

ПРАВО

Сучасні проблеми конституційного права

УДК 330.837

Архиереев С.И.,

доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой общей
экономической теории НТУ “ХПИ”

Европейский опыт использования “статистических” регионов и возможность его применения в Украине

Проблема совершенствования административно-территориального устройства Украины привлекает к себе внимание украинских исследователей на протяжении всей истории независимой Украины. Среди работ, отличающихся интересной постановкой проблемы, можно назвать [1]. Однако в значительной степени проводимые исследования обращены в прошлое, и предложения по реформе административно-территориального устройства Украины преимущественно базируются на историческом опыте. Что касается использования европейского опыта, то, как и в российских исследованиях, основное внимание почему-то обращается на опыт Германии.

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

Перспектива вступления в ЕС выдвигает перед Украиной, как и перед другими кандидатами, институциональные требования в самых различных областях. В административно-территориальной сфере прямых требований не существует, так как используемое в практической работе ЕС региональное деление частично носит не институционализированный, а в большинстве случаев статистический характер. Однако в этом делении отражаются существующие ад-

министративно-территориальные деления, и поэтому требования, хоть и в неявной форме, на самом деле существуют и носят (в том числе) институциональный характер.

ЕС опирается на систему регионов в соответствии с Номенклатурой территориальных единиц для статистики (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS). Всего существует пять уровней территориальных единиц: NUTS 1 – NUTS 5, причем уровень NUTS 4 является чисто техническим и выделяется лишь для отдельных стран для адекватного описания переходных процессов. Таким образом, ЕС оперирует четырьмя региональными уровнями. Соотношение средней величины населения и территории для NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3 для отдельных стран ЕС и для ЕС в целом приведены на рис. 1.

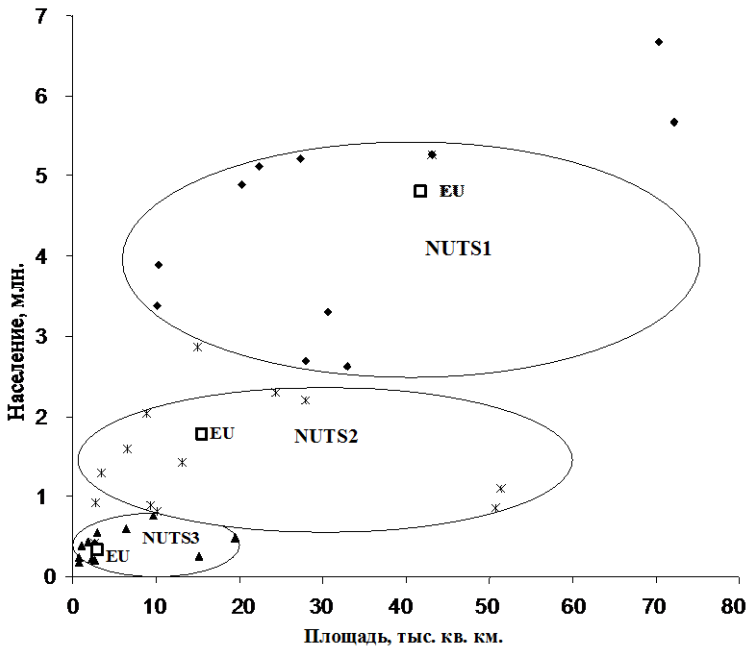


Рис. 1. Средние величины населения и территории для NUTS 1, NUTS 2 и NUTS 3 отдельных стран ЕС и ЕС в целом

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

Впрочем, с NUTS 5, соответствующим местным властям, и с NUTS 3, соответствующим промежуточному субнациональному уровню все достаточно ясно – отказаться от этих уровней вряд ли возможно. Соотношение средней величины населения и территории для NUTS 3 стран ЕС и для Украины приведены на рис. 2.

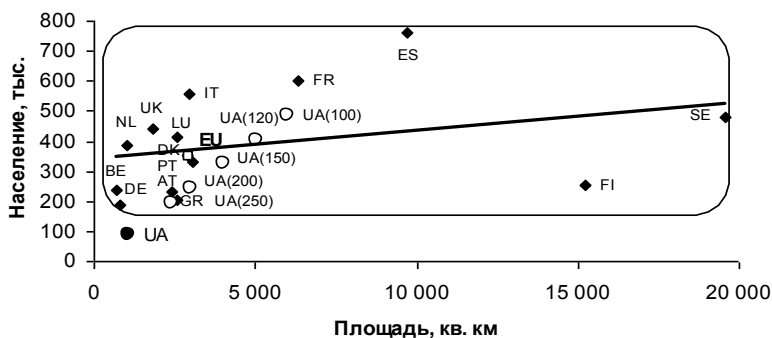


Рис. 2. Средние величины населения и территории для NUTS 3 стран ЕС и Украины

Таким образом, фактически в Украине необходимо решить вопрос, какому из оставшихся уровней: NUTS 1, как это имеет место в Бельгии и Германии, или NUTS 2, как в большинстве других стран ЕС, должны соответствовать наиболее крупные административно-территориальные единицы.

Ответ становится ясным из анализа практического применения уровней NUTS 1 и NUTS 2. Базовым, то есть основным уровнем, является NUTS 2, который используется при проведении национальной региональной политики, а NUTS 1 используется для анализа ситуации в ЕС. Следовательно, для национальной политики государств предпочтительнее иметь уровень управления, совпадающий с NUTS 2.

Посмотрим, насколько имеющееся территориальное деление Украины соответствует этой цели. Обращает на себя внимание,

что среднее количество населения областей Украины (1.7 млн.) соответствует среднему значению количества населения для NUTS 2 по ЕС (1.7 млн.) при несколько большей площади областей Украины. Соотношение средней величины населения и территории для NUTS 2 стран ЕС и для Украины приведены на рис. 3.

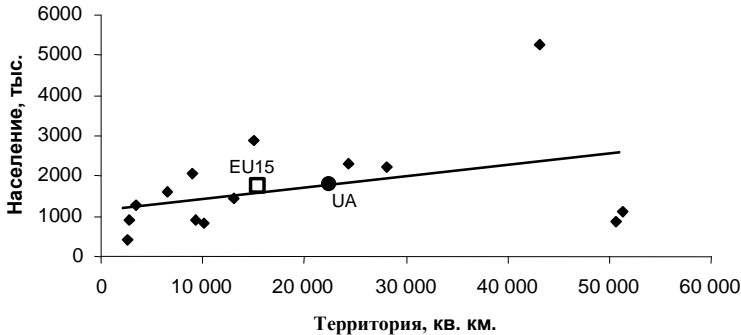


Рис. 3. Средние величины населения и территории для NUTS 2 стран ЕС и Украины

Таким образом, можно полагать, что сохранение областного деления Украины целесообразно не только с точки зрения сложности его изменения (так как оно закреплено в Конституции), но и в связи с тем, что оно соответствует принятому в ЕС пониманию базисного регионального уровня NUTS 2.

Также не требует изменений уровень местных администраций: во-первых, он объективно обусловлен, а во-вторых, соответствует уровню NUTS 5 стран ЕС (см. рис. 4). А вот относительно так называемого промежуточного уровня – районного деления Украины как раз наблюдается несоответствие, причем очень значительное, средней численности населения территориальных единиц уровня NUTS 3 всех стран ЕС. Ни одна страна ЕС не имеет 658 регионов и городов вне районного подчинения. В принципе соответствие значениям NUTS 3 отдельных стран ЕС достижимо, если таких территориальных единиц будет в Украине 150 – 250. Вероятно, именно в этих пределах и будет выделенное ЕС количество единиц NUTS 3 на территории Украины, хотя общеевропейскому тренду более соответствует их количество, равное 120. Конечно, условные статистические единицы могут включать и по несколько институция-

лизированных районов, поэтому при проведении административно-территориальной реформы районного звена управления надо учитывать внутриэкономические аргументы. Однако думается, что нелишними будет использовать опыт стран ЕС, где для управления используются более крупные институциональные территориальные единицы, чем существующие в Украине районы.

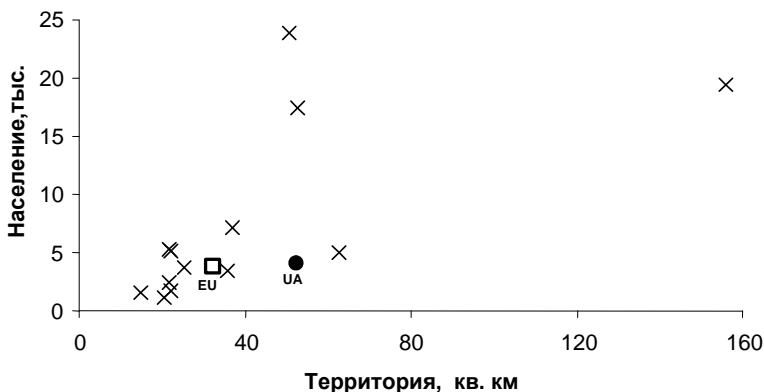
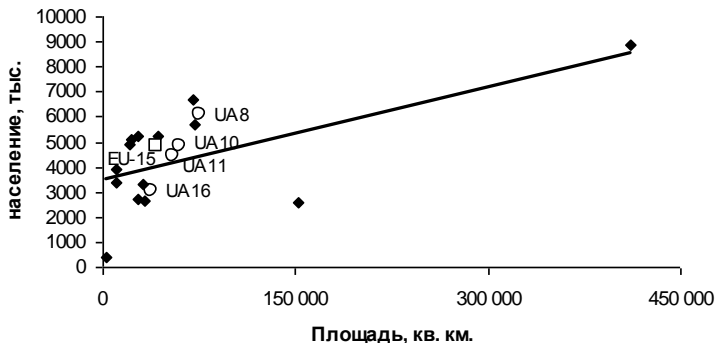


Рис. 4. Средние величины населения и территории для NUTS 5 стран ЕС и Украины

И, наконец, об уровне NUTS 1. Соотношение средней величины населения и территории для NUTS 1 стран ЕС и возможных соответствующих уровней управления на Украине приведены на рис. 5.



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

Это связано с тем, что получивший в последнее время распространение принцип «Европа регионов», не надо воспринимать буквально, т.к. пока его действие является чрезвычайно опосредованным. В подтверждение можно привести следующие аргументы: во-первых, в формировании исполнительных органов ЕС ведущую роль играют национальные правительства.

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

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

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

В-пятых, в Комитете регионов ЕС не предусмотрено какого-либо прямого представительства регионов. Кстати, он имеет в ЕС по преимуществу совещательный голос. Формирование его членов проис-

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

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

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

Литература

1. Днистрянский М. Надо ли реформировать административно-территориальное устройство Украины? (Политико-географический взгляд) // Політична думка. – 2001. – № 1/2. – С. 33-34.