

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

ГЕРАСИМЮК Костянтин Харитонович

УДК 35.075:352/354:001(477)

**ОПТИМІЗАЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ
В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ**

25.00.02 – механізми державного управління

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

ОДЕСА – 2016

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеському регіональному інституті державного управління Національної академії державного управління при Президентові України.

Науковий керівник доктор наук з державного управління, професор,
САХАНЄНКО Сергій Єгорович,
Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України,
професор кафедри державного управління і місцевого самоврядування.

Офіційні опоненти: доктор наук з державного управління, доцент,
КУЧАБСЬКИЙ Олександр Георгійович,
Поморська академія в Слупську (Республіка Польща), завідувач кафедри соціально-економічної географії та туризму;

кандидат наук з державного управління, доцент,
ЗЕЛІНСЬКА Наталя Сергіївна,
Південноукраїнський національний педагогічний університет ім. К. Д. Ушинського,
доцент кафедри управління освітніми закладами та державної служби.

Захист відбудеться "01" липня 2016 р. о 12.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 41.863.01 Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22, к. 212.

Із дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України (65009, м. Одеса, вул. Генуезька, 22).

Автореферат розісланий «31» травня 2016 р.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Т.А. Берей

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Проблема пошуку оптимальної моделі територіально-управлінської системи, що була б спроможною ефективно реалізовувати, як державні, так і місцеві інтереси, відповідати очікуванням різних соціальних суб'єктів, вчасно реагувати на сучасні глобалізаційні виклики є актуальною, як у теоретико-методологічному, так і в прикладному вимірі. Саме від стійкості територіальної організації влади та збалансованості відносин поміж центральними, регіональними та місцевими органами влади багато в чому залежить облаштування вітчизняного державно-управлінського простору та його інтеграція до європейського. Проте протягом періоду незалежності України пошук оптимальної моделі територіально-управлінської системи, тобто такої, яка, з одного боку, враховувала б більшість інтересів, що представлені в публічній сфері на територіальному рівні, а з іншого – була б ефективною, не призвів до якогось чіткого результату. Накопичений досвід переконливо засвідчив, що намагання змінити територіально-управлінську систему викликає значні проблеми економічного, політичного, соціального, етнокультурного змісту. Спроби трансформації територіальної організації влади в цілому, або окремих її елементів здійснювалися без врахування принципів плановірності, стратегічно непередумано, як реакція (як правило із запізненням) на внутрішні або зовнішні виклики, представляли собою засоби оперативної державної політики, а в ряді випадків були втіленням суб'єктивних бажань окремих політичних груп та лідерів. Водночас основними механізмами адаптації територіально-управлінської системи до нових реалій були перерозподіл компетенції між інститутами державної влади й місцевого самоврядування, зміна територіального поділу та унормування територіального процесу.

Проблема створення оптимальної територіально-управлінської системи особливого звучання набула після подій «революції гідності», що знайшло своє закріплення в низці політико-правових документів, зокрема в межах Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», запропонованої українському суспільству Президентом України П.О. Порошенком.

В основу дисертаційного дослідження покладено наукові здобутки вітчизняних та зарубіжних авторів, які займалися науковою розробкою теоретико-методологічних питань територіальної основи публічної влади (Л. Гамбург, А. Гетьман, О. Кучабський, І. Магновський, В. Малиновський, В. Міщук, С. Саханенко, Л. Тварковська, В. Шаповал), європейських стандартів врядування на територіальному рівні та досвіду проведення відповідних реформ (Й. Вишотравка, П. Ворона, В. Грицак, І. Грицяк, М. Іжа, М. Марчук, І. Шумляєва), практичних аспектів реформування територіального поділу в Україні (Ю. Ганущак, В. Карпенко, Р. Колишко, В. Нудельман, А. Ткачук, М. Федчишин), політичних, управлінських, правових, географічних, історичних аспектів розвитку територіальної основи публічної влади та засад її оптимізації (О. Андрощук, Т. Безверхнюк, О. Бойко, Я. Верменич, М. Воронов, Р. Губань, Л. Гуцало, М. Дністрянський, Н. Зелінська, О. Іщенко, М. Мамонова,

Ю. Молодожен, Н. Мяловицька, П. Надолішній, В. Новик, М. Орзих, І. Савченко, І. Скуратович, З. Тетенко, П. Ткачук, С. Телешун, О. Топчієв, В. Шабельников), територіальної організації місцевого самоврядування та розподілу влади (М. Баймуратов, О. Батанов, В. Борденюк, І. Заяць, Я. Жовнірчик, О. Конотопцев, В. Кравченко, А. Крусян, О. Мошак). Але і досі залишається недостатньо вивченим комплекс питань теоретико-методологічного та прикладного змісту, пов'язаний із політикою оптимізації територіально-управлінської системи в Україні.

Територіально-управлінська система в Україні складалася протягом кількох десятиріч під впливом різних, як об'єктивних, так і суб'єктивних, зовнішніх та внутрішніх чинників та обставин, увібрала в себе не лише багатство регіональних та локальних особливостей, а й одночасно весь комплекс пов'язаних із ними проблем та протиріч. Саме тому вироблення оптимальної моделі територіально-управлінської системи в Україні є досить важливим викликом сьогодення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження було виконано в межах комплексного наукового проекту Національної академії державного управління при Президентові України «Державне управління та місцеве самоврядування» (ДР № 0199U002827) і пов'язане з темами науково-дослідної роботи кафедри державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України «Механізми наближення системи публічного управління України до європейських стандартів: регіональний та субрегіональний рівень» (ДР-107U004692), «Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення політичної та адміністративної реформ» (ДР-107U004695) «Механізми горизонтальної взаємодії в системі публічного управління в умовах децентралізації влади» (ДР 0115U001261), в яких автор як виконавець опрацював напрями і механізми здійснення територіальних та адміністративних перетворень на регіональному рівні, а також відповідні європейські стандарти.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування оптимальної моделі територіально-управлінської системи в Україні та механізмів її впровадження. Відповідно до зазначеної мети в дисертації поставлені і розв'язані такі наукові завдання:

- проаналізувати теоретико-методологічні засади публічної влади та її територіальної основи в аспекті науки державного управління;
- обґрунтувати поняття «оптимізація територіально-управлінської системи» та виділити її складові;
- визначити особливості європейських підходів щодо реформування територіально-управлінської системи та практику їх впровадження;
- здійснити аналіз недоліків та протиріч, що склалися в територіально-управлінській системі в Україні;

- визначити основні альтернативи реформування територіально-управлінської системи в Україні;

- сформулювати оптимальну модель територіально-управлінської системи в Україні та основні механізми й інструменти її впровадження.

Об’єкт дослідження – процеси упорядкування територіальної організації публічної влади.

Предмет дослідження – оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду.

Методи дослідження. В основу роботи покладені фундаментальні положення теорії державного управління, наукові розробки з територіальної організації публічної влади в Україні. Крім цього, дослідження спиралося на здобутки суміжних наукових напрямів – права, географії, економіки, політології. У роботі використовувалися:

- метод системного аналізу, на основі якого було визначено основні елементи територіально-управлінської системи та мережу взаємозв’язків поміж складовими цієї системи;

- метод компаративного аналізу, що дозволив дослідити європейські та вітчизняні підходи щодо вирішення питань територіальної основи публічної влади на основі їх порівняння, зіставлення, протиставлення, а також через використання контрастуючих, типологічних та інших інструментів;

- метод моделювання, що надав змогу визначити оптимальну модель територіально-управлінської системи в Україні;

- ситуативний метод, за допомогою якого було враховано особливості розвитку територіальних чинників в умовах конкретних територіальних одиниць;

- історичний метод, що дозволив дослідити процес становлення і розвитку територіальної основи публічної влади в Україні.

Емпіричною основою дослідження стали політичні та нормативно-правові документи, що регулюють процеси розвитку територіальної організації публічної влади в Україні та за кордоном, статистична інформація, матеріали моніторингу ЗМІ, а також особисті спостереження автора під час перебування на державній службі щодо процесів вирішення питань вдосконалення територіальної основи публічної влади.

Наукова новизна одержаних результатів обумовлена тим, що в дисертаційній роботі обґрунтована оптимальна моделі територіально-управлінської системи в Україні та концептуальні підходи щодо механізмів її запровадження через забезпечення системної єдності елементів, що її складають. У результаті проведеного дослідження отримано нові наукові й практичні результати:

Метою дисертаційного дослідження є обґрунтування оптимальної моделі територіально-управлінської системи в Україні та механізмів її впровадження.

вперше

- на основі комплексного аналізу визначені поняття «оптимальна територіально-управлінська система», «державна політика оптимізації

територіальної організації публічної влади», що дозволило розкрити сутність та основні характеристики даних державно-управлінських явищ;

– через застосування багатфакторного міждисциплінарного підходу визначені основні передумови та механізми реформування територіально-управлінської системи в Україні, що забезпечило формування її оптимальної моделі;

удосконалено

– змістовні характеристики категорій «публічна влада», «територіальний поділ», «територіальний устрій», «територіальний процес» на основі чого запропоновано узгоджене визначення поняття «територіально-управлінської системи України»;

– загальну характеристику європейських стандартів та підходів щодо реформування територіальної організації публічної влади та змісту проведення відповідних реформ у країнах Європейського Союзу;

набули подальшого розвитку

– характеристика інструментів реформування територіально-управлінської системи в Україні, в яких поряд із загальноуправлінськими виділено групу специфічних, таких як метод зважених балів;

– дослідження параметрів оптимальної моделі територіально-управлінської системи в Україні, що дозволило визначити конкретні ланки територіального поділу та відповідні управлінські інституції.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблено теоретичні та практичні положення, що в сукупності дають змогу підвищити ефективність проведення системних реформ в Україні в частині територіальної організації влади. Впровадження результатів дисертаційного дослідження в практику діяльності органів публічної влади підтверджено довідками про впровадження: Центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій Вінницької області (довідка про впровадження від 30.01.2007 № 19), Вінницької обласної державної адміністрації (довідка про впровадження від 30.10.2008 № 01-1-34-7020), Вінницької обласної ради (довідка про впровадження від 20.10.2010 № 215-10-42).

Особистий внесок здобувача. Дисертаційна робота виконана автором самостійно, всі наукові результати та науково-практичні рекомендації отримані на базі особистих досліджень системи територіального поділу, устрою і процесу в Україні та відповідних європейських стандартів.

Апробація результатів дисертації. Дисертацію виконано на кафедрі державного управління і місцевого самоврядування Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України та обговорено на розширеному засіданні кафедри (протокол від 28.05.2015 № 20). Основні положення дослідження висвітлено в доповідях на науково-практичних конференціях і семінарах, а саме: «Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування: сучасний стан

та перспективи регіонального розвитку» (Одеса, 2005), «Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика» (Львів, 2007), «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (Одеса, 2007, 2008), «Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування» (Київ, 2007), «Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації» (Одеса, 2008), «Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід» (Київ, 2008), «Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби» (Одеса, 2010), «Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика» (Запоріжжя, 2014), «Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи» (Херсон, 2014), «Сучасні тенденції у державному та муніципальному управлінні» (Ростов-на-Дону, 2014), «Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід» (Одеса, 2014), «Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти» (Одеса, 2015), «Державне управління в Україні: історія державотворення, виклики та перспективи» (Одеса, 2015), «Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації» (Одеса, 2015), «Консолідація у місцевому самоврядуванні: механізми та інструменти» (Кишинів, 2015).

Публікації. За темою дослідження опубліковано 24 наукові праці, у тому числі 5 – у наукових фахових виданнях України та 3-х публікаціях за кордоном.

Структура та обсяг дисертації. Дисертаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний обсяг дисертаційної роботи становить 257 сторінок, з яких 215 сторінок основного тексту. У роботі наведено 12 рисунків та 11 таблиць, 15 додатків. Список використаних джерел містить 279 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми, вказано на зв'язок роботи з темами наукових досліджень ОРІДУ НАДУ при Президентіві України; визначено мету, задачі, об'єкт, предмет і гіпотезу дослідження; охарактеризовано використані методи, ступінь наукової новизни одержаних результатів, їх теоретичне й практичне значення; наведено дані щодо апробації та впровадження в практику результатів дослідження, а також кількості публікацій за темою дисертації.

У **першому розділі** *«Теоретико-методологічні засади дослідження територіально-управлінської системи з позицій публічного управління та адміністрування»* визначено ступінь дослідженості проблеми та її методологічну базу, обґрунтовано вибір напрямів наукової розвідки дисертанта, розглянуто методологічні підходи, що сприяли вирішенню визначеного наукового завдання.

У розділі встановлено, що для дослідження територіально-управлінської системи з позицій науки публічного управління та адміністрування вихідним поняттям є публічна влада, адже територіальні та адміністративні чинники розглядаються в межах географічної, правової, політичної, економічної тощо наук. На основі аналізу літератури обґрунтовуються ознаки публічної влади. Вона є: похідною від певної соціальної спільноти; є виразником загальних інтересів соціальної спільноти й діє від її імені; заснована на балансі різноманітних інтересів відповідної соціальної спільноти; визнається більшістю членів відповідної соціальної спільноти; здійснюється, як безпосередньо соціальною спільнотою, так і спеціальними органами, що нею утворюються, і які є рівновіддаленими від особистих і групових інтересів у відповідній соціальній спільноті; надає інтересу відповідної соціальної спільноти загальнообов'язковий характер; поширюється в межах своїх завдань та функцій на всіх членів відповідної соціальної спільноти, діє в межах правових норм; підконтрольна відповідній соціальній спільноті і несе відповідальність за власні дії, а також має право застосовувати за необхідності примус з метою реалізації загальних інтересів соціальної спільноти.

Розвиваючи зазначені підходи в розділі обґрунтовується, що володіючи загальними спільними ознаками, публічна влада не є єдиною, що є наслідком ієрархічності суспільства, наявності різних територіально та політично виділених його частин. У зв'язку з цим, виділено різновиди публічної влади: по-перше, державна влада, яка представляє все організоване суспільство та володіє політичною самостійністю; по-друге, регіональна влада, яка є проявом специфічної регіональної спільноти й може існувати в різних формах регіонального самоврядування; по-третє, муніципальна влада, яка утворюється в територіальних одиницях, де здійснюється самоврядування. Між зазначеними різновидами публічної влади існує тісний зв'язок як наслідок можливості перерозподіляти завдання та функції поміж собою через процеси централізації, децентралізації та деволуції, у тому числі на основі принципу субсидіарності.

Після з'ясування методологічно важливого феномену «публічності», наступним дослідницьким кроком у розділі стало осмислення категорії територіальна й адміністративна основа та її складових. Визначено, що основа публічної влади – це сукупність відносин, система зовнішніх та внутрішніх чинників, ресурсів, що виступають як необхідні умови існування й ефективного функціонування публічних інститутів та їх органів. Доведено, що територіальна основа публічної влади характеризує її просторову організацію і просторове поєднання (взаємна локалізація, співвідношення і взаємодія) територіальних центрів влади. Разом із тим, адміністративну основу публічної влади можна визначити як сукупність організаційних структур, що представляють різні види публічної влади та перебувають у складній взаємодії в процесі (і в результаті) розвитку і функціонування владної системи. Емерджентність територіальної та адміністративної основи публічної влади призводить до формування територіально-управлінської системи, в якості складових елементів якої є територіальний поділ, територіальний устрій та територіальний процес.

На тлі зазначеного досліджено поняття оптимізація територіально-управлінської системи через послідовний аналіз категорії «оптимізація», у тому числі через з'ясування її змісту із суміжними поняттями реформування, модернізація, осучаснення, трансформація, перетворення, упорядкування, удосконалення, оновлення, зміни. На відміну від наявних визначень, у роботі під оптимізацією територіально-управлінської системи розуміється досягнення найвищого рівня її розвитку в порівнянні з деяким еталоном, як досягнення максимально допустимого значення ефективності, за умови стійкого та якісного режиму функціонування територіально-управлінської системи. За таких умов оптимізацію територіально-управлінської системи необхідно характеризувати, як сукупність напрямків і засобів досягнення оптимального просторового рівня територіальних одиниць, ефективного механізму публічної влади та чіткого територіального процесу.

У роботі доведено, що одним із чинників оптимізації територіально-управлінської системи є її європеїзація. На тлі зазначеного виокремлено поняття європейських стандартів організації територіально-управлінської системи, до яких віднесено по-перше, документи Ради Європи; по-друге, документи, що створені в межах інституційного механізму ЄС; по-третє, стандарти, що розробляються європейськими неурядовими організаціями; по-четверте, модель конкретної європейської країни, в якій повною мірою втілені європейські принципи відносно територіально-управлінської системи і яка визнана на експертному рівні як зразкова, еталонна й сприймається за вихідну для співставлення.

У другому розділі «Європейські підходи до оптимізації територіально-управлінської системи» розглядаються питання досвіду проведення реформ територіальної основи публічної влади в країнах Європи, а також основні тенденції розвитку територіально-управлінських систем європейських країн. Досліджуються питання впливу наднаціональних інституцій на розвиток системи територіального поділу, а також засади політики «нового регіоналізму». Чималу увагу надано стандартам проведення територіальних реформ в умовах упровадження концепту «демократичного врядування».

Доведено, що основними концептуальними підходами при оптимізації територіальної основи публічної влади в країнах Європи була децентралізація. Основними завданнями відповідних реформ, було визначення оптимального розміру територіальних одиниць, повноважень їх органів, у першу чергу органів місцевого самоврядування, для належного виконання поставлених завдань і надання якісних послуг громадянам.

У зв'язку із зазначеним у розділі детально розглянуті реформи територіального поділу, що проваджувалися протягом 2000-х рр. у Данії та Латвії. Зазначається, що територіальна основа публічної влади в країнах Європи розвивається в межах континууму: укрупнення шляхом створення більш великих, об'єднаних територіальних одиниць, або формування більш дрібних одиниць.

Дослідження процесів реформування територіального устрою здійснювалося на прикладі Італії та Сполученого королівства. Доводиться, що в європейських країнах існує кілька моделей децентралізації, що пов'язані з історичними, соціально-економічними та політичними чинниками й обумовлені вирішенням завдань, з одного боку, підвищення самодостатності територіальних одиниць, а з іншого – розвитку процесів демократизації та забезпеченням субсидіарності в механізмі управління, наближенням системи надання публічних послуг до пересічного жителя.

Архітектоніка територіального процесу європейських країн будувалася в розділі на детальному аналізі Рекомендації 12 (2004) Комітету Міністрів Ради Європи щодо процесів реформування території та/ або структури місцевих та регіональних влад. Зазначається, що основним чинником територіального процесу в країнах Європи є забезпечення врахування думки населення та муніципальних органів з питань територіальних перетворень та гарантування захисту прав муніципалітетів від необґрунтованої ліквідації, зміни меж територій.

Обґрунтовано, що одним із важливих механізмів оптимізації територіальної основи публічної влади в країнах Європи стало запровадження системи NUTS, що забезпечує уніфіковану, прозору й ефективну модель статистичного моніторингу, і на основі цього – вдосконалення системи територіального поділу та реалізації гнучкої регіональної політики. Створення територіальної організації за системою NUTS стимулюється втручанням наднаціональних органів ЄС, адже реалізація європейських програм в обов'язковому порядку передбачає наявність територіальних одиниць, що відповідають певним характеристикам.

Визначається, що наприкінці XX – на початку XXI ст. в Європі відбувається нова хвиля територіального реформування, що отримала назву «новий регіоналізм». Вона пов'язана зі зміцненням статусу регіонів, перерозподілом функціонально-компетенційної сфери у напрямку збільшення владних правоможливостей регіонального рівня влади. У ході реформ змінюються функції регіонів, перетворення їх на самостійних учасників публічних та міжнародних відносин, у головних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, інфраструктурних проектів, програм у сфері охорони здоров'я, освіти і культури, що забезпечується шляхом надання регіонам відносно самостійної інституційної системи, широких повноважень та власної матеріально-фінансової бази. Сучасна європейська практика конституційного будівництва знає все більше прикладів регіоналізованих унітарних держав.

У третьому розділі *«Механізми оптимізації територіально управлінської системи України»* досліджуються основні проблемні ситуації, що накопичилися в системі територіальної організації влади в Україні. Розглядаються концептуальні документи та пропозиції щодо визначення шляхів та напрямів реформування та визначаються відповідні альтернативи. На

підставі зазначеного здійснено розроблення оптимальної, на погляд автора, моделі територіально-управлінської системи в Україні.

Обґрунтовується, що оптимальна модель виходить із цільових настанов реформування, враховує особливості чинної системи влади та можливості її трансформації, відповідає сучасним європейським тенденціям щодо розподілу функцій і повноважень між рівнями та видами публічної влади. Головні цільові настанови оптимальної моделі територіальної основи публічної влади в Україні – привести у відповідність територіальний поділ країни з об'єктивною регіоналізацією та системою розселення, підвищити ефективність управління, сприяти його послідовній децентралізації, наблизити адміністративні послуги до населення, підвищити їх якість та доступність. Принципова настанова оптимальної моделі територіального устрою має полягати в чіткому розмежуванні державного управління та місцевого самоврядування.

Визначено, що для України є цілком ефективною наявна трьохрівнева ієрархія територіального поділу, що може бути представлена регіональним (верхній рівень), субрегіональним (середній рівень) та локальним (нижній рівень) рівнями. Невеликі поселення (хутори, села, містечка, дрібні міста) можуть не мати статусу самостійної територіальної одиниці та входити до локального рівня. Крім цього, у системі територіального поділу можуть бути утворені спеціалізовані одиниці, що не вкладаються в систему універсального територіального поділу.

На верхньому рівні територіального поділу змодельовані 9 територіальних одиниць регіональних розмірів, що характеризуються, зокрема географічним, у тому числі геополітичним та геоекономічним положенням; історико-географічними особливостями; природно-ресурсним потенціалом; характером розселення, етнокультурними особливостями, демографічним розвитком; особливостями структури та спеціалізації господарства тощо. Регіональні одиниці територіального поділу за пропонованою схемою коливаються в межах 15 % за площею та 25 % за чисельністю населення та цілком відповідають критеріям NUTS-1 у поєднанні з NUTS-2. Пропонується також механізм утворення зазначених територіальних одиниць верхнього рівня.

Другий рівень пропонованого територіального поділу – субрегіональний. Для визначення ступеню оптимальності перспективного (прогнозного), територіального поділу на рівні зазначених територіальних одиниць у роботі обраний один з ефективних математичних методів – метод «зважених балів», на користь чого спрацьовує його зрозумілість не лише для експертів, а й для населення. Для оцінки за системою «зважених балів» були визначені 15 показників, що впливають на територіальний поділ на середньому рівні територіального поділу й які мають корегуватися один із одним. Сума цих показників надала змогу виділити «оптимальну» одиницю середнього (районного або окружного) рівня. У порівнянні з чинною системою територіального поділу нові райони мають об'єднувати 3-5 сучасних районів із середньою площею близько 6-7 тис. кв. км і населенням 500-800 тис. осіб

(загалом в Україні від 80 до 100). Зазначений підхід дозволяє забезпечити самодостатність території з метою ефективного виконання функцій місцевого самоврядування та ефективність виконання функцій держави завдяки рівномірності території за площею та населенням. Зазначені територіальні одиниці цілком будуть відповідати критеріям NUTS-3.

До територіальної одиниці нижчого рівня повинні входити жителі, як правило, кількох поселень, вона має визначені в установленому законом порядку межі своєї території та є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування й надання населенню визначеного законом рівня адміністративних, соціальних та культурних послуг, у тому числі державних (послуги, що надаються за діючою моделлю районами, містами обласного значення). На одну територіальну одиницю середнього рівня (округ) за такою схемою припадатиме близько 20 територіальних одиниць нижнього рівня (громад). Основним критерієм утворення територіальних одиниць цього рівня є самодостатність, що визначається як можливість виконувати питання місцевого значення за рахунок власних матеріальних та фінансових ресурсів. Для визначення оптимальних параметрів зазначених територій у межах методу зважених балів було обрано кілька показників, що корегуються один з одним: загальна чисельність населення, чисельність населення центру громади, система розселення (число поселень у межах громади), відстань до районного центру, відстані між поселеннями громади; елементи соціальної інфраструктури тощо.

У роботі на основі аналізу соціально-політичних, історичних, міжнародних чинників визначена оптимальна модель адміністративної системи України та територіальному рівні (рис. 1), що, зокрема, передбачає:

чітке визначення кола питань регіонального, субрегіонального, місцевого значення;

формування повноцінного інституту самоврядування на кожному з територіальних рівнів через визнання відповідних територіальних колективів, формування представницьких та виконавчих органів самоврядування, посадових осіб;

оптимізація територіального рівня діяльності органу державної влади префектурного типу – утворення лише на верхньому рівні територіального поділу; закріплення за зазначеним органом винятково контрольно-наглядових та координаційних функцій;

формування територіальних органів виконавчої влади у вузькоспеціалізованих та специфічних галузях, межі діяльності яких можуть не співпадати з межами територіальних одиниць;

формування системи загальних судів поза межами універсального територіального поділу та мирових судів у межах громад;

формування факультативних органів місцевого самоврядування на територіальному рівні;

стимулювання розвитку інститутів громадянського суспільства, у тому числі через закріплення можливості делегування ним публічних функцій.

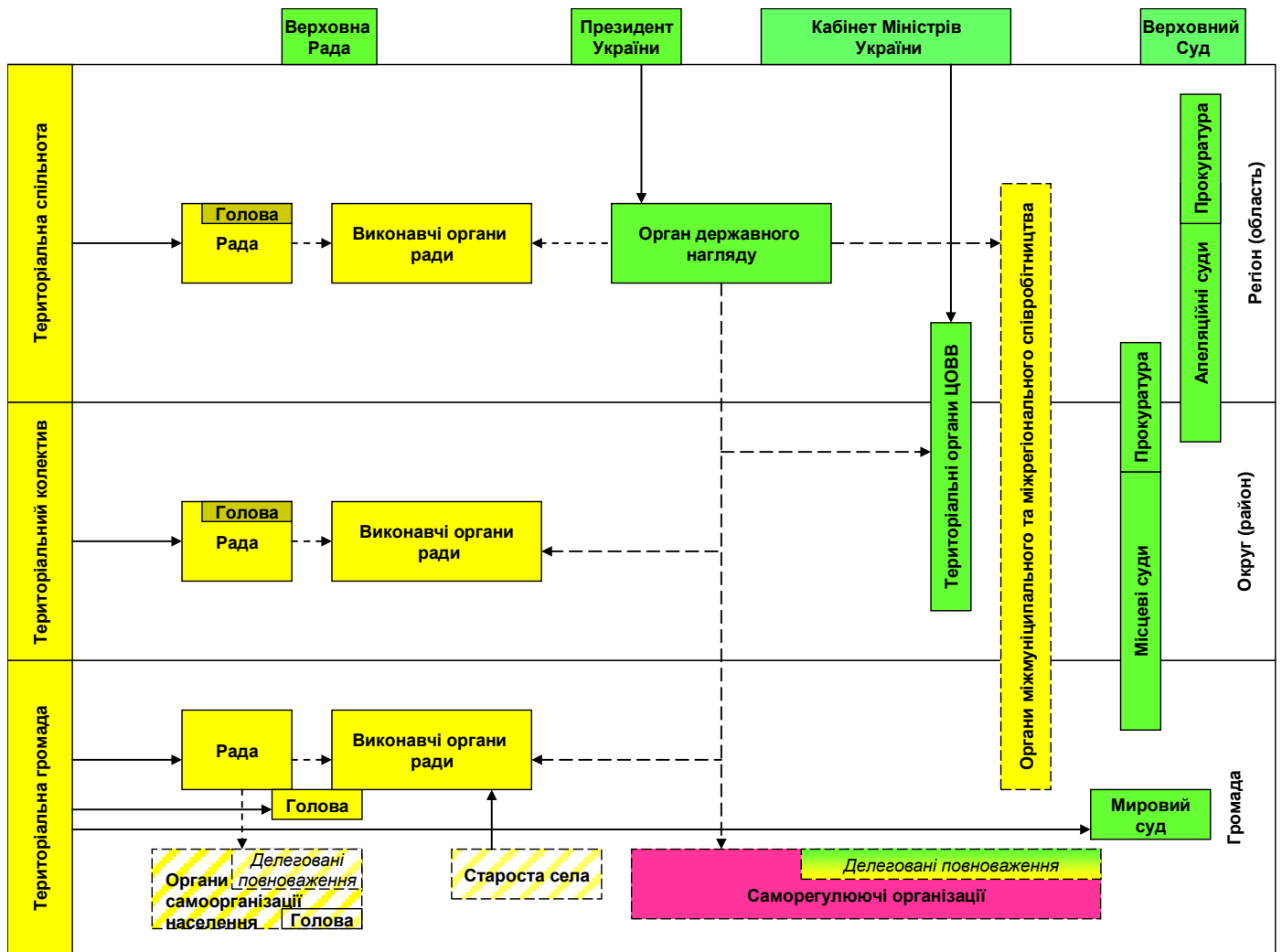


Рис. 1. Оптимальна модель територіально-управлінської системи в Україні

Механізмами запровадження зазначеної моделі мають бути: обговорення та прийняття концептуальних документів щодо реформування; накопичення матеріально-фінансових ресурсів; започаткування державно-правових експериментів; законодавче врегулювання питань прямої демократії на місцевому та регіональному рівнях (місцеві референдуми); передача територіальним громадам фінансових та матеріальних ресурсів тощо. Обов'язковою умовою успішного запровадження оптимальної моделі територіально-адміністративної системи є створення дієвої системи її супроводу, що має передбачати: інституційне забезпечення – створення організаційних структур, покликаних забезпечити на всіх рівнях практичну реалізацію завдань реформи, координацію дій її учасників, а також синхронізацію з іншими реформами; фінансове забезпечення – акумулювання та залучення коштів на проведення реформи, утворення спеціальних бюджетних рахунків; наукове забезпечення – державне замовлення на аналітичний, консультативний та інформаційний супровід. Утворення науково-аналітичних центрів з метою конкретизації програми (завдань) реформи відповідно до місцевих умов; кадрове забезпечення – підготовка кадрів органів державної влади і місцевого самоврядування за спеціальними програмами з

використанням чинної системи їх підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації; проведення широкої і предметної інформаційно-просвітницької кампанії.

ВИСНОВКИ

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що удосконалення діючої системи публічної влади в Україні вимагає вироблення оптимальної моделі територіально-управлінської системи, в основу якої мають бути закладені європейські стандарти врядування та досвід їх запровадження. Результати дослідження мають теоретичне й практичне значення, володіють науковою новизною та можуть бути зведені до таких висновків.

1. Проаналізовано теоретико-методологічні засади публічної влади, що призвело до її визначення як форми владарювання, що притаманна демократичному суспільству, й є похідною від певної соціальної спільноти, є виразником загальних інтересів соціальної спільноти й діє від її імені та заснована на балансі різноманітних інтересів відповідної соціальної спільноти. Публічна влада є складним структурним явищем та складається з державної влади, яка втілює інтерес народу в цілому, регіональної влади, яка є похідною від регіональних спільнот, муніципальної влади (місцевого самоврядування), що є еманациєю територіального колективу локального рівня. Публічна влада об'єктивується через публічне управління, об'єктом якого є відносини з приводу упорядкування суспільних справ на державному, регіональному, місцевому рівнях управління на базі механізмів народовладдя. Предметом публічного управління є закономірності, принципи, методи, форми, тенденції, теорії та практики упорядкування та забезпечення вирішення суспільних проблем.

2. Здійснено аналіз територіально-управлінської системи, під якою розуміється певний територіальний простір у межах якого утворюється та функціонує той чи інший вид публічної влади. Територіально-управлінська система має складну структуру та включає в себе територіальний поділ – систему територіальних одиниць; територіальний устрій – систему організації публічної влади на територіальному рівні; територіальний процес – процедури зміни територіального поділу та територіального устрою.

3. Обґрунтоване поняття «оптимізація територіально-управлінської системи» під якою розуміється специфічний напрямок та процес здійснення публічної політики, що має своєю метою підвищення ефективності існуючої або формування нової, що відповідає внутрішнім суспільним потребам та зовнішнім викликам системи територіальних одиниць, а також відповідної системи врядування. Оптимальна модель територіально-управлінської системи є таким способом організації публічного простору, що заснований на раціональному, компромісному, ефективному та гармонійному сполученні державних, регіональних, місцевих інтересів. Механізми оптимізації територіально-управлінської системи є сукупністю взаємоузгоджених методів управління, практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких різні органи публічної влади впливають на територіально-управлінську систему з метою

досягнення поставлених цілей. Інструментами оптимізації територіально-управлінської системи є об'єднання, виділення, розділення територіальних одиниць, розмежування, перерозподіл та делегування владних повноважень.

4. Виокремлено поняття європейських стандартів організації територіально-управлінської системи, під якими розуміються в широкому розумінні політико-правові документи, прийняті міжнародними організаціями європейського рівня та встановлюють комплекс норм, правил, вимог, в яких з метою добровільного багаторазового застосування встановлюються певні принципи територіального поділу, територіального устрою та територіального процесу. У вузькому розумінні, під європейськими стандартами організації територіально-управлінської системи може бути визначена модель конкретної європейської країни, в якій повною мірою втілені європейські норми та принципи відносно тієї чи іншої складової територіальної основи публічної влади, що визнана на експертному рівні як зразкова, еталонна й сприймається за вихідну для співставлення.

5. Досліджена практика та досвід оптимізації територіально-управлінської системи в країнах Європи, основними концептуальними векторами якої є визначення ефективного для здійснення публічних функцій розміру територіальних одиниць, а також повноважень органів публічної влади на територіальному рівні для належного виконання поставлених завдань і надання якісних послуг громадянам. Одним із важливих механізмів оптимізації територіально-управлінської системи в країнах Європи стало запровадження системи NUTS, що забезпечує уніфіковану, прозору й ефективну модель статистичного моніторингу, і на основі цього вдосконалювати систему територіального поділу та реалізовувати гнучку регіональну політику. Територіальний поділ у країнах Європи розвивається в межах континууму: укрупнення шляхом створення більш великих, об'єднаних територіальних одиниць, або, навпаки, розділення через виділення більш дрібних одиниць. Вибір моделі територіального устрою пов'язаний із історичними, соціально-економічними та політичними чинниками й обумовлений вирішенням завдань, з одного боку, підвищення економічної ефективності здійснення публічної влади, а з іншого – розвиток процесів демократизації та забезпеченням субсидіарності в механізмі управління, наближенням системи надання публічних послуг до пересічного жителя. Основним чинником територіального процесу в країнах Європи є забезпечення врахування думки населення та муніципальних органів з питань адміністративно-територіальних перетворень та гарантування захисту прав муніципалітетів.

6. Проаналізовано недоліки та протиріччя, що склалися в територіально-управлінській системі України. Головною характеристикою та недоліком територіального поділу в Україні є його подрібненість, що унеможливорює створення самодостатніх територіальних громад. Основним недоліком територіального устрою України є незабезпечення оптимального сполучення засад централізації та децентралізації в організації публічної влади на територіальному рівні з ухилом в бік адміністративної централізації. Територіальний процес в Україні характеризується нормативною

неврегульованістю та заплутаністю, що унеможливило забезпечення гнучкості територіальних основ публічної влади в країні.

7. На основі аналізу вітчизняних політико-правових документів визначені основні варіанти та альтернативи оптимізації територіально-управлінської системи в Україні, які зведені до стратегії революційного стрибка (докорінної зміни територіальної організації влади протягом короткого часу), стратегія обмеженої швидкої реформи (часткова зміна територіально-управлінської системи в нетривалий період), стратегія глибоких поступових змін (докорінна і послідовна зміна територіально-управлінської системи протягом тривалого часу) та стратегія обмежених поступових змін (часткова зміна територіальної основи публічної влади протягом тривалого періоду). Стратегія глибоких поступових змін, на нашу думку, найбільшою мірою відповідає головній меті та засадничим принципам реформування територіально-управлінської системи в Україні.

8. Сформовано оптимальну модель територіально-управлінської системи в Україні та основні механізми й інструменти її впровадження. У частині територіального поділу вона передбачає створення нових видів територіальних одиниць регіонального (на базі кількох областей), субрегіонального (на базі кількох районів), місцевого (на базі кількох територіальних громад) рівнів, а також запровадження факультативних територіальних одиниць – зон спільної компетенції та субпоселенських утворень. У частині територіального устрою оптимальна модель територіально-управлінської системи полягає в перенесенні управлінських важелів на територіальному рівні з інституту державної влади на інститут місцевого самоврядування через визнання територіальних колективів на кожному з рівнів територіального поділу, утворення їх представницьких та виконавчих органів, розмежування повноважень за принципами субсидіарності та кооперації. У частині територіального процесу оптимальна модель територіальної основи публічної влади головними своїми інструментами має передбачати мотиваційні чинники, а також залучення громадськості на етапі розробки концептуальних засад реформування, широке застосування форм безпосереднього волевиявлення громадян на етапі прийняття рішення, опору на громадську активність у процесі здійснення та моніторингу реформування, проведення громадської експертизи на етапі оцінки реформи.

9. Перспективою подальших досліджень є аналіз процесів та попередніх результатів формування об'єднаних територіальних громад, а також органів міжмуніципального співробітництва в Україні у період 2015-2016 рр.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Наукові праці, в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:

1. Герасимюк К. Х. Принципи та показники територіального реформування на рівні сільських громад / К. Х. Герасимюк // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М. М. Іжа. – О., 2007. – Вип. 4 (32). – С. 224-232.

2. Герасимюк К. Європейські стандарти вирішення питань адміністративно-територіального устрою / К. Герасимюк // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. – О., 2008. – Вип. 4 (36). – С. 347-354.

3. Герасимюк К. Районна ланка: показники територіального реформування / К. Х. Герасимюк // Теоретичні та прикладні питання державотворення: електронне наукове фахове видання Одеського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентові України. – 2008. – № 3. – Режим доступу: : http://www.oridu.odessa.ua/9/im/vip_3.pdf.

4. Герасимюк К. Х. Використання методу зважених балів в механізмі адміністративно-територіального реформування / К. Х. Герасимюк // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування. – Херсон : ХНТУ, 2015. – Вип. 2. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_2_14.

5. Герасимюк К. Х. Европейские стандарты осуществления административно-территориальных реформ регионального уровня / К. Х. Герасимюк // ISSN 1991-3087, Россия, Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. – 2015. – № 9. – С. 30-31.

6. Герасимюк К.Х. Архітектоніка територіального процесу в контексті європейських підходів / К. Х. Герасимюк // Держава та регіони. Серія: Державне управління, наук.-виробн. журнал / [голов. ред. ради А.О. Монаєнко]. – Запоріжжя, 2015 р., № 2 (50) – С. 11-19.

Опубліковані праці апробаційного характеру:

7. Герасимюк К. Х. Механізми відповідальності територіальної громади у системі місцевого самоврядування / К. Х. Герасимюк // Актуальні проблеми державного управління та місцевого самоврядування: сучасний стан та перспективи регіонального розвитку : матеріали щоріч. наук.-практ. конф., 18 жовт. 2005 р. – О., 2005. – С. 186-187.

8. Герасимюк К. Х. До питання про основні принципи адміністративно-територіальної реформи / К. Х. Герасимюк // Регіональна політика на сучасному етапі державотворення : проблеми децентралізації. Ризики та перспективи впровадження: пленарне засідання, реком. та матер. щорічн. загальноінстит. наук.-практ. конф., 31 жовт. 2006 р. / ред. кол.: М. М. Іжа та ін. – О., 2006. – С. 104-105.

9. Герасимюк К. Х. Мережа політики щодо адміністративно-територіальної реформи / К. Х. Герасимюк // Демократичні стандарти професійного навчання та діяльності публічних службовців: теорія, практика : міжнар. наук.-практ. конф., 22 берез. 2007 р./ за наук. ред. П. І. Шевчука. – Л., 2007. – Вип. 2, Ч. 1. – С. 33-34.

10. Герасимюк К. Х. Принципи та показники територіального реформування на рівні сільських громад / К. Х. Герасимюк // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали щоріч.

міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовт. 2007 р. [у 2 т.] / ред. кол.: М. М. Іжа та ін. – О., 2007. – Т. 1. – С. 145-147.

11. Герасимюк К. Групи інтересів щодо реформування системи адміністративно-територіального устрою / К. Герасимюк // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 трав. 2007 р.) : [у 4 т.] / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна]. – К., 2007. – Т. 3. – С. 88-91.

12. Герасимюк К. Х. Демократичні стандарти територіальних перетворень / К. Х. Герасимюк // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : пленарне засід., рек. та матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жовт. 2008 р. / [редкол.: М. М. Іжа та ін.]. – О., 2008. – С. 96-97

13. Герасимюк К. Х. Європейські стандарти адміністративно-територіальних перетворень на регіональному рівні / К. Х. Герасимюк // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 30 трав. 2008 р.) : [у 3 т.] / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна]. – К., 2008. – Т. 2. – С. 280-282.

14. Герасимюк К. Х. Особливості застосування методів стимулювання персоналу у сфері державного управління / К. Х. Герасимюк // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 30 жовт. 2009 р. : [у 2 т.]. – О., 2009. – Т. 1. – С. 238-240.

15. Герасимюк К. Х. Регламентация вироблення стандартів надання послуг органами публічної влади / К. Х. Герасимюк // Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 23 верес. 2010 р. / [ред. кол.: М. М. Іжа та ін.]. – О., 2010. – С. 255-256.

16. Герасимюк К. Х. Вимоги європейських політичних інститутів щодо проведення територіального реформування / К. Х. Герасимюк // Формування ефективних механізмів державного управління та менеджменту в умовах сучасної економіки: теорія і практика : матеріали II Міжнародної науково-практичної конференції. – Запоріжжя, 14 листопада 2014. – С. 193-195

17. Герасимюк К. Х. Політичне картування як інструмент проведення адміністративно-територіальної реформи / К. Х. Герасимюк // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи : Матеріали V Всеукраїнської науково-практичної конференції, 24 жовтня, 2014. – Херсон, 2014. – С. 19-20.

18. Герасимюк К. Х. Европейские стандарты осуществления административно-территориальных реформ регионального уровня / К. Х. Герасимюк // Современные тенденции в государственном и муниципальном управлении, экономике, политике, праве : Материалы

международной научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов. – Ростов-на-Дону, 2014. – С. 54-56.

19. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіального устрою: політика та шляхи її впровадження / К. Х. Герасимюк // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жовтня 2014 р. / [ред. кол.: М. М. Іжа та ін.]. – О., 2014. – С. 24-25.

20. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіального устрою на районному рівні / К. Х. Герасимюк // Соціально-економічний розвиток регіонів в умовах децентралізації: цілі, механізми, інструменти : матеріали наук.-практ. конф. 29 травня 2015. – О., 2015. – С. 21-23.

21. Герасимюк К. Х. Оптимізація територіального поділу на рівні сільських громад / К. Х. Герасимюк // Розвиток системи регіонального управління в умовах децентралізації 29 квітня 2015 матеріали наук.-практ. конф. до 20-річчя ОРІДУ НАДУ при Президентові України, 29 квітня 2015 р. / [ред. кол.: М. М. Іжа та ін.]. – О., 2015. – С. 111-112.

22. Герасимюк К. Х. Механізм адміністративно-територіального реформування: показники та критерії / К. Х. Герасимюк // Державна політика щодо місцевого самоврядування: стан, проблеми та перспективи : Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції, 23 жовтня, 2015. – Херсон, 2015. – С. 50-51.

23. Герасимюк К. Х. Вернакулярні райони як чинник формування спроможних територіальних громад / К. Х. Герасимюк // Реформування публічного управління: теорія, практика, міжнародний досвід : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 29-30 жовтня 2015 р. / [ред. кол.: М. М. Іжа та ін.]. – О., 2015. – С. 130-131.

24. Герасимюк К. Европейские стандарты решения административно-территориального устройства / К. Герасимюк // Conferinta internationala stiintifico-practica. Consolidarea administratiei publice locale: instrumente si mecanisme – Chisinau, 3-4 decembrie. 2015. – P. 60-66.

АНОТАЦІЇ

Герасимюк К. Х. Оптимізація територіально-управлінської системи в Україні в контексті європейського досвіду. – на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02 – механізми державного управління. – Одеський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Одеса, 2016.

У дисертаційному дослідженні здійснено вирішення актуального наукового завдання – обґрунтування оптимальної моделі територіально-управлінської системи в Україні та механізмів її впровадження. У роботі здійснено аналіз теоретико-методологічних засад публічної влади та її територіальної основи в аспекті науки державного управління. Обґрунтовано

поняття «оптимізація територіально-управлінської системи» та виділено його складові. Досліджено особливості європейських підходів щодо реформування територіально-управлінської системи та практика їх впровадження. Здійснено аналіз недоліків та протиріч, що склалися в територіально-управлінській системі в Україні. На основі аналізу політико-правових документів визначено основні альтернативи реформування територіально-управлінської системи в Україні. Сформовано оптимальну модель територіально-управлінської системи в Україні та основні механізми й інструменти її впровадження.

Ключові слова: територіальний поділ; територіальний устрій; територіальний процес; європейські стандарти; реформування адміністративно-територіального устрою; територіально-управлінська система.

Герасимюк К. Х. Оптимизация территориально-управленческой системы в Украине в контексте европейского опыта. – На правах рукописи

Диссертация на соискание учёной степени кандидата наук государственного управления по специальности 25.00.02 – механизмы государственного управления. – Одесский региональный институт государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, Одесса, 2016.

В исследовании проанализированы методологические основы территориально-управленческой системы, в качестве которой определено определенное территориальное пространство в рамках которого образуется и функционирует определенный вид публичной власти. Обосновано, что территориально-управленческая система имеет сложную структуру и включает в себя территориальное деление – систему территориальных единиц; территориальное устройство – систему организации публичной власти на территориальном уровне; территориальный процесс – процедуры изменения территориального деления и территориального устройства.

Проанализированы недостатки и противоречия территориально-управленческой системы Украины. На основе анализа отечественных политико-правовых документов выделены основные варианты и альтернативы оптимизации территориально-управленческой системы.

Сформирована оптимальная модель территориально-управленческой системы в Украине, а также основные механизмы и инструменты ее внедрения. В части территориального деления обосновано создание новых видов территориальных единиц регионального, субрегионального, локального уровней, а также внедрение факультативных территориальных единиц. В части территориального устройства модель предусматривает перенесение управленческих механизмов на территориальном уровне от института государственной власти к институту местного самоуправления через признание последнего на каждом из уровней территориального деления. В рамках территориального процесса предлагаются мотивационные инструменты, а также привлечение общественности на этапах разработки концептуальных

основ реформирования, принятия решения, реализации реформы, ее мониторинга и оценки.

Ключевые слова: территориальное деление; территориальное устройство; территориальный процесс; европейские стандарты; реформирование административно-территориального устройства; территориально-управленческая система.

Gerasymiuk K. Optimization of territorial and administration system in Ukraine in the context of European experience. – Manuscript.

Thesis for PhD degree in Public Administration, specialty 25.00.02 – mechanisms of public administration. – Odessa Regional Institute of Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine. – Odessa, 2016.

The theoretical and methodological bases of territorial-administrative systems are analyzed which are defined as definite territories within which any type of public authority is formed and functions.

It is proved that the territorial-administrative system has a complex structure and includes territorial division that is the system of territorial units; territorial system that is the system of organization of public authorities at the territorial level; territorial process that is the procedures of the territorial division and territorial structure change.

The term «optimization of territorial-administrative system» is given grounds for and is defined as a specific direction and a process of public policy implementation. Its aim is the increase of effectiveness in already existing system or that one which is in the process of formation of territorial units and of an appropriate system of public authority.

The term “European standards of territorial-administrative system organization” is defined which is understood, first, as political and legal documents adopted at the European level, and second, as a model of a definite country acknowledged at the expert level as a standard and sample one. The practise and experience of European countries in territorial-administrative system optimization is researched.

The analysis of the shortcomings and contradictions of the territorial-administrative system in Ukraine is provided. The main types and alternatives of territorial-administrative system in Ukraine are defined on the basis of national political and legal documents' analysis.

It is grounded that the strategy of deep and gradual changes mostly responds the main goals and basic principles of territorial-administrative system reformation in Ukraine. The optimal model of territorial management system in Ukraine, as well as the main mechanisms and instruments for its implementation is formed. As part of the territorial division the creation of new types of territorial units of the regional, sub-regional, local levels, as well as the introduction of optional territorial units is justified. Regarding the territorial structure, the model means the transfer of administrative mechanisms from the institute of public authorities to the institute of

local self-government through its acknowledgement at each level of territorial division. Within the territorial process the motivation instruments are offered as well as citizens' involvement at the stages of conceptual bases of reform's development, decision-making, reform's realization, its monitoring and evaluation.

Key words: public administration, territorial-administrative system, territorial units, reform of public administration, territorial-administrative optimization.