглянуто два основних підходи до об'єднання територіальних громад: добровільний та примусовий. Фінляндія обрала шлях добровільного об'єднання муніципалітетів, яке стимулювалося значними видатками з державного бюджету. Латвія віддала перевагу змішаній моделі, що дало змогу дотриматися принципів демократії та місцевого самоврядування в ході добровільного етапу, та врахувати особливості радянської спадщини на завершальній примусовій стадії реформи.*

**Ключові слова:** *місцеве самоврядування, територіальна громада, фрагментація, об'єднання, адміністративно-територіальна реформа.*

**Матвиенко А. С. Объединение территориальных общин: опыт Финляндии и Латвии**

*Рассмотрено два основных подхода к объединению территориальных общин: добровольный и принудительный. Финляндия выбрала путь добровольного объединения муниципалитетов, стимулируемый значительными расходами из государственного бюджета. Латвия отдала предпочтение смешанной модели, что позволило соблюсти*

*принципы демократии и местного самоуправления в ходе добровольного этапа, и учесть особенности советского наследия на финальной принудительной стадии реформы.*

**Ключевые слова:** *местное самоуправление, территориальная община, фрагментация, объединение, административно-территориальная реформа.*

### **Matvienko A. The amalgamation of local communities: the experience of Finland and Latvia**

*Two main approaches to the amalgamation of local communities are considered. Finland has chosen the voluntary amalgamation of the municipalities with substantive expenditure from the national budget. Latvia has preferred the mixed model, which is corresponding to principles of democracy and local governance and taking into account the Soviet heritage on the final compulsory stage of reform.*

**Key words:** *local governance, local community, fragmentation, amalgamation, territorial reform.*

Оптимізація адміністративно-територіального устрою, з якою періодично стикається будь-яка країна, вимагає, як правило, об'єднання органів місцевого самоврядування, які виявляються не в змозі виконувати нові завдання.

Таке об'єднання здійснюється двома основними шляхами: добровільним або примусовим шляхом. Модель добровільного злиття вимагає значних часових та фінансових ресурсів, а примусове об'єднання суперечить принципам місцевого самоврядування. Фінляндія, яка стикнулася з необхідністю укрупнити органи місцевого самоврядування для передачі їм більших повноважень, вибрала перший шлях. Латвія пішла шляхом поєднання цих двох моделей: спершу об'єднання муніципалітетів здійснювалося добровільно, за ініціативою відповідних територіальних громад, а на завершальному етапі реформи громади укрупнювалися згідно з планом, розробленим урядом.

Юридична основа об'єднання територіальних громад Фінляндії закладена в національному законодавстві, зокрема у законах про місцеве самоврядування<sup>1</sup> (365/1995), про реформу муніципальної системи і порядку надання послуг (Law on the restructuring of municipalities and municipal services 169/2007) та про муніципальний поділ<sup>2</sup> (1698/2009). Згідно зі ст. 1 «Муніципальна автономія» Закону про місцеве самоврядування Фінляндія поділена на територіальні громади, самоуправління яких гарантовано Конституцією. Цим законом також встановлено структуру муніципального управління (розділи 2 і 3), право громадян на участь в діяльності органів місцевого самоврядування (розділ 4), визначено фінансову основу місцевого самоврядування (розділ 8) тощо. Однак у ньому не міститься положень про принципи адміністративно-територіального поділу на місцевому рівні чи зміни меж адміністративно-територіальних одиниць базового рівня.

У 2005 році Міністерство внутрішніх справ Фінляндії розробило проект Закону про реформу муніципальної системи і порядку надання послуг, який був прийнятий 23 січня 2007 року. Його завданнями є зміцнення системи місцевого самоврядування і порядку надання послуг, розвиток форм надання послуг та їх організації, оновлення муніципальної системи фінансування, а також перегляд розподілу повноважень між органами державної влади і органами місцевого самоврядування таким чином, щоб територіальна громада для організації і надання своїх послуг мала потужний структурний і фінансовий потенціал.

Автори Закону мали за мету створення життєздатної, функціональної і

цілісної системи місцевого самоврядування. Одним із шляхів реалізації реформи стало об'єднання територіальних громад (ст. 4). У ст. 5 зазначається, що муніципалітети повинні формуватися як функціональні комплекси, що мають передумови (фінансові та людські ресурси) для забезпечення фінансування та організації послуг. Для гнучкості і швидкого здійснення реформи територіальним громадам надається підтримка у вигляді дотацій на об'єднання.

Більш детально механізм змін у муніципальному поділі був вписаний у Законі про муніципальний поділ, який містить положення про передумови зміни меж територіальних громад, про ініціювання процесу і підготовчу роботу, про особливу процедуру обстеження адміністративно-територіальних одиниць, про прийняття рішення щодо зміни муніципального поділу, про проведення виборів і організації управління в новій територіальній громаді, про вирішення майнових питань, про економічну підтримку об'єднаних громад, про співвідношення муніципального та відомчого поділу, а також про механізми оскарження рішення про об'єднання.

Мета розвитку муніципального територіального поділу полягає у створенні життєздатної, цілісної у територіальному та управлінському вимірі, територіальної громади. У Законі зазначається, що муніципалітет формується як територія трудової зайнятості населення, що проживає у ньому, або як будь-яка інша функціональна цілісність. Зміна муніципального поділу може означати об'єднання громад або перехід однієї частини громади до іншої. Під об'єднанням (інтеграцією) розуміються всі ті зміни, в результаті яких кількість органів місцевого самоврядування зменшується. Під переходом однієї частини громади до іншої розуміється така зміна муніципального поділу, в результаті якої кількість муніципалітетів не змінюється. Муніципальний поділ може бути змінено, якщо виконується одна з зазначених у Законі підстав. До них належать умови, за яких зміна: 1) зміцнює функціональні та економічні основи відповідно до вимог організації надання послуг або сприяє підвищенню функціональності громади загалом; 2) підвищує якість муніципальних послуг чи покращує умови життя мешканців даної території; 3) створює додаткові можливості для працевлаштування; 4) сприяє гнучкості діяльності органу місцевого самоврядування.

Підготовча робота та подання ініціативи є результатом спільної діяльності відповідних муніципалітетів. Подання про об'єднання громад готується спільно радами уповноважених відповідних органів місцевого самоврядування. В ході підготовчої роботи увага звертається на обов'язки, що містяться у Законі про місцеve самоврядування та Адміністративному законі щодо забезпечення членів громад можливістю впливу на процеси, що відбуваються.

Як об'єднання громад, так і передача однієї частини можуть бути підготовлені шляхом проведення спеціального обстеження, що ініціюється Міністерством внутрішніх справ. Підставами для такого обстеження можуть бути масштаб чи складність справи щодо зміни території громади або ж будь-яка інша серйозна причина. З ініціативою проведення такого обстеження може виступити Міністерство, територіальна громада або мінімум 20% членів громади, які мають право голосу.

Міністерство призначає проведення обстеження після попереднього заслуховування представників громад одним або кількома спеціалістами з муніципального поділу. Представники громади також повинні взяти участь у підготовці обстеження та пропозицій, які готуються відповідним спеціалістом. Якщо ради уповноважених усіх громад схваллять запропоновану пропозицію, то до Міністерства

направляється єдине подання від громад щодо зміни муніципального поділу. Якщо єдності серед муніципалітетів немає, то Міністерство виносить таку пропозицію на референдум або ж самостійно приймає остаточне рішення.

Громади, що об'єднуються, складають спільний договір про злиття, який обов'язково містить такі пункти: назва нового утворення, форма проведення зміни меж територіальної громади і графік її здійснення; принципи організації управління нового органу самоврядування; склад адміністративного органу на період об'єднання та його повноваження; організація взаємодії до прийняття остаточного рішення парламентом; статус керівників адміністративних органів громад, що об'єднуються; форми поєднання системи надання послуг відповідних громад та загальні принципи господарювання у новій громаді.

Громади повинні дотримуватися положень договору про злиття починаючи з моменту його прийняття радами уповноважених громад, що об'єднуються. Цей договір може бути змінено до набуття чинності об'єднання лише у випадку, коли обставини змінилися настільки радикально, що будь-яке з положень втрачає сенс. Зміна договору передбачає також і прийняття позитивних рішень щодо зміни договору радами уповноважених громад, що об'єднуються. Ці ради обирають уповлінський орган, що відповідає за підготовку до злиття і виконання договору про злиття.

Слід зазначити, що починаючи з 1917 року, у Фінляндії не відбувалося примусового об'єднання органів місцевого самоврядування за ініціативою держави. Повноваження парламенту – Державної ради – щодо зміни адміністративно-територіального устрою у зв'язку з інтеграційними процесами настільки обмежені, що він може лише прийняти або відхилити подання громад щодо об'єднання. Підставою для відмови може бути лише висновок про те, що зміна муніципального поділу суперечить цілям розвитку місцевого самоврядування, визначеним законом, та не відповідає встановленим критеріям.

Державна рада може прийняти рішення про об'єднання, незважаючи на протидію з боку ради уповноважених у випадку, якщо пропозиція була підтримана більшістю голосів на місцевому референдумі, організованому Міністерством внутрішніх справ. Однак подібних прецедентів поки що зафіксовано не було.

Парламент може прийняти рішення про вхід однієї частини громади до складу іншої якщо жоден з учасників цього процесу не висловив заперечення. Якщо ж рада уповноважених цих громад виступає проти, то Державна рада може прийняти позитивне рішення у випадку, коли вплив цих змін на життєдіяльність громади є незначним. Ще однією підставою може бути необхідність створення додаткових можливостей для працевлаштування населення для розвитку регіону.

Для стимулювання процесу об'єднання у період з 2008 по 2013 роки таким громадам виплачувалися дотації, що формувалися з базової ставки (яка визначається відповідно до кількості мешканців), та додаткових виплат відповідно до кількості громад, що об'єднувалися.

Рада уповноважених нової громади може створюватися трьома способами: в результаті проведення місцевих виборів; шляхом повного об'єднання рад уповноважених громад, що об'єднуються; або шляхом часткового об'єднання рад уповноважених відповідних громад.

При цьому працівники органів місцевого самоврядування, які об'єднуються, після прийняття позитивного рішення парламентом не мають права приймати рішень з питань, що призводять до появи обов'язків для нової громади, або якщо

такі рішення суперечать цілям договору про об'єднання.

Тимчасова адміністрація, що призначається на період об'єднання, функціонує до тих пір, коли до виконання своїх обов'язків не приступить нова рада уповноважених, яка й сформує новий адміністративний орган.

Громада або будь-який її член має право оскаржити відмову Державної ради щодо надання дозволу на об'єднання громад. Іншими словами позитивне рішення парламенту про об'єднання оскарженню не підлягає. Член громади може оскаржити лише рішення, прийняте власною радою уповноважених. Якщо ж йдеться про часткове об'єднання громад, то це рішення може бути опротестоване як громадою, так і її членом. Якщо парламент відхилив пропозицію про часткове об'єднання, то право оскарження цього рішення має сторона, що висунула таку ініціативу.

Проведену реформу укрупнення у Фінляндії можна до певної міри вважати успішною: якщо на початок 2007 року у країні нараховувалося більше 450 муніципалітетів, то на початок 2013 року їх залишилося 320<sup>3</sup>. Однак таке досягнення досить дорого обійшлося державному бюджету. За останні роки обсяг виплачених дотацій склав близько 300 млн євро, тоді як в 2009 році на ці цілі було витрачено 141 млн. євро. Масштаб витрат на добровільне об'єднання стає ще більш вражаючим, якщо порівняти загальний бюджет усіх муніципалітетів – 34 млн євро, та щорічну державну дотацію на злиття територіальних, що складає майже 8 млрд євро.

Дещо іншим шляхом пішла Латвія, в якій пропозиції щодо об'єднання малих та середніх муніципалітетів розглядалаися у 1992 і 1993 роках, але рішення так і не було прийняте через низку причин: часті зміни урядів, відсутність політичної волі, ігнорування думки місцевих жителів, необхідність примусового укрупнення.

Після тривалих дискусій 21 жовтня 1998 року Сейм Латвії прийняв закон «Про адміністративно-територіальну реформу» у компромісному варіанті. Це була перша комплексна законодавча спроба вирішити проблему удосконалення адміністративно-територіального устрою. Згідно із Законом, метою адміністративно-територіальної реформи (АТР) було створення адміністративно-територіальних одиниць з органами місцевого і регіонального управління, які були б спроможні забезпечувати надання якісних послуг мешканцям та сталий економічний розвиток. Основним інструментом реформи мало стати об'єднання дрібних муніципалітетів, а основними цілями зазначалися: конкурентна освіта, створення нових можливостей для культурного розвитку та економічного росту, підвищення якості соціальних послуг та розбудова сучасної інфраструктури.

Планувалося, що АТР проводитиметься у два етапи: 1) за ініціативою місцевих органів до 31 грудня 2003 року (добровільне об'єднання); 2) згідно з проектом, розробленим відповідним державним інститутом, з 1 січня 2004 до 30 листопада 2004 року (примусове злиття муніципалітетів).

Закон визначив загальні критерії, які використовувалися для формування нового органу місцевого самоврядування: забезпечення довгострокового та збалансованого розвитку території; належна фінансова і податкова основа; розмір території; наявність інфраструктури для виконання функцій органу місцевого самоврядування; кількість, густоту постійного населення; економічну, географічну та історичну єдність органів місцевого самоврядування; доступність послуг, що надаються муніципалітетом; врахування інтересів сусідніх муніципалітетів; інші

умови, запропоновані регіональними радами.

На кінець 2000 – на початку 2001 року був розроблений Проект адміністративно-територіального поділу місцевого самоврядування, який містив критерії формування нових територій та пропозиції щодо створення 102 муніципалітетів. До основних критеріїв належали: кількість населення в новостворених адміністративних одиницях повинна бути більша, ніж 5 000 осіб; наявність розвинутого центру з кількістю населення в 2 000 – 25 000 осіб; спрямованість системи доріг від окремих частин до адміністративного центру; відстань між центром і межами базової адміністративно-територіальної одиниці не перевищує 30 км.

У ході вивчення також пропонувалося не лише варіант об'єднання, але і можливість налагодження співпраці між місцевими органами. Причому останній викликав найбільше дискусій, оскільки термінологія Закону щодо «об'єднання» була найбільш нечітким і найменш зрозумілим аспектом. З одного боку, співробітництво рівнозначне об'єднанню, з іншого – це чинник, що виключає злиття кількох рад. Одноразовий грант з державного бюджету для процесу об'єднання складав 5% від загальної суми бюджету одиниць, що об'єднуються, а для співробітництва – лише 1%.

Слід зазначити, що уряд був більше зацікавлений у примусовому об'єднанні, ніж у заохоченні співробітництва між органами місцевого самоврядування, оскільки це скоротило б кількість управлінських одиниць. Водночас представники місцевого самоврядування віддавали перевагу добровільному об'єднанню, яке до певної міри стимулювалося не лише фінансово, а й неминучістю цього процесу після завершення добровільного етапу реформи у 2003 році.

Очевидно, що фінський підхід до об'єднання територіальних громад виключено на добровільній основі повною мірою відповідає принципам демократії та місцевого самоврядування, однак потребує значних фінансових затрат для стимулювання цього процесу. Ще однією необхідною передумовою успіху такого підходу є, на нашу думку, наявність сильних традицій самоврядності, що змушують лідерів територіальних громад думати насамперед про інтереси спільноти, а не власні політичні амбіції. У зв'язку з цим для колишніх пострадянських республік найбільш оптимальним є латвійська модель укрупнення органів місцевого самоврядування, що передбачає поєднання добровільності на початку реформи та примусовості на завершальному її етапі. Саме перспектива повної реалізації плану уряду щодо дефрагментації органів місцевого самоврядування згідно з визначеними критеріями, а не лише дотації з державного бюджету, стимулювали представників місцевого самоврядування до пошуку найбільш оптимальної моделі об'єднання сусідніх територіальних громад.

1. *The Finnish Local Government Act*, 17 March 1995, № 365 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.localfinland.fi/en/authorities/local-self-government/Documents/Finnish%20Local%20Government%20Act.pdf> 2. *Law on the territorial boundaries of local authorities* (1698/2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.vm.fi/vm/en/15\\_municipal\\_affairs/01\\_legislation/03\\_act/index.jsp](http://www.vm.fi/vm/en/15_municipal_affairs/01_legislation/03_act/index.jsp) 3. *Vuonna* 2013 kuntia on 320 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/uutisia/2012/Sivut/Vuonna-2013-kuntia-on-320.aspx>.