

Товариство "Український Народний Дім в Чернівцях"

**УКРАЇНСЬКИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ  
ДОСВІД ВРАХУВАННЯ  
ПОТРЕБ НАЦІОНАЛЬНИХ ГРОМАД  
ПРИ РОЗРОБЦІ МОДЕЛІ  
АДМІНІСТРАТИВНО-  
ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОДИНИЦІ  
БАЗОВОГО РІВНЯ**

Чернівці,  
2006

**Авторський колектив:** Володимир Старик, керівник проекту  
Тарас Халавка, консультант проекту  
Андрій Сачко, експерт проекту

**Переклад румунською мовою:** Тудор Андрієш

**Комп'ютерна верстка та ілюстрації:** Ігор Павчак

Спеціалісти проекту "Розробка моделі адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (громади) на базі населених пунктів Глибоцького та Герцаївського районів Чернівецької області зі змішаним складом населення" висловлюють щиро подяку керівникам Глибоцької та Герцаївської районних державних адміністрацій, керівникам та працівникам Молодійської, Луковицької, Старовчинецької та Багринівської сільських рад Глибоцького району та Годинівської сільради Герцаївського району за конструктивну співпрацю та участь у громадських обговореннях моделі співпраці громад зі змішаним складом населення.

Успішна реалізація цього проекту була б неможливою без всебічної підтримки керівників та працівників управління внутрішньої політики Чернівецької обласної державної адміністрації.

Щиро дякуємо колективу Чернівецького обласного художнього музею за надані експонати та наукові консультації.

Підтримку видання здійснив Фонд Євразія за рахунок коштів, наданих Агенцією США з Міжнародного Розвитку (USAID).

Погляди, викладені тут, не обов'язково співпадають з поглядами Фонду Євразія або Агенції США з Міжнародного Розвитку (USAID).

Ця інформація й розробки вільні для копіювання, перевидання та поширення по всій території України усіма способами, якщо вони здійснюються безоплатно для кінцевого споживача і якщо при таких копіюванні, перевиданні та поширенні є обов'язкове посилання на автора і суб'єкта майнового права на цю інформацію й розробки.

Для оформлення обкладинки використано експонати з колекції Чернівецького обласного художнього музею:

1. Сорочка жіноча з румунського села Буківка Герцаївського району (середина XX століття);
2. Сорочка жіноча з українського села Виженка Вижницького району (друга половина XX століття);
3. Сорочка жіноча з румунського села Димка Глибоцького району (кінець XIX - початок XX століття);
4. Сорочка жіноча з українського села Михальча Сторожинецького району (початок XX століття);
5. Кептар з українського села Мілієве Вижницького району (середина XX століття);
6. Кептар з румунського села Волока Глибоцького району (середина XX століття);

## Зміст:

<b>УКРАЇНСЬКЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН .....</b>	<b>5</b>
<b>РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН В ЧЕРНІВЕЦЬКІЙ ОБЛАСТІ.....ОШИБКА! ЗАКЛАДКА НЕ ОПРЕДЕЛЕНА.</b>	
<b>ПОРІВНЯННЯ ПАРАМЕТРІВ АНКЕТ СПІЛЬНОГО УКРАЇНСЬКО-РУМУНСЬКОГО МОНІТОРИНГУ ЗАДОВОЛЕННЯ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН СТАНОМ НА 2006 РІК.....</b>	<b>8</b>
<b>СПІВПРАЦЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЗІ ЗМІШАНИМ СКЛАДОМ НАСЕЛЕННЯ НА БУКОВИНІ .....</b>	<b>11</b>
<b>МОДЕЛЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОДИНИЦІ БАЗОВОГО РІВНЯ ДЛЯ РЕГІОНІВ ЗІ ЗМІШАНИМ СКЛАДОМ НАСЕЛЕННЯ.....</b>	<b>14</b>
1. АНАЛІЗ ІСНУЮЧОЇ МОДЕЛІ ФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ОДИНИЦЬ БАЗОВОГО РІВНЯ .....	14
2. МОДЕЛІ СПІВПРАЦІ СУСІДНІХ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЗІ ЗМІШАНИМ СКЛАДОМ НАСЕЛЕННЯ, ЯКІ ДОЦІЛЬНО ВПРОВАДЖУВАТИ В ХОДІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ .....	19
3. МОДЕЛЬ СПІВПРАЦІ СУСІДНІХ ГРОМАД НА ПРИКЛАДІ СТАРИХ ТА НОВИХ БУКІВЦІВ .....	22
<b>ГААЗЬКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН НА ОСВІТУ.....</b>	<b>26</b>
Історія прийняття Гаазьких рекомендацій щодо прав національних меншин на освіту .....	29
Пояснювальна записка до Гаазьких рекомендацій щодо прав національних меншин на освіту	31
<b>ТЕРИТОРІАЛЬНО-АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА - ДОСВІД ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ .....</b>	<b>37</b>
1. Відносини між місцевими представництвами виконавчої влади та органами місцевого САМОВРЯДУВАННЯ .....	37
2. Одиниці виконавчої влади, інкорпоровані (приєднані) до складу іншої одиниці виконавчої ВЛАДИ .....	38
3. ФРАГМЕНТАЦІЯ АБО КОНСОЛІДАЦІЯ ОРГАНІВ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ? .....	40

## УКРАЇНСЬКЕ НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН

Створення умов для набуття Україною членства в ЄС означає, насамперед, необхідність проведення відповідних реформ на основі реалізації Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами з поступовим досягненням відповідності копенгагенським критеріям.

Одними з головних напрямків досягнення відповідності копенгагенським критеріям є вдосконалення законодавства щодо захисту прав людини і захисту національних меншин. Насамперед це закони про громадянство, статус державної мови і її викладання, міграційна політика і відповідні інституції, приєднання країни - кандидата до основоположних міжнародних конвенцій у зазначеній галузі.

Верховною Радою України ратифіковано Конвенцію про захист прав і основних свобод людини та відповідні протоколи до неї, Рамкову конвенцію Ради Європи про захист національних меншин, Європейську хартію місцевого самоврядування. Усього Україною підписано 40 документів Ради Європи.

Громадянам, які належать до національних меншин, відповідно до закону гарантується право на навчання рідною мовою чи на вивчення рідної мови у державних і комунальних навчальних закладах або через національні культурні товариства. Це право реалізовано законами України "Про освіту", "Про загальну середню освіту", "Про професійно-технічну освіту".

Україна - держава з поліетнічним складом населення, що зобов'язує її забезпечувати права не тільки титульної нації - українців, які становлять більшість цього населення (72,7 відсотка), але й представників інших національностей, котрі мають статус національних меншин (27,3 відсотка від загальної кількості населення країни).

Законодавча база етнонаціональної політики України, у тому числі з питань забезпечення прав національних меншин, складається з Декларації про державний суверенітет України, Акта проголошення незалежності України, Декларації прав національностей України, Конституції України, Закону України "Про національні меншини в Україні" та інших актів, прийнятих Верховною Радою України.

У статті 3 Закону України "Про національні меншини в Україні" встановлено, що до національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою. Згідно із статтею 11 цього Закону громадяни України мають право вільно обирати і відновлювати національність. Примушення громадян у будь-якій формі до відмови від своєї національності не допускається.

Законодавство України гарантує рівність конституційних прав і свобод та рівність перед законом усіх громадян незалежно від раси, кольору шкіри, етнічного походження (стаття 24 Конституції України). Законом України "Про національні меншини в Україні" визначено, що громадяни України, які належать до національних меншин, мають право відповідно обиратися або призначатися на рівних засадах на будь-які посади до органів законодавчої, виконавчої, судової влади, місцевого самоврядування, в армії, на підприємствах, в установах і організаціях (стаття 9).

На підставі статей 10, 11, 53 Конституції України, статей 6 і 7 Закону України "Про національні меншини в Україні", статей 25 - 29 Закону України про мови, в Україні гарантовано рівні права на здобуття освіти всім громадянам незалежно від етнічного

походження. Вивчення російської, кримськотатарської, польської, румунської, угорської, болгарської, грецької мови, літератури, історії, культурних надбань багатьох інших народів, які компактно або традиційно проживають на території України, щороку затверджується як невід'ємна складова навчальних планів Міністерства освіти і науки України.

Статтею 3 Закону України "Про освіту" встановлено, що громадяни України мають право на безкоштовну освіту в усіх державних навчальних закладах незалежно від статі, раси, національності, соціального і майнового стану, роду та характеру занять, світоглядних переконань, належності до партій, ставлення до релігії, віросповідання, стану здоров'я, місця проживання та інших обставин.

Закон України "Про національні меншини в Україні" гарантує національним меншинам право на національно-культурну автономію (стаття 6), в межах якої національні меншини можуть вирішувати свої мовні, освітні та культурні проблеми.

Існує потреба у розширенні поняття національно-культурної автономії та у роз'ясненні механізму реалізації прав національних меншин на таку автономію з урахуванням Конституції України, інших правових актів. У зв'язку з цим вбачається доцільним розроблення проекту Закону України про національно-культурну автономію національних меншин в Україні.

Захист прав національних меншин України гарантується законодавством. Згідно з частиною другою статті 24 Конституції України не може бути привілеїв чи обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками.

Згідно з Декларацією прав національностей України (стаття 1) дискримінація за національною ознакою забороняється й карається законом. Відповідно до статті 3 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" будь-які обмеження прав громадян України щодо участі у місцевому самоврядуванні залежно від їхньої раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного й соціального походження, майнового стану, терміну проживання на відповідній території, за мовними або іншими ознаками забороняються.

Законом України "Про об'єднання громадян" (стаття 4) передбачено, що не підлягають легалізації, а діяльність легалізованих об'єднань громадян забороняється у судовому порядку, коли їх метою є, зокрема, розпалювання національної і релігійної ворожнечі та обмеження загально визнаних прав людини. У разі вчинення дій, передбачених зазначеною статтею, за поданням легалізуючого органу або прокурора рішенням суду об'єднання громадян, що вчинило такі дії, примусово розпускається (стаття 32 Закону України "Про об'єднання громадян").

Конституцією України (стаття 37) забороняється утворення і діяльність політичних партій, а також громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на розпалювання міжетнічної, расової або релігійної ворожнечі. Аналогічне положення міститься в статті 66 Кримінального кодексу України, якою передбачається відповідальність за розпалювання національної, расової чи релігійної ворожнечі та ненависті, приниження національної честі і гідності, а також обмеження прав або встановлення переваг громадян залежно від їх расової чи національної приналежності або ставлення до релігії. Стаття 3 Закону України "Про друковані засоби масової

інформації (пресу) в Україні" забороняє використання друкованих засобів масової інформації з метою розпалювання расової, національної та релігійної ворожнечі.

За ініціативою громадських організацій національних меншин стаття 18 Закону України "Про національні меншини в Україні", згідно з якою будь-яке пряме чи непряме обмеження прав і свобод громадян за національною ознакою забороняється та карається законом, у проекті його нової редакції, що знаходиться на розгляді у Верховній Раді України, змінена на таку: будь-яке пряме чи непряме обмеження прав і свобод громадян за національною та расовою ознаками, а також дії, спрямовані на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, забороняються та караються законом.

Згідно із статтею 13 Закону України "Про національні меншини в Україні", громадяни, які належать до національних меншин, вільні у виборі обсягу і форм здійснення прав, що надаються їм чинним законодавством, і реалізують їх особисто, а також через відповідні державні органи та створювані громадські об'єднання.

Права національних меншин в Україні реалізуються також через утворені ними громадські організації. Свої національно-культурні об'єднання утворили вже 39 етнічних груп.

Україна приєдналася до основних міжнародних договорів у сфері забезпечення прав національних меншин. Зокрема, Верховна Рада України ратифікувала Рамкову конвенцію Ради Європи про захист національних меншин, а також Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Конвенцію про дискримінацію в галузі праці і занять, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, Конвенцію про запобігання злочинів геноциду і покарання за нього, Конвенцію про боротьбу з дискримінацією у сфері освіти, Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Європейську конвенцію з прав людини, Конвенцію про права дитини, Конвенцію про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок.

З метою стабілізації регіональної безпеки та розбудови міждержавних відносин на засадах взаємної довіри Україною укладено ряд двосторонніх угод з сусідніми державами, в положеннях яких передбачено також і співробітництво в галузі захисту прав національних меншин.

**ПОРІВНЯЛЬНА ТАБЛИЦЯ ЗАДОВОЛЕННЯ ЗАДОВОЛЕННЯ ПРАВ  
РУМУНСЬКОЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ МЕНШИНИ В 5 НАСЕЛЕНИХ  
ПУНКТАХ ЧЕРНІВЕЦЬКОЇ ОБЛАСТІ ТА УКРАЇНСЬКОЇ  
НАЦІОНАЛЬНОЇ МЕНШИНИ В 5 НАСЕЛЕНИХ ПУНКТАХ  
СУЧАВСЬКОГО ПОВІТУ СТАНОМ НА 2006 РІК**

<b>Параметри моніторингу</b>	<b>Україна (Чернівецька обл.)</b>	<b>Румунія (Сучавський та Ботошанський повіти)</b>
1. Кількість та назва населених пунктів	5 (Молодія, Карапчів, Чудей, Красноільськ, Петрашівка)	5 (Негостина, Кліт, Меріцея, Вашківці, Рогожешти)
2. Загальна кількість населення	22784	6017
3. Частка румунського/українського населення (%)	76,88%	37,2%, неофіційно – 85%
3.1. Офіційні дані (осіб)	18088	1966
3.2. Неофіційні дані (осіб)	немає	5173 (85 %)
3.3. Розбіжності (осіб)	немає	+3207 (в 2,6 рази)
4. Сільські голови		
4.1. Національність	5 - румунів	1 - українець 4 - румуни
4.2. Знання мови національних меншин	Всі 5 володіють	1 володіє українською мовою 4 розуміють (в основному дуже слабо)
5. Загальна кількість культових споруд	6 православних церков 5 молитовних домів 1 монастир	5 православних церков 2 римо-католицькі церкви 1 греко-католицька церква 8 молитовних домів
5.1. Кількість культових споруд, де богослужіння ведеться мовами національних меншин	1 змішана (румунсько-російська старообрядницька), 11 – румунські	1 греко-католицька – українська, 1 православна – змішана (румунсько-українська), 14 румунські
6.1. Кількість друкованих ЗМІ мовами національних меншин	12 обласних (загальний тижневий тираж 45 тисяч екземплярів)	3 загальнодержавні (загальний місячний тираж 10 тисяч екземплярів)
6.2. Кількість теле-радіо каналів	В Чернівецькій облдержтелерадіокомпанії (загальнодержавна форма власності) створено румуно-	Ведуться передачі українською мовою на радіо «Ясси» 20 годин щорічно

	мовну редакцію, яка має 426 годин щорічного телеэфіру та 230 годин щорічного радіоэфіру. Окрім того, в ефірі приватної теле-радіокомпанії ТВА щорічно транслюється 50 годин румуномовних передач.	
7. Освіта		
7.1. кількість дошкільних закладів, де виховання ведеться мовами національних меншин	4	0
7.2. Кількість загальнонавчальних закладів, де навчання проводиться мовами національних меншин	8	0
7.3. Кількість шкіл, де вивчаються мови національних меншин як предмет	8	3

[Иlustraciyi\KLit\\_shkola.JPG](#)

**Румунська школа в українському селі Кліт, Румунія**

*Дві громади – два підходи. Що за край, то і звичай...*

Громада	Вашківці	Багринівка
Комуна (район)	Мушеніца	Глибока
Повіт (область)	Сучава	Чернівці
Країна	Румунія	Україна
Кількість населення (осіб)	669	1438
Частка мешканців, які належать до національної меншини	95% українців	90% румунів
Кількість дітей шкільного віку	48	271
Наявність школи	Початкова школа (4 класи)	Середня школа (12 класів)
Мова викладання	Румунська	Румунська
Національність директора школи	Українка	Румун
Частка учителів, які володіють мовою національної меншини	50%	100%
Кількість дітей, які навчаються мовою національної меншини	0 (0%)	233 (92%)
Кількість дітей, які вивчають мову та літературу національної меншини	20 (41%) Вивчають українську мову по 3 години на тиждень в двох збірних різновікових групах	271 (100%)
Наявність книг мовою національної меншини в шкільній бібліотеці	3%	30%

[Ilustraciya\Karapchiv\\_licey.jpg](#)

**Румунський ліцей в румунському селі Карапчів, Україна**

## **СПІВПРАЦЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЗІ ЗМІШАНИМ СКЛАДОМ НАСЕЛЕННЯ НА БУКОВИНІ**

[Ilustraciyi\27\\_03\\_2005 008.jpg](#)

### **Український Народний Дім в Чернівцях**

Впродовж 2006-2007 рр. в Чернівецькій області товариством "Український Народний Дім в Чернівцях" за підтримки Фонду Євразія реалізується проект "Розробка моделі адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (громади) на базі населених пунктів Глибоцького та Герцаївського районів Чернівецької області зі змішаним складом населення". Метою проекту є врахування впливу етно-національних особливостей при розробці моделі майбутнього територіального устрою в регіонах України зі змішаним складом населення та залучення представників етнічних громад до активної участі в обговоренні проекту адміністративно-територіальної реформи.

[Ilustraciyi\Staryj Vovchynets 06\\_12\\_06-.JPG](#)

**Круглий стіл в селі Старий Вовчинець**

В рамках проекту восени 2006 р. в обраних громадах Глибоцького та Герцаївського районів проведено робочі групи за участю представників місцевих рад та активістів територіальних громад, які ознайомилися з аналітичними матеріалами та обговорили можливості тіснішого співробітництва мешканців сусідніх сіл, проаналізували вплив етно-національного фактору на проживання людей в одній громаді.

6-7 грудня в Старововчинецькій сільській раді Глибоцького району та в Глибоцькій районній раді відбулися круглі столи “Співпраця територіальних громад: європейський досвід та українські перспективи”. Обговорення важливих проблем місцевого самоврядування та напрямки їх вирішення в ході майбутньої адміністративно-територіальної реформи організувало товариство "Український Народний Дім в Чернівцях" в рамках проекту Фонду Євразія „Розробка моделі адміністративно-територіальної одиниці базового рівня (громади) на базі населених пунктів Глибоцького і Герцаївського районів Чернівецької області зі змішаним складом населення”. У круглих столах взяли участь голова районної державної адміністрації П.Панчук, представники обласної та районної адміністрації, райради, депутати місцевих рад, активісти сіл.

6 грудня під час круглого столу у Старому Вовчинці представники громад сусідніх сіл – українського Старого Вовчинця, російської Білої Криниці та румунської Багринівка обговорили можливість співпраці по вирішенню спільних проблем. Зокрема, запропоновано створити спільну швидку медичну допомогу для мешканців сіл, а також спільно утримувати команду пожежної охорони. Представники всіх громад висловилися за збереження та розвиток культурної самобутності кожної національної групи з одночасним інтегруванням їх в суспільне і культурне життя цілої держави. Показовим в цьому відношенні був виступ Білокриницького священика отця Сергія, який заявив, що він дуже радий з того, що його дочка навчається в українській школі в Старому Вовчинці, бо це дасть їй змогу якнайкраще адаптуватися до життя в українській державі, залишаючись при цьому членом російської старообрядницької громади.

[Ilustraciya\Otets Sergiy.jpg](#)

**Отець Сергій**

7 грудня в Глибоці представники громад сіл Луковиця і Молодія дискутували на тему співпраці громад та перспектив створення асоціації громад для спільного виконання життєво необхідних функцій. На круглих столах відзначено необхідність внесення змін до податкового та бюджетного законодавства, зокрема запровадження податку на нерухомість як місцевого податку. Доцільним є прийняття нової редакції Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, в якій необхідно передбачити розширені можливості для територіальних громад по об'єднанню матеріальних та фінансових ресурсів для спільного вирішення проблем.

[Илустрациї\Нлыбока 07\\_12\\_06 2.JPG](#)

#### **Круглий стіл в смт Глибока**

Учасники круглих столів висловили думку про те, що силами одної невеликої сільської громади неможливо якісно вирішити такі пекучі проблеми як газифікація віддалених сіл, побудова доріг між сусідніми громадами, улаштування сміттєзвалищ та очисних споруд, пожежна охорона та швидка медична допомога тощо. Під час обговорення лунали пропозиції до Верховної Ради прийняти закони, які б нормували об'єднання територіальних громад на підставі договору між громадами, а також створення асоціацій територіальних громад для виконання ними спільних завдань. При цьому всі погодилися з думкою експертів проекту про те, що говорячи про об'єднання чи асоціацію громад, ми мусимо водночас докладати цілеспрямованих зусиль по захисту ідентичності малих сіл, в тому числі етнічної, релігійної та культурної. В кожному окремому випадку об'єднання зусиль громад відповідальність за виконання деяких функцій повинна бути децентралізована до рівня малих сіл, а виборча система повинна запобігати домінуванню найбільших громад, що входять до нової асоціації та дбати про збалансоване представництво географічних інтересів.

# МОДЕЛЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОДИНИЦІ БАЗОВОГО РІВНЯ ДЛЯ РЕГІОНІВ ЗІ ЗМІШАНИМ СКЛАДОМ НАСЕЛЕННЯ

## 1. Аналіз існуючої моделі формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня

Чернівецька область є одним із регіонів України зі змішаним складом населення, причому більшість етнічних груп тут утворюють компактні сільські поселення. Незважаючи на те, що в ХХ столітті територія Чернівецької області двічі ставала ареною кровопролитних Світових воєн і тричі змінювала свою державну приналежність, етнічний склад населення не зазнав кардинальних структурних змін, за винятком депортації німецького та єврейського населення в роки II Світової війни. Як і сотні років тому залишаються розмитими етнографічні межі між основними етносами краю – українським, молдавським та румунським. Їх села часто перемежуються одне з одним, а картину національного розмаїття доповнюють ще й вкраплені поміж них нечисленні села з російським та польським населенням.

Існуюча сьогодні модель формування адміністративно-територіальних одиниць базового рівня (громад) є пережитком радянської епохи і відображає майже відмерлі суспільно-економічні реалії. Відповідно до цієї моделі сільська рада створювалася в селі, яке було центральною садибою колгоспу; підрядними центрами, які не мали власних органів місцевого самоврядування були села, в яких розміщувалися колгоспні бригади; решта ж сіл залишалися повністю обділеними як щодо закладів соціально-побутової сфери, так і щодо комунальної інфраструктури.

Збереження національно-культурної ідентичності малих сіл не належало до визначальних факторів при формуванні громад за цією моделлю. Нерідко до складу однієї сільської ради включалися села, мешканці яких належали до двох чи навіть трьох етнічних груп. При цьому мережа навчальних та культурно-освітніх закладів в громадах зі змішаним складом населення формувалася районною владою таким чином, щоб ці заклади виконували насамперед русифікаторську роль, створюючи культурні бар'єри як між представниками національних меншин та більшістю українського населення області, а також ізолювали румунське населення Буковини від закордонного культурного материка. Мешканці румунських та молдавських сіл вивчали в своїх школах лише молдавську та російську мови; румунський правопис був заборонений; вивчення української мови або взагалі не проводилося, або було необов'язковим факультативним предметом. Натомість в українських селах в школах вивчалася українська та російська мови, а молдавська мова вивчалася лише за бажанням батьків як необов'язковий факультативний предмет.

Результатом такої мовної політики ставала культурна ізоляція представників етнічних груп, що проживали навіть в сусідніх селах. Вони мали змогу спілкуватися між собою хіба що російською мовою, якою однаково погано володіли і українські селяни, і румунські. Майже зникла побутова українсько-румунська двомовність, яка була характерна на Буковині для районів зі змішаним складом населення ще в середині ХХ століття. Сьогодні 66,1% румунського населення Герцаївського району не володіє українською державною мовою, а в Глибоцькому районі цей показник складає 45,1%. В той же час зовсім незначна частка українського населення Глибоцького району володіє румунською мовою.

Ilustraciyi\Kordony 1914.jpg

**Кордони 1914 року**

Процеси ізоляціонізму стали особливо відчутними в останні роки існування Радянського Союзу. Одночасно з Всеукраїнським референдумом 1 грудня 1991 року в багатьох селах тогочасного Глибоцького району, який охоплював тоді і майже всю територію сучасного Герцаївського району, пройшли місцеві референдуми. Їх результатом стало створення невеличкого (32,3 тисяч населення) Герцаївського району з майже суцільним румунським населенням (91,5%) та виділення ряду румунських та молдавських сіл зі складу об'єднаних громад зі змішаним складом населення.

За 15 років незалежності України повністю змінилися економічні та політичні умови життя мешканців Чернівецької області, розвіялося багато ілюзій, які надихали ініціаторів "від'єднань та роз'єднань" початку 90-х років. Ми стали жити у відкритому суспільстві, яке не визнає ні економічних, ні культурних бар'єрів. Не стало багатьох колгоспів, які в радянські часи забезпечували роботою мешканців сіл Глибоцького та Герцаївського районів, натомість з'явилися нові приватні підприємства, які процвітають завдяки торгівлі не лише на території свого району, але й Чернівецької області та цілої України. Розвиток всесвітньої інформаційної мережі Інтернет дає змогу мешканцеві найменшого села за допомогою комп'ютера та телефону отримувати такий самий об'єм інформації українською та румунською мовами, як в Києві чи Бухаресті. Роста взаєморозуміння того, що без поглибленого знання державної мови представникам етнічних груп неможливо отримати повноцінну вищу освіту та зробити професійну кар'єру в Україні, в той час як вивчення румунської мови представниками і румунського, і не румунського населення Чернівецької області відкриває перед ними додаткові можливості.

На сьогодні серед керівників органів місцевого самоврядування в тих регіонах, де поруч розташовані села з різним етнічним складом населення переважає думка про доцільність збереження в недоторканому вигляді національно однорідних сільських громад, якими б мало чисельними вони не були.

З одного боку, така позиція є рудиментом комплексів недалекого радянського минулого, коли лише добровільна самоізоляція та відірваність від зовнішніх впливів рятувала традиційну культуру національних сільських громад від державної політики русифікації. Розглядаючи історичний аспект проблеми, потрібно також не забувати, що в суспільній свідомості мешканців Чернівецької області досі живучими є стереотипи з часів перед Першої світової війни про суттєві відмінності між "буковинцями" (мешканцями колишньої Австро-Угорщини), "регатниками" (мешканцями давнього королівства Румунія) та "бесарабцями" (мешканцями колишньої Російської імперії). "Чужими", з точки зору культурних традицій вважаються навіть сусідні села, в яких мешкають люди тієї ж національності, що заважає налагодженню повноцінної співпраці між територіальними громадами, між якими досі пролягають "кордони 1914 року".

З іншого боку існує принаймні шість факторів, які стримують процес утворення самодостатніх адміністративно-територіальних громад базового рівня (або ж асоціацій таких громад) в регіонах зі змішаним складом населення.

1. Недосконалість законодавства про місцеве самоврядування та формування бюджету за принципом "зверху вниз" призводить до того, що абсолютна більшість сільських рад в Чернівецькій області є дотаційною на 80-90 відсотків. В результаті мешканці малих сільських адміністративно територіальних одиниць не мають майже ніякого прямого впливу на якість надання соціальних послуг органами місцевого самоврядування і не мають надії на те, що перелік соціальних послуг, які надаватимуться сільською радою об'єднаної громади розшириться, а якість їх надання

покращиться в разі об'єднання їхніх бюджетних ресурсів з такими ж незначними бюджетними ресурсами сусідньої громади.

2. Законодавство України про місцеве самоврядування не передбачає права депутатів сільської ради, обраних від окремих сіл, що входять до об'єднаної сільської громади на вирішальний голос щодо питань, які стосуються збереження національно-культурної ідентичності їхнього села. Оскільки така ж сама ситуація зберігається і щодо захисту економічних інтересів окремих сіл, існує можливість того, що потреби маленьких сіл не будуть взяті до уваги при розподілі ресурсів об'єднаної громади.

3. Незважаючи на те, що Конституція України в статті 140 дає визначення територіальної громади як право жителів села, селища, міста чи добровільного об'єднання жителів кількох сіл у сільську громаду, жодним Законом України не врегульовано порядку об'єднання або роз'єднання самих територіальних громад. Існуючі сьогодні територіальні громади не мають права створювати асоціацій з правами юридичних осіб чи спільних органів (підприємств) для надання соціальних послуг своїм мешканцям. Нинішнє законодавство не передбачає укладення договорів з питання утворення об'єднаної територіальної громади або ж договорів про створення асоціації чи іншого добровільного об'єднання територіальних громад. Відсутність відповідальності великих громад за взяті на себе зобов'язання щодо збереження національно-культурної ідентичності менших громад-партнерів при створенні об'єднання чи асоціації громад утримує малі сільські громади зі змішаним складом населення від добровільного об'єднання з сусідніми громадами для вирішення спільних проблем їх мешканців.

4. Закон України "Про мови" надає громадянам право звертатися до державних установ державною або російською мовами, що, по суті, гарантує право на вільне використання мови національної меншини в офіційному спілкуванні лише громадянам, які спілкуються російською мовою незалежно від демографічного складу тієї чи іншої місцевості. Натомість відповідно до статті 8 Закону України "Про національні меншини" та статті 3 Закону України "Про мови" мешканці сіл зі змішаним складом населення можуть використовувати мову національної меншини як робочу мову в спілкуванні з різними державними органами у тих місцевостях, де національна меншина складає більшість населення. Такий високий юридичний поріг права на використання мови меншини, яка не є російською, при здійсненні контактів з адміністративними органами означає позбавлення цього права мешканців невеликих сіл зі змішаним складом населення в разі, якщо вони вирішать об'єднатися в одну громаду з сусідніми селами і в результаті такого об'єднання представники національної меншини складатимуть менше половини населення об'єднаної громади.

5. Законодавством України не встановлено чітких кількісних норм щодо реалізації прав представників національних меншин на отримання освіти рідною мовою або ж на вивчення цієї мови як предмету в державних початкових та загальноосвітніх школах. З 1992 року чинною є загальна вимога Міністерства освіти України щодо приведення мережі освітніх закладів у відповідність до національного складу населення в регіонах, і лише листом-інструкцією міністра освіти від 7 жовтня 1996 року визначено, що за проханням батьків повинні створюватися класи та групи з викладанням мовою меншини і що ці групи мають складатися з щонайменше 8-10 учнів в міських місцевостях та 5 учнів у сільських місцевостях. Тому що більшість мешканців невеликих сіл зі змішаним складом населення не знайомі зі згаданою інструкцією, вони також побоюються бути позбавленими свого права навчати дітей рідною мовою в разі, якщо вони вирішать

об'єднатися в одну громаду з сусідніми селами і якщо в результаті такого об'єднання представники національної меншини складатимуть менше половини населення об'єднаної громади. До того ж, сьогодні органи місцевого самоврядування базового рівня не мають прямого впливу на діяльність шкіл, оскільки останні напряду підпорядковані районним органам влади.

б. Аналогічні побоювання існують і щодо майбутнього підпорядкованих сільським радам закладів дошкільного виховання в разі, якщо невелика сільська громада зі змішаним складом населення вирішить об'єднатися з сусідніми громадами. Згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 21 червня 2000 року мережа закладів дошкільної загальної освіти повинна бути приведена у відповідність до національного складу населення в регіонах та потреб громадян, тож в разі, якщо національний склад об'єднаної громади буде суттєво відрізнятись від складу окремих сіл, ймовірною буде й перебудова діяльності сільських дошкільних закладів.

[Илyстрaцiя\Karta.jpg](#)

## **2. Моделі співпраці сусідніх територіальних громад зі змішаним складом населення, які доцільно впроваджувати в ході адміністративно-територіальної реформи**

Вивчаючи механізми співпраці сусідніх територіальних громад, ми прийшли до висновку щодо доцільності впровадження двох базових моделей спільного вирішення проблем територій зі змішаним складом населення.

Першою є модель, яка передбачає об'єднання декількох сусідніх невеликих сіл у одну громаду з одночасним створенням органів самоорганізації населення або філіальних структур місцевого самоврядування в кожному з сіл та закріпленням за цими структурами повноважень та ресурсів, необхідних для збереження національно-культурної ідентичності цих сіл.

Друга модель передбачає створення асоціації сусідніх громад зі збереженням в повному обсязі існуючих повноважень сільських рад.

Обидві моделі потребують додаткового законодавчого врегулювання, розробки нової системи побудови органів місцевого самоврядування та чіткого розподілу повноважень між різними рівнями влади. Очевидно, що кінцевою метою налагодження співпраці між сусідніми громадами повинно стати забезпечення вищого рівня надання соціальних послуг при одночасному збереженні ідентичності не тільки окремих етносів, які проживатимуть в об'єднаних громадах, але й ідентичності окремих, навіть невеликих сіл.

З метою забезпечення впливу населення малих сіл, які входитимуть до об'єднаної громади доцільно змінити виборчу систему, зокрема, як варіант формування сільрад за змішаним принципом:

- половина складу ради обиратиметься прямими виборами по мажоритарних округах;

- половина складу ради складатиметься з однакової кількості представників від кожного населеного пункту, а також з представників етнічних громад, які обиратимуться по виборчим спискам національних меншин.

Формування такої виборчої системи дасть змогу, посилити вплив етнічних та невеликих сільських громад на прийняття рішень органами місцевого самоврядування.

### **2.1. Об'єднання декількох сіл в одну сільраду.**

#### **Загальні характеристики.**

До позитивних характеристик такого утворення можна віднести очевидну економію коштів на утримання органів влади (зменшення кількості сільських голів та виконкому). Водночас при існуючому законодавстві об'єднання декількох сільрад в одну може призвести до перетягування бюджетних коштів на користь села, що стане центром новоутвореної сільради. Тому зазначений механізм є складним до реалізації, позаяк більшість сільських владних "еліт" будуть перешкоджати реалізації зазначеного механізму.

#### **Законодавче забезпечення.**

П.2 ст.6 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" надає право громадам сусідніх сіл об'єднуватись в одну територіальну громаду та створювати єдині

органи місцевого самоврядування. А п.3 цієї ж статті встановлює, що дане об'єднання відбувається після позитивного рішення місцевого референдуму, все ж, на наш погляд, дані норми потребують більш чіткої деталізації в законі, а також законодавчого обґрунтування нової моделі організації влади у таких об'єднаних територіальних громадах.

### **Організація влади.**

#### ***Існуючі умови:***

В об'єднаній громаді обиратиметься один сільський голова та одна сільська рада. Виконком діятиме в центральному селі сільради. Механізми впливу громад маленьких сіл на прийняття рішень органами влади суттєво обмежені.

#### ***Доцільно впровадити:***

- у всіх селах повинні обиратись солтиси (сільські голови), у великих селах (населення понад 1 тис. осіб) можуть створюватись органи самоорганізації населення (до 3 осіб);

- сільрада повинна формуватиметься за змішаним принципом: половину її складу обиратиметься прямими виборами, половину - за принципом рівного представництва від усіх сіл, що входять до її складу (у селах зі змішаним етнічним складом можуть обиратись депутати - представники етнічних громад).

- голову сільради обиратимуть на сесії депутати.

### **Розподіл функцій та повноваження.**

- навіть при певній централізації влади доцільно залишити за малими громадами повноваження щодо забезпечення своїх освітніх та культурних потреб (компетенція солтисів та органів самоорганізації населення);

- повноваження охорони правопорядку, охорони здоров'я, боротьби з надзвичайними ситуаціями входить в компетенцію сільради та її голови.

### **Переваги та недоліки.**

■ потребує цілеспрямованих зусиль по захисту ідентичності малих сіл, в тому числі етнічної, релігійної та культурної;

■ відповідальність за виконання деяких функцій повинна бути децентралізована до рівня малих сіл (внесення змін до існуючого законодавства);

■ виборча система повинна запобігати домінуванню найбільших громад, що входять до нової асоціації, та дбати про збалансоване представництво географічних інтересів (внесення змін до існуючого законодавства);

■ негативно сприймається більшістю теперішніх сільських голів та депутатів.

## **2.2. Створення асоціації декількох сільрад (сіл) з метою спільного вирішення проблем громад.**

### **Загальні характеристики.**

Головним позитивом цієї моделі є те, що малі сільські громади, які утворюють асоціацію громад, залишаються повноправними суб'єктами бюджетного процесу та мають повний вплив на прийняття рішень, які стосуються мешканців своєї громади. В той же час вони добровільно делегують частину своїх повноважень та бюджетних

ресурсів асоціації громад, яка буде вирішувати спільні проблеми та надавати соціальні послуги вищого рівня, ніж окремі громади. Така співпраця нерідко має місце між громадами Чернівецької області, однак вона не носить системного характеру і стосується реалізації разових проектів (наприклад газифікації сусідніх сіл).

### **Законодавче забезпечення.**

Ст. 15 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" дає право органам місцевого самоврядування об'єднуватись в асоціації та інші форми добровільних об'єднань, які підлягають реєстрації в органах Мінюсту. Водночас відзначено, що таким асоціаціям не можуть передаватись повноваження органів місцевого самоврядування. Не визначено чітко повноваження таких асоціацій, не передбачено можливості, зокрема об'єднання фінансів, для спільного вирішення проблемних питань членів асоціації, а також - створення спільних комунальних підприємств. Тому ще більшою мірою, ніж в попередньому випадку, для реалізації цієї моделі повинен бути розроблений законодавчий механізм. Органи центральної влади повинні також розробити та впровадити заходи, фкі заохочували б малі сільські громади співпрацювати між собою на договірній основі.

### **Організація влади.**

Зберігаються існуючі сільські ради, а водночас повинен бути створений відповідний орган для координації спільної діяльності у рамках асоціації (рада сільських голів тощо).

### **Розподіл функцій та повноваження.**

Розподіл повноважень може відбуватись так як і при об'єднанні громад тобто:

- питання забезпечення освітніх та культурних потреб залишаються за сільськими радами (це сприятиме забезпеченню етнічної ідентичності);
- повноваження охорони правопорядку, охорони здоров'я, боротьби з надзвичайними ситуаціями можуть бути передані до компетенції асоціації. Водночас у договорі про створення асоціації потрібно чітко розподілити не тільки питання, вирішення яких переходять до її органів, але й фінансове забезпечення, виконання функцій з реалізації цих повноважень.

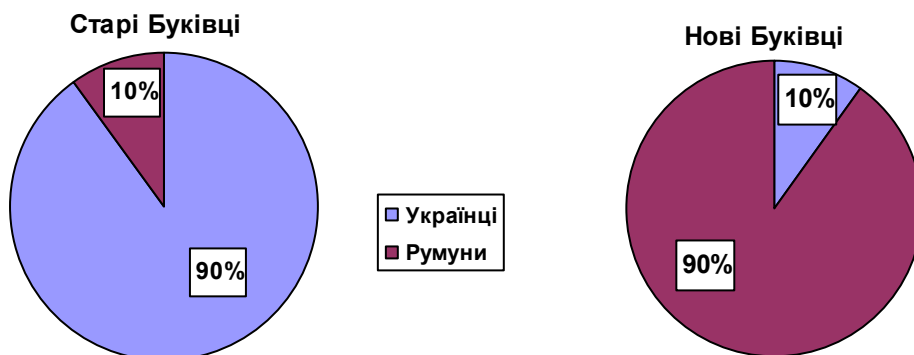
### **Переваги та недоліки.**

- набагато простіше та позитивно сприймається місцевими сільськими елітами;
- потребує законодавчого врегулювання;
- центральна влада повинна побудувати чітку систему підтримки співпраці між місцевими радами;
- не призводить до економії коштів на утримання органів влади.

### 3. Модель співпраці сусідніх громад на прикладі Старих та Нових Буківців

Змоделюємо результати налагодження співпраці двох сусідніх сіл на прикладі двох умовних громад – Старі Буківці та Нові Буківці, однакових за кількістю населення. Віддаль між центрами обох сіл складає 4 кілометри, а крайні господарства Старих Буківців межують з крайніми господарствами Нових Буківців. В Старих Буківцях національний склад населення такий: українці складають 90%, румуни 10%. В Нових Буківцях маємо зворотню пропорцію: українці 10%, румуни 90%.

В радянські часи обидва села входили до однієї сільської ради та одного колгоспу, центральною садибою якого були Старі Буківці, однак в 1991 році мешканці Нових Буківців вирішили виділитися в окрему сільську раду. В Старих Буківцях є дитячий садочок, початкова, середня і повна середня школи з викладанням українською мовою. В Нових Буківцях є садочок, початкова, середня і повна середня школа з румунською мовою викладання. Українську мову в Новобуківецькій школі викладається 2-3 години на тиждень, що практично прирівняно до викладання іноземної мови. Учителі з інших предметів Новобуківецької школи слабо володіють українською спеціальною термінологією, тому випускники цієї школи мають проблеми зі вступом до вищих навчальних закладів в Україні і з подальшим здобуттям вищої освіти. Румунські діти з Старих Буківців, батьки яких хочуть навчати їх румунською мовою, ходять до школи в Нових Буківцях, натомість українські діти з Нових Буківців здобувають освіту українською мовою в навчальних закладах Старих Буківців. Обом категоріям дітей доводиться майже годину добиратися до школи в сусідньому селі, що особливо важко в осінні та зимові дні через погану дорогу між обома селами, яку взимку нікому прибирати від снігу.



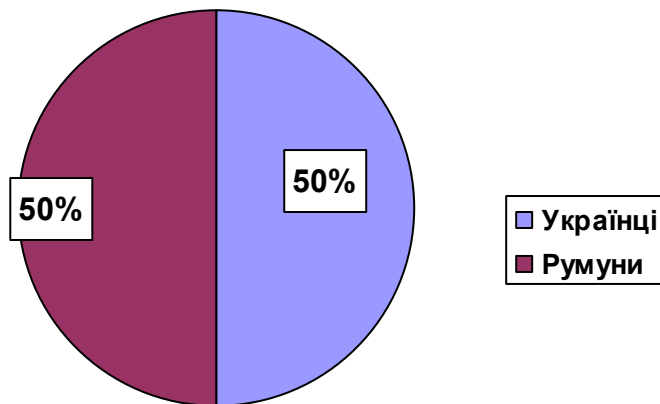
Між мешканцями обох сіл ніколи не було конфліктів на національному ґрунті, однак поступово зростає відчуження між представниками української та румунської громад в Старих та Нових Буківцях. Румунське населення Старого Буківця не має істотного впливу на вирішення проблем своєї громади; так само не впливають на вирішення проблем громади Нового Буківця українське населення цього села. Рівень соціальних послуг, які надаються органами місцевого самоврядування є однаково низьким в обох селах, при цьому значно більше послуг і на більш високому рівні мешканці Нових і Старих Буківців отримують у віддаленій на 20 км громаді Великий Сторонець, чисельність населення якого лише трохи перевищує сумарне населення

Старих і Нових Буківців. В цілому співпраця між обома селами носить спорадичний і несистемний характер.

Такою є типова ситуація для багатьох сіл Чернівецької області, зокрема в Глибочькому та Герцаївському районах.

Проаналізуємо, що зміниться в житті національних груп населення сіл Старі і Нові Буківці в разі їх об'єднання в одну громаду Великі Буківці з застосуванням першої моделі вирішення спільних проблем сусідніх сіл.

### Великі Буківці

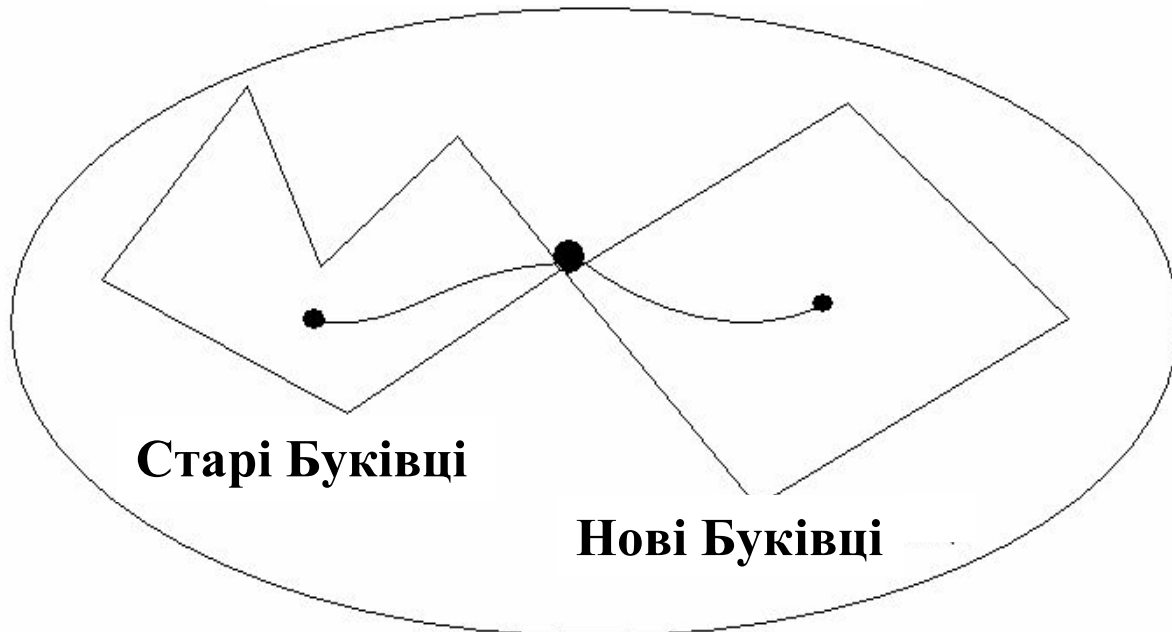


В об'єднаній громаді Великі Буківці кардинально зміниться питома вага національних груп, оскільки сумарно українці і румуни складатимуть 50% населення нової громади. Це означатиме, що обрані навіть у відповідності до сучасного виборчого законодавства депутати від румунського і українського населення суттєво впливатимуть на прийняття рішень сільської ради об'єднаної громади, в тому числі і таких, які стосуватимуться збереження національно-культурної ідентичності обох етнічних групи. Оскільки моделлю передбачається створення органів самоорганізації населення або філіальних структур місцевого самоврядування в кожному з сіл об'єднаної громади та закріплення за цими структурами повноважень та ресурсів, необхідних для збереження національно-культурної ідентичності цих сіл, це дасть змогу виборним представникам кожного села мати вирішальний голос в цих та інших питаннях.

Моделлю передбачається, що базові соціальні послуги мешканці обох сіл отримуватимуть, як і перед цим, в своїх селах – в філіальних структурах місцевого самоврядування, які діятимуть на базі колишніх сільських рад. Це можуть бути або солтиси (сільські голови), або органи самоорганізації населення, яким Великобуківська сільська рада делегує відповідні повноваження та забезпечить реалізацію цих повноважень належними бюджетними ресурсами. Натомість об'єднана громада, отримавши додаткові бюджетні ресурси, зможе використати їх для надання своїм мешканцям соціальних послуг вищого рівня – амбулаторія замінить колишній ФАП (фельдшерсько-акушерський пункт), будинок культури прийде на місце клубу, покращиться стан доріг, буде налагоджена система утилізації побутового сміття тощо. Мешканці об'єднаної громади приймуть консенсусне рішення, де буде розміщуватися сільська рада Великих Буківців – в одній з колишніх сільрад, чи в новому будинку на стику обох сіл, рівновіддаленому від центрів Старих і Нових Буківців.

Так само від рішення мешканців об'єднаної громади залежатиме, де розміщуватимуться бюджетні установи вищого рівня – у будь-якому випадку, до них буде добиратися значно ближче, аніж до Великого Сторонця. Найбільша віддаль від найвіддаленіших садиб обох сіл до центру об'єднаної громади становитиме 4 км, до центрів сіл – 2 км, в той час як до Великого Сторонця доводиться їхати 20 км.

## Великі Буківці



Об'єднання сіл Старі і Нові Буківці в одну громаду розширить сферу офіційного використання румунської мови, яка на підставі договору про об'єднання двох громад використовуватиметься не лише в органі самоорганізації населення або філіяльній структурі місцевого самоврядування села Нові Буківці, але й в сільській раді об'єднаної громади Великі Буківці. Зрештою, реалізації права представників румунської етнічної групи на офіційне спілкування румунською мовою з сільською радою Великого Буківці сприятиме і наближення її частки в населенні об'єднаної громади до існуючого нині юридичного порогу в 50%.

Особливо важливим для об'єднаної громади Великі Буківці стане створення комплексу початкових та середніх шкіл нової громади як єдиної освітньої структури. Цей комплекс шкіл матиме всі можливості для того, щоб успішно реалізовувати двоєдину мету освітньої політики сучасної держави – забезпечувати рівні стартові умови для професійного зростання всіх громадян держави шляхом ґрунтовного вивчення ними державної мови та забезпечувати збереження національно-культурної ідентичності етнічних груп населення шляхом вивчення їх рідної мови. В конкретних умовах мультикультурної громади Великих Буківців це означатиме, окрім того, ще й забезпечення якісного викладання державної мови в румунських школах села Нові Буківці та налагодження систематичного викладання румунської мови як предмету в українських школах села Старі Буківці.

Загалом же, комплекс шкіл об'єднаної громади Великі Буківці дасть змогу надавати дітям за побажанням батьків такі навчальні послуги

1) початкову освіту українською мовою;

2) початкову освіту українською мовою з факультативним вивченням румунської мови як предмету;

3) початкову освіту румунською мовою з вивченням української мови як предмета.

При цьому потрібно враховувати вимогу Гаагських рекомендацій щодо прав національних меншин на освіту про те, що у початковій школі, де навчаються діти нацменшин, всі предмети (в тому числі і державна мова) повинні викладатися мовою меншини.

4) середню освіту українською мовою;

5) середню освіту українською мовою з факультативним вивченням румунської мови;

6) середню освіту українською мовою з вивченням румунської мови та ряду предметів румунською мовою;

7) середню освіту румунською мовою з вивченням української мови як предмету та ряду предметів українською мовою.

Важливо зазначити, що всі перелічені навчальні послуги надаватимуться в школах обох сіл при наявності достатньої кількості заяв батьків (не менше п'яти для створення одного класу) і забезпечуватимуться педагогічними кадрами шкіл сіл Старі і Нові Луківці. При цьому відпаде необхідність маленьким дітям ходити щодня в школу сусіднього села для отримання освіти рідною мовою, а якість засвоєння спеціальної термінології зросте завдяки паралельному викладанню предметів вчителями як українською, так і румунською мовами.

Згідно з побажаннями батьків будуть створені і національні групи в дошкільних закладах сіл Старі і Нові Луківці. В разі необхідності і в дошкільних може відбутися ротація педагогічного персоналу – вихователі з Старих Буківців зможуть допомогти налагодженню роботи української групи в Нових Буківцях, а вихователі з Нових Буківців можуть аналогічно допомогти у налагодженні роботи румунської групи в Старих Буківцях.

За подібним принципом можуть працювати і культурно-просвітні заклади об'єднаної громади, сприяючи не лише збереженню національної ідентичності мешканців кремих національних груп, але й ознайомлюючи взаємно з національними традиціями та культурною спадщиною кожної групи всіх мешканців об'єднаної громади. Наприклад, комплекс бібліотек об'єднаної громади може запропонувати ознайомлення зі спільним каталогом книжкових фондів всіх бібліотек мешканцям усіх сіл для того, щоб дати можливість мешканцям кожного села користуватися книгами зі всіх бібліотек об'єднаної громади. Колективи художньої самодіяльності, які працюють у клубах окремих сіл, зможуть робити спільні концерти для мешканців усіх сіл, які входять до об'єднаної громади тощо.

# ГААЗЬКІ РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ПРАВ НАЦІОНАЛЬНИХ МЕНШИН НА ОСВІТУ

## Дух міжнародно-правових актів

1) Право осіб, які належать до національних меншин, на збереження своєї самобутності може бути повністю реалізоване тільки тоді, коли вони добре оволодіють своєю рідною мовою у процесі навчання. Разом з тим особи, які належать до національних меншин, зобов'язані інтегруватися в більш широке суспільство держави через належне володіння державною мовою.

2) Застосовуючи міжнародно-правові акти, які можуть стати у пригоді особам, що належать до національних меншин, держави повинні неухильно додержувати основних принципів рівноправності та відсутності дискримінації.

3) Слід пам'ятати, що відповідні міжнародні зобов'язання та обов'язки — це лише мінімум міжнародно-правових норм. Тлумачення цих зобов'язань та обов'язків з певними обмеженнями суперечило б духові та меті міжнародно-правових норм.

## Заходи та ресурси

4) Держави повинні знаходити дієвий підхід до прав меншин на освіту. У разі необхідності держави мають вжити особливих заходів для активного впровадження прав на навчання мовою меншини, максимально застосовуючи наявні ресурси як індивідуально, так і через міжнародну допомогу, співробітництво, особливо економічне і технічне.

## Децентралізація та участь

5) Держави повинні створити умови, надаючи можливість інституціям, які представляють заінтересовані національні меншини, повноцінно брати участь у розвитку та впровадженні політики і програм, що стосуються освіти меншин.

6) Держави повинні наділити регіональні та місцеві органи влади відповідними повноваженнями стосовно освіти меншин, створюючи таким чином умови для участі меншин у процесі формування політичного курсу на регіональному та/або місцевому рівнях.

7) Держави повинні вжити заходів для заохочення батьків до участі та вибору в системі освіти на місцевому рівні, включаючи й питання освіти мовою меншин.

## Державні та приватні освітні заклади

8) Згідно з міжнародним правом, особи, що належать до національних меншин, мають — як і всі інші — право засновувати свої власні приватні освітні заклади та управляти ними відповідно до внутрішнього законодавства. До цих освітніх закладів мають належати школи, в яких викладання провадиться мовою меншини.

9) Надаючи право особам, що належать до національних меншин, засновувати свої власні освітні заклади та управляти ними, держави не повинні чинити перешкод у користуванні цим правом, встановлюючи надто високі правові та адміністративні вимоги до заснування цих закладів і управління ними.

10) Приватні заклади, в яких навчання провадиться мовою меншини, мають право вишукувати свої власні джерела фінансування без жодних обмежень або дискримінації з боку державного бюджету, міжнародних джерел та приватного сектора.

### **Освіта меншин на початковому та середньому рівнях**

11) Перші роки навчання мають колосальне значення у розвитку дитини. Результати дослідження у галузі освіти свідчать про те, що в ідеалі мова дитини має бути засобом навчання на дошкільному рівні та в дитячому садку. Держави повинні, наскільки це можливо, створити умови для того, щоб батьки могли скористатися цією можливістю.

12) Дослідження також свідчить про те, що в ідеалі предмети у початковій школі мають викладатися мовою меншини. Викладання мови меншини як предмета має здійснюватися на постійній основі. Офіційна мова держави також повинна бути предметом постійного викладання, бажано вчителями, які володіють двома мовами і добре знають рівень культурної та мовної підготовки дитини. Наприкінці цього періоду кілька предметів практичного або нетеоретичного характеру мають викладатися державною мовою. Держави повинні, наскільки це можливо, створити умови для того, щоб батьки могли скористатися цією можливістю.

13) У середній школі значна частина навчального матеріалу має викладатися мовою меншини. Викладання мовою меншини як предмета має здійснюватися на постійній основі. Державна мова також повинна бути предметом постійного викладання, бажано вчителями, які володіють двома мовами і добре знають рівень культурної та мовної підготовки дитини. Протягом цього періоду необхідно поступово збільшувати кількість предметів, які викладаються державною мовою. Результати дослідження свідчать про те, що чим поступовішим є таке збільшення, тим краще для дитини.

14) Підтримання початкового та середнього рівнів навчання мовою меншини багато в чому залежить від наявності вчителів, які пройшли підготовку з усіх предметів рідною мовою. Тому, виходячи зі свого обов'язку забезпечити адекватні можливості для навчання мовою меншини, держави повинні забезпечити адекватні умови відповідної підготовки вчителів та доступу до такої підготовки.

### **Освіта меншин у професійних школах**

15) Професійна підготовка зі спеціальних предметів мовою меншини має бути доступною тоді, коли особи, що належать до національних меншин, висловили на це бажання, продемонстрували в цьому потребу та підтвердили це достатньою кількістю.

16) Навчальний план у професійних школах, що дають підготовку рідною мовою, має бути складений таким чином, щоб після виконання цих програм студенти були здатні послуговуватися у своїй професійній діяльності як мовою меншини, так і державною мовою.

### **Освіта меншин на вищому рівні**

17) Особи, що належать до національних меншин, повинні мати доступ до вищої освіти рідною мовою тоді, коли вони продемонстрували в цьому потребу та коли це підтверджено їх достатньою кількістю. Має бути створена законодавча база, яка забезпечувала б національні меншини можливістю здобувати вищу освіту їхньою рідною мовою, створюючи при цьому необхідні умови в існуючих освітніх закладах — за умови, що це відповідає потребам національних меншин, про які йде мова. Особи, що належать до національних меншин, можуть також вишукувати способи та засоби створення своїх власних освітніх закладів вищого рівня.

18) У майбутньому положення мають враховувати те, що за останній період національна меншина підтримувала свої вищі навчальні заклади та здійснювала контроль за ними.

### **Розроблення навчальних планів**

19) З огляду на важливість та цінність ролі, яка надається у міжнародно-правових актах міжкультурній освіті та пріоритетові історії, культури і традицій меншин, органи влади, що відповідають за освіту, мають забезпечити, щоб до навчального плану загальної обов'язкової освіти входило вивчення історії, культури та традицій відповідних національних меншин. Заохочення представників національної більшості до вивчення мов національних меншин, що живуть у цій державі, сприятиме зміцненню толерантності та розвитку інших культур у державі.

20) Зміст навчального плану, призначеного для меншин, має формуватися за активної участі органів, що представляють дані меншини.

21) Держави повинні створити умови для заснування центрів розроблення та оцінки навчальних планів освіти мовою меншин. Такі центри мають бути пов'язані з існуючими закладами за умови, що це може відповідним чином сприяти досягненню цілей, які ставилися при складанні навчального плану.

## **Історія прийняття Гаазьких рекомендацій щодо прав національних меншин на освіту**

У Гельсінських рішеннях, прийнятих у липні 1992 року Організацією з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), запроваджено посаду Верховного комісара з питань національних меншин як "інструмент запобігання конфліктам на найбільш ранній стадії". Цей мандат було створено передовсім у відповідь на ту ситуацію в колишній Югославії, яка, як дехто побоювався, може повторитися будь-де в Європі, особливо у країнах, що перебувають на етапі переходу до демократії, може підірвати перспективи миру та процвітання, передбачені Паризькою Хартією Нової Європи, яку було прийнято главами держав та урядів у листопаді 1990 року.

Із 1 січня 1993 року пан Макс ван дер Стул почав виконувати обов'язки першого Верховного комісара ОБСЄ з питань національних меншин. Покладаючись на значний власний досвід колишнього члена парламенту, Міністра закордонних справ Нідерландів, Постійного представника в Організації Об'єднаних Націй та захисника прав людини, яким він був протягом тривалого часу, пан ван дер Стул приділяв увагу багатьом спірним питанням, що виникали між меншинами та центральними владними структурами Європи і які, на його думку, мають потенціал до загострення. Так, діючи непомітно, дипломатичними каналами, Верховний комісар з питань національних меншин побував у понад десяти державах, серед яких Албанія, Хорватія, Естонія, Угорщина, Казахстан, Киргизстан, Латвія, колишня Республіка Югославії Македонія, Румунія, Словаччина та Україна. Його діяльність була спрямована у першу чергу на ситуації, що склалися навколо осіб, які належали до національних/етнічних груп, що становлять чисельну більшість в одній державі та чисельну меншість в іншій, — тобто на ситуації, що привертають увагу уряду кожної з держав та створюють потенційне джерело міждержавного напруження, якщо не конфлікту. І справді, випадки такого напруження дуже характерні для історії Європи.

Зосереджуючись на суті напруження навколо національних меншин, Верховний комісар діяв незалежно, неупереджено та в дусі співробітництва.

Хоча Верховний комісар з питань національних меншин не є наглядовою інституцією, він застосовує міжнародні стандарти, що їх кожна з держав прийняла як основні рамки для здійснення ним аналізу та основу для його конкретних рекомендацій. Важливо з цього приводу згадати зобов'язання, які взяли на себе всі держави — учасниці ОБСЄ, зокрема рекомендації Документа Конференції з питань людського виміру, прийнятого у Копенгагені у 1990 році, де у частині 4 докладно сформульовано обов'язки щодо національних меншин. Важливо також зазначити те, що Організацією Об'єднаних Націй на всі держави ОБСЄ покладено обов'язки щодо прав людини, включаючи права меншин, і те, що більшість держав ОБСЄ також мають зобов'язання стосовно стандартів Ради Європи.

Після більш ніж чотирьох років напруженої праці Верховний комісар з питань національних меншин міг виявити деякі актуальні питання та теми, що стали предметом його уваги в ряді тих держав, де він працював.

Найпріоритетнішим з них є освіта меншин, зокрема навчання мовою меншини, оскільки, як Верховний комісар з питань національних меншин нещодавно висловився, "Ясно, що освіта є надзвичайно важливою у справі збереження та поглиблення

самобутності осіб, які належать до національних меншин". Беручи це до уваги, восени 1995 року Верховний комісар з питань національних меншин запросив Фундацію міжнародних відносин надавати консультації невеличкій групі міжнародно визнаних експертів з метою отримання їхніх рекомендацій та послідовного застосування прав меншин на освіту в регіоні ОБСЄ. Фундація міжнародних відносин — неурядова організація, що була заснована у 1993 році з метою провадження конкретної діяльності, спрямованої на надання допомоги у роботі Верховного комісара з питань національних меншин, — створила умови для проведення низки консультацій експертів з різних питань у цій справі, включаючи два засідання в Гаазі. Серед присутніх на консультаціях експертів були, з одного боку, юристи, що спеціалізуються з міжнародного права, та, з іншого боку, лінгвісти й освітяни, що спеціалізуються з питань становища і потреб меншин, а саме: А. Г. Бойд Робертсон, старший викладач гаельської мови, Стратклідський університет (Велика Британія); д-р Пітер ван Дайк, член Державної ради (Нідерланди); д-р Асбйорн Ейд, директор Норвезького інституту прав людини (Норвегія); професор Рейн Мюллерсон, кафедра міжнародного права, Кінгз коледж (Велика Британія); професор Алан Розаз, Університет Або Академі (Фінляндія); д-р Тов Скутнабб-Кангаз, доцент, факультет мов та культури, Університет Роскільд (Данія); професор Георги Шепе, факультет мовознавства, Університет Янус Панноніус (Угорщина); професор Патрік Торнбері, факультет права, Кільський університет (Велика Британія); пан Йен ван дер Вельд, старший методист, Національний інститут з питань розвитку методів навчання (Нідерланди).

Оскільки існуючі норми прав меншин є частиною прав людини, точкою відліку для консультацій була презумпція виконання всіма державами решти всіх зобов'язань щодо прав людини, включаючи, зокрема, свободу від дискримінації. Виходили також із того, що кінцевою метою всіх прав людини є повний та вільний розвиток окремої людської особистості в умовах рівноправності. Зрештою, було висловлено думку про те, що громадянське суспільство має бути відкритим і гнучким, а отже, об'єднувати всіх осіб, включаючи тих, що належать до національних меншин.

Виходячи з цього, у Рекомендаціях щодо прав національних меншин на освіту робиться спроба у відносно прямій формі висвітлити зміст тих прав меншин на освіту, що застосовуються переважно у ситуаціях, які є полем діяльності Верховного комісара з питань національних меншин. До того ж тлумачення норм було здійснене таким чином, щоб забезпечити послідовність їх застосування. Рекомендації були поділені на вісім підрозділів — відповідно до практичних питань освіти. Більш докладне пояснення Рекомендацій подано у супровідній Пояснювальній записці, де можна знайти чітке посилання на відповідні міжнародні норми.

## **Пояснювальна записка до Гаазьких рекомендацій щодо прав національних меншин на освіту**

### **Загальний вступ**

Загальна декларація прав людини 1948 року була першим міжнародно-правовим актом, що проголосив освіту правом людини. Стаття 26 **Декларації** посилається на початкову освіту як на обов'язкову. Вона зобов'язує держави зробити загальнодоступною технічну та професійну освіту, а також вищу освіту — доступною для тих, хто на це заслуговує. У статті роз'яснюється, що метою освіти має бути всебічний розвиток особистості і поглиблення поваги до прав та основних свобод людини. Далі у статті 26 йдеться про те, що освіта має сприяти порозумінню, толерантності та дружбі між народами, расовими чи релігійними групами і сприяти забезпеченню миру. Вона також дає роз'яснення з приводу того, що батьки мають першочергове право на вибір освіти, яку повинні здобути їхні діти. Положення статті 26 з іще більшою силою повторюються в контексті права міжнародних договорів і ще детальніше у статті 13 **Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права**. Стаття 26 задає тон відкритості та визначає процедуру впровадження наступних міжнародно-правових актів, що з'явилися з часом та підтвердили і більш докладно обґрунтували право на освіту як загалом, так і стосовно меншин зокрема.

Стаття 27 **Міжнародного пакту про громадянські та політичні права**

Стаття 30 **Конвенції з прав дитини**

Згадані вище статті гарантують право меншин на використання своєї мови разом з іншими представниками їхньої групи. Наведені нижче статті, зі свого боку, надають гарантії щодо створення можливості для національних меншин вивчати рідну мову або навчатися рідною мовою.

Стаття 5 **Конвенції ЮНЕСКО проти дискримінації в галузі освіти**

Пункт 34 **Документа Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЕ**

Стаття 4 **Декларації ООН щодо прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин**

Стаття 14 **Рамкової конвенції про захист національних меншин**

У різних обсягах усі ці документи проголошують право меншин підтримувати свою колективну самобутність через засоби рідної мови. Це право насамперед здійснюється через освіту. Проте ці самі документи підкреслюють, що право на підтримання колективної самобутності має урівноважуватися необхідністю інтегруватися в більш широке суспільство держави та брати участь у житті цього суспільства. Така інтеграція вимагає набуття міцних знань як мови національної меншини, так і державної мови (державних мов). Сприяння терпимості та плюралізму також є важливою складовою частиною цієї динаміки.

Міжнародно-правові акти з прав людини, що містять посилання на освіту мовами меншин, залишаються дещо неясними та надто загальними. Вони не містять конкретних вказівок стосовно ступеня доступу, вони також не зазначають, який рівень освіти рідною мовою має забезпечуватися меншинам і якими конкретно засобами. Такі поняття, як "достатні можливості" навчатися мовою меншини або здобувати освіту цією мовою, як викладено в статті 14 Рамкової конвенції Ради Європи про захист національних меншин,

слід розглядати у світлі інших елементів. Вони включають необхідність створення умов, сприятливих для збереження, підтримання та розвитку мови і культури, як зазначено в статті 5 цієї самої Конвенції, або вимогу вживати необхідних заходів для захисту етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин, як передбачає пункт 33 **Документа Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ**.

Незалежно від того, який рівень доступу до освіти можуть надавати держави, він не може бути встановлений довільно. Перед державами ставиться вимога приділяти належну увагу тим потребам національних меншин, що їх послідовно викладають та обстоюють відповідні громади.

Зі свого боку, національні меншини мають довести, що їхні вимоги обґрунтовані. Вони мають належним чином обґрунтувати такі важливі чинники, як їх власна чисельність, демографічна концентрація в певному регіоні (чи регіонах), а також здатність вчасно сприяти здійсненню цих послуг та можливостей.

### **Дух міжнародно-правових актів**

Протягом тривалого часу відбувається еволюція у формулюванні прав меншин у міжнародно-правових актах. Такі пасивні формули, як "...особам, що належать до меншин, не може бути відмовлено в праві...", як це зазначається в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (1966), були змінені на більш позитивний, дієвий підхід до формулювання, як, приміром таке: "...Держави мають захищати етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність національних меншин...", що міститься в **Документі Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ** (1990). Такий прогрес у підході до формулювання свідчить про те, що застереження чи обмеження при тлумаченні цих документів не відповідає духові, в якому вони були сформульовані.

До того ж рівень доступу до освіти має встановлюватися відповідно до основних засад рівноправності та відсутності дискримінації, викладених у статті 1 **Статуту Організації Об'єднаних Націй** та у статті 2 **Загальної декларації прав людини** і закріплених у більшості міжнародно-правових актів. При цьому слід також враховувати специфічні умови кожної держави.

### **Заходи та ресурси**

Держави ОБСЄ заохочуються вирішувати проблему прав меншин дієвим шляхом, тобто в дусі статті 31 **Копенгагенського Документа**, який заохочує ці держави вживати спеціальних заходів для забезпечення повної рівноправності представників національних меншин. У цьому самому контексті стаття 33 **Копенгагенського Документа** вимагає, щоб держави захищали етнічну, культурну, мовну та релігійну самобутність національних меншин, що проживають на території цих держав, та створювали умови для сприяння цій самобутності.

У деяких випадках перед державами ОБСЄ постають серйозні фінансові обмеження, що можуть об'єктивно перешкодити здійсненню політики в галузі освіти та впровадженню програм на користь національних меншин.

Хоча деякі права мають забезпечуватися негайно, державам слід прагнути поступово досягти повного здійснення права на освіту мовою меншини з максимальним використанням наявних ресурсів, у тому числі шляхом використання тих ресурсів, що

надаються через міжнародну допомогу та співробітництво в дусі статті 2 **Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права**.

### **Децентралізація та участь**

Стаття 15 **Рамкової конвенції про захист національних меншин**, пункт 30 **Документа Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЕ** та стаття 3 **Декларації ООН щодо прав осіб, які належать до національних або етнічних, релігійних та мовних меншин**, наголошують на необхідності участі національних меншин у процесі прийняття рішень, особливо у випадках, коли питання, що розглядаються, безпосередньо стосуються цих меншин. Ефективна участь у процесі прийняття рішень, особливо рішень, що стосуються меншин, є суттєвою складовою частиною демократичного процесу.

У дусі пункту 35 **Копенгагенського Документа**, який підкреслює важливість ефективної участі представників національних меншин у державному управлінні, в тому числі у справі захисту їхньої самобутності та сприяння їй, держави мають сприяти активній участі батьків на місцевому та регіональному рівнях, а також ефективній участі освітніх закладів, які представляють національні меншини, в навчальному процесі, а також у процесі розроблення навчального плану стосовно меншин.

### **Державні та приватні освітні заклади**

Стаття 27 **Міжнародного пакту про громадянські та політичні права** стосується права меншин на спілкування своєю мовою в громаді разом з іншими представниками їхньої групи. Стаття 13 **Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права** гарантує право батьків вибирати для своїх дітей інші школи, крім тих, що створені державною владою. Також гарантується право окремих осіб та органів створювати альтернативні освітні заклади і здійснювати управління ними за умови, що вони відповідають мінімальним навчальним нормам, встановленим державою. У статті 13 **Рамкової конвенції про захист національних меншин** йдеться про право меншин створювати свої власні освітні заклади і здійснювати управління ними, хоча на державу не покладено обов'язку щодо фінансування цих закладів. Пункт 32 **Копенгагенського Документа** не покладає на державу обов'язку фінансувати ці освітні заклади, проте передбачає, що ці заклади "...можуть звертатися по державну допомогу згідно з національним законодавством".

Право національних меншин створювати свої власні заклади, в тому числі освітні, та управляти їхньою діяльністю добре обґрунтоване в міжнародному праві і має бути визнане. Хоча держава має право здійснювати нагляд за цим процесом з адміністративної точки зору та відповідно до свого власного законодавства, вона не повинна перешкоджати здійсненню цього права через накладення невиправданих адміністративних вимог, які можуть призвести до того, що створення власних навчальних закладів стане, зрештою, неможливим для національних меншин.

Хоча й не існує формального обов'язку для держав фінансувати приватні заклади, цим закладам не слід перешкоджати у пошукові ресурсів з усіх внутрішньодержавних та міжнародних джерел.

### **Освіта меншин на початковому та середньому рівнях**

Міжнародно-правові акти, що стосуються освіти мовою меншин, проголошують, що меншини не тільки мають право на підтримку своєї національної самобутності шляхом спілкування рідною мовою, а й мають право інтегруватися в більш широке суспільство держави і брати участь у житті цього суспільства, вивчаючи державну мову.

З огляду на викладене вище, досягнення багатомовності національними меншинами держав ОБСЄ вбачається як найефективніший шлях, що збігається із цілями міжнародно-правових актів щодо захисту національних меншин та щодо їх інтеграції. Рекомендації щодо початкової та середньої шкільної освіти мають на меті слугувати своєрідним керівництвом до дії у політиці розвитку освіти мовою національної меншини та у забезпеченні програм у цій сфері.

Запропонований підхід рекомендований дослідженнями в галузі освіти і містить у собі реалістичне тлумачення відповідних міжнародних норм. Ефективність застосування цього підходу залежить від багатьох чинників.

Насамперед існує певна межа, до якої за цього підходу рідна мова слабкішої меншини посилюється шляхом використання цієї мови як засобу викладання. Іншим фактором є той ступінь, до якого двомовні вчителі залучаються до процесу загалом.

Ще одним чинником, який ми також повинні взяти до уваги, є те, в якому обсязі обидві мови — мова меншини та державна мова — викладаються як навчальні предмети протягом усіх дванадцяти років навчання у школі, та, нарешті, ступінь оптимального застосування обох мов як засобу навчання на різних етапах освіти дитини.

Цей підхід має на меті створення середовища, необхідного для процвітання мови слабкішої меншини. Цей спосіб створює контраст на тлі інших способів, метою яких є вивчення мови національної меншини чи навіть надання мінімальної можливості викладання мовою національної меншини лише з огляду на те, щоб полегшити раніше перейти до викладання виключно державною мовою.

Підходи типу "занурення", згідно з якими викладання ведеться виключно державною мовою, за якого діти з національних меншин повністю інтегровані у класи з дітьми більшості населення, не відповідають міжнародним нормам. Це такою самою мірою стосується й сегрегованих шкіл, в яких уся навчальна програма викладається виключно із застосуванням рідної мови національної меншини протягом усього навчального процесу і там, де мова більшості взагалі не викладається або викладається лише в мінімальному обсязі.

### **Освіта меншин у професійних школах**

Право особи, що належить до національної меншини, вивчати свою рідну мову чи здобувати освіту рідною мовою, як це сформульовано у пункті 34 Копенгагенського Документа, має означати право здобувати професійну освіту рідною мовою з певних предметів. У дусі рівноправності та відсутності дискримінації держави ОБСЄ повинні забезпечити вільний доступ до такого навчання за наявності бажання навчатися мовою меншини та якщо це виправдано кількісними показниками.

З іншого боку, здатність держави планувати і контролювати свою економічну та освітню політику не повинна обмежуватися. Уміння випускників професійних шкіл, викладання в яких велось рідною мовою меншини, також працювати професійно, використовуючи державну мову, має стати перевагою. Це надало б випускникам

можливість працювати як у своєму регіоні, де зосереджена національна меншина, так і в будь-якому іншому місці в державі. Під час переходу до ринкової економіки, що передбачає вільний рух товарів, послуг і праці, таке обмеження може ускладнювати створення державою можливостей для працевлаштування та загального економічного розвитку. Саме тому спеціальна професійна підготовка рідною мовою національних меншин має також гарантувати зацікавленим у цьому студентам можливість проходження відповідного курсу навчання державною мовою.

### **Освіта меншин на вищому рівні**

Як і в попередньому випадку, з права вивчати рідну мову чи навчатися рідною мовою, як це сформульовано у пункті 34 **Копенгагенського Документа**, може впливати право національних меншин на здобуття вищої освіти рідною мовою. У такому випадку знову слід враховувати принципи рівного доступу та відсутності дискримінації, а також потреби громади і звичайного кількісного складу, що виправдовує таку політику.

У разі відсутності урядового фінансування не слід обмежувати свободу меншин створювати свої власні заклади вищої освіти.

Пункт 33 Копенгагенського Документа наголошує на важливості того, щоб держава не лише захищала самобутність меншин, а й сприяла її розвитку. З огляду на викладене вище державам слід розглядати можливості впровадження вищої освіти мовою меншини там, де існує потреба в цьому і де це виправдано кількісним складом меншини. У цьому контексті вищу освіту рідною мовою не слід обмежувати лише підготовкою вчителів.

Встановивши це, слід враховувати фінансові обмеження, які особливо гостро постають перед державами, що перебувають на етапі переходу до ринкової економіки. Забезпечення вищої та середньої спеціальної освіти мовою меншини — не те саме, що створення паралельних інфраструктур.

Крім того, запровадження паралельних освітніх закладів на університетському рівні могло б спричинитися до ізоляції меншини від більшості. Стаття 26 Загальної декларації прав людини наголошує, що метою освіти є сприяння розумінню, толерантності та дружбі між націями, расовими та релігійними групами. У такому дусі та з урахуванням прагнення до інтеграції інтелектуальний і культурний розвиток меншин і більшості не повинен відбуватися нарізно.

### **Розроблення навчальних планів**

З кінця другої світової війни дедалі більше міжнародно-правових актів зосереджують увагу на завданнях освіти. Згідно з цими документами до освіти ставиться вимога не лише забезпечувати суто академічну чи технічну підготовку, а й прищеплювати такі цінності, як терпимість, плюралізм, антирасизм і гармонія в міжнародних відносинах та у відносинах між громадами. Такі вимоги покладають особливий тягар відповідальності на ті держави, що мають національні меншини в межах своїх кордонів. У цих державах вирішення проблем міжгрупового/міжетнічного співіснування та гармонії є надзвичайно важливим для внутрішньої стабільності. Таке співіснування і гармонія є також важливими чинниками у збереженні миру та безпеки на регіональному рівні.

Стаття 4 Декларації ООН щодо прав осіб, які належать до національних чи етнічних, релігійних та мовних меншин, вимагає від держав "заохочувати до вивчення історії, традицій, мови та культури меншин у межах території цих держав". Стаття 12 Рамкової конвенції про захист національних меншин вимагає від держав "плекати вивчення культури, історії, мови та релігії їх національних меншин".

Пункт 34 Документа Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ посилається на вимогу, згідно з якою у шкільних програмах держави "мають також враховувати історію і культуру національних меншин".

Ці вимоги покладають на держави обов'язок знайти місце в шкільних програмах для викладання історії та традицій різних національних меншин, що проживають у межах кордонів цих держав. Це може бути досягнуто в односторонньому порядку державною владою без належного врахування участі заінтересованих меншин. Проте такий підхід недоцільний і може бути навіть шкідливим.

Стаття 15 Рамкової конвенції про захист національних меншин, пункт 30 Документа Копенгагенської наради Конференції з питань людського виміру НБСЄ та стаття 3 Декларації ООН щодо прав осіб, які належать до національних чи етнічних, релігійних і мовних меншин, наголошують на необхідності участі національних меншин у процесі прийняття рішень, особливо у випадках, коли питання, що розглядаються, безпосередньо стосуються цих меншин.

Тому поява центрів розроблення навчальних програм щодо освіти мовами меншин таким чином сприятиме цьому подвійному процесові та забезпечуватиме його якість і професіоналізм.

### **Прикінцеві зауваження**

Питання прав меншин на освіту є болючою проблемою для багатьох держав — учасниць ОБСЄ. Разом з тим навчальний процес має потенційні можливості дієво полегшувати і поглиблювати обопільну повагу і взаєморозуміння між різними громадами в межах держав-учасниць.

З огляду на делікатну природу цієї проблеми нині, а також враховуючи дещо туманний і загальний характер норм, що містяться в різних міжнародно-правових актах щодо прав людини, розроблення низки рекомендацій може сприяти кращому розумінню проблем, пов'язаних із правами меншин на освіту, та підходу до їх вирішення. **Гаазькі рекомендації** не претендують на всебічність і вичерпність. Вони розраховані на те, щоб слугувати загальною основою для формування державами політики в галузі освіти меншин.

*Гаазькі рекомендації*  
*Жовтень 1996 рік*

# ТЕРИТОРІАЛЬНО-АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА - ДОСВІД ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ<sup>1</sup>

Цей документ пропонує обговорення 3 основних тем, які були визначені найбільш важливими в сфері української територіально-адміністративної реформи:

- відносини між місцевими представництвами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування
  - відносини між органами місцевого самоврядування та амальгованими органами місцевого самоврядування
  - географічна фрагментація одиниць виконавчої влади
- Особлива увага приділяється останньому пункту.

## 1. Відносини між місцевими представництвами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування

В Польщі, так само як і в деяких інших країнах цього регіону – Угорщині, Чехії Словаччини – до політичного перетворення 1990 року діяла система, в якій голови обраних місцевих рад співіснували з головами адміністрації, яких висував центральний уряд для представництва виконавчої влади. Ця стара система вбачалася як неефективна та заважала дії справжнього місцевого самоврядування. Після 1990 вона була замінена системою, в якій кожне місцеве самоврядування мало свою власну адміністрацію, яка була підзвітною обраній раді (не центральному уряду). Державна адміністрація все ж таки перевіряє діяльність органів місцевого самоврядування, проте цей нагляд обмежено перевіркою законності місцевих резолюцій.

Ієрархічні зв'язки між різними рівнями місцевого самоврядування також були усунені. Функції кожного рівня зараз чітко відмежовані одна від одної – наприклад, польські муніципалітети (*gmina*) або *powiat* (одиниці, за розміром схожі на українські райони) не підпорядковуються регіону (*województwo*).

В Польщі єдиним рівнем, на якому співіснують місцеві представництва виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, є регіон. Регіональне представництво виконавчої влади очолюється воєводою (*wojewoda*), а адміністрація регіонального самоврядування очолюється *marszałek*, якого обирає регіональна рада. Ці дві адміністрації мають різні функції, між ними не існує жодної субординації.

З менш важливих питань держава делегує свої функції органам місцевого самоврядування. Проте слід підкреслити, що саме в Польщі більшість функцій місцевого самоврядування є власними, а не делегованими центральним урядом. На регіональному рівні та рівні *gmina* витрати на делеговані функції становлять не більше як 10% загального бюджету органів місцевого самоврядування. На рівні повітів (*powiat*) кількість делегованих функцій збільшується (близько 30%) – цей факт широко критикується, найближчим часом очікується зменшення цієї пропорції. Конституційна філософія, на якій базується така система, стверджує, що органи місцевого самоврядування, користуючись відносно великим рівнем автономії в питаннях

---

<sup>1</sup> Автор документу – професор Павел Свяневич (Польща). Документ розроблено в рамках компоненту "Адміністративно-територіальна реформа" проекту LARGIS

прийняття рішень та свободою дії в фінансових питаннях, залишаються частиною державного сектора. Таким чином, конституційні зобов'язання забезпечення конкретних функцій (таких як освіта, захист здоров'я та соціальний захист) не заперечують делегуванню цих функцій органам місцевого самоврядування. Відповідно, такі функції не потребують фінансування через умовні гранти (спеціальні дотації в українській термінології), проте можуть принаймні частково фінансуватись загальними (неконкретними) грантами та з власних доходів органів місцевого самоврядування.

## **2. Одиниці виконавчої влади, інкорпоровані (приєднані) до складу іншої одиниці виконавчої влади**

Як саме проходить процес приєднання однієї одиниці виконавчої влади до складу іншої (більшої) одиниці такого ж рівня, ще й досі не зовсім чітко відомо. В усіх країнах Східної та Центральної Європи деякі з великих міст розділені на райони. Деколи відносини між містом та районами регулюються окремим Актом (як в Варшаві, Польща або в Братиславі, Словаччина), деколи відносини залежать від внутрішніх міських врегулювань (як в Кракові, Познані, Гданську та інших великих польських місцях), проте до районів міста ніколи не ставляться так, як до одиниці з таким же рівнем виконавчої влади.

В країнах, в яких муніципальні одиниці виконавчої влади є великими та складаються з декількох одиниць, так званих "допоміжних одиниць" (часто ідентичних з окремими селами), ці одиниці грають важливу роль. Саме такою є ситуація в Болгарії та Польщі. Через те, що досвід "допоміжних одиниць" може статися в нагоді для українського обговорення можливої реформи амальгамації, слід детальніше зупинитися на цьому прикладі.

В деяких країнах Центральної та Східної Європи (Чехія, Угорщина, Словаччина) існує сильна опозиція щодо створення органів місцевого самоврядування<sup>2</sup>, які складаються з декількох поселень-одиниць. Найбільш відомі аргументи на підтримку цієї опозиції – це те, що такий стан речей порушує право місцевої автономії, знищує ідентичність малих сіл та може призвести до нехтування потребами місцевих громад. Болгарський та польський приклади дають нам змогу перевірити, чи такі закиди мають достатню основу, та за яких умов можна зменшити недоліки місцевого самоврядування, до якого входить декілька територіальних одиниць.

По-перше слід підкреслити, що в жодній з "консолідованих систем" село не зникло як територіальна одиниця з певною мірою автономії. В Болгарії існує майже 1700 *kmetstva*, а в Польщі – більше 40 тисяч *solectwa*, які користуються правом виконувати обмежену кількість функцій та мати своїх власних обраних представників. Існування суб-муніципальної одиниці залежить від рішення муніципальної ради, проте зараз не існує спроб їх усунення. Голови сіл запрошуються на засідання муніципальних рад та мають право висловитися з приводу інтересів їх маленької Батьківщин, хоча вони й не мають права голосу в раді місцевого самоврядування. Стан суб-муніципальних органів самоврядування в Болгарії та Польщі коротко описано в таблиці 1.

Проте слід зазначити, що в обох країнах децентралізація може й далі розвиватися в середині муніципалітету. Є свідчення того, що тенденція делегувати ще більше функцій *kmetstva* в Болгарії зменшувалася протягом останніх років. Також в Польщі декілька

---

<sup>2</sup> далі "органи місцевого самоврядування" та "місцевий уряд" вживаються синонімічно

представників сіл скаржаться, що їх відносини з муніципальними мерами є не дуже прямими та прозорим, а делегування функцій часто є дуже обмеженим. Немає сумніву, що можна й далі проводити більш радикальну децентралізацію та передавати більше свободи дії окремим селам. Таке твердження можна підтримати позитивними прикладами західних країн з територіально консолідованими системами (Великобританія, Скандинавія). Екстремальний аргумент наводиться деякими норвезькими містами, в яких більше половини муніципальних бюджетів адмініструються суб-муніципальними одиницями, тоді як в Польщі не більше 2-3% бюджету передається селам або районам міста.

### Стан суб-муніципальних органів місцевого самоврядування в Болгарії та Польщі

Таблиця 1

	<b>Болгарія</b>	<b>Польща</b>
Кількість суб-муніципальних органів місцевого самоврядування	1696 <i>kmetstvo</i>	більше 40,000 <i>solectwo</i> (існують в 99% сільських та мішаних та в 6% міських муніципалітетів)
Розмір суб-муніципальних органів місцевого самоврядування	мінімум 500 мешканців (за законодавством)	в середньому 370 мешканців
Як було створено цю одиницю?	референдум, який було ініційовано 25% населення або Радою	рішення Ради, на практиці обумовлене традицією
Вибори голови села	Загальні вибори (всі мешканці беруть участь)	Загальні вибори (під час сільської зустрічі)
Представлення окремих сіл в місцевій раді	Ніяких гарантій, пропорційна репрезентація призводить до домінування найбільших міст та до досить неістотного представлення сіл	райони з одним радником гарантують представлення більшості сіл (проте в 40% сільських органів самоврядування кількість сіл перебільшує кількість радників). Проте в 152 (7%) муніципалітетів з селами, населення яких перебільшує 20,000 – пропорційні вибори в декількох районах з 5-10 радниками в кожному
Повноваження сіл та послуги, які ними надаються	Залежать від муніципальної ради. Звітовано зменшення підтримки децентралізації	Залежать від Ради. Типові приклади: частина доходів від місцевих податків залишається в селі та направляється на управління сільськими культурними центрами, освітлення вулиць, транспортування учнів до шкіл
Участь голови села в управлінні муніципалітетом	Запрошується на зустрічі муніципальної ради, проте не має права голосу	Запрошується на зустрічі муніципальної ради, проте не має права голосу

Проте польський досвід не підтримує тих, хто припускає, що в великих органах місцевого самоврядування маленькі села відчують себе пригніченими "столицею", і заперечує те, що боротьба за ресурси між частинами муніципалітету може стати домінуючим фактором місцевої політики. Територіальні конфлікти є найменш помітними та найменш важливими в польських органах місцевого самоврядування. Частково причина цього може заключатися в виборчій системі. В більшості польських сільських органів місцевого самоврядування існує мажоритарна система, за якою в кожному селі обирається один (або більше) радників. Таким чином, кожне село відчуває, що воно є представленим, і навіть в тих муніципалітетах, в яких є більше сіл ніж радників, представлення в Раді базується на географічній основі. В мішаних місько-сільських муніципалітетах (які складаються за відносно малих містечок та сіл, які їх оточують) часто трапляється таке, що радники з містечка не отримують достатню кількість голосів через численних представників сільської місцевості. Проте домінування найбільшого за розміром поселення в процесі прийняття рішень та розподілу ресурсів є дуже маловірогідним.

Ситуація в органах місцевого самоврядування Болгарії значно відрізняється від польської через болгарську виборчу систему. Пропорційна репрезентація (коли всі громадяни голосують за однакові списки) часто призводить до такої ситуації, коли більше 90% радників походять з найбільшого міста. В такій ситуації існує більша вірогідність того, що потреби маленьких сіл не будуть взяті до уваги при розподілі ресурсів.

### 3. Фрагментація або консолідація органів місцевої влади?

Територіальні види організації європейських органів місцевого самоврядування демонструють велику кількість шляхів вирішення проблеми. Навіть аналізуючи основний рівень органів місцевого самоврядування, можна побачити, що Англія, скандинавські країни та Нідерланди мають достатньо великі муніципалітети, в той час як наприклад Франція розподілена на майже 40 тисяч дуже малих одиниць місцевого самоврядування. Ця різниця коротко проілюстрована в таблиці 2.

#### Середній розмір (муніципальних) органів місцевого самоврядування в обраних Європейських країнах

Таблиця 2

Країна	% муніципалітетів, в яких мешкає менше 1,000 громадян	Середня кількість населення	Середня площа (кв.км)
Англія та Уельс	0	123,000	533
<b>Литва</b>	<b>0</b>	<b>66,000</b>	<b>1,166</b>
<b>Югославія</b>	<b>0</b>	<b>49,500</b>	<b>487</b>
<b>Болгарія</b>	<b>0</b>	<b>35,000</b>	<b>432</b>
Швеція	0	29,500	1,595
Нідерланди	0.2	20,500	60
Данія	0	18,000	150
<b>Польща</b>	<b>0</b>	<b>16,000</b>	<b>130</b>
<b>Македонія</b>	<b>3</b>	<b>15,800</b>	<b>209</b>
<b>Словенія</b>	<b>3</b>	<b>10,300</b>	<b>106</b>
<b>Албанія</b>	<b>0</b>	<b>10,000</b>	<b>77</b>

Фінляндія	5	10,500	730
Норвегія	4	9,000	710
<b>Хорватія</b>	<b>3</b>	<b>8,800</b>	<b>104</b>
<b>Румунія</b>	<b>2</b>	<b>7,600</b>	<b>81</b>
Італія	24	6,500	38
<b>Естонія</b>	<b>9</b>	<b>5,700</b>	<b>178</b>
Іспанія	61	5,000	60
<b>Україна</b>	<b>39</b>	<b>4,600</b>	<b>56</b>
<b>Латвія</b>	<b>32</b>	<b>4,300</b>	<b>115</b>
<b>Угорщина</b>	<b>54</b>	<b>3,300</b>	<b>32</b>
<b>Словаччина</b>	<b>68</b>	<b>1,900</b>	<b>17</b>
<b>Чехія</b>	<b>80</b>	<b>1,700</b>	<b>13</b>
Франція	77	1,300	15

*Примітка: країни Центральної та Східної Європи відмічені жирним шрифтом.*

Часто вдаються до припущення, що органи місцевого самоврядування, де проживає менше 1.000 громадян, не в змозі виконати більшість типових місцевих функцій, і через це ми вирішили включити в цю таблицю саме такі маленькі органи місцевого самоврядування.

Різниця між країнами можна лише частково пояснити історичними факторами та інерцією просторової організації. Територіальна організація муніципалітетів в деяких країнах насправді сягає коренями в історичні традиції і будь-які спроби змінити ці традиції ризикують наштовхнутися на опір (Франція є класичним прикладом такої ситуації). Проте також можна навести приклади країн, в яких розмір муніципалітетів було змінено недавно. Великі британських райони утворилися лише 20 років назад<sup>3</sup>. Амальгамація (злиття) малих муніципалітетів відбулася в скандинавських країнах не раніше ніж 20-40 років тому. Структурні зміни в Європейських країнах, які були введені протягом останніх 40 років, зазвичай призводили до збільшення одиниць місцевого самоврядування, а в деяких звітах "реформа територіальної адміністрації" вживається як синонім терміна "амальгамація".

Питання розміру одиниць міського самоврядування має багато важливих практичних наслідків, які виходять за межі типово ідентифікованих результатів територіальної організації. Деякі дослідники вважають, що форма територіальної організації великим чином визначає інші характеристики місцевої системи врядування, що включає в себе розподіл функцій та різновид контактів між центральним та місцевим урядом. Особливо слід зазначити, що при наявності великих органів місцевого самоврядування, виникає можливість децентралізувати більш широкий спектр функцій.

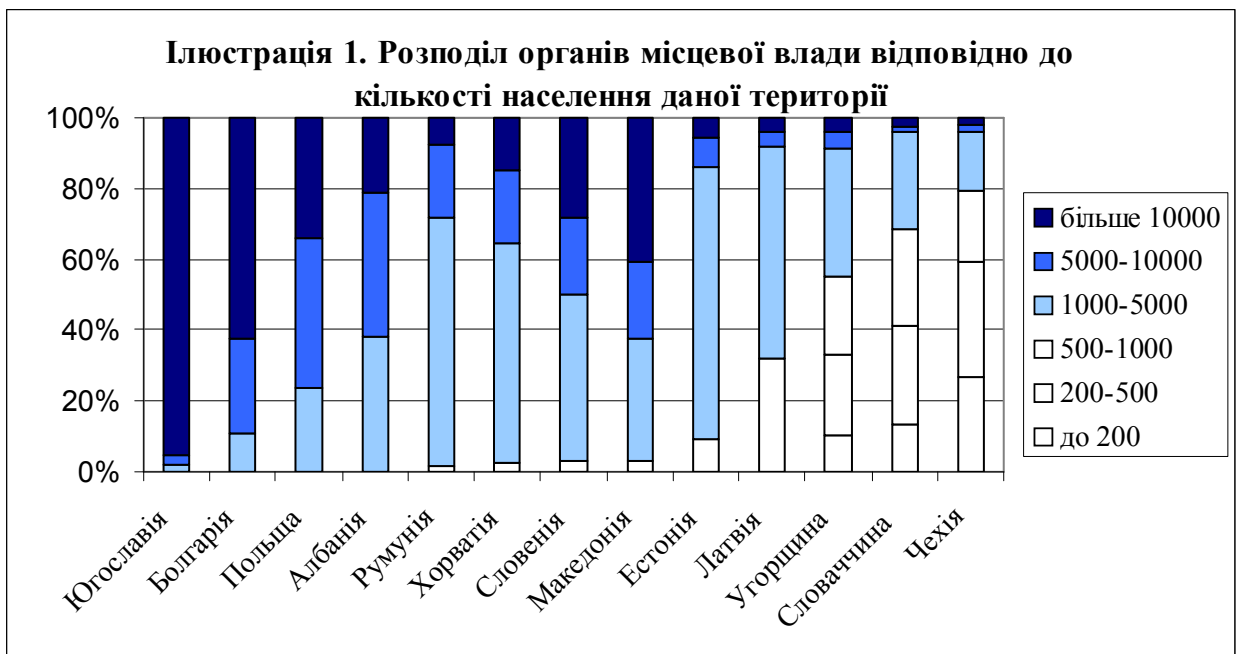
### ***3.1. Територіальна організація базового рівня в Центральній та Східній Європі***

На початку 1970 років ми були свідками процесу територіальної консолідації на територіях всієї Центральної та Східної Європи. Ця зміна була більшою мірою спричи-

<sup>3</sup> Слід зазначити, що протягом останніх 10 років у Великобританії продовжується обговорення однорівневої системи місцевого самоврядування, яка призвела до утворення ще більших за розміром одиниць міського самоврядування.

нена реформістською теорією, а також дуже сильною та широко-розповсюдженими переконанням комуністичних лідерів в масовості виробництва. Польські громади були об'єднані в 1973, їх кількість зменшилася з більше ніж 4.000 до 2.400. В Угорщині кількість муніципалітетів зменшилася з 3.021 в 1962 році до 1.364 в 1988. В Чехії кількість муніципалітетів була також зменшена з 11,459 в 1950 до 4,104 в 1988. В Болгарії кількість муніципалітетів була зменшена від 2178 в 1949 до 255 наприкінці 1980-х.

На початку 1990их в більшості цих країн відбулася територіальна фрагментація, яку можна інтерпретувати як реакцію на вимушене об'єднання у 70-х. В Угорщині кількість муніципалітетів різко зросла до 3.133 в 1992, в Чехії кількість зросла майже на 50%, а кількість словацьких муніципалітетів зросла більше ніж на 20%. Процес фрагментації в Польщі не був так яскраво вираженим. З 1998 року кількість польських муніципалітетів збільшилась менше ніж на 5%. Слід зазначити, що в Болгарії, Румунії та минулій Югославії процес територіальної фрагментації практично не відбувався.



В результаті цього, сучасна Центральна та Східна Європа має країни з великою кількістю органів місцевого самоврядування (Чехія, Словаччина, Угорщина, Україна, Латвія, меншою мірою Естонія), країни, територіальна система яких є високо консолідованою (Литва, Югославія, Болгарія, Польща) та декілька країн, які знаходяться посередині (Македонія, Албанія, Словенія, Хорватія, Румунія). Ця різниця продемонстрована в ілюстрації 1.

Майже 10% одиниць місцевого самоврядування в Чехії та більше 4% - в Словаччині є лише маленькими селами з населенням менше 100 мешканців. Муніципалітети, в яких проживає менше 500 громадян, становлять майже 60% основних одиниць в Чехії, більше 40% - в Словаччині, та близько 15% - в Угорщині. В таких країнах, як Болгарія та Польща, жодне місцеве самоврядування не нараховує менше 1.000 громадян, і дуже мало – менше 2.000. Великі територіальні одиниці (більше 10.000 громадян) складають 90% всіх місцевих самоврядувань в Литві та Югославії, 2/3 в Болгарії, 1/3 в Польщі, проте лише менше 5% в Латвії, Естонії, Угорщині і трошки більше 2% в Чехії та Словаччині.

Виходячи з цього не дивно, що в країнах з територіально фрагментарними системами - такими, як Чехія, Словаччина та Угорщина (а також в таких країнах, як Україна, в якій середній розмір муніципальних одиниць трохи перевищує 4.600 громадян на одиницю, а в сільських районах середній розмір більше ніж 10.000 муніципальних одиниць становить 1.500 мешканців), питання розміру муніципалітетів гаряче дискутується як місцевими політиками, так і науковцями. Було зазначено, що малі органи місцевого управління (багато з них нараховують не більше як 100 мешканців) не можуть надати важливі послуги на місцевому рівні, а також уповільнюють процес децентралізації. Було також зазначено, що територіальна фрагментація збільшує проблеми, пов'язані з різницею між можливістю охоплення району обслуговування та географічними кордонами місцевого самоврядування, відповідального за обслуговування.

### ***3.2. Дискусії з приводу оптимального розміру органів місцевого самоврядування***

Дискусії з приводу оптимального розміру органів місцевого самоврядування зазвичай фокусуються на 4 аспектах:

- економічна ефективність – хто може запропонувати більше послуг за меншу ціну;
- демократія – які структури можуть краще забезпечити громадський контроль органів влади та механізм відповідальності;
- розподіл – яка структура може досягти найбільш справедливого розподілу послуг та податків;
- розвиток – яка структура має краще обладнання для сприяння економічному розвитку.

Існують теоретичні аргументи в підтримку фрагментації (представлені більшістю в Теорії державного вибору) та аргументи в підтримку створення великих місцевих одиниць самоуправління (представлені так званою "Теорією реформи"). З деяким спрощенням можна зазначити, що більшість аргументів на користь великих органів місцевого самоврядування базуються на економічних факторах, в той час як прихильники маленьких органів місцевого самоврядування наголошують важливість місцевої демократії та стосунків між громадянами та представниками, яких вони обрали.

### ***3.3. Вплив розміру органів місцевого самоврядування на їх функціонування – емпіричні докази з Центральної та Східної Європи<sup>4</sup>***

#### ***3.3.1. Ілюзія про однакові функції для кожного місцевого самоврядування***

В усіх країнах, що розглядаються, законодавство визначає, що всі основні рівні місцевого самоврядування (не залежно від їх розміру) є рівними та мають однакові повноваження. Проте очевидно, що досить ілюзорно очікувати, що маленькі села будуть в змозі виконувати такі самі функції, як і більші за розміром територіальні одиниці. В дійсності, реальна сфера діяльності повністю залежить від розміру муніципалітету.

В Болгарії було підраховано, що муніципалітет міста Софія виконує 48 видів функцій, проте кількість видів поступово зменшується в менших одиницях, а в муніципалітетах з менше ніж 10.000 громадян середня кількість послуг дорівнює 13.

---

<sup>4</sup> Ця секція базується на досвіді наступних країн: Болгарія, Чехія, Угорщина, Польща, Словаччина.

Сфера охорони здоров'я є гарним прикладом цього процесу – кількість послуг в сфері охорони здоров'я поступово зменшується зі зменшенням розміру місцевого уряду.

Законодавство Польщі визначає 65 великих міст, які є відповідальними не тільки за муніципальні функції, а й за функції повітів (*powiat*), такі як освіта, пожежна служба, захист споживачів тощо. Проте існують різниці між наданням послуг між рештою муніципалітетів, хоча ці різниці ледве можна знайти в законодавстві. Місцевий публічний транспорт є гарним прикладом цього – ним займається приблизно 200 (зазвичай великих) муніципалітетів, проте решта 2200 муніципалітетів ним не займається.

В Угорщині кількість функцій залежить від кількості населення (2,000, 10,000, 20,000, 30,000) – якщо в територіальній одиниці проживає мешканців більше цієї кількості населення, то кількість обов'язкових послуг збільшується. Також не можна очікувати, що майже 9% чеських муніципалітетів з населенням менше 100 мешканців, однаково як їх такі самі малі колеги з Словаччини, будуть в змозі справлятися з більшістю типових місцевих функцій як інфраструктурні послуги, збирання та переробка сміття тощо. В деяких випадках такі функції виконуються спільно з сусідніми місцевими органами самоврядування, деколи місцеве самоврядування залишається відповідальним за ці функції та заключає контракт з приватним або публічним сектором на виконання цих функцій, а в деяких випадках, особливо в Чехії, ці послуги просто надаються сусіднім містом без будь-якої формальної домовленості ані фінансової компенсації від сільських урядів, які оточують це місто.

Опитування публічної думки демонструють, що мешканці великих муніципалітетів вважають, що органи місцевого самоврядування мають бути відповідальними за ширшу сферу послуг, а мешканці маленьких сіл вважають, що послуги, які надаються органами місцевого самоврядування зараз, є достатніми.

### 3.3.2. Вартість надання послуг – приклад економіки багатосерійного виробництва

В більшості проаналізованих країн було виявлено, що багатосерійне виробництво є важливим для декількох видів послуг, за які є відповідальними органи місцевого самоврядування.

Як було зазначено вище, в Болгарії кількість запропонованих послуг є набагато меншою в малих муніципалітетах, проте крива, яка ілюструє відносини між витратою на душу населення та розміром місцевого уряду, має U-форму. Ми можемо інтерпретувати це як непрямий доказ більших витрат в маленьких органах місцевого самоврядування. Проте не слід забувати, що навіть найменші болгарські органи місцевого самоврядування можуть вважатися великими в країнах з більш фрагментованими системами. Вони складаються з декількох поселень та мають населення значно більше 1.000. Є більш вірогідним, що причиною більшої вартості однієї послуги є мала концентрація населення та просторова деконцентрація користувачів послуг, а не розмір одиниці поселення. Якщо в Болгарії будуть продовжувати змінювати адміністративний розподіл та продовжувати амальгамацію, це не змінить загальної картини, яку щойно було зображено.

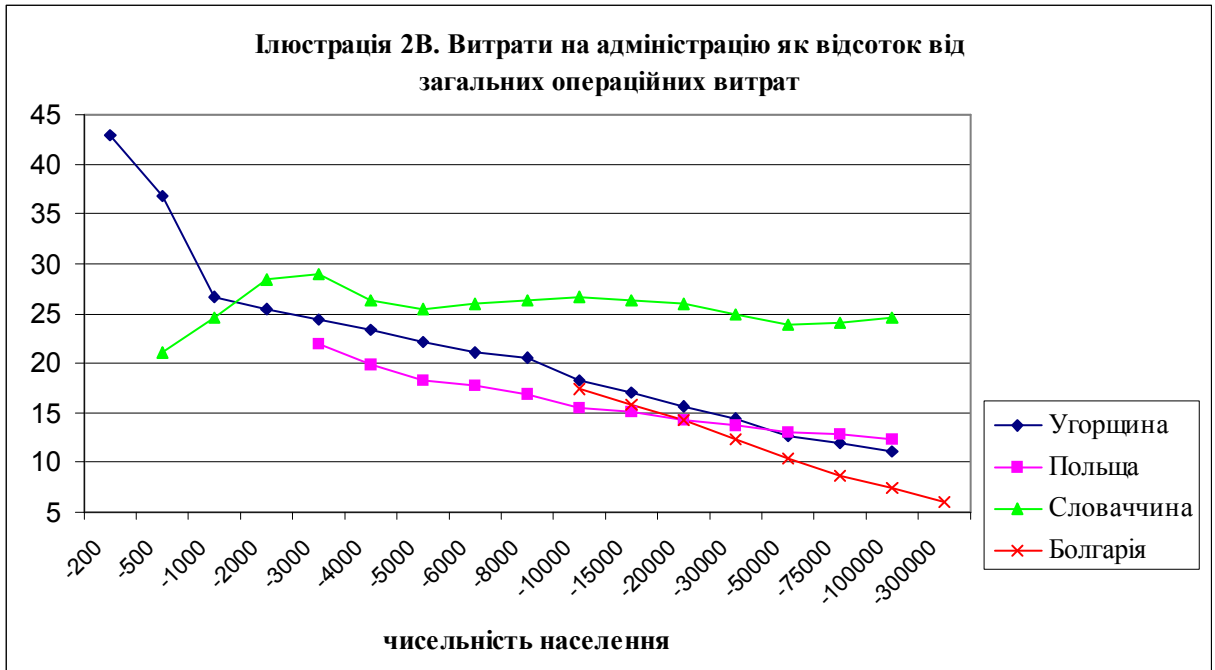
В Польщі наочна ілюстрація економіки багатосерійного виробництва можна спостерігати на прикладі вартості початкової освіти на одного учня – ця вартість зменшується пропорційно збільшенню розміру місцевого органу врядування. Проте відповідність залишається такою самою, якщо ми обмежимо наш аналіз групою

сільських місцевих органів самоврядування, де вплив щільності населення не співвідноситься з розміром. Це означає, що розмір є важливою перемінною, яка пояснює витрати на одиницю. Також було зазначено, що вартість збирання та переробки твердого сміття є значно нижчими, якщо відбувається міжмуниципальна співпраця.

В Угорщині вартість освіти на одного учня в сільських районах також є наочним прикладом економіки багатосерійного виробництва.



Аналіз впливу розміру на витрати на одиницю населення відносно легко зробити на прикладі поточних витрат на місцеву адміністрацію. Підсумок висновків щодо Болгарії, Польщі, Словаччини та Угорщини можна побачити в ілюстраціях 2А та 2В. Присутність економіки багатосерійного виробництва найбільш наочно представлена в Польщі та Болгарії. Витрати на одиницю населення в найбільших групах становить майже вдвічі меншу суму ніж витрати в найменших муніципалітетах. В Болгарії витрати на одиницю населення у відносно малих муніципалітетах є дуже високими, незважаючи на значно вужчу сферу їх функцій порівняно з більшими органами місцевого самоврядування. Свідчення про зменшення адміністративних витрат в більших місцевих урядах в двох інших країнах є також досить переконливими. Існують два фактори, які ускладнюють ситуацію та спричиняють нелінійність відносин: (а) розширені функції більших за розміром місцевих урядів спричиняють більші витрати на адміністрацію (саме через це міста, які мають статус округу, було виключено з польського аналізу, так само можна пояснити відносно велику кількість найменших – з менш ніж 200 мешканцями – угорських сіл), (б) великі міста сплачують більші зарплатні своїм працівникам. Ці фактори було доведено після аналізу угорських даних. Ілюстрація 1В демонструє, що у бюджетах малих місцевих урядів набагато більше домінують адміністративні витрати – в деяких екстремальних випадках небагато коштів залишається на інші справи. Ці відносини є найменш прозорими в Словаччині, що може мати безпосереднє відношення до дуже вузької сфери діяльності найменших муніципалітетів цієї країни.



Крім доказів, наведених в ілюстрації 2, слід також додати, що в угорському аналізі існує різниця в 50% між адміністративними витратами місцевих урядів, які об'єднали та які не об'єднали своїх зусиль. Отже, досить зрозуміло, що при наданні адміністративних послуг, об'єднання зусиль з іншими муніципалітетами призводить до істотних заощаджень.

### 3.3.3. Більше означає потужніше – розмір та можливість економічного розвитку

В проаналізованих країнах, прямий вплив місцевих урядів на місцеву економіку є досить обмеженим. Проте, вони можуть підтримувати місцеві підприємства та заохочувати інвестиції шляхом впровадження стратегій заохочення – використовуючи місцеві податкові стимули тощо. В деяких з цих елементів великі місцеві уряди мають більший шанс вплинути на ситуацію. Вони можуть мобілізувати (концентрувати) більші ресурси та, наприклад, можуть організувати масштабні заходи заохочення, маркетингу тощо.

Проте, більш непрямий вплив на місцеву економіку, можливо, є більш важливим, а також більше залежить від розміру територіальної одиниці. Місцева конкурентна перевага великою мірою залежить від інфраструктури, за яку муніципальний уряд несе відповідальність в більшості з проаналізованих країн. Наступні фактори підтверджують, що великі місцеві органи самоврядування можуть ще й далі вдосконалювати свою політику розвитку інфраструктури:

- (1) вони менше залежать від трансферів державних грантів, що дає їм більше гнучкості у виборі напрямків їх політичного курсу. Такі висновки було зроблено в болгарському, польському та словацькому звітах.
- (2) зазвичай потужніша економічна база в комбінації з нижчими витратами на одиницю населення призводить до більшої долі власного прибутку, який можна розмістити в фінансування проектів, спрямованих на розвиток. Такі висновки було зроблено в болгарському, польському та словацькому звітах.

- (3) легше концентрувати ресурси на малій кількості великих проектів, які є суттєво важливими з точки зору перспектив розвитку.
- (4) вони мають більший потенціал використання інструментів кредитування для фінансування інвестиційних проектів. Це трапляється завдяки тому, що комерційні банки та інші інвестори (наприклад ті, що зацікавлені в купівлі муніципальних облігацій) ставляться до них як до "кращих клієнтів", а також тому, що їх штат має кращі технічні знання.
- (5) поточний рівень технічної інфраструктури росте разом з розміром одиниць місцевого самоврядування (частково завдяки вищезазначеним факторам). Конкурентноспроможна перевага більших за розміром одиниць місцевого самоврядування є значно більшою в результаті кращої інфраструктури.

Другий дуже важливий непрямий вплив місцевих урядів на економічний розвиток – просторові (земельні) інструменти планування. Більші уряди набагато краще підготовлені до рішення цього завдання завдяки кращій підготовці штату та більших фінансових ресурсів. В Польщі мали місце такі випадки, коли менші за розміром муніципалітети мали значні труднощі при підготовці мастер-планів до останнього строку, зазначеного в національному законодавстві. В Словаччині деякі маленькі села були неспроможні змінити свої просторові плани, які були підготовлені ще за часів комуністичної влади.

#### 3.3.4. Маленький розмір подобається багатьом – приклад для місцевої демократії

Немає сумніву в тому – як зазначається в теоріях публічного вибору та локалістській теорії – що малий розмір місцевих урядів сприяє побудові добрих та жвавих відносин між громадянами та місцевою владою. Дослідження публічного сприйняття місцевих урядів чотирьох центрально-східних європейських країн призвело до наступних висновків:

*Громадяни маленьких муніципалітетів відчують, що вони краще проінформовані і що вони частіше знають місцевих радників. В усіх проаналізованих країнах, явка на місцеві вибори зворотньо-пропорційна розміру муніципалітету (тобто мешканці малих містечок та сіл є більш зацікавленими та більш задіяними в місцевих громадських справах). Також слід зазначити, що чим більше місто, тим більшим є частота зміни мерів, що можна пояснити меншим вдоволенням голосуючих роботою місцевого уряду.*

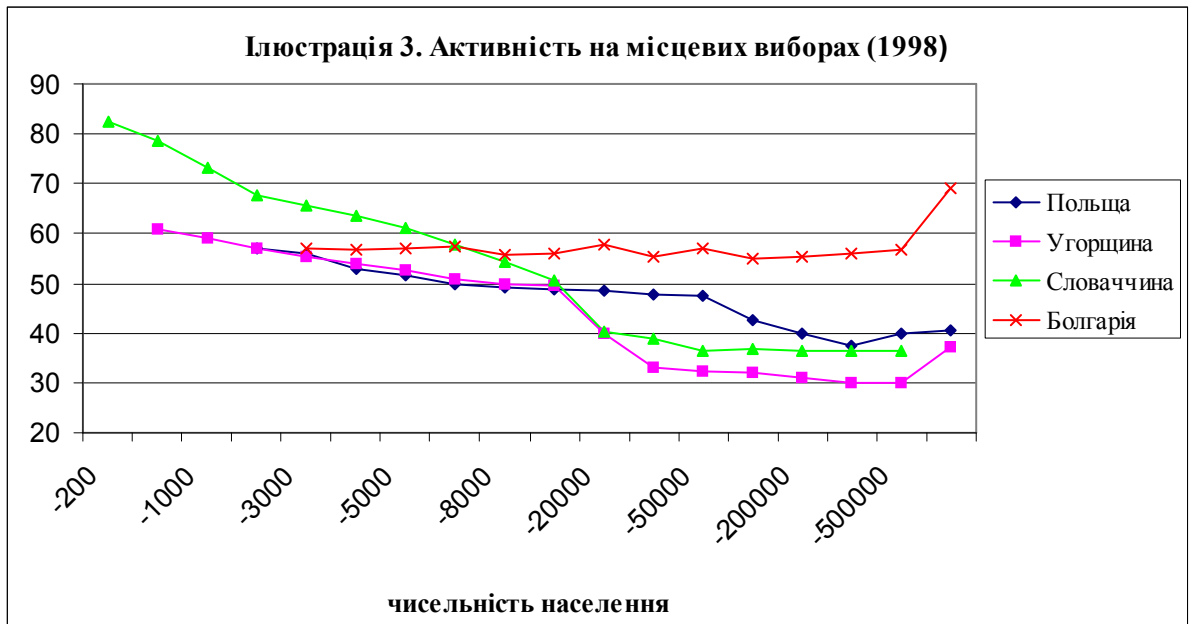
*І хоча в більшості випадків загальне позитивне ставлення досить чітко співвідноситься з маленьким розміром місцевого населення, картина не є вже такою однобокою. Проголошений рівень задоволення діяльністю місцевого уряду зазвичай є пропорційним до розміру муніципалітету, проте звичайно бувають і винятки.*

*В Чехії ставлення мешканців з сіл з населенням менше 500 є менш позитивним, ніж ставлення мешканців сіл 500-1000 – хоча різниця є незначною, тенденція невдоволення припиняється на селах з 500 мешканцями. В Угорщині існувало чітке (негативне) співвідношення між розміром та задоволенням в 1990-91, проте дані на 2000 не є вже такими чіткими. В найменшій групі (до 1.000 мешканців) середнє ставлення є негативним, тоді як найбільш позитивна точка зору спостерігається в адміністративних одиницях з населенням між 2 та 5 тисячами.*

Для багатьох видів послуг, найбільший рівень задоволення спостерігається в одиницях з 2.000-10.000 мешканців, в менших одиницях задоволення цими послугами падає. Коли йдеться про школи, рівень задоволення ними в селах до 1.000 мешканців є дуже низьким. Щодо культури, співвідношення з розміром є пропорційним, тобто в більших територіальних одиницях спостерігаємо вищий рівень задоволення. В Чехії, зацікавленість в участі в місцевій політиці є найвищою не в найменших містечках, а в містечках з населенням від 3 до 20 тисяч.

Складається враження, що мешканці малих адміністративних одиниць, насолоджуючись позитивними рисами їх місцевих урядів, принаймні частково розуміють, що далекосяжна децентралізація функцій маленьким адміністративним одиницям є нереалістичною та призведе до неефективності надання послуг. Це підтверджується меншою підтримкою децентралізації великої кількості функцій в малих органах місцевого самоврядування, а також деяким невдоволенням існуючою якістю послуг в найменших муніципалітетах (Угорщина, Чехія).

Досить гарним підсумком громадської зацікавленості та участі в місцевій політиці є кількість людей, що приходять на вибори. Як показано в ілюстрації 3, в маленьких містечках кількість людей є більшою, ніж в великих.



### 3.4. Розмір органів місцевого самоврядування на вищому рівні органів місцевого самоврядування.

Територіальна (просторова) організація Польщі та України має багато спільних рис – таким чином польський досвід може бути цікавим для України. Як видно з ілюстрації 3, розмір регіональних та суб-регіональних (районів) рівнів є досить схожим. З найзначніші різниці це – (а) статус самоврядування польських повітів (*powiats*) та воєводств (*województwa*), (б) розмір уряду основного рівня, (с) кількість міст зі статусом районів (міста обласного значення в українській термінології).

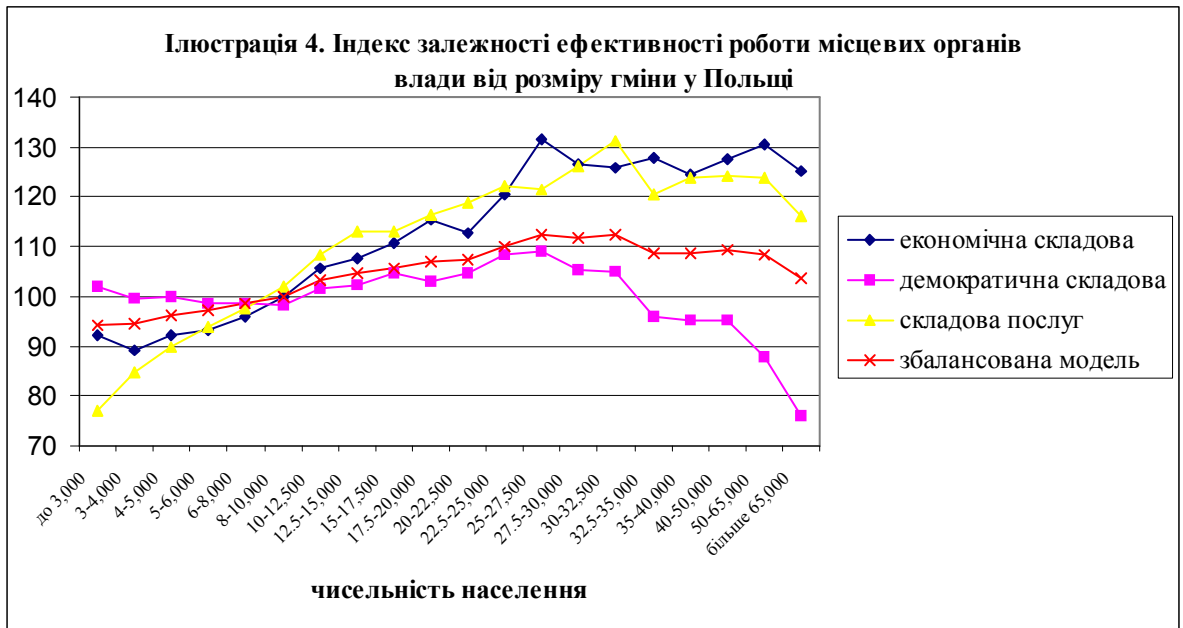
## Просторова організація Польщі та України – порівняння

Таблиця 3

	Регіональний рівень		Суб-регіональний рівень		Місцевий рівень	
	Україна	Польща	Україна	Польща	Україна	Польща
Кількість одиниць	27 <i>області</i>	16 <i>воєводств</i>	480 <i>районів</i> + 139 міст об- ласного під- порядкування	308 <i>повітів</i> + 65 міст зі статусом повітів	більше 10,000 одиниць (міст, сіл)	Приблизно 2,500 гмін ( <i>gmina</i> )
Середня площа (кв.км)	22,360	19,500	975	836	55	125
Середня кількість населення (тисячі)	1,863	2,420	81	104	4.5	15.5

Що польський досвід може нам розповісти про ці різниці?

- (i) В Польщі обираються органи місцевого самоврядування, їх власна адміністрація оперує на всіх 3 рівнях територіальної організації. Під час перших обговорень регіональної реформи деякі політики зауважували, що реформа може призвести до дезінтеграції унітарної держави, проте зараз, 4 роки після запровадження великих самоврядних регіонів, такі сумніви повністю зникли.



- (ii) Розмір муніципальних одиниць широко обговорювався вище. Існують докази того, що економіка багатосерійного виробництва існує в багатьох функціях, які виконуються місцевим урядом, і що малі місцеві уряди є менш ефективними та більш дорогими при виконанні цих функцій. Польські дані показують, що в тих гмінах, які вирішили розділитися на менші одиниці, вартість адміністративних послуг зросла приблизно на 15% після їх розділення. Відносно великий розмір польських гмін дозволив перенести велику кількість функцій на нижчий рівень, і зараз загальний державний бюджет польських гмін дорівнює майже 9% НВП або більше 30% загального публічного бюджету. Можна підвести підсумки, що малі

органи місцевого самоврядування роблять процес радикальної децентралізації функцій важким, якщо не зовсім неможливим, а також виконують місцеві функції за більшу вартість. З іншого боку, маленькі одиниці зазвичай є більш ефективними в заохоченні демократичної участі населення. Деякі аналізи роблять висновки, що розмір між 25 та 30 тисячами мешканців є оптимальним для балансу економічного та демократичного успіху (див. ілюстрацію 4)

- (iii) Кількість міст з статусом повітів в Польщі багатьма вважається зовеликою. Більшість міст з статусом повітів є досить великими містами. 46 з 65 міст мають більше 100.000 мешканців, а решта 19 мають приблизно 50-100.000 мешканців. Відділення міст від повітів, що їх оточують, вважається помилковим. Це зменшує економічну та фінансову спроможність як міста, так і решти повіту, який його оточує. Крім цього, в більшості випадків оточуючий повіт користується інфраструктурою (адміністративні будівлі, школи, лікарні) міста, і тому відділення адміністративного статусу вбачається штучним, а така ситуація призводить до додаткових проблем в сфері надання послуг. В Україні є 48 міст з населенням більше 100.000 та 104 міст з населенням більше 50.000. Ця статистика демонструє, що існує досить багато міст обласного значення, які є досить малі за розміром. Деякі дані, відомі експертам ЛАРГІС, свідчать про те, що і в Україні відокремлення міста від оточуючого району призводить до проблем надання деяких послуг. Площа надання послуг часто включає і місто, і оточуючий його район. Звісно, лише українська сторона може зробити відповідні висновки з цих спостережень. Я вважаю, що зменшення кількості міст обласного значення може бути правильним кроком, проте лише коли довгостроково виповняються такі умови: (а) уряду району надається чіткий статус самоврядування (як альтернатива місцевому представнику центрального уряду), (б) нижчий рівень місцевого врядування буде амальгамованим та буде відповідати за більшу кількість функцій, ніж сьогодні.

### ***3.5. Добровільна співпраця муніципальних урядів***

В тій ситуації, коли індивідуально місцеві уряди є замалими, щоб ефективно виконувати деякі функції, рішення проблеми часто полягає в добровільній співпраці з сусідніми адміністративними одиницями. Приклади такого співробітництва можна знайти в будь-якій центрально - або східно-європейській країні. Цікаво те, що це рішення вбачається ефективним шляхом покращення роботи місцевої адміністрації не тільки в країнах з багатьма маленькими муніципалітетами, а й в державах з великими місцевими урядами. І в Польщі, і в Болгарії центральний уряд заохочував міжмуніципальне співробітництво в сфері переробки твердого сміття.

Відповідно до деяких польських досліджень, зниження собівартості не досягається при наданні цих послуг, якщо ринок нараховує менше ніж 100 тисяч мешканців. Таким чином, оптимальний район обслуговування по переробці твердого сміття є ближчим до польських повітів ніж гмін. В деяких видах послуг (переробка сміття, водопостачання, переробка використаної води) було встановлено, що міжмуніципальні комерційні компанії є більш гнучкими та пропонують кращий спосіб менеджменту ніж традиційні асоціації місцевих урядів. Існує також декілька прикладів співпраці в сприянні місцевому економічному розвитку та охорони навколишнього середовища. Наприкінці

2000 в Польщі було зареєстровано майже 200 асоціацій муніципалітетів для спільного надання конкретних послуг або сприяння місцевому розвитку.

Співпраця в інших країнах регіону (рекомендована центральним урядом) торкається великої сфери послуг, з особливим наголосом на основні адміністративні послуги. Найсильніше заохочення співпраці існує в Угорщині, де центральний уряд рекомендує всім місцевим урядам з населенням менше 1.000 мешканців формувати спільні нотаріальні офіси, які будуть надавати основні види адміністративних послуг групі сел. Проте на практиці лише 2/3 маленьких муніципалітетів приєдналися до такого виду співпраці, а протягом останніх років кількість нотаріальних офісів постійно зменшувалась. Типовий спільний офіс обслуговує близько 1.000 – 2.000 громадян, а не 5.000 – як рекомендується в офіційних документах. В Угорщині можна знайти також інші сфери спільного надання послуг, наприклад в дитсадочках або початковій школі. Існує 1.400 асоціацій, більшість з яких фокусується на одній функції, зазвичай очолювана "примушенням" – старою, непомітною інфраструктурою, з якою не може справитися одне село. Інша типова ціль асоціації малих урядів – це сприяння економічному розвитку (або деяким секторам місцевої економіки, такої як туризм) мікрорегіона.

В Словаччині типові сфери міжмуніципальної співпраці охоплюють: переробка твердого сміття, обробка стічних вод, охорона навколишнього середовища, економічний розвиток (включаючи туризм), спільний розвиток інфраструктурних проектів та освіти та проекти соціального захисту. В сфері технічної інфраструктури, як в Польщі, організація міжмуніципальних комерційних компаній набула розповсюдження. Як і в Угорщині, словацька система пропонує опцію спільних адміністративних офісів, проте ця можливість практично не використовується. Результат опитування муніципалітетів з населенням менше 5.000 ілюструє досить обмежений ентузіазм щодо співпраці. Муніципалітети запитували про їх плани надання послуг в сфері освіти після того, як ці послуги передадуть органам місцевого самоврядування. Лише 17% виказали бажання встановити міжмуніципальну співпрацю. Навіть в селах з населенням до 200 мешканців більше 1/3 хоче незалежно управляти садочками та школами, а в селах з населенням між 200 та 500 пропорція зростає до 2/3.

В Чехії часто зустрічається така ситуація, коли замість встановлення співробітництва між кількома сусідніми місцевими урядами, якась конкретна послуга надається місцевим центром (містом) не тільки для його мешканців, а й для мешканців оточуючих сел. Уряди сіл не роблять ніяких внесків в фінансування цих послуг, і з іншого боку місцеве сільське населення не може впливати на (через демократичні механізми) спосіб, в який ця послуга надається.

Чому приклади добровільної міжмуніципальної співпраці не є загальною практикою і не приносять задовільних результатів? Слід пам'ятати, що треба вирішити декілька потенційних проблем, перед тим як співпраця може стати плодотворною. Щоб досягти цього, потрібно досягти компромісів між задіяними селами. Місцеві голови мають домовитися про співпрацю, що часом може мати вплив на їх політичні амбіції. Спільне надання конкретних функцій приносить фінансові заощадження, проте вимагає складного організаційно-менеджерського устрою. Таким чином не слід чекати, що очікувані переваги стануть достатньо стимулювати цей процес, і що добровільна співпраця зможе вирішити всі проблеми, пов'язані з браком багатосерійного підходу серед маленьких одиниць місцевого самоврядування. **Розвиток співробітництва треба заохочувати**

стимулюванням від центрального уряду. В деяких з проаналізованих країн, стимулювання проводилося лише на "моральному" рівні, що звичайно не є достатнім.

Цікаво, що не існує ніякої різниці між середнім розміром місцевого уряду в країні та політикою центрального уряду щодо заохочення спільного надання послуг. Нелегко знайти приклади фінансових стимулів як в Польщі (де місцеві уряди зазвичай є досить великими), так і в Словаччині (система якої є одною з найбільш територіально фрагментарною). З іншого боку, в іншій країні з великими місцевими урядами – Болгарії – центральний уряд пропонував особливі гранти для спільного розвитку місць для відходів, що покривали більшість витрат на інвестування. Найбільш складна система підтримки співпраці була ідентифікована в Угорщині. Села з населенням до 500 мешканців можуть отримувати деякі гранти лише якщо вони належать до нотаріального офісу та виконують деякі функції через асоціації. Нещодавно існувала спеціальна грантова схема для придбання шкільних автобусів, яка мала на меті ліквідацію маленьких та дорогих шкіл в маленьких селах та розвиток системи транспортування учнів до більш віддалених шкіл. Також існує додаткова фінансова допомога для муніципальних асоціацій. Проте угорські експерти вважають, що така система не є послідовною. Підтримка асоціацій суперечить спеціальним грантам для найменших місцевих урядів. Гранти для шкільних автобусів не були далі розвинуті шляхом надання підтримки системі щоденного транспортування учнів<sup>5</sup>. Можна зробити висновки, що система заохочувань співпраці може бути легко розбудована або розвинута в будь-якій з проаналізованих країн.

### **3.6. Фрагментація та консолідація – висновки та можливі варіанти**

Емпіричні спостереження та теоретичні роздуми свідчать про те, що існує декілька варіантів територіальної організації місцевого уряду. Ці варіанти можна підсумувати в таблиці 4.

#### **Територіальна організація на загальному рівні – можливі варіанти**

Таблиця 4.

	Розмір місцевого уряду (основний рівень)	Спосіб, в який виконуються найважливіші функції
1	Малий	Вузька сфера функцій для місцевих урядів, більшість послуг надаються державною адміністрацією
2	Малий	Вузька сфера функцій для сіл, декілька видів послуг надаються більшими містами для громадян оточуючих одиниць (які формально мають свої відокремлені місцеві уряди)
3	Малий	Велика сфера діяльності для місцевих урядів; декілька послуг надаються шляхом укладання контрактних угод – "контрактування" (купівля послуг від приватного сектора), або "придбання" (малі місцеві уряди придбають послуги в більших міст, розташованих неподалік)
4	Малий	Вузька сфера функцій для основного рівня уряду, верхній (районний) рівень є відповідальним за більшість життєвоважливих послуг

<sup>5</sup> Проте можна заперечувати, що якщо робота спільної школи коштує менше, ніж робота окремих шкіл, додаткового стимулу не потрібно. Після початкового стимулу в формі підтримки придбання автобуса, піклування про стан автобуса може далі фінансуватись за рахунок заощаджень, зроблених на спільній школі.

5	Малий	Широка сфера функцій виконується шляхом добровільного співробітництва місцевих урядів
6	Великий	Широка сфера функцій виконується консолідованими (амальгамованими) місцевими урядами

Кожен з цих варіантів має негативні та позитивні аспекти. На практиці найбільш розповсюджена модель – це суміш різноманітних підходів, проте можна знайти приклади, які є найбільш наближеними до кожного з цих прикладів в чистій формі. До недавніх часів, Словаччина була гарним прикладом першого варіанту (фрагментація, більшість функцій виконуються державою – центральним урядом), проте недавні реформи почали міняти ситуацію в Словаччині, і зараз країна шукає компроміс з ширшою децентралізацією. Чехія найбільш наближена до третьої моделі, в якій незважаючи на те, що формально всі муніципалітети мають однакові функції, більші міста надають послуги мешканцям менших міст. Зрозуміло, що така ситуація трапляється в кожній країні – незалежно від її територіальної організації та системи місцевих урядів, проте виявляється що саме в Чехії така ситуація зустрічається та загально хоча й мовчазно приймається. В Угорщині центральний уряд намагається заохотити добровільну (та частково добровільну) співпрацю між малими місцевими урядами, хоча багато спостерігачів стверджують, що ця політика не завжди послідовно виконується і її успіхи є досить обмеженими.

Польща слідувала моделі територіальної консолідації, хоча існують твердження, що потрібна подальша амальгамація як на муніципальному, так і на державному рівні. Декілька західних демократій також обрали шлях амальгамації – всі скандинавські країни, Великобританія, Нідерланди, і деякою мірою Німеччина та Австрія. Проте західні досвіди також не є універсальними – Франція є прикладом дуже фрагментованого муніципального рівня зі змішаною відповідальністю верхнього рівня (департаменту) за деякі функції та дуже широко-розповсюджену співпрацю між *комунами (communes)*. В наданні деяких послуг (водопостачання) Франція також є прикладом того, як приватні фірми стають альтернативою недостатньої багатосерійного виробництва в маленьких територіальних одиницях.

**Емпіричні свідчення з досвіду Центральної та Східної Європи свідчать про те, що деяка територіальна амальгамація має позитивний вплив на економічну діяльність місцевих урядів.** Модель, утворена за польськими даними (див. ілюстрацію 4 вище), припускає, що для місцевих урядів з населенням до 20.000 маргінальна втрата демократичної ефективності є нижчою, ніж маргінальний вигравш економічної ефективності. **Проте, в деяких випадках амальгамація не може бути затверджена з політичних причин.** Тільки українські політики та експерти можуть вирішити, чи це рішення може бути прийняте в Україні. В багатьох країнах Центральної та Східної Європи в автономії маленьких сіл вбачається велика цінність, навіть коли ця автономія є на практиці більш символічною ніж реальною. Фрагментована система допомагає в будівництві місцевої демократії. В країнах Центральної та Східної Європи демократія все ще потребує культивування, через це цей аргумент досить важко відхилити. **Таким чином ми не можемо сказати, що фрагментована або амальгамована система є в усіх випадках оптимальною для якоїсь конкретної країни.** Проте ми можемо обговорювати позитивні та негативні сторони найбільш типових шляхів вирішення проблеми та вказувати на потенційні помилки, яких слід уникати, а також можемо рекомендувати шляхи, які можуть допомогти досягти успіху в обраних варіантах.

### 3.6.1. Маленькі органи місцевого самоврядування (варіанти 1-5)

Хтось може дійти до висновку, що аргументи, представлені вище на захист місцевої демократії, є найбільш важливими і відповідно примушену амальгамацію не слід навіть розглядати як варіант. **Проте місцеві громади мають не тільки право на автономію, а ще й право на інформацію.** Ми рекомендуємо надавати місцевому населенню різносторонню інформацію про наслідки дотримання фрагментованої системи. В такому випадку ми зможемо припустити, що рішення місцевого населення не приєднуватись до іншої одиниці місцевого самоврядування є обдуманим та свідомим, а не результатом браку інформації.

Проте навіть коли ми вирішимо обрати територіально фрагментарну система (яка може мати велику кількість малих муніципалітетів), ми все ще маємо вибір між різноманітними видами організації місцевого самоврядування.

**Варіант (1) (багато малих обраних урядів, проте більшість функцій сконцентровані в руках державної адміністрації) майже не відрізняється від сьогоденної ситуації в Україні, особливо в сільській місцевості. Проте така ситуація не може бути прийнята тими людьми, які вірять в те, що місцева демократія та децентралізація приносять важливі цінності в соціальне та економічне життя.** Окрім інших причин, навіщо тоді займатися функціонуванням декілька сотень (якщо не тисяч) органів місцевого самоврядування, якщо вони мають дуже мало або зовсім не мають впливу на життя? Функціонування місцевих рад та навіть резиденція місцевої адміністрації завжди потребують багато грошей, і ці затрати є логічними тільки якщо ці інститути відіграють важливу роль. Символічна репрезентація сіл та практичні уроки місцевої демократії є також важливими, проте недостатніми, якщо вони мають мінімальний вплив на життєво важливі послуги, які надаються місцевому населенню.

**Варіант (2) (громадяни маленьких територіальних одиниць з маленькими урядами отримують послуги в сусідньому місті) має один фундаментальний недолік.** Якщо "за визначенням" сфера надання декількох важливих послуг відрізняється від географічних кордонів адміністративної одиниці, яка відповідає за надання цих послуг, **демократична відповідальність серйозно порушується.** Громадяни маленьких сіл пишаються тим, що вони мають своє власне самоуправління, на яке вони можуть впливати, проте виявляється, що воно не має зворотного механізму впливу на найбільш важливі послуги. В той самий час, вони не обирають своїх представників (радників, мера) в містечку по сусідству, таким чином вони не мають демократичного механізму впливу на те, як управляють найбільш важливими послугами. Також не існує прямого зв'язку між (місцевими) податками, які сплачуються мешканцями маленьких сіл, та безпосередньо наданням багатьох видів послуг. Місто фінансує ці послуги або з своїх власних ресурсів (за припущенням, що місцевий податковий фонд достатньо багатий), або отримує підтримку від центрального бюджету. Обидві ситуації заперечують здорові правила місцевої демократії.

**Варіант (3) (укладання контрактних угод – "контрактування" (купівля послуг від приватного сектора), або "придбання" (малі місцеві уряди придбають послуги в більших міст, розташованих неподалік) послуг малими місцевими урядами) звучить привабливо, проте досить нереалістично в українських умовах, так**

само як і в більшості інших країн в регіоні. Типово, що ринок для місцевих послуг (особливо в маленьких місцевих урядах, розташованих на периферії) ще не є досить розвинутим щоб очікувати, що "контрактування" з приватним сектором може бути реалістичним вирішенням проблеми. Звичайно, цей варіант потребуватиме значних законодавчих змін, потенційно схожих на Примусові конкуруючі торги в Великобританії. Досвід Центральної та Східної Європи вказує, що місцеві уряди не є дуже оптимістичними щодо підписання міжмуніципальних контрактів про купівлю послуг в іншому муніципалітеті. Дуже часто переговори провалюються, а мешканці користуються послугами в сусідніх муніципалітетів безкоштовно. Така ситуація досить часто зустрічається в Україні. Один приклад, з яким зустрічалися експерти ЛАРГІС – мешканці одного міста користуються лікарнею іншого міста, і влада у першому місті відмовляється спільно фінансувати лікарню. Також в Польщі переговори з центральним столичним містом та оточуючими містечками щодо спільного фінансування системи столичного публічного транспорту провалились.

Таким чином, існує тільки два варіанта "маленького уряду" – це (4) та (5). Типова проблема з **варіантом (4) (малі уряди з обмеженою сферою функцій, верхній (районний) рівень обраного уряду є відповідальним за більшість життєвоважливих послуг)** – це негативний досвід відносин між основними та верхніми рівнями влади політичної системи в минулому. Під час комуністичної ери верхній рівень місцевого уряду прямо контролював місцеві громади і сприймався як основна перепона до місцевої автономії. Тому не дивно, що зараз в багатьох країнах сучасні пропозиції сильного самоврядування з відсутністю ієрархічної залежності та чітким визначенням функцій між рівнями уряду часто зустрічається з недовірою. В цілому, варіант (4) варто взяти до уваги – ним легше управляти ніж полагатись на добровільну співпрацю інших муніципалітетів.

**Добровільна співпраця муніципалітетів (варіант 5) здається найбільш ймовірною.** Проте співпраця є складною, має свою організаційну та політичну вартість, а також майже ніколи не трапляється автоматично або спонтанно. Там, де ми зустрічаємо позитивні та численні приклади співпраці, вони зазвичай підтримувались (стимулювались) центральною політикою. Так було у Франції, і досить часто в Угорщині. Деякі експерти вважають, що в багатьох випадках співпраця має бути обов'язковою, а не добровільною. В такому випадку, можна запитати – в чому різниця між існуванням малих муніципалітетів з обов'язковою співпрацею при наданні деяких послуг та створенням вищого рівня місцевого уряду? Проте навіть коли ми не заходимо так далеко в нашому висновку і дотримуємось принципу рішень, прийнятих на локальному рівні, існують деякі рекомендації. По-перше, **повинна існувати сприятлива законодавча база, яка дозволяє створювати різноманітні спільні підприємства між місцевими урядами.** В Україні утворення одноцільових асоціацій є дуже складною або навіть нелегальною дією для місцевих урядів. По-друге, в деяких країнах (включаючи Угорщину) ми побачили або відсутність заохочень, або непослідовну систему заохочень. Західний досвід також свідчить про те, що в разі відсутності потужних стимулів з боку центральної влади, малі муніципалітети зазвичай не є дуже ентузіастичними щодо співпраці з своїми сусідами з приводу надання послуг, якою б не була технічна сторона цього питання. Не порушуючи місцеві автономії, **центральный уряд має побудувати чітку систему підтримки для співпраці з місцевими урядами, так само як і контр-стимули для тих малих місцевих урядів,**

**які не хочуть вступати в спільні угоди.** В іншому випадку буде досить наївно очікувати, що місцеві уряди порушать всі організаційні та психологічні труднощі та вступлять в масову співпрацю.

### 3.6.2. Територіальна амальгамація (варіант 6)

Як було зазначено вище, існують сильні емпіричні аргументи на захист великих місцевих самоврядувальних одиниць. Якщо існує політична воля для територіальної консолідації через амальгамацію малих органів місцевого самоврядування, нижче наведені декілька практичних рекомендацій, які слід взяти до уваги:

- **захист ідентичності амальгамованих сел.** Реформи амальгамації впроваджуються для укріплення місцевих урядів та надання їм можливості ефективно виконувати широкий спектр функцій. Слід зазначити, що ідентифікація мешканців менших територіальних громад з цими громадами також є цінністю, яку слід захищати. В більшості країн, які провели реформу амальгамації, маленькі села не зникли повністю як суб'єкти територіальних урядів. Зазвичай існує символічна політична репрезентація на рівні села. І в Польщі, і в Болгарії юридична система зберегла традиційні назви (*solectwo* та *kmetstvo*), голови сіл обираються загальним голосуванням та визнаються важливими символами місцевих громад;
- **Відповідальність за деякі функції амальгамованих муніципалітетів може бути децентралізована до сільського рівня.** В Великобританії окружні ради не є дуже впливовими, проте вони відіграють важливу роль в місцевому житті. В скандинавських країнах прогресують експерименти з управлінням деяких функцій маленькими громадами в межах більших місцевих урядів. В деяких місцевих урядах в Польщі, індивідуальні села утримують частину місцевих податків та виконують деякі прості функції. Можна стверджувати, що різниця між амальгамованою системою (з символічною політичною репрезентацією на рівні сіл та обмеженим виконанням деяких функцій на найнижчому рівні) та дворівневою системою (з формально незалежними, маленькими селами та більш впливовим верхнім рівнем обраного самоврядування) не є дуже суттєвою.
- **виборча система, що запобігає домінуванню одного міста та піклується про збалансоване представництво географічних інтересів.** Типовий страх, пов'язаний з амальгамацією, пов'язаний з потенційним домінуванням найбільшого поселення та неповагою до потреб маленьких сел. Болгарський приклад демонструє, що ця стурбованість не є суто теоретичною. Проте як свідчить польський приклад, можна зменшити ризик через виборчу систему, в якій муніципалітет розділено в стільки адміністративних районів, скільки обирається радників. Така система гарантує, що кожна частина муніципалітету буде репрезентована, і що жодний з поселень не буде домінувати в раді та місцевому процесі прийняття рішень. Це питання може стати навіть ще більш спірним, коли мер обирається прямим голосуванням всіма громадянами (як зараз відбувається в Україні, Словаччині, Угорщині). В такому випадку, місцева рада (яка має більш-менш збалансоване географічне представництво) має відігравати важливу роль в найважливіших рішеннях розподілу бюджету.