

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УСТРОЙСТВА В СВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКОГО ВЫБОРА УКРАИНЫ

*С.И. Архиреев, д-р экон. наук, проф.,
Национальный технический университет
"Харьковский политехнический институт"*

Проблема совершенствования административно-территориального устройства Украины привлекает к себе внимание украинских исследователей на протяжении всей истории независимой Украины. Среди авторов, чьи работы отличаются интересной постановкой проблемы, можно назвать М. Днистрянского, П. Ткачук [5, 6, 7]. Однако в большинстве случаев проводимые исследования обращены в прошлое [4], и предложения по реформе административно-территориального устройства Украины в значительной степени базируются на историческом опыте. Что касается использования европейского опыта, то, как и в российских исследованиях, основное внимание почему-то обращается на опыт Германии [1, 2, 3].

Целью данной статьи является анализ нерешенной ранее части проблемы использования не опыта отдельных стран, а общеевропейского опыта административно-территориального устройства при проведении административно-территориальной реформы в Украине.

Перспектива вступления в ЕС выдвигает перед Украиной, как и перед другими кандидатами, институциональные требования в самых различных областях. В административно-территориальной сфере прямых требований не существует, так как используемое в практической работе ЕС региональное деление частично носит не институализированный, а в значительной части случаев – статистический характер. Однако в этом делении отражаются существующие административно-территориальные деления, и поэтому требования, хоть и в неявной форме, на самом деле существуют и носят, в том числе, и институциональный характер.

ЕС опирается на систему регионов в соответствии с Номенклатурой территориальных единиц для статистики (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS). Всего существует пять уровней территориальных единиц: NUTS1-NUTS5, причем уровень NUTS4 является чисто техническим и выделяется лишь для отдельных стран для адекватного описания переходных процессов. Таким образом, ЕС оперирует с четырьмя региональными уровнями. Соотношение средней величины населения и территории для NUTS1, NUTS2 и NUTS3 для отдельных стран ЕС и для ЕС в целом приведены на рис. 1.

Максимальное количество субнациональных уровней управления в странах ЕС равно трем (Бельгия, Германия, Италия, Испания, Франция). В других странах их число меньше. В связи с этим возникает проблема приведения в соответствие трех институализированных субнациональных

уровней управления, которые имеются и в Украине, и четырех уровней NUTS.

Впрочем, с NUTS5, соответствующим местным властям, и с NUTS3, соответствующим промежуточному субнациональному уровню, все достаточно ясно – отказаться от этих уровней вряд ли возможно. Соотношение средней величины населения и территории для NUTS3 стран ЕС и для Украины приведены на рис. 2.

Таким образом, фактически в Украине необходимо решить вопрос, какому из оставшихся уровней: NUTS1, как это имеет место в Бельгии и Германии, или NUTS2, как в большинстве других стран ЕС, должны соответствовать наиболее крупные административно-территориальные единицы.

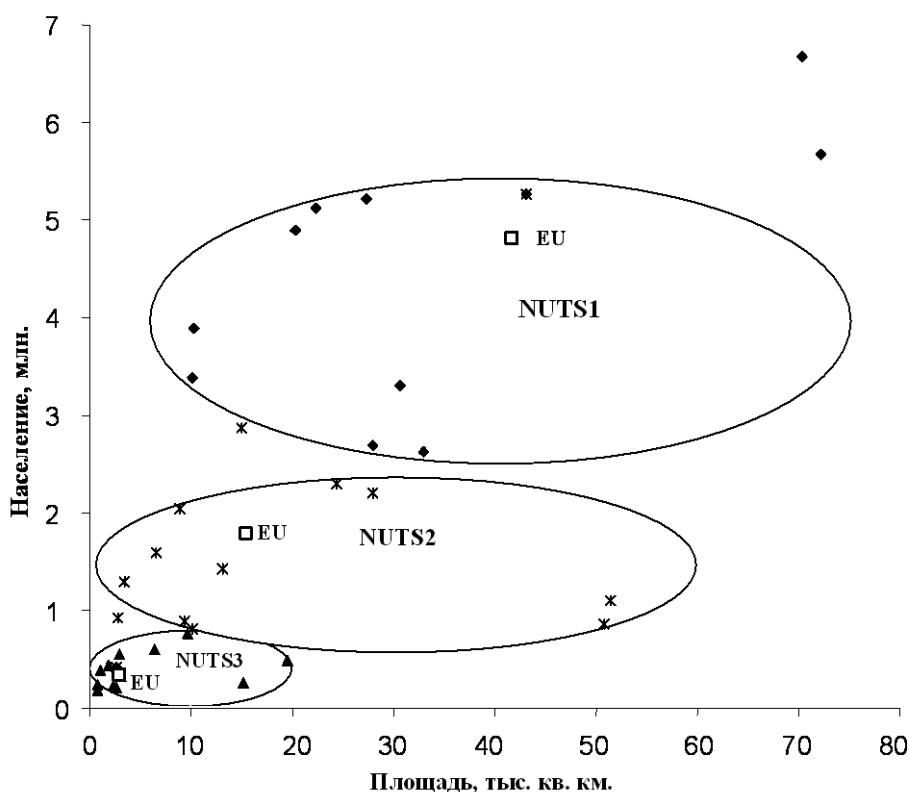


Рис. 1. Средние величины населения и территории для NUTS1, NUTS2 и NUTS3 отдельных стран ЕС и ЕС в целом

Ответ становится ясным из анализа практического применения уровней NUTS1 и NUTS2. Базовым, то есть основным уровнем, является NUTS2, который используется при проведении национальной региональной политики, а NUTS1 используется для анализа ситуации в ЕС.

Следовательно, для национальной политики государств предпочтительнее иметь уровень управления, совпадающий с NUTS2.

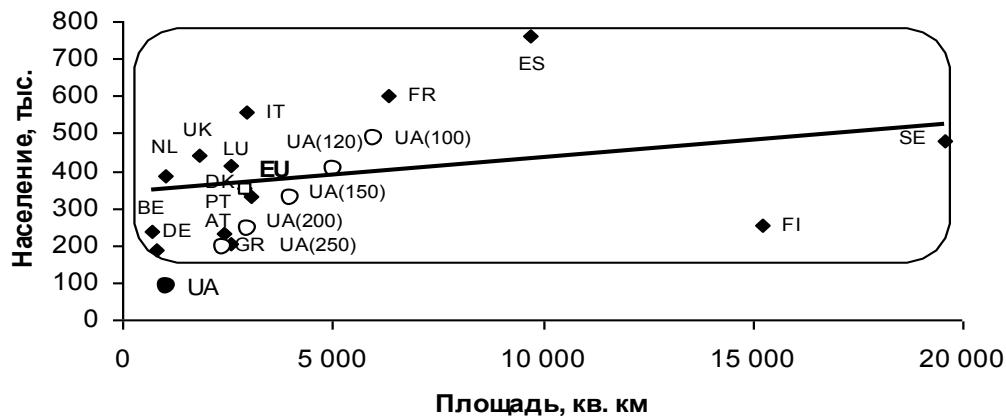


Рис. 2. Средние величины населения и территории для NUTS3 стран ЕС и Украины

Посмотрим, насколько имеющееся территориальное деление Украины соответствует этой цели. Обращает на себя внимание, что среднее количество населения областей Украины (1,7 млн.) соответствует среднему значению количества населения для NUTS2 по ЕС (1,7 млн.) при несколько большей площади областей Украины. Соотношение средней величины населения и территории для NUTS2 стран ЕС и для Украины приведены на рис. 3.

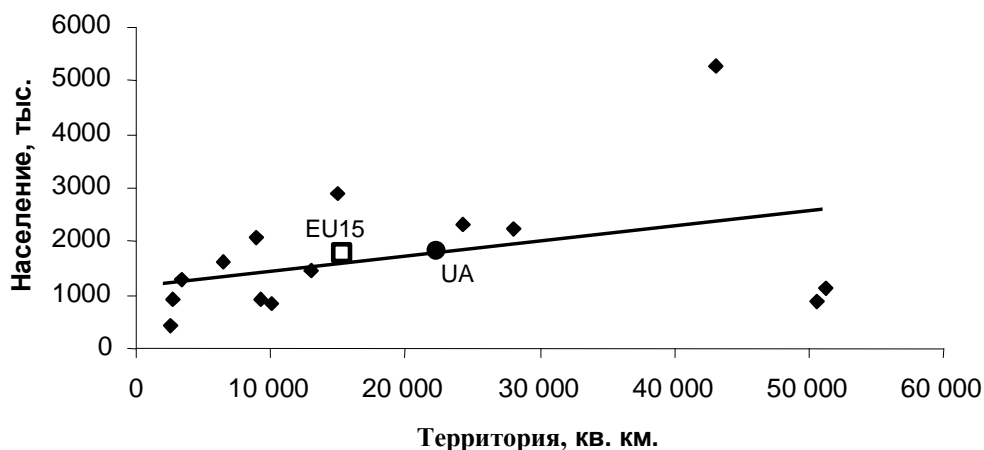


Рис. 3. Средние величины населения и территории для NUTS2 стран ЕС и Украины

Таким образом, можно полагать, что сохранение областного деления Украины целесообразно не только с точки зрения сложности его изменения (так как оно закреплено в Конституции Украины), но и в связи с тем, что оно соответствует принятому в ЕС пониманию базисного регионального уровня NUTS2.

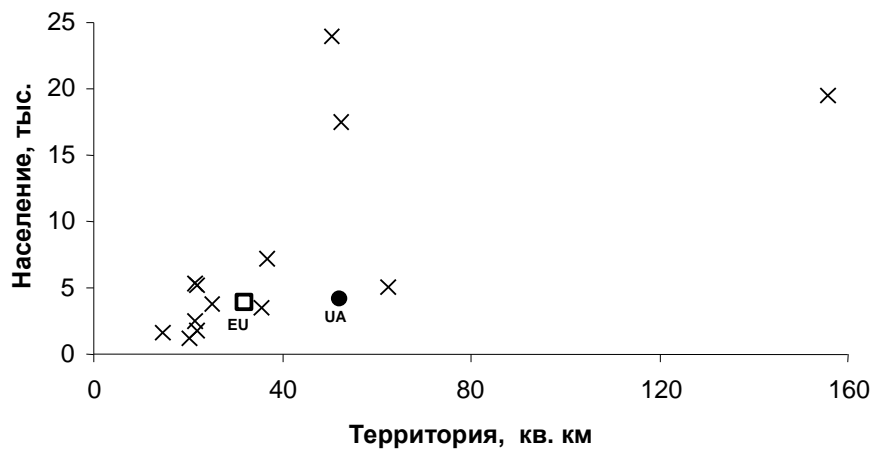


Рис. 4. Средние величины населения и территории для NUTS5 стран ЕС и Украины

Также не требует изменений уровень местных администраций: во-первых, он объективно обусловлен, а во-вторых, соответствует уровню NUTS5 стран ЕС (рис. 4). А вот относительно так называемого промежуточного уровня – районного деления Украины, как раз наблюдается несоответствие, причем очень значительное, средней численности населения территориальных единиц уровня NUTS3 всех стран ЕС. Ни одна страна ЕС не имеет 658 регионов и городов вне районного подчинения. В принципе соответствие значениям NUTS3 отдельных стран ЕС достижимо, если таких территориальных единиц будет в Украине 150-250. Вероятно, именно в этих пределах и будет выделенное ЕС количество единиц NUTS3 на территории Украины, хотя общеевропейскому тренду более соответствует их количество, равное 120. Конечно, условные статистические единицы могут включать и по несколько институализированных районов, поэтому при проведении административно-территориальной реформы районного звена управления надо учитывать внутриэкономические аргументы. Однако думается, что нелишним будет использовать опыт стран ЕС, где для управления используются более крупные институциональные территориальные единицы, чем существующие в Украине районы.

И, наконец, об уровне NUTS1. Соотношение средней величины населения и территории для NUTS1 стран ЕС и возможных соответствующих уровней управления на Украине приведены на рис. 5.

Ближе всего к среднему значению параметров этого уровня по ЕС привело бы выделение 10-11 статистических регионов (к тренду ближе значение в 11-12 регионов), хотя за рамки отдельных стран не вышло бы их количество 8-16. Конечно, хорошо бы, чтобы они соответствовали каким-либо организационным структурам, но, по нашему мнению, они должны быть достаточно мягкими – скорее речь может идти о межрегиональных объединениях.

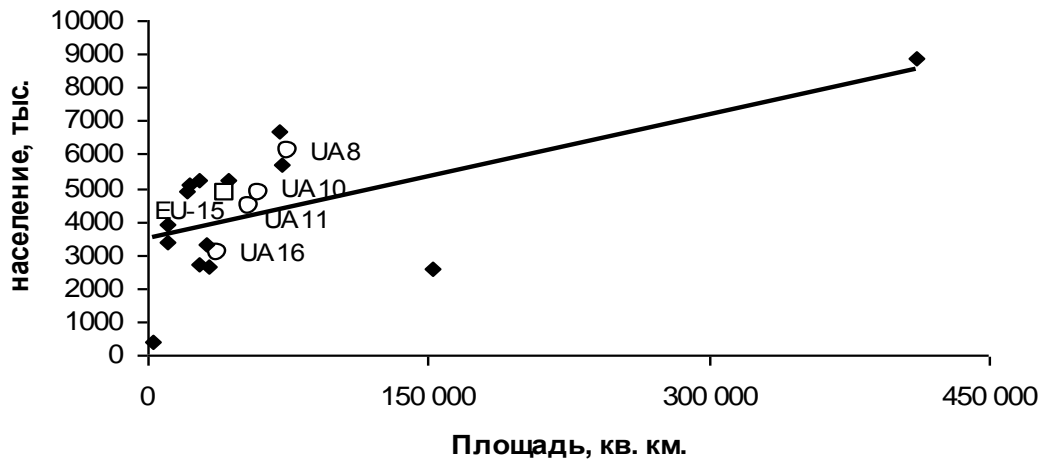


Рис. 5. Средние величины населения и территории для NUTS1 стран ЕС и Украины

Это связано с тем, что получивший в последнее время распространение принцип “Европа регионов”, не надо воспринимать буквально, так как пока его действие является чрезвычайно опосредованным. В подтверждение можно привести следующие аргументы. Во-первых, в формировании исполнительных органов ЕС ведущую роль играют национальные правительства.

Во-вторых, избрание депутатов в Европарламент в подавляющем большинстве членов ЕС, точнее в 11 из 15 стран происходит по единому национальному списку, когда вся территория страны представляет собой единый избирательный округ. К таким странам относятся: Австрия, Дания, Финляндия, Франция, Греция, Германия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция.

В-третьих, во всех странах, являющихся исключением (Бельгия, Ирландия, Великобритания, Италия), существуют сильные межнациональные проблемы, межконфессиональные разногласия или межтерриториальные противоречия. Обращает на себя внимание имеющееся в этих странах несовпадение границ избирательных округов и существующего административного деления в большинстве случаев (в Италии, Ирландии, Великобритании, за исключением Шотландии и Уэльса, в Бельгии – относительно германоговорящего региона). Следовательно, даже в странах, где выборы в Европарламент проводятся по регионам, для этого организуются специальные округа, не совпадающие с существующим административным делением стран.

В-четвертых, избрание депутатов в Европарламент определяется национальным законодательством, чаще всего проходит по общенациональным спискам, и только существенные межнациональные проблемы могут заставить страны ввести выборы по регионам. Поэтому в свете европейской перспективы Украине будет наиболее целесообразно придерживаться общенациональной, а не региональной системы выборов в Европарламент.

В-пятых, в Комитете регионов ЕС не предусмотрено какого-либо прямого представительства регионов. Кстати, он имеет в ЕС по

преимуществу совещательный голос. Формирование его членов происходит в соответствии с особыми национальными процедурами, вырабатываемыми каждой страной ЕС в отдельности. Единственным общим правилом является то, чтобы среди членов Комитета регионов были как региональные, так и местные власти. Однако прямое закрепление мест из национальной квоты за представителями регионов имеет место лишь в 3 странах из 15 (Германия, Австрия, Испания).

В-шестых, Украине надо ориентироваться на опыт большинства членов ЕС. А он заключается в том, что кандидатов в члены Комиссии регионов ЕС выдвигают ассоциации местных и региональных администраций, которые впоследствии подлежат утверждению правительством. Подобные ассоциации играют важную роль в формировании делегаций абсолютного большинства – 12 членов ЕС: Дании, Германии, Франции, Италии, Люксембурга, Нидерландов, Австрии, Португалии, Финляндии, Швеции, Великобритании. В Украине на эту роль может претендовать Конгресс местных и региональных властей Украины, который объединяет Украинскую ассоциацию местных и региональных властей, Ассоциацию городов Украины, Ассоциацию сельских, поселковых и городских советов Украины и Союз лидеров местных и региональных властей Украины.

Таким образом, перспектива присоединения к ЕС выдвигает определенные институциональные требования, которые необходимо учитывать при проведении административно-территориальной реформы в Украине. Прежде всего, это совершенствование институтов районного звена управления, которое создает условия для организации наиболее крупного уровня территориальных единиц в принципиально новой институциональной форме, которой еще только предстоит быть найденной. На ее поисках, по нашему мнению, целесообразно сосредоточить дальнейшие усилия исследователей проблемы.

Список литературы

1. Бусыгина И. Асимметричность федерации: Россия и опыт Германии // Мировая экономика и международные отношения. – 1998. – № 12. – С. 142-151.
2. Бусыгина И.М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // Полит. исследования. – 2000. – № 5. – С. 110-120.
3. Васильев В.И. Некоторые аспекты современной дискуссии в германском федерализме // Полис. – 2000. – № 1. – С. 161-168.
4. Дмитрієнко М. Адміністративно-територіальний поділ українських земель: історія, проекти, реальність (XIX – початок XX ст.) // Історико-географічні дослідження в Україні: Зб. наук. праць. – К., 1994. – С. 23-46.
5. Дністрянський М. Адміністративно-територіальній устрій України крізь призму геополітики // Дзвін. – 1996. – № 8. – С. 93-104.
6. Днистрянский М. Надо ли реформировать административно-территориальное устройство Украины? (Политико-географический взгляд) // Політ. думка. – 2001. – № 1/2. – С. 33-44.
7. Ткачук П. Адміністративно-територіальній устрій України: досвід і уроки // Місц. самоврядування. – 1998. – № 5/7. – С. 141-151.

Архиереев, С.И. Институциональная организация административно-территориального устройства в свете европейского выбора Украины [Текст] / С.И. Архиереев // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України: зб. наук. праць. – Суми: УАБС НБУ, 2004. – Т. 11. - С. 82-88.