

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ
ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

На правах рукопису

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

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата наук з державного управління

Науковий керівник:
Саханєнко С. Є.,
д.держ.упр., професор

Одеса-2016

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1	ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ З ПОЗИЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ
1.1	Загальні основи публічної влади у сучасній науковій інтерпретації 11
1.2	Концептуальні засади територіально-управлінської системи (державно-управлінський підхід) 27
1.3	Європейські стандарти публічної влади у державно-управлінському дискурсі 53
	Висновки до розділу 1..... 63
РОЗДІЛ 2	ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ДО ОПТИМІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ
2.1	Стандартизація територіального поділу країн Європи як спосіб оптимізації територіально-управлінської системи 66
2.2	Від простоти до складності: європейські моделі територіального устрою 81
2.3	Архітектоніка територіального процесу в умовах європейської інтеграції 95
	Висновки до розділу 2..... 117
РОЗДІЛ 3	МЕХАНІЗМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ
3.1	Територіально-управлінська система України: недоліки та протиріччя 119
3.2	Альтернативи реформування територіально-управлінської системи України 135
3.3	Забезпечення системної єдності механізмів та технологій оптимізації територіально-управлінської системи в

умовах суспільних реформ	161
Висновки до розділу 3.....	208
ВИСНОВКИ	210
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	215
ДОДАТКИ	251

ВСТУП

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. Орзіх, 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;

- сформувати 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 модель 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:

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 259 сторінок, з яких 214 сторінок основного тексту. У роботі наведено 12 рисунків та 11 таблиць, 9 додатків. Список використаних джерел містить 279 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ З ПОЗИЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Надзвичайно велике значення у будь-якій галузі наукових знань, у тому числі і в науці державного управління, відіграють категорії та поняття. Саме понятійний апарат разом з предметом науки дозволяють ідентифікувати певну науку як таку, відмежувати її від інших наук, визнати самостійною галуззю знання. Тільки після опанування науковими поняттями і категоріями в галузі державного управління можна розуміти процеси, що відбуваються в ньому, визначати закономірності і випадковості державно-управлінського розвитку, творчо розвивати, створювати моделі і пропонувати прогнози їх поступального руху. "Тематичне та функціональне значення понять та категорій полягає не лише в тому, що вони виконують роль своєрідної "зовнішньої оболонки" осмислення явищ та процесів. Адже вони водночас і слугують відправним моментом дослідження, і упорядковують дослідницьку роботу, надаючи їй стрункості та чіткості [84, С. 13]". Виходячи із зазначеного розділ присвячений, перш за все, поняттєво-категорійному апарату, як системі погоджених і взаємозалежних понять і категорій, необхідних для дослідження територіальних основ здійснення публічної влади.

1.1 Загальні основи публічної влади у сучасній науковій інтерпретації

Розгляд територіальної основи публічної влади слід розпочати, перш за все, з визначення самого поняття "публічна влада". На перший погляд, це є достатньо далеко віддаленим від предмету нашого дослідження. Однак, невизначеність щодо даної, однієї з базових категорій науки державного управління, не дозволить у подальшому з'ясувати, а чи є територіальний

чинник, який традиційно розглядається як частина географічної науки, власно кажучи, предметом науки державного управління (public administration).

Щодо поняття "публічна влада" та "публічне управління" в науці державного управління немає визначеності, про що, зокрема, свідчать матеріали конференції "Публічне управління: шляхи розвитку" (Київ, НАДУ при Президентові України, 2014) [210]. Невипадково також, що в Енциклопедії державного управління відсутні категорії, пов'язані з прикметником "публічне" [85].

Як відомо, невід'ємною ознакою будь-якої організованої соціальної системи є влада. Основним її завданням є регулювання взаємовідносин поміж членами суспільства або його частини, організація спільної діяльності та спрямування на досягнення певних цілей. Сутність влади аналізується багатьма науками, існує, навіть, напрямок суспільствознавства – кратологія (від грец. *kratos* – влада та *logos* – вчення), що досліджує феномен влади у всіх її проявах та різновидах., проблеми її походження, джерела та ресурси влади тощо [Див., напр.: 274].

У найширшому розумінні влада – є формою суспільних відносин, що характеризується можливістю впливати на характер та напрямок діяльності й поведінку людей, соціальних груп через різноманітні ідеологічні, політичні, економічні, правові, організаційні тощо механізми та інструменти, а також за допомогою авторитета, традицій, маніпуляцій, насильства, права [118, С. 16]. На цьому тлі виникає феномен соціальної влади, яка виникла внаслідок виникнення соціально-організованого життя. Соціальна влада означатиме відносини не менш як двох сторін, що передбачає можливість для однієї сторони (індивідуального або колективного) надати в той чи інший спосіб розпорядження іншій стороні (індивідуальному або колективному об'єкту влади) за умови, що той, хто отримав таке розпорядження повинен його виконати [99, С. 10]. Простір суспільної влади може бути досить різним – від сім'ї до великих соціальних груп або всього народу.

Однією з форм соціальної влади є влада політична, яка виникла внаслідок переходу суспільства до політично організованого життя у зв'язку із переходом до державної форми організації суспільства. Політична влада полягає у спроможності певного суб'єкту – лідера, елітної групи, партії, соціальної групи реалізовувати свої інтереси та погляди, навіть завдяки спротиву, через надання їм статусу загальновизнаних у суспільстві в цілому або у його частині [123]. При цьому політична влада автоматично не означатиме оволодіння державними інститутами, володар політичної влади може не опановувати державний апарат, однак суттєво впливати на нього.

Політична влада, у свою чергу, може розвиватися у публічній та непублічній формі. Зокрема, непублічна форма політичної влади характеризується монархічністю, в основу її організації покладений принцип єдиновладдя. За таких умов, вся влада зосереджена в руках однієї особи (абсолютна монархія), у вузькій соціальній групі (аристократія, олігархія), одному органі (військова хунта), певній системі органів (радянська влада). У будь-якому випадку, для такої влади характерна жорстокість, яка може доходити аж до тиранії, закритість з боку широких мас суспільства, ідеологічний та політичний монізм, принцип незмінності тощо. Така думка знайшла доволі чітке закріплення в одному з рішень Конституційного Суду України, де зазначено, що узурпація державної влади означає неконституційне або незаконне її захоплення органами державної влади чи органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, громадянами чи їх об'єднаннями тощо [214].

Якщо політична влада діє на реалізацію інтересів всього суспільства вона набуває статусу влади публічної [14, С. 274]. За таку форму публічної влади ще у IV ст. до н.е. виступав Аристотель, визначаючи її як "політія". Проте виокремлення її у самостійне явище співпадає з впровадженням у політичну практику концепцій народного суверенітету (Т. Гобс, Ж. Ж. Руссо) під час буржуазних революцій в Англії та Франції, а також в ході американської війни за незалежність.

Ми погоджуємося з В. Є. Чіркіним, який вважає, що публічна влада є особливим явищем, станом та відношенням [254, С. 38]. Як явище вона корінним чином відрізняється від інших видів та форм соціального впливу. Впливати на людей та їх поведінку можна й через видатний розум, високу моральність, ораторські здібності, навіть надзвичайну красоту, але зазначений вплив не характеризується цілеспрямованістю, він не усвідомлюється як прояв влади, не сприймається об'єктом впливу як вольовий примус. Навпаки, публічна влада – це завжди відносини панування та підпорядкування, які усвідомлюються як її суб'єктом, так й її об'єктом [229, С. 7].

Разом з цим елементи вольового примусу можуть мати місце й у сім'ї з боку батьків, у різного роду бізнесових структурах з боку власників, громадських об'єднаннях з боку керівництва. Все це, звичайно є проявом соціальної влади, навіть, в окремих випадках політичної влади, але вона не носитиме публічного характеру. Публічна влада завжди складається на базі громадських та загальносуспільних інтересів, а не на основі родинних, господарських та організаційних зв'язків. Вона виступає або намагається виступати еманациєю (втіленням, похідною) соціального суб'єкту як цілого. Зазначене передбачає тісний зв'язок поміж відповідним соціальним організмом та публічною владою, у тому числі через її формування та контролю за нею з боку соціуму. У цьому розумінні публічна влада завжди є формою народовладдя, виступає правовим (заснованим на балансі інтересів у суспільстві та визнання такого балансу справедливим всім суспільством) типом влади.

Звичайно, у реальному житті досить часто владу опановують та використовують в своїх інтересах сили, які економічно, політично, ідеологічно домінують у відповідному суспільстві. В окремих випадках це може призводити до перетворення влади на особисту владу керівництва, а виразники інтересів можуть займати позиції, які прямо протилежні інтересам суспільства. Але лише за наявності публічного типу влади зазначене

протиріччя вирішується час від часу шляхом приведення влади у відповідність з інтересами суспільства через різноманітні форми – вибори, референдуми, інші механізми прямої участі, аж до революції, що підтвердили події на Майдані у 2013 – початку 2014 рр. В цьому розумінні публічна влада є не стільки результат певної діяльності, скільки процес діяльності, спрямований на усвідомлення та сприйняття суспільних інтересів владою.

Як стан, публічна влада також відрізняється від влади соціального та загальнополітичного характеру. Загальні соціальні інтереси та цілі породжують "суспільні справи". Для їх реалізації, для висловлювання інтересів суспільства у зовнішнє середовище, необхідним є те чи інше керівництво. В основі цього об'єктивного процесу лежать природні чинники – всі члени суспільства не можуть займатися всім, а відтак праця з управління суспільством або його виділеною частиною, відокремлюється від іншої праці. Органи та посадові особи, що створюються в різний спосіб суспільством, покликані висловлювати, здійснювати та захищати його загальні інтереси (підкреслимо, що не інтереси окремих груп), на базі яких й формується суспільство у цілому. Для захисту зазначених інтересів публічна влада як стан - завжди передбачає можливість примусу, що має в своїй основі суспільний характер, адже у кінцевому випадку примус завжди витікає від влади всього суспільства. Відтак публічна влада відрізняється від непублічної, яка заснована не на загальних, а на особистих або групових інтересах, і саме на їх захист використовує примус.

Поряд із загальними (суспільними) інтересами члени будь-якого суспільства мають особисті або групові (всередині суспільства) інтереси. В результаті цього поряд із певною єдністю суспільства у ньому виникають відмінності й, відтак, протиріччя, іноді, навіть у вигляді протистояння. Зазначені протиріччя необхідно регулювати, узгоджувати, нівелювати ті відмінності, які не є притаманними даному суспільству, пом'якшувати та усувати (якщо це можливо) протилежності. В іншому випадку, суспільство буде поступово розпадатися, й у підсумку розпадеться, що, в деяких

випадках, може відбуватися у формі анархії та взаємного знищення, війни "всіх проти всіх". За умов непублічної влади інтереси, які не співпадають з орієнтирами пануючої верхівки, відкидаються, а виникаючі протиріччя придушуються силовим шляхом, для чого й формується особливий апарат владарювання. За влади публічної, необхідність вирішувати, а не придушувати протиріччя, окрім необхідності вирішувати "суспільні справи", також призводить до необхідності створення у суспільстві особливих органів та посадових осіб. Зазначені суб'єкти, будучи рівновіддаленими від всіх груп суспільства, отримують право здійснювати від його імені публічний примус щодо окремих членів та груп суспільства. Одночасно публічний примус також може здійснюватися всім суспільством у цілому. Примус за умов публічної влади, таким чином, закликаний завжди служити інтересам суспільства, його збереженню та зміцненню. Якщо примус є, або перетворюється у спосіб реалізації особистих, у тому числі корисливих або групових інтересів, що не співпадають із інтересами суспільства у цілому, політична влада набуває непублічних ознак.

Як відношення, публічна влада характеризується не родинними зв'язками, не підпорядкуванням голові організації її членів, не залежностями виробничого характеру, а суспільними, соціальними відношеннями, що виникають на базі суспільних інтересів, пов'язаних із здійсненням публічної влади. Вольові відношення у даному випадку мають не частковий характер, як це буває, наприклад в акціонерному товаристві при розподілі дивідендів або в релігійній організації при здійсненні обрядів, а загальний, що має відношення до всього суспільства у цілому та його інтересам. Зазначені суспільні інтереси реалізуються у співробітництві та змаганні різних соціальних груп у суспільстві. Одночасно, існування поряд із загальними окремими чи груповими інтересів породжує відмінності, а відтак, і протиріччя, які не повинні розвиватися до рівня протилежності. Все це ускладнює відносини у суспільстві. Відносини за умов публічної влади набувають характеру союзу й змагальності одночасно, що відрізняють їх від відносин за

умов непублічної влади, де вони є спрямовані на розділення й придушення конкуренції.

Таким чином, за підсумками наукової дискусії, яка відбувається щодо поняття "публічна влада" [Див., напр.: 32; 236] можна виділити наступні ознаки будь-якої публічної влади:

- 1) вона є похідною від певної соціальної спільноти;
- 2) вона є виразником загальних інтересів соціальної спільноти й діє від її імені;
- 3) вона заснована на балансі різноманітних інтересів відповідної соціальної спільноти, який визнається нею справедливим, й носить у зв'язку із цим правовий характер;
- 4) вона визнається більшістю членів відповідної соціальної спільноти, й у зв'язку із цим є легітимною;
- 5) вона здійснюється, як безпосередньо соціальною спільнотою, так й спеціальними органами, що нею утворюються, і які є рівновіддаленими від особистих й групових інтересів у відповідній соціальній спільноті;
- 6) вона надає інтересу відповідної соціальної спільноти загальнообов'язковий характер;
- 7) вона поширюється в межах своїх завдань та функцій на всіх членів відповідної соціальної спільноти;
- 8) вона має право застосовувати за необхідності примус, з метою реалізації загальних інтересів;
- 9) вона діє в межах правових норм, і у зв'язку із цим є легальною;
- 10) вона підконтрольна відповідній соціальній спільноті, й у зв'язку із цим несе відповідальність за власні дії.

Володіючи загальними спільними ознаками, публічна влада не є єдиною, що є наслідком ієрархічності суспільства, наявністю різних територіально та політично виділених його частин. Кожне суспільство є одночасно як цілим, що усвідомлюються всіма його членами, так і сукупністю окремих соціальних суб'єктів, що також усвідомлюють себе як

цілісне утворення у складі всього суспільства. За умов публічної влади зазначені складові суспільства визнаються, що дозволяє формувати на їх рівні свій механізм здійснення публічної влади [241]. У зв'язку із цим, можна виділити кілька основних різновидів публічної влади, причому всередині їх також можуть бути певні градації, а їх сполучення залежить від конкретного суспільства. Серед них:

по-перше, державна влада, що представляє все організоване суспільство та володіє політичною самостійністю [256, С. 9]. При цьому державна влада, звичайно, може носити й непублічний характер за умов, що вона є формою представництва інтересів частини (як правило достатньо невеликої) суспільства й спрямована на забезпечення її домінування над всім суспільством. За таких умов теоретично точно, на нашу думку, варто вести розмову про публічну владу держави, що відмінна від непублічної державної влади. Проте, у зв'язку із визнанням принципу народовладдя більшістю країн світу, під категорією "державна влада" здебільше й розуміється публічна державна влада. Крім цього, в деяких випадках можна виділити кілька видів державної влади. Так, федеративні держави є об'єднанням кількох державних утворень, що призводить до формування федеральної державної влади та державної влади суб'єктів федерації. Іноді суб'єкти федерації також є федераціями, або федерація носитиме подвійний (територіальний та екстериторіальний) характер, що збільшує кількість державних влад в одній країні. Так, наприклад, у Королівстві Бельгія є три види державної влади – загальнофедеральна, державна влада регіонів та державна влада мовних спільнот, кожна з яких є цілком самостійною від інших у визначених сферах [257];

по-друге, регіональна влада, яка є проявом специфічної регіональної спільноти. Регіональна влада може існувати у формі регіонального (субрегіонального) самоврядування або різного роду автономій у складі унітарних держав – територіальних, національно-територіальних, екстериторіальних [25];

по-третє, муніципальна влада, що утворюється у територіальних одиницях де здійснюється самоврядування. Аналіз праць М. Баймуратова [9], О. Батанова [13] дозволяє дійти до висновку, що вона представляє відносно невелику в розрізі країни територіальну спільноту, що існує за поселенською або територіальною (міжпоселенською) ознакою, й якій довіряється вирішувати питання місцевого значення. Можна також зробити висновок, що якщо державна влада може функціонувати як у публічній, так й неpubлічній формі, то місцеве самоврядування за визначенням є владою публічною, що зокрема робить нелогічним поняття "публічна самоврядна влада", як іноді зустрічається в ряді досліджень [Див., напр.: 128];

по-четверте, публічна влада на рівні деяких громадських об'єднань, що представляють, з одного боку, колектив своїх членів, а з іншого наділені публічними (загальносуспільними) функціями. Так, в деяких країнах етнічні групи утворюють екстериторіальні автономії. Широко поширеним є делегування громадським об'єднанням (релігійним, професійним, соціальним) публічних функцій [6];

по-п'яте, влада міжнародного співтовариства, що представляє наднаціональні спільноти (у випадку Європейського Союзу – європейську), і може приймати рішення владного характеру щодо суверенних держав, що визначено у міжнародних договорах [33].

Між зазначеними різновидами публічної влади існує тісний зв'язок, як наслідок можливості перерозподіляти завдання та функції поміж собою, через процеси централізації, децентралізації та деволюції, у тому числі на основі принципу субсидіарності.

Виходячи з концепту "публічна влада", його неоднозначного розуміння, є також необхідним з'ясувати категорію "публічне управління", адже будь-яка влада реалізується передусім в процесі управління, хоча й не зводиться лише до нього. Управління – це застосування влади, прояв її в різних видах [209, С. 19]. Відтак, процес оптимізації територіальної основи

будь-якої форми публічної влади може здійснюватися лише через механізми публічного управління.

Як зазначає Н. Л. Гавкалова, "відмінність концепту публічного управління від інших управлінських концептів полягає в тому, що воно базується на "само": самодіагностиці проблеми, самовизначенні проблеми, самоформулюванні, самопропозиції вирішення проблеми, самовизначенні кращого варіанту політики, самовизначенні кошторису, самоприйнятті плану дій, самоконтролі, самооцінці, а відповідно передбачає включення архетипів демократії. Базове "само" передбачає посилення децентралізації й відповідну демократизацію управління на рівні регіону та місцевого самоврядування. Зокрема, принцип "само" на місцевому рівні інтерпретується як самофінансування, самооподаткування, самозабезпечення, самовирішення, самоконтроль [37, С. 17]".

Заслуговує на увагу також підхід трьохвимірного проектування публічного управління, запропонований Ю. Шаровим та І. Чикаренко в розрізі "врядування-адміністрування-менеджменту" [258, С. 299]. В цій системі врядування (governance) – процес колективного вироблення та реалізації стратегічних рішень на основі механізмів консенсусу формування й узгодження політики та координації дій ключових учасників. Адміністрування (administration) – чіткій розподіл повноважень і обов'язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування. Менеджмент (management) – сукупність процесів, що спираються на інституційну основу адміністрування і спрямовані на забезпечення виконання стратегічних рішень, прийнятих у системі врядування, за рахунок використання раціональних управлінських технологій, методів, засобів і форм управління.

Найбільш точно специфіку публічного управління у порівнянні з адміністративним управлінням передає О. О. Оболенський: "публічне управління – це управління, що здійснюється на основі волевиявлення

колективу людей та реалізується суб'єктами, визначеними колективом людей, для задоволення потреб і досягнення цілей колективу людей як об'єкту управління [161, С. 4]. Таким чином, суб'єктом і одночасно об'єктом публічного управління є колектив людей – громада (громада села, селища, міста), народ країни у цілому, міжнародна спільнота, а також суб'єкти громадянського суспільства – професійні, конфесійні, корпоративні та інші об'єднання. Органи публічного управління, що обрані шляхом прямих виборів та їх виконавчі структури, посадові та службові особи, обрані шляхом прямих виборів, посадові та службові особи, призначені обраними інституціями та їх виконавчими структурами виступають адміністративною ланкою системи публічного управління.

Як зазначає Н. Л. Гавкалова, об'єктом публічного управління є відносини з приводу упорядкування суспільних справ на державному, регіональному, місцевому рівнях управління на базі архетипів народовладдя. Предметом публічного управління є закономірності, принципи, методи, форми, тенденції, теорії та практики упорядкування та забезпечення вирішення суспільних проблем. Функції публічного управління: визначення, формулювання та ранжування суспільних проблем; формування адміністративних структур, що тяжіють до адаптивного щодо вирішення проблем типу; розробка нормативних документів та плану дій щодо вирішення суспільно значущих проблем; організація функціонування механізмів публічного управління; реалізація публічного контролю; оцінка ефективності та результативності публічного управління [37, С. 17].

Вважаємо, що концепт "публічне управління" є достатньо цілісним. У зв'язку із цим категорії "публічне врядування" (врядування за визначенням носить публічний характер) та "публічне урядування" (урядування збігається з адмініструванням), що іноді зустрічається в літературі [Див., напр.: 29; 222] лише ускладнює термінологію та розмиває феномен публічного управління.

На тлі зазначеного формується механізм публічного управління. У науці державного управління вже сформувалося певне уявлення про поняття "механізм державного управління", що укладається в два підходи.

За інституційним підходом "механізм державного управління – це сукупність відповідних державних органів, організованих у систему для виконання цілей (завдань) державного управління відповідно до їх правового статусу, та масив правових норм, що регламентують організаційні засади та процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення. Звідси складовими елементами зазначеного механізму виступають:

- 1) система органів виконавчої влади;
- 2) сукупність правових норм, що регламентують як організаційну структуру системи органів виконавчої влади, так і процеси її функціонування та розвитку [80, С. 35]".

За процесним підходом "механізми державного управління – це практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на будь-які суспільні відносини з метою досягнення поставлених цілей. Механізм державного управління виконує роль механізму суспільного самоуправління. Він може бути відображений наступною ланцюговою схемою: цілі – завдання – рішення – впливи – дії – результати. При цьому фактори, що впливають на процеси державного управління, можуть бути політичними, економічними, соціальними, культурними відповідно до основних сфер суспільної діяльності. Також відповідно до основних форм державно-управлінської діяльності вони можуть мати політичний, адміністративний і правовий характер. Найчастіше у державному управлінні застосовується комплексний механізм, який є системою політичних, адміністративних, економічних, соціальних, гуманітарних, організаційних та правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління [79, С. 7]".

Як зазначає Л. Л. Приходченко, механізм державного управління є багаторівневою єдиною системою, що розглядається як сукупність таких компонентів:

процес управління, що характеризує її в динаміці (розробка, прийняття і реалізація управлінських рішень, або здійснення всіх стадій управлінського циклу);

механізм управління (принципи, цілі, функції, методи);

сукупність елементів, які характеризують керуючу систему у відносній статистиці (кадри, інформація, структура, техніка, технологія);

механізм розвитку (самовдосконалення) системи управління [176, С. 110-111].

Механізм публічного управління, на наш погляд, є більш складним, певною мірою родовим поняттям щодо категорії "механізм державного управління". Елементи цього механізму постійно удосконалюються, виходячи з потреб часу, й можуть стосуватися суб'єктів та об'єктів публічного управління в напрямі розширення їх кола, набуття публічним управлінням характеристик солідарного суспільства; принципів – перехід від ієрархічних та адміністративних принципів до партисипативних, що передбачають побудову публічного управління на засадах представництва; цінностей – перехід до солідарних, особистісних цінностей; технологій – поява технологій контракту, погоджень, взаємодій, публічності тощо; моделей – еволюція відбувається від старого, традиційного управління (Old Public Management) до нового, доброго врядування (New Public Management, Good Governance).

Таким чином, концептуальна схема механізму публічного управління має включати всі зазначені елементи. Безпосередньо механізм має враховувати вплив чинників зовнішнього (глобалізаційний, національний, регіональний впливи) та внутрішнього (етапи становлення публічного управління) середовища та базуватися на принципах солідаризації суспільства. Солідарне суспільство передбачає побудову всієї публічної

політики (включно з державною) на принципі солідаризації, що передбачає реалізацію функцій народовладдя, демократизації, прозорості, представництва та рівності всіх перед законом, що забезпечується за допомогою політичних, адміністративних, економічних та соціально-психологічних методів.

В контексті нашого дослідження варто зупинитися ще на двох категоріях "технології публічного управління" та "інструменти публічного управління", адже процес оптимізації територіальних основ публічної влади передбачає також оптимальні технології та набір оптимальних інструментів.

К. Маннгейм у свій час зазначав, що управлінські технології "самі по собі не можуть бути ні хорошими, ні поганими" [139, С. 41], а проблема лише у тому, як буде використано управлінську технологію, чи буде вона орієнтована на соціально значимі або антигуманні цілі. Однак, на нашу думку, це є приниженням ролі управлінської технології, адже технологія є операційним вираженням мети. В процесі оптимізації територіальної основи публічної влади, зокрема, недосконалі інструменти та технології можуть дискредитувати суспільнозначущі цілі та завдання відповідної реформи, а іноді й перетворити публічну владу у непублічну форму.

Результат декомпозиції визначення сутності поняття "технологія управління" зумовлює доцільність її поділу на три групи. По-перше, технологію управління розглядають як технологію прийняття управлінських рішень, що передбачає аналіз управлінських проблем, порівняльну характеристику альтернатив їхнього розв'язання, обґрунтування вибору та визначення механізму реалізації управлінських дій. По-друге, технологію управління трактують, як процес поділу управління на окремі процедури й операції для подальшої регламентації виконання окремих завдань із метою ефективного досягнення встановлених цілей організації. По-третє, технологія управління – це послідовність виконання управлінських функцій (планування, організація, мотивація, контроль), методів і процесів управління

з метою оптимізації управлінського впливу для досягнення загальних та конкретних цілей організації.

За Енциклопедією державного управління, технологія державного управління є способом досягнення управлінських цілей, що полягає в поопераційному здійсненні діяльності. Залежно від специфіки державних органів і об'єктів управління виділяються різні види управлінських технологій, зокрема: технології діагностування, проектування і реформування відповідних підсистем; технології інформаційні, впроваджувальні і навчальні; технології розв'язання соціальних конфліктів; технології інноваційного розвитку управлінських підсистем, а також технології центрального, регіонального і місцевого рівня управління. Технологія як така, є системою жорстко скоординованих елементів: "цілі – процедури (правила) – засоби – операції (дії) – мотиви (стимули)". Головне в ній – узгодженість і послідовність елементів [148]. Таким чином, поняття "технологія управління" тісно пов'язане з алгоритмізацією процедур та операцій у рамках функцій управлінської системи.

Накладаючи концепт "публічного управління" на поняття "технологія" підходимо до висновку, що технологія є складовою процесу здійснення публічного управління й являє собою детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів, здійснені суб'єктом публічного управління для досягнення певної суспільнозначущої мети. Чітко прописані у технології процедури здійснення публічного управління регламентують порядок та послідовність дій суб'єктів управління, виключають використання неефективних прийомів тощо. Технологія публічного має базуватися на таких принципах, як мінімізація або повне усунення неузгодженості між діями різних органів публічної влади; єдність технологічного процесу при реалізації тієї чи іншої мети; отримання найкращого результату при найменшій складності робіт; оптимальне витрачання матеріальних, людських та фінансових ресурсів; рівномірність навантаження на органи та конкретні особи.

Нарешті, з'ясуємо категорію "інструменти публічного управління". Знаряддя або інструменти публічного управління – це специфічні способи, за допомогою яких публічна політика, як реакція на проблему, впроваджується у життя і тому їх слід розуміти як один з головних чинників вироблення та впровадження ефективних реформ територіальної організації публічної влади.

Загалом дослідники налічують близько 600 інструментів здійснення публічної влади. В існуючих дослідженнях вони класифікуються за шкалою високого-низького ступеня примусу, починаючи від низького (добровільність) до високого (силові методи) рівня примусу [див, напр.: 162; 23]. Так, найменшим примусовим інструментом здійснення публічної влади вважається переконання, що здійснюється шляхом інформування населення загалом, чи певної групи, про дії органів публічної влади, через спонукання, підказку, вироблення нормативів, агітацію й пропаганду. До середніх примусових інструментів належать фінансові гранти, спонукальні субсидії (кредити, позички), винагорода, страхування, інвестиції, підготовка фахівців. До відносно високих інструментів належать закони, обмеження, стандарти, програми, податки, реєстрація. До високих належать інформаційний тиск, банкрутство, адміністративні методи, звітність, інспектування, санкції, директивне планування, силові методи.

Зрозуміло, що публічне управління схиляється більшою мірою до перших двох груп інструментів. Однак, за умов якщо загальний суспільний інтерес входить у різкий конфлікт з корпоративними інтересами окремих груп, публічне управління не виключає відносно останніх, і використання інструментів останніх двох типів з метою реалізації загальної суспільнозначущої мети.

1.2 Концептуальні засади територіально-управлінської системи (державно-управлінський підхід)

З'ясувавши методологічно важливий феномен "публічності", наступним нашим дослідницьким кроком є осмислення категорії територіальності та її складових, як основи публічного управління.

Термін "основи" використовується в літературі з державного управління для визначення широкого кола явищ, як-то "основи конституційного ладу", "основи місцевого самоврядування", "основи державної та муніципальної служби" тощо. Однак, ми не знайшли чіткого визначення категорію "основа публічної влади". Тому, в якості робочого визначення будемо вважати, що основи публічної влади – це сукупність відносин, система зовнішніх та внутрішніх чинників, які виступають як необхідні умови існування й ефективного функціонування публічних інститутів та їх органів. Це ті об'єкти реальної дійсності, на які спираються у своїй діяльності владні інституції, ті ресурси, що вони мають у своєму розпорядженні.

Основи публічної влади є різноманітними за своєю природою та включають, зокрема соціальні, політичні, організаційні, кадрові, економічні, фінансові, правові основи. В переліку основ публічної влади ледве не визначальне місце, на нашу думку, належить територіальній основі, хоча зрозуміло, що публічна влада може існувати й на позатериторіальній основі, як у випадку екстериторіальних автономій [233], екстериторіальних федерацій [107], мережевих товариств [232]. Однак, позатериторіальні форми публічної влади, незважаючи на їх потенціал, поки що є виключенням, адже публічна влада сучасного суспільства являє собою таку колективність, яка достатньо жорстко "прив'язана" до певної території (територіальний чинник здебільше є вихідним при формуванні колективу людей). Публічна влада поширюється на підвладних суб'єктів не стільки за соціальною, а за територіальною ознакою. Цій владі мають підкорятися всі суб'єкти, які

перебувають у межах відповідної просторово-географічної одиниці. Територіальними межами також обумовлена й дія у просторі тих рішень, які приймають органи публічної влади.

Виходячи з аналізу В. Малиновського [135], за територіальну основу публічної влади ми вважаємо територіальний простір, в межах якого утворюється та функціонує публічна влада. Територіальна основа публічної влади включає низку ознак, які дають кількісну та якісну характеристику того географічного простору, на який поширюється той чи інший різновид публічної влади. До них належать географічні розміри і масштаби підвладної території, місце, де знаходяться інституції (органи) публічної влади, топографію, умови для певного виду економічної діяльності, наявність природних ресурсів, доступ до транспортних вузлів та комунікацій та ін. Ці аспекти мають суттєво значення для з'ясування потенційних і реальних можливостей певного різновиду публічної влади, визначення місця і ролі певних місцевостей серед аналогічних територіальних одиниць.

Територіальна основа публічної влади, є одним із важливих наукових понять у науці державного управління, охоплює також всі аспекти територіального поділу влади, форми її організації, регіональні відмінності у системах організації влади, розселення людей, взаємовідносини суспільства й природи. Територіальна структура публічної влади характеризує її просторову організацію і просторове поєднання (взаємна локалізація, співвідношення і взаємодія) територіальних центрів влади. Разом з тим, територіальну структуру публічної влади можна визначити як сукупність у певний спосіб взаєморозміщених і об'єднаних її територіальних елементів, що перебувають у складній взаємодії в процесі (і в результаті) розвитку і функціонування владної системи.

Враховуючи визначену нами у п. 1.1. неоднорідність публічної влади можна вважати, що територіальна основа публічної влади складається з територіальної основи державної влади, територіальної основи

муніципальної влади, територіальної основи регіональної влади, територіальної основи наднаціональних інститутів.

Під територіальною основою державної влади розуміється простір в межах якого існує народ, як першоджерело державної влади, утворені ним органи державної влади, що здійснюють юрисдикцію та який визнаний на міжнародному рівні як державна територія. Невипадково, що визначення держави у міжнародно-правових документах в обов'язковому порядку згадують про територію. Так, Конвенція Монтевідео 1933 р. про права та обов'язки держав визначає, що держава як суб'єкт міжнародного права повинна володіти наступними ознаками:

- постійним населенням;
- визначеною територією;
- урядом;
- спроможністю вступати у стосунки з іншими державами [169].

Як слушно зазначає М. Іжа, територія в її політико-правому сенсі – це найбільш очевидна форма діяльності держави як самоврядної системи. У ній найбільш яскраво проявляється така ознака системної організації, як цілісність. "Розгляд проблем території держави охоплює питання взаємозв'язку території і держави, території і політичної свідомості, територіальних режимів і територіального розмежування. До перших відносять, зокрема, територіальний суверенітет, територіальну юрисдикцію, особливі (спеціальні) правові режими. До других – недоторканість і цілісність території держави, встановлення кордонів континентального шельфу і морської економічної зони, територіальні суперечки [97, С. 714]".

Але територія – не просто особливого роду простір, для неї характерні не лише специфічні просторові критерії, а й інші характеристики. Серед них: 1) розміри, тобто загальна площа; 2) протяжність з півночі на південь, зі сходу на захід; 3) компактність, тобто сконцентрованість у єдине ціле; 4) географічне розташування на карті світу; 5) населення (чисельність і щільність населення, його розподіл по окремих частинах території); 6)

кліматичні умови; 7) особливості ландшафту (гори або низини, болота чи пустелі); 8) родючість та інші властивості ґрунту; 9) характер надр та ступінь їх розробки (наявність корисних копалин, їх доступність для розробки); 10) характер кордонів (юридично оформлені або фактично існуючі, природні чи довільні, надійно укріплені або беззахисні); 11) характер сусідніх територій (державні чи міжнародні, з миролюбним чи агресивним політичним режимом); 12) час існування [7, С. 9-10].

Як видно, низка перелічених вище параметрів не залежить від суто просторових характеристик. Не випадково одним із головних показників території, який дає змогу виділити окремі її види, був і залишається існуючий в ній механізм здійснення державної влади, адміністративний режим, тип управління тощо. Отже, розгляд території поза аналізом сукупності методів, структури, способів організації, упорядкованості здійснення державної влади є контпродуктивним, не вкладається в предмет науки державного управління і має сенс лише у природно-наукових дослідженнях.

На власній території держава здійснює територіальний суверенітет та юрисдикцію. Категорія "територіальний суверенітет" або "територіальне верховенство" означатиме, що влада держави є найвищою владою по відношенню до всіх юридичних та фізичних осіб, які знаходяться в межах її території. Ця влада здійснюється системою державних органів, які представляють законодавчу, виконавчу та судову гілки. Над державною владою немає і не може бути ніякої іншої влади, і, крім цього, на території однієї держави виключається самостійна діяльність органів публічної влади іншої держави і діє принцип невтручання у внутрішні справи держави [228]. Проте, процеси глобалізації сприяють поступовим змінам та згортанню суверенних повноважень держав – з одного боку, посилюються фактори, що об'єктивно зменшують суверенітет держав внаслідок визнання ряду проблем в якості таких, що виходять за межі національного суверенітету, з іншого – більшість держав усвідомлено та поступово обмежують свій суверенітет на користь наднаціональних інституцій [68].

Юрисдикція – це можливість судових або адміністративних органів здійснювати надані їм функції [122]. Юрисдикція держави, з одного боку, може здійснюватися поза межами державної території (зокрема, відносно громадянин країни, що перебувають за її межами – на території інших держав, у відкритому морі, Антарктиці тощо), а з іншого, за наявності територіального суверенітету держави її юрисдикція там може не здійснюватися (наприклад, на окупованих або самовизначених територіях як це відбувається на Східному Донбасі чи в АРК).

Державна територія України складається з різних природних, географічних, територіальних елементів, що відрізняються за своїми фізичними та правовими характеристиками. До структури державної території входить сухопутний простір в межах державних кордонів, акваторія (водяний простір) в межах державних кордонів [121], надр під сушею та акваторією в межах державних кордонів та повітряного простору над сушею та акваторією в межах державних кордонів [38]. До територій, на яких може здійснюватися територіальна юрисдикція, але на які не поширюється територіальний суверенітет належать прилегла зона [1], територія дипломатичних представництв [134], виключна морська економічна зона [256], континентальний шельф [122].

Виходячи з характеристик територіальної основи державної влади визначимо також особливості територіальної основи муніципальної влади. Як зазначалося у п. 1.1. муніципальна влада є самостійною формою публічної влади, а її джерелом є локальна (переважно поселенського рівня) територіальна спільнота. Відтак, місцеве самоврядування має володіти такою важливою природною якістю як общинність (згуртованість), яка має прояв у тому, що місцеве самоврядування має чітко виражену територіальність.

На основі аналізу існуючих досліджень [21; 127; 230; 249] під територіальною основою місцевого самоврядування будемо розуміти сукупність відносин, що виникають з приводу територіальної організації місцевого самоврядування. До зазначених відносин належать відносини з

приводу визначення території, в межах яких може існувати місцеве самоврядування, відносини щодо меж території, місцевого самоврядування, а також відносини щодо внутрішнього облаштування території, де здійснюється місцеве самоврядування. "Територіальна організація місцевого самоврядування включає в себе такі найважливіші аспекти з проблем самоврядного управління: просторову характеристику організації муніципального управління з погляду територіального поділу влади; сукупність систем і форм організації влади і їх взаємозв'язки; поєднання організаційно-управлінських форм досягнення оптимальної структури управління на певній території [91, С. 16].

Слід зазначити, що територіальна основа муніципальної влади є значно більш територіально вузьким явищем, у порівнянні з територіальною основою державної влади. Зокрема, муніципальна влада не може за визначенням існувати територіально, як єдина інституція в межах всієї території держави, адже це призведе до співпадіння категорій народ та місцева спільнота. Тому територіальна організація місцевого самоврядування носитиме локальний характер, вона не володіє, на відміну від державної влади територіальною суверенністю (верховенством), вона є більш простою з точки зору своєї структури (до складу територіальної основи місцевого самоврядування не належать, зокрема континентальний шельф, виключна морська економічна зона, дипломатичні представництва). З іншого боку, територіальна основа місцевого самоврядування може виступати підґрунтям до територіальної основи державної влади у внутрішньодержавному відношенні.

За аналогією з муніципальною владою вирішуються питання й територіальної основи регіональної влади, яка може існувати у вигляді різноманітних форм регіонального самоврядування.

Як можна з'ясувати з попереднього аналізу, територіальна організація будь-якої системи публічної влади, окрім зовнішньотериторіальних характеристик містить й внутрішньосистемні чинники. До останніх ми

відносимо територіальний поділ, територіальний устрій та територіальний процес.

Під територіальним поділом слід вважати систему територіальних складових частин (одиниць), на яку поділяється державне, муніципальне, регіональне або наддержавне утворення. Фактично він являє собою передумову територіального устрою, про що буде йти мова ділі. Система територіальних одиниць створюється з метою забезпечення дієвості публічної влади на всій території на яку поширюються її політичні, економічні, соціальні, інформаційні впливи. Поняття "територіальний поділ" розкривається через поняття "територіальна одиниця", під якою розуміється відокремлена частина території, що є просторовою основою для організації й діяльності відповідних органів публічної влади.

Інституційний підхід до розуміння територіальних одиниць застосовує Ю. Чернецький, який визначає її як "комплекс взаємозалежних інституцій та інших структурних елементів, кожний з яких робить певний внесок у загальну соціальну стабільність" [252, С. 141]. Наголос на системності територіальної одиниці робить також М. Пухтинський, який розуміє її як "побудову відповідних взаємин і системи органів публічної влади на певній адміністративній території, яка б була здатна надавати в межах соціальних стандартів повноцінні послуги населенню" [211, С. 35].

В контексті територіальної організації публічної влади С. Саханенко поділяє територіальний поділ на адміністративно-територіальний, муніципально-територіальний та політико-територіальний [225, С. 59].

При адміністративно-територіальній формі територіального поділу державною владою утворюється система одиниць, на які поділяється державна територія й у який діють територіальні органи та посадові особи державної влади. Основний критерій створення подібних територіальних одиниць – зручність державного управління, інтереси оборони, державного контролю та нагляду, зручність збору податків тощо. Звідси такі територіальні одиниці, як правило, намагаються зробити приблизно рівними

за площею та населенням. В більшості держав адміністративно-територіальний поділ є східчастим: дрібні одиниці, входять до більш значних, а ті, у свою чергу до великих. Отже, адміністративно-територіальна одиниця є частиною території держави, яка має юридично закріплені межі, назву, і де здійснюються функції державної влади як через органи виконавчої влади, органи суду та прокуратури, так і через делегування відповідних повноважень іншим суб'єктам публічної влади, що діють на відповідному рівні.

З іншого боку, при муніципально-територіальному поділі формується система територіальних одиниць, в яких створюється інститут місцевого самоврядування. Муніципально-територіальна одиниця є частиною території країни, яка має юридично закріплені межі, назву і де здійснюються функції місцевого самоврядування, в особі безпосередньо територіальних колективів, представницьких та виконавчих органів місцевого самоврядування, а також відповідних посадових осіб.

При політико-територіальному поділі враховується наявність соціально-територіальних суб'єктів, що набули політичної суб'єктності (національних груп, держав, що існували раніше або їх частин тощо). Так, об'єднання (приєднання) держав часто призводило до того, що колишні держави перетворювалися в територіальні одиниці нової держави і територіальний поділ такої держави ставав або цілком політико-територіальним (федеративні та автономні держави), або з його елементами (автономії у складі унітарної країни). З іншого боку перетворення унітарного територіального устрою на федеративний або автономний, виділення автономії у складі унітарної країни також призводило до виникнення політико-територіальних одиниць різного роду. У свою чергу, великі політико-територіальні одиниці, як правило, володіють власним адміністративно-територіальним поділом, або суттєво впливають на його утворення.

Неабияке методологічне значення має питання щодо співвідношення поміж різними видами територіального поділу та територіальних одиниць, адже вони створюються та розвиваються фактично в межах одного територіального простору. Розглянемо це питання на прикладі найбільш поширених видів територіальних одиниць – адміністративно-територіальних та муніципально-територіальних.

Як показує аналіз закордонного досвіду, можливо декілька варіантів співвідношення адміністративно-територіального та муніципально-територіального поділу. Найбільш радикальний варіант – їх абсолютне відокремлення. Цей підхід пов'язаний з розглядом адміністративно-територіальних одиниць як державних утворень, а муніципально-територіальних одиниць як суб'єктів місцевого самоврядування, що виключає їх ототожнення. Внаслідок цього, муніципально-територіальні одиниці, як правило, створюються у межах поселень або окремих територій, де об'єдналися декілька поселень, але їх об'єднання поміж собою, ліквідація, розділення не означатиме автоматичної зміни адміністративно-територіального поділу. При вказаних змінах змінюється територіальна та організаційна система місцевого самоврядування, а не адміністративно-територіальний поділ та система органів державної влади.

При другому підході існує певне відокремлення адміністративно-територіальних та муніципально-територіальних одиниць. Відповідно до цього, адміністративно-територіальними одиницями визнаються більш-менш великі території (області, райони, округи тощо), де здійснюється лише державна влада в особі її місцевих органів. Муніципально-територіальними утвореннями визнаються дещо менші території (села, селища, міста, округи, волості, громади, гміни тощо) де здійснюється лише місцеве самоврядування. У випадку створення населенням муніципального утворення, що виходить за межі існуючого адміністративно-територіального поділу, останній обов'язково змінюється органами державної влади, а при співпадінні муніципальних одиниць з адміністративно-територіальними одиницями

органам місцевого самоврядування можуть бути, навіть, делеговані деякі функції виконавчих органів державної влади.

Третій варіант полягає у ототожненні адміністративно-територіальних одиниць та муніципально-територіальних одиниць. При такому підході місцеве самоврядування може здійснюватися виключно в межах адміністративно-територіальних одиниць, що встановлені державною владою, а створення нової муніципальної одиниці можливо лише після санкціонування з боку держави [223].

Враховуючи розмаїття територіальних одиниць, одним з чинників їх класифікації є принцип, що покладений в основу їх виділення. В даному випадку дослідники визначають одиниці утворені за територіальним, поселенським та змішаним принципом. Так, при територіальному принципі територіальна одиниця охоплює досить велику територію, у складі яких є велика кількість окремих поселень. На територіальному принципі здебільше заснований адміністративно-територіальний поділ. При поселенському принципі територіальна одиниця охоплює територію одного поселення, що у більшості випадків фактично наближає її до муніципально-територіальних одиниць. При цьому не виключено, як правило щодо великих міст, що адміністративно-територіальна одиниця також утворюється за поселенським принципом. При змішаному принципі у складі одного достатньо великого поселення виокремлюються інші населені пункти, що фактично перетворює перший в поселенську оболонку певної території [225, С. 74].

Серед науковців, що досліджують проблеми класифікації територіальних одиниць, домінує генетичний підхід. Генетична класифікація включає два основні класи територіальних утворень: природні та штучні. М. Дністрянський до природних одиниць зараховує "адміністративні одиниці, що склались на основі населених пунктів" [82, С. 127]. Інші науковці також вважають природними територіальними одиницями "населені пункти, де люди природним шляхом групуються для спільного життя". Штучними територіальними утвореннями у свою чергу вважають "вторинні

територіальні одиниці, утворені в результаті адміністративного поділу території держави" [18, С. 13-14].

Мабуть найбільш простим способом класифікації є систематизація територіальних утворень за рівнями. Зрозуміло, що кількість рівнів залежить від особливостей географічного становища, історичного розвитку, площі, кількості населення тієї чи іншої держави, але загалом можна виділяти макрорівень (найбільш великі територіальні одиниці), мезорівень (одиниці проміжного рівня), мінірівень (локальні територіальні одиниці). В деяких випадках можна говорити й про мікро- (наприклад мікрорайон) й навіть нанорівень (квартал, вулиця) територіального поділу [4, С. 296; 242, С. 396-397].

Ієрархічність територіальних одиниць, яка впливає з наведеної класифікації, дозволяє припускати системний характер фактично будь-якої територіальної одиниці та територіального поділу загалом. На цій обставині, зокрема наголошує В. Борденюк, який стверджує, що "адміністративно-територіальна одиниця вищого рівня – це не проста сума адміністративно-територіальних ланок нижчого рівня. Село, селище, місто районного значення, які утворюють район, – вважає В. Борденюк, – а райони і міста обласного значення, що відповідно утворюють область, знаходяться не в суто механічному зв'язку, а являють собою цілісні якісно нові територіальні утворення, які характеризуються специфічними завданнями у соціально-економічному та культурному розвитку відповідних територій [22, С. 27].

Територіальні одиниці з позицій державно-управлінського підходу можна класифікувати також за рівнем їх автономності в реалізації процесу управління або дієздатності. О. Г. Кучабський виділяє у цьому зв'язку територіальні одиниці чотирьох класів: недієздатні, обмежено дієздатні, дієздатні та умовно самодостатні [126, С. 144]. Недієздатність субсистеми зумовлює необхідність її управління виключно ззовні директивним шляхом і повністю виключає можливість її наділення жодними ознаками управлінської автономії. Обмежена дієздатність територіальних одиниць, як правило,

передбачає централізоване наділення їх органів управління лише виконавським рівнем автономії. Оскільки територіальна субсистема, яка відповідає такій адміністративно-територіальній одиниці є слаборозвинутою і не здатною системно впливати на прийняття та реалізацію управлінських рішень, контроль за діяльністю її органів влади повністю лягає на вищі управлінські ланки. Дієздатні утворення ґрунтуються на достатньому рівні самоорганізації територіальних субсистем та їх спроможністю до самоврядування. Орган управління дієздатної адміністративно-територіальної одиниці зазвичай є органом територіального самоврядування, який наділений значно вищим рівнем самостійності по відношенню до інших управлінських органів. Нарешті, самодостатні територіальні утворення змагаються за набуття політичної автономії, що робить їх зв'язок з управлінням центрального рівня значною мірою умовним та координаційним. Самодостатність територіальної одиниці кореспондує з високим рівнем самоорганізації територіальної субсистеми та спроможністю самотужки вирішувати майже весь комплекс місцевих колективних інтересів [150, С. 169].

Сукупність територіальних одиниць формують територіальну структуру. М. Федчишин та В. Фрончко стверджують про наявність у такої сукупності системних властивостей. Під територіальною системою ці автори розуміють "інтеграцію однотипних за своїм змістом утворень в структурно впорядковану цілісну єдність, відносно самостійну, стійку, автономно функціонуючу і взаємозв'язану із зовнішнім середовищем для досягнення певних цілей" [245, С. 40].

Як ми зазначали раніше, другим елементом територіальної основи публічної влади, окрім територіального поділу є територіальний устрій. А. Доценко вважає, що "територіальний поділ та устрій є головними формами територіальної організації держави" [83, С. 25]. Відтак, в контексті нашого дослідження є необхідність з'ясувати поняття "територіальний

устрій", тим більше, що у науковій літературі з цього питання немає одностайної думки.

Територіальний устрій часто розуміють як систему поділу держави на територіальні одиниці [19, С. 33; 24; 82, С. 125; 112, С. 126; 129, С. 242; 244, С. 21]. С. Пирожков та А. Павлюк пропонують розглядати систему територіального устрою держави як "каркасну" (або "скелетну") частину системи організації держави і суспільства взагалі та системи державного управління зокрема [168, С. 6]. Як "сукупність територіальних утворень" окреслюють адміністративно-територіальний устрій М. Федчишин та В. Фрончко [245, С. 40]. Але у зазначеному розумінні категорія "територіальний устрій" фактично співпадає з категорією "територіальний поділ". Вважаємо, що таке розуміння є методологічно неправильним, оскільки управлінська складова в територіальному устрої є первинною по відношенню до територіальної.

У зв'язку із зазначеним, С. Саханенко розуміє територіальний устрій, в першу чергу, як "взаємовідносини між державою та її територіальними одиницями, а також останніх між собою" [223, С. 47]. У цьому контексті слушним є твердження В. Гнилорібова, що "територіальний устрій – це не просто проблема розподілу території держави на певні частини. Насамперед – це проблема влади та її організації, як у центрі, так і в територіальних утвореннях" [69, С. 37].

Сутнісну різницю між територіальним поділом та устроєм вдало підмітив М. Дністрянський, який зазначає, що "поняття "устрій"... – ширше, включає власне "поділ", але із зазначенням системи територіальних органів влади" [82, С. 124]. Схожу точку зору займає також А. Доценко, який визначає територіальний устрій не лише як "поділ території країни на певні частини, а й ефективне управління ними, взаємодію між центральними й місцевими органами влади" [83, С. 4]. На думку О. Г. Кучабського, територіальний устрій належить розуміти як ієрархічну систему територіального розподілу владних повноважень [125, С. 237].

Отже, в основу поняття "територіальний устрій" закладений спосіб розподілу влади, що набуває своє втілення через такі явища як централізація, деконцентрація, децентралізація, механізм розподілу влади, що проявляється через наділення повноваженнями, делегування повноважень (деволюція), субсидіарність та через форми взаємовідносин між владними інституціями – субординація, координація, реординація. Не вдаючись в "дебри" наукових дискусій, визначимо загальні уявлення щодо зазначених категорій.

Як не дивно, в Енциклопедії державного управління не дано поняття централізація, тому скористаємося іншими джерелами. "Централізація, – визначено в Юридичній енциклопедії, – представляє собою зосередження керівництва, управління, організації певних суспільних, політичних процесів в одних руках, нагромадження будь-чого в єдиному центрі; концентрація більшості функцій соціального та державного управління, відповідних прав та повноважень у центральних владних структурах (органах, установах тощо). Централізація характеризується переважно вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями в прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення, інструкції та ін.) є обов'язковими для нижчих рівнів. При централізації побудова системи управління і організація її функціонування ґрунтуються на безперервному, постійно діючому та достатньо стійкому зв'язку підпорядкованості (субординації) кожної ланки управлінської системи єдиному центральному органу управління [70, С. 350].

Нескладно помітити, що в основі принципу централізації знаходиться положення, за яким виконання адміністративних завдань повністю доручається державним службам, крім того, всі адміністративні рішення, що стосуються громадян, ухвалюються виключно державними органами, які посідають точно визначене місце в державній ієрархії і прямо залежать від уряду. Тобто, "коли мова йде про централізацію, то мається на увазі, що тільки держава здійснює всі функції адміністративного характеру, а органи місцевого самоврядування, навіть коли вони існують, не ухвалюють

самостійних рішень [75, С. 3]". Інакше кажучи, централізація зумовлюється єдністю системи державної влади, яка, в свою чергу, визначається наявністю повноважень, що знаходяться у віданні уряду та центральних органів виконавчої влади. Різновидом централізації є деконцентрація, яка пом'якшує недоліки жорсткої централізації, не змінюючи її суті. Деконцентрація – один із способів адміністративної організації, яка здійснюється в централізованій державі шляхом створення кількох органів державної виконавчої влади та передання повноважень відповідним особам у територіальних одиницях [146].

Таким чином, централізований територіальний устрій характеризується моністичністю влади та виключенням з системи публічної влади інших її різновидів окрім державної.

Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з відання державної влади до муніципальної або регіональної влади, а також до відання інститутів громадянського суспільства [17, С, 118]. Така децентралізація влади сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних спільнот, соціальних груп та громадськості, в цілому, на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучити місцеві спільноти та громадськість до здійснення публічних функцій урядування, з метою оптимального задоволення різносторонніх потреб людини та народу загалом.

У сучасних дослідженнях з державного управління [Див., напр.: 147] децентралізацію визначено як такий спосіб організації публічної влади в державі, за якого територіальні одиниці або інші територіальні утворення мають право самостійно вирішувати питання місцевого значення і реалізувати власні завдання у межах, встановлених законодавством та під відповідальність уповноважених органів і посадових осіб, а втручання у їх діяльність може відбуватись винятково з метою нагляду за законністю, в передбачених законом випадках і відповідних формах.

Отож, особливістю децентралізованого територіального устрою є визнання плюралістичності організації публічної влади, новий підхід до розподілу і реалізації владних функцій, що передбачає відхід від ієрархічної системи управління й організації влади, високий рівень самостійності низки суб'єктів з одночасним обмеженням сфери нагляду та контролю за їх діяльністю. За децентралізованої моделі організації влади один вид публічної влади не може втручатися в діяльність іншого виду публічної влади, не може здійснювати щодо нього управлінської діяльності та видавати накази чи розпорядження. Межі самоврядування органів, що виконують завдання на засадах децентралізації публічної адміністрації, визначаються заходами нагляду. При цьому нагляд і контроль застосовують винятково у випадках та у спосіб, передбачені законом.

Відносноцентралізований територіальний устрій припускає сполучення вертикалі державної влади в межах певних функцій з достатньо великими повноваженнями інститутів місцевого та регіонального самоврядування.

Територіальний устрій, як зазначалося, також набуває свій прояв через форми взаємовідносин між владними інституціями. Для централізованого територіального устрою цілком характерними є субординаційні відносини. Субординація є різновидом владних та управлінських взаємовідносин, в яких вплив здійснюється одним органом публічної влади (керуючим суб'єктом) щодо іншого органу публічної влади (керованого об'єкта), і в яких кінцевий результат перебування органів у таких взаємовідносинах досягається діяльністю однієї із сторін відносин [78, С. 407]. До основних ознак субординаційних відносин можна віднести: нерівноправний характер взаємовідносин (залежність); ієрархічний характер взаємовідносин (централізація); підпорядкування (підлеглість) однієї сторони взаємовідносин іншій; прямий владний вплив однієї сторони взаємовідносин щодо іншої; виключення конкуренції у взаємовідносинах.

Децентралізованому територіальному устрою притаманні здебільшого координаційні відносини. Координація є різновидом владних та управлінських взаємовідносин, в яких органи публічної влади виступають як рівноправні сторони, і в яких кінцевий результат перебування органів у таких взаємовідносинах досягається через узгодження. Її ознаками є рівноправний характер взаємовідносин (незалежність); горизонтальний характер взаємовідносин; непідпорядкування (непідлеглість) однієї сторони взаємовідносин іншій; непрямий вплив сторін одна на одну; конкуренція у взаємовідносинах; організаційна відокремленість однієї сторони від іншої; самостійність суб'єктів взаємодії в межах власних повноважень; взаємна зацікавленість у відносинах [98].

Відносно централізований територіальний устрій характеризується використанням реординаційних зв'язків, як різновид владних та управлінських взаємовідносин, в яких утворюється взаємна організаційна залежність між органами публічної влади. Ознаками реординації є взаємозалежність та зворотній зв'язок, що має прояв, зокрема у делегуванні повноважень [77].

Загальні моделі територіального устрою знаходять своє втілення в формі територіального устрою. У науці частіше, під формою територіального устрою, розуміється унітарний або федеративний тип територіальної організації державної влади [Див., напр.: 66; 106; 235]. Проте, ми більшою мірою схилиємося до думки С. Є. Саханенка, що більш корисним є класифікація територіального устрою на простий та складний [225, С. 96].

До категорії простих належать держави, в складі яких відсутні територіальні утворення, які володіють політико-адміністративною самостійністю [149]. Складними, вважаються держави, у складі яких є хоча б одне політико-адміністративне територіальне утворення. У категорію сучасних складних держав в даному сенсі потрапляють федеративні держави [73], регіоналізовані ("обласні") держави [234], унітарні держави з автономіями [153].

Третім складовим елементом територіальної основи публічної влади є територіальний процес [253]. В контексті проблеми оптимізації територіальної основи публічної влади територіальний процес відіграє ледве не ключове значення, адже саме в його межах відбуваються відповідні зміни.

За визначенням С. Є. Саханенка під територіальним процесом розуміється сукупність механізмів та процедур вирішення питань територіальної організації влади. Територіальний процес включає до себе: 1) порядок вирішення питань територіального поділу; 2) порядок вирішення питань територіального устрою; 3) порядок вирішення питань цілісності державної території та кордонів [225, С. 125].

Основними механізмами змін територіального поділу є утворення, перетворення, ліквідація територіальних одиниць різних видів та типів [90]. В якості інструментів зазначених механізмів можна визначити об'єднання, виділення, розділення тощо.

Утворення територіальних одиниць – процес створення територіальних одиниць, що супроводжується набуттям обов'язкових для територіальної одиниці ознак – адміністративних меж, органів публічної влади, назви, адміністративного центру тощо. Утворення територіальних одиниць може відбуватися шляхом :

об'єднання (укрупнення) двох або більше територіальних одиниць у єдину територіальну одиницю;

розділення (розукрупнення) територіальних одиниць на дві або більше територіальних одиниці;

виділення однієї територіальної одиниці з іншої;

виділення територій з двох або більше територіальних одиниць, з метою їх наступного об'єднання у єдину територіальну одиницю.

Ліквідація територіальних одиниць – це процес припинення існування територіальних одиниць у системі територіального поділу. Процес ліквідації є протилежним процедурі утворення нових територіальних одиниць; його суть – в втраті територіальною одиницею констатуючих ознак – території,

органів влади тощо. Ліквідація територіальних одиниць може бути пов'язана:

- з об'єднанням двох або більше територіальних одиниць в одну територіальну одиницю;

- розділенням територіальної одиниці на дві або більше нових територіальних одиниць;

- приєднанням до територіальної одиниці нових територій, з наступним створенням на базі територіальної одиниці та приєднаних територій нової територіальної одиниці;

- зі входженням однієї територіальної одиниці до складу іншої.

Для муніципально-територіальних одиниць їх ліквідація може бути також пов'язана з втратою мешканців або з втратою спроможності до самостійного розвитку.

Перетворення територіальних одиниць – процес суттєвої зміни форми або статусу існуючих територіальних одиниць без їх скасування. Перетворення територіальних одиниць може здійснюватися шляхом:

- зміни меж поміж суміжними територіальними одиницями;

- виділення з територіальної одиниці нової територіальної одиниці без ліквідації першої;

- перетворення внутрішньотериторіальної організації територіальної одиниці;

- входження територіальної одиниці до складу іншої територіальної одиниці у формі внутрішньотериторіального утворення;

- перенос адміністративного центру територіальної одиниці;

- зміна назви територіальної одиниці;

- зміна адміністративного статусу територіальної одиниці.

Складовими територіального процесу, що кореспондується з видами публічної влади є адміністративно-територіальний процес [67], та муніципально-територіальний процес [224], що характеризуються специфікою використання інструментів вирішення питань територіальної

організації. Зокрема, для муніципально-територіального процесу вкрай важливим є з'ясування точки зору місцевого населення шляхом різноманітних політичних засобів. Адміністративно-територіальний процес, навпаки, може відбуватися через суто адміністративні заходи з метою реалізації інтересів держави на території, що призводить до певного нехтування інтересів місцевих.

Територіальний процес, пов'язаний зі зміною територіального устрою також відбувається через відповідні механізми. Так, становлення децентралізованого територіального устрою відбувається здебільше через механізм розмежування [11] або наділення повноваженнями інших публічних інститутів з повною передачею відповідних матеріально-фінансових та інших ресурсів, а також відповідальності за результати власної діяльності. Розвиток централізованого територіального устрою припускає механізм концентрації владних повноважень завдяки обмеженням владних прав інших інститутів.

Специфічною формою децентралізації публічних функцій, що відповідає відносно централізованому територіальному устрою, є деволюція – наділення тимчасовими повноваженнями конкретних суб'єктів щодо прийняття рішень із чітко визначених питань у справах, що належать до компетенції уповноважуючого органу [212]. При децентралізації влади делегування повноважень є конкретизованою системою виконання повноважень та відповідно реалізації публічних функцій на чітко окреслений термін і з вказівкою на конкретного виконавця відповідного завдання. Варто зазначити, що делегування означає передачу лише повноважень щодо реалізації певної функції, а також відповідних ресурсів, однак відповідальність за виконання повноважень у повному обсязі несе суб'єкт делегування. Делегування повноважень сприяє посиленню відповідальності, самостійності, а також може застосовуватись як тимчасовий захід з експериментальною метою – перед децентралізацією певної функції на необмежений термін.

Одним з ключових принципів визначення сучасної форми територіального устрою є субсидіарність. У загальному вигляді принцип субсидіарності розуміється як взаємне доповнення і взаємна змінюваність різних рівнів влади на наддержавному, державному і місцевому (локальному) рівнях у здійсненні владних функцій [152, С. 43]. На погляд І. Д. Софінської "загальна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що органи публічної влади повинні виконувати лише ті види діяльності, які не можуть ефективно здійснюватися іншими інституціями, тобто принцип субсидіарності полягає у чіткому визначенні необхідного обсягу допомоги або підтримки, потрібної для виконання завдань чи зобов'язань: "не забагато" і "не замало" [231].

Таким чином, принцип субсидіарності має на меті забезпечити чіткий розподіл повноважень між інститутами публічної влади. Держава має брати на себе лише ті повноваження, які вона спроможна ефективно виконати та в межах яких держава реалізує загальнонаціональний інтерес. У свою чергу, до відання регіонального врядування мають бути віднесені лише ті питання, що віддзеркалюють регіональний інтерес та які можуть бути ефективно виконані на регіональному рівні. Решта функцій має передаватися до інституту місцевого самоврядування. Субсидіарність не передбачає передачу повноважень виключно на регіональний та місцевий рівень. У деяких випадках це означатиме навпаки – передачу повноважень на загальнонаціональний рівень (іноді, навіть, на міждержавний), а в залежності від рівня розвитку громадянського суспільства – і до громадських інституцій.

На тлі зазначеного можна перейти до визначення поняття оптимізація територіальних основ публічної влади, адже термінологічна невизначеність щодо цієї категорії може стати перешкодою дослідження процесу становлення раціональної, ефективної та стабільної територіально-управлінської системи. Спробуємо послідовно проаналізувати поняття "оптимізація", у тому числі з'ясувавши його зміст з суміжними поняттями реформування, модернізація, осучаснення, трансформація, перетворення, упорядкування, удосконалення, оновлення, зміни.

Відповідно до Великого тлумачного словника сучасної української мови оптимізація – 1) це надання чому-небудь оптимальних, найбільш сприятливих властивостей, співвідношень; 2) процес визначення екстремуму (глобального максимуму або мінімуму – К. Г.) функцій за заданих обмежень.

Оптимальність – стан системи, за яким неможливо покращити положення одного елементу, не погіршуючи положення інших.

Оптимальний – який найбільше відповідає певним умовам, вимогам; найкращий із можливих, найбільш відповідний даному завданню, даним умовам.

Оптимізувати – вибирати найкращий (оптимальний) варіант із можливих; робити оптимальним.

Оптимум – сукупність найсприятливіших умов для чого-небудь [28, С. 851].

Акцентуючи увагу на значенні оптимізації, необхідно не забувати про системні властивості державного управління. Будь-яка система може бути оптимізована, тобто доведена до певного позитивного рівня свого функціонування. Отже, під оптимізацією слід розуміти не стільки досягнення найвищого рівня розвитку системи, як досягнення максимально допустимого значення ефективності, за умови стійкого і якісного режиму роботи системи. За таких умов оптимізацію необхідно характеризувати, як сукупність напрямків і засобів досягнення оптимального рівня ефективності функціонування системи державного управління.

Вибір найкращого варіанту здійснюється з урахуванням критерію оптимальності, на основі якого проводиться порівняльна оцінка можливих рішень (альтернатив). Сутність критерію оптимальності об'єктивно обумовлена багатьма факторами: характером суспільного устрою, економічними законами, масштабами вирішення цілей, на досягнення яких спрямовані дії тощо.

В умовах нестабільності системи доцільно застосовувати зазначений критерій для запобігання виникненню в майбутньому протиріч, кризових

явищ, зумовлених невідповідністю теоретичних програм практичним реаліям життя. Об'єктивна необхідність порівнювати варіанти за кількома непомітними критеріями є основною причиною ускладнень, які потрібно подолати, перш ніж сформулювати критерій оптимальності. Його вибір – головне питання порівняльної характеристики альтернатив. При цьому основним методологічним принципом є системний підхід до оцінки можливих рішень.

Управлінська діяльність значною мірою складається з актів вибору, і ця обставина залишатиметься незмінною і надалі. Орган або посадова особа постійно має здійснювати вибір, який без критерію оптимальності позбавлений сенсу. Оптимізація, яка реалізується в сталій системі також не повинна уникати реальних суперечностей, а долати їх, адже суб'єкт управління є професійним лише за умов стратегічного мислення, що дозволяє попереджати виникнення кризових явищ у майбутньому. Тому, як зазначає В. Малиновський "оптимізація в сучасному розумінні може бути визначена як процес прийняття рішення; як засіб удосконалення структури, компоненту, частини системи; як зміна діяльності, через зняття або встановлення певних обмежень; як пошук узгодженості між підсистемами, їх взаємодія та взаємовплив [137]".

Задача оптимізації сформульована, якщо задані: критерії оптимальності (управлінські, політичні, економічні тощо); технологічні вимоги щодо процесу (послідовність операцій та дій); параметри, що варіюються (наприклад, фінансові, часові), зміна яких дозволяє впливати на ефективність процесу; модель процесу; обмеження, пов'язані з політичними, соціальними, культурними, географічними тощо умовами.

Отже, під оптимізацією територіальної основи публічної влади ми розуміємо специфічний напрямок державної (або ще ширше – публічної) політики, який має своєю метою підвищення ефективності існуючої або формування нової, яка відповідає внутрішнім суспільним потребам та зовнішнім викликам інституціоналізованої номенклатури та ієрархії

територіальних одиниць, а також системи взаємовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням останніми своїх формальних та неформальних функцій в системі державного управління. Оптимальна модель територіальної основи публічної влади є таким способом організації публічного простору, який заснований на раціональному, компромісному, ефективному та гармонійному сполученні державних, регіональних, місцевих інтересів. Механізми оптимізації територіальної основи публічної влади 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 територіальної основи публічної влади є об'єднання, виділення, розділення територіальних одиниць, розмежування, перерозподіл, делегування владних повноважень.

Однак, якщо йде питання про створення ефективної територіальної основи публічної влади, то досягти цього неможливо, застосовуючи окремо лише оптимізаційні заходи. Адже цей процес в нашому розумінні є складовою частиною реформування системи державного управління, його в жодному разі не потрібно відкидати, або реалізовувати поодинокі, без погодження із стратегічними завданнями реформування. Державно-управлінська реформа – це цілісний процес, цілеспрямована діяльність, результатом якої мають стати якісні зміни в системі публічної влади з урахуванням змін в об'єктах управління [120, С. 45].

Реформування часто ототожнюють із оптимізацією. Як наслідок, терміни реформування та оптимізація вживаються в державно-управлінській сфері як синоніми. На наш погляд, це породжує помилкове уявлення про процеси змін, що здійснюються і заплановані в системі публічної влади. Наголошуємо, що поняття реформування системи територіальної організації влади та оптимізація системи територіальної організації співвідносяться як ціле і частина, де оптимізація є складовою частиною реформи.

Раніше нами було проанонсовано з'ясування співвідношення поняття оптимізація з категоріями модернізація, осучаснення, трансформація, вдосконалення, упорядкування. Сучасне розуміння категорії модернізація представляє собою комплексний процес реформування, оновлення існуючих та створення нових політичних, економічних, суспільних, правових інституцій. Р. Войтович вважає, що модернізація являє один собою один із варіантів суспільного розвитку, що приводить до вдосконалення та накопичення позитивних кількісних і якісних змін у розвитку певного явища (економічних, соціальних, демографічних, культурних та ін.). та передбачає підтягування тієї чи іншої системи чи процесу до найвищих стандартів розвитку [34, С. 16]. Складовою частиною модернізації є осучаснення, оскільки воно передбачає наявність певного еталону сучасності, зіставлення з яким породжує прагнення досягти або зрівнятися з вищим рівнем.

Відтак оптимізація територіальної основи публічної влади є наслідком процесів модернізації суспільства, приведення форми та змісту територіальних чинників публічної влади у відповідність до сучасних вимог та стандартів.

Якщо модернізація передбачає адаптовану до сучасних вимог зміну територіальної основи публічної влади з набуттям ним нової позитивної якості, то трансформація являє собою перетворення внутрішньої сутності територіальної основи публічної влади та переведення її з одного стану функціонування в інший. Перетворення може як призводити до оптимізації системи територіальної організації влади, так й збільшити розбалансованість цієї системи, поглиблюючи існуючі тут протиріччя. Зрозуміло, що оптимізація передбачає не просто перетворення, а удосконалення територіальної основи публічної влади, тобто зміну в бік поліпшення.

Оптимізація територіальної основи публічної влади, що є частиною реформаційних та модернізаційних процесів у суспільстві передбачає певну системність дій. Відтак ключовою ознакою оптимізації є системність, що набуває свого втілення через упорядкування. Упорядковувати територіальну

основу публічної влади – це приводити її до ладу, здійснювати перетворення системно, у певному порядку та алгоритмі з врахуванням певних детермінант – політичних, юридичних, соціальних, організаційних тощо [93].

Розвиток територіальних основ публічної влади є достатньо динамічним процесом. Як слушно зауважує А. Доценко територіальний устрій країни є внутрішньою територіальною організацією держави, яка "із зміною умов певним чином змінюється у часі і просторі" [83, С. 4]. Загалом науковці сходяться на думці, що територіальна основа публічної влади "потребує періодичних змін відповідно до трансформації політичного, соціального та економічного стану суспільства" [4, С. 294].

Таким чином, оптимізація територіальної основи публічної влади є управлінським процесом, що передбачає виокремлення категорії "управління процесом оптимізації". Враховуючи, що оптимізація це завжди певні зміни, то, на наш погляд, при визначенні даної категорії є доцільним скористатися методологічним багажем теорії управління змінами. Управління змінами, на думку науковців – послідовність функцій планування, організування, мотивування, контролювання в процесі змін [41, С. 14]. Процес управління змінами складається з двох вимірів: перший стосується запровадження змін запланованих, контрольованих та які проводяться у систематичний спосіб, другий вимір управління змінами включає реакцію на нововведення та подолання супротиву змінам [15].

Отже, управління оптимізацією територіальної основи публічної влади – це цілеспрямована діяльність органів публічної влади щодо процесу змін територіальної та адміністративної систем, у процесі якої з'ясовуються цілі, обмеження та ресурси, здійснюється ініціювання змін, їх планування, впровадження, формування управлінської команди, забезпечення підтримки змін, формування мотивувальних чинників, а також контролювання та подолання супротиву змінам.

1.3 Європейські стандарти публічної влади у державно-управлінському дискурсі

Аналіз наукових публікацій з державного управління свідчить, що однією з найбільш поширених категорій є "європейські стандарти" в контексті того чи іншого державно-управлінського процесу або явища [Див., напр.: 8; 16; 26; 116; 151; 258; 261]. Проте, розгляд відповідної літератури також свідчить, що дослідники здебільше аналізували стандарти функціонування тих чи інших публічних інститутів. У той самий час, досліджень, які б були присвячені європейським стандартам щодо змін територіальних основ публічної влади майже не існує. Є також різноманітні уявлення щодо суті поняття "європейські стандарти".

Відповідно до визначення, що наведено у Оксфордському тлумачному словнику англійської мови [220], стандарт (standard) – це ознаки певного явища, що встановлені компетентним органом, звичаєм або за загальною згодою як модель чи приклад. Зазначається, що слово стандарт (standard) утворює синонімічний ряд із словом критерій (criterion), яке застосовується щодо будь-яких ознак (характеристик), що можуть використовуватись для перевірки якості певного об'єкта, незалежно від того, чи сформульовані такі характеристики як правило або принцип, чи ні.

Таким чином, стандарт є певним зразком (еталоном, моделлю), що приймається за вихідний для порівняння з ним інших подібних об'єктів чи явищ.

У вітчизняному науковому дискурсі стандартом також вважаються певні норми, правила, які прийняті на основі суспільного договору, або документ у якому містяться зазначені норми. У вітчизняному законодавстві зазначено, що стандарт – це документ, розроблений на основі консенсусу і затверджений визнаним органом, у якому встановлюються правила загального і багаторазового використання, загальні принципи або характеристики, які стосуються різних видів діяльності та її результатів, і

котрий спрямований на досягнення оптимального ступеня упорядкування в певній галузі [195].

На нашу думку, стандарти у сфері державного управління можна визначити як систему норм, принципів, звичаїв, а також моделей та зразків, що встановлюють обов'язковий (мінімальний) рівень вимог до управлінського процесу. У будь-якому випадку стандарт та стандартизація є частиною процесу сучасного управління та входить до предметного поля науки державного управління.

Якщо мова йде про європейські стандарти врядування, то деякі з авторів вважають, що поняття європейського стандарту стосується насамперед адміністративного простору, тобто це – дотримання основних нормативно-правових документів, які встановлюють соціально-політичний образ держави, фіксують вихідні принципи її функціонування й розвитку. Інші вважають, що європейські стандарти публічного управління – це сукупність норм, принципів і правил організації діяльності державних та бізнесових структур.

Привертає на увагу визначення авторів колективної монографії "Європейські стандарти врядування на регіональному рівні". "Під європейськими стандартами регіональної політики та врядування, – зазначається в роботі, – варто розуміти політико-правові документи, що встановлюють комплекс норм, правил, вимог до системи врядування на регіональному рівні, спрямованості регіональної політики держави, в яких з метою добровільного багаторазового застосування встановлюються певні характеристики врядування на регіональному рівні, правила формування регіональної політики та принципи її запровадження. Також, під європейськими стандартами може розумітися певна зразкова, еталонна для тієї чи іншої країни національна модель регіонального врядування та регіональної політики, що приймається за вихідну для співставлення з іншими [16]".

Існує також дещо інша позиція, коли дослідники окремо виділяють європейські принципи управління та визначають їх, у свою чергу, за сукупністю стандартів. Так, на погляд Ю. Шарова та І. Чикаренко європейські стандарти публічного управління є "комплекс принципів і норм формування й упровадження політик, вимог до системи управління, які в сукупності створюють засади добровільного й повторного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови й реалізації сучасної публічної влади, орієнтованої на людину [258]".

Як видно, "калейдоскоп" тлумачень поняття "європейські стандарти" не вміщується в межі формалізованого документа, обов'язкового до виконання, і на загальносистемному рівні це поняття сприймається достатньо широко.

На жаль, визначень європейських стандартів територіальної основи публічної влади ми не зустріли, хоча є достатньо багато досліджень щодо європейського досвіду проведення-територіальних реформ [Див. : напр.: 12; 20; 31; 35; 72; 130; 141; 143; 164; 165; 175; 206; 218; 234; 251; 264], європейських юридичних норм щодо територіальної організації влади [Див. : напр.: 8; 26; 100; 104; 116; 119; 133; 174; 208; 217; 261; 266] та реформ децентралізації в країнах Європи [Див. : напр.: 10; 27; 81; 88; 95; 102; 103; 105; 109; 115; 131; 132; 142; 160; 172; 227; 240; 246; 248; 255]. На нашу думку, стандартизація в досліджуваній сфері адекватна за ступенем доцільної формалізації рівню принципів, як рекомендованих правил діяльності і основних вимог до неї, з огляду на певне бачення територіальної основи публічної влади й сучасну парадигму врядування на територіальному рівні.

Для розуміння поняття європейських стандартів територіальної основи публічної влади, на нашу думку, необхідно також взяти до уваги поняття європейського простору, адже протягом останніх десятиріч поняття "територія" в усе більшому ступені заміщується поняттям "простір". Характерно, при цьому, використання таких понять, як "європейський простір", або "простір колишнього СРСР", "простір політичних подій", "правовий простір", "управлінський простір" тощо.

Ще на рубежі XIX-XX ст.ст. Георг Зіммель ввів поняття "соціологія простору" [94]. Простір, про який говориться у Г. Зіммеля, – це, насамперед, простір тіл, здатність людей сприймати інших й самих себе. Важливо, що взаємодіючі особи можуть простір населяти й затребувати. Не географічний розмір у квадратних кілометрах утворює якусь державу, а ті психічні сили, що утримують разом її громадян. Не форми просторової близькості або дистанції створюють особливі явища сусідства або сторонності. Синтез частини простору є специфічно-психологічною функцією, яка модифікується виключно індивідуально, але поєднується з безпосередністю простору. Відбувається наповнення простору, тому простір може бути заповненим або незаповненим. Якщо між людьми немає взаємодії, то простір між ними перетворюється в ніщо. Як зазначає Г. Зіммель, у місті спочатку не було міської громади, але були різні громади. Саме їхнє просторове зіткнення привело до того, що утворився загальний простір міста. У цьому просторі й виник функціональний поділ загального простору між окремими цехами, що мають визначені місця. При цьому, місто з цехами – це лише частина простору. Кожне місце в просторі унікально, тому що воно є інакшим, ніж інші місця, і саме ця однорідність унікального й унікальність однорідного тільки й складає простір.

Отже, якщо територія Європейського Союзу жорстко фіксована державними кордонами її членів, то європейський політичний простір знаходиться в русі та виступає як динамічна характеристика буття цієї міжнародної інституції. Європейський простір у такий спосіб визначається не тільки територією ЄС, але й всією сукупністю подій, що розгортаються в Європі, державами, в яких наявні економічні, політичні та культурні інтереси ЄС, а також транснаціональними корпораціями, міжнародними та регіональними організаціями та іншими суб'єктами, які будують свої відносини із ЄС. До державного простору ЄС (рис. 1.1.) входить:

по-перше, ендемічне поле, тобто простір держав, що стояли у витоків ЄС та увійшли до нього на першому етапі його існування (т.зв. "стара Європа");

по-друге, прикордонне поле, як такий простір, що перебуває нещодавно у складі ЄС (т.зв. "нова Європа" – країни колишнього соціалістичного табору);

по-третє, перехресне поле, як простір держав, які намагаються вступити до складу ЄС та входять до інших європейських організацій;

по-четверте, поле інтересів – простір держав, які, хоча й не прагнуть увійти до складу ЄС, але входять до інших європейських організацій та тісно співпрацюють з ЄС.

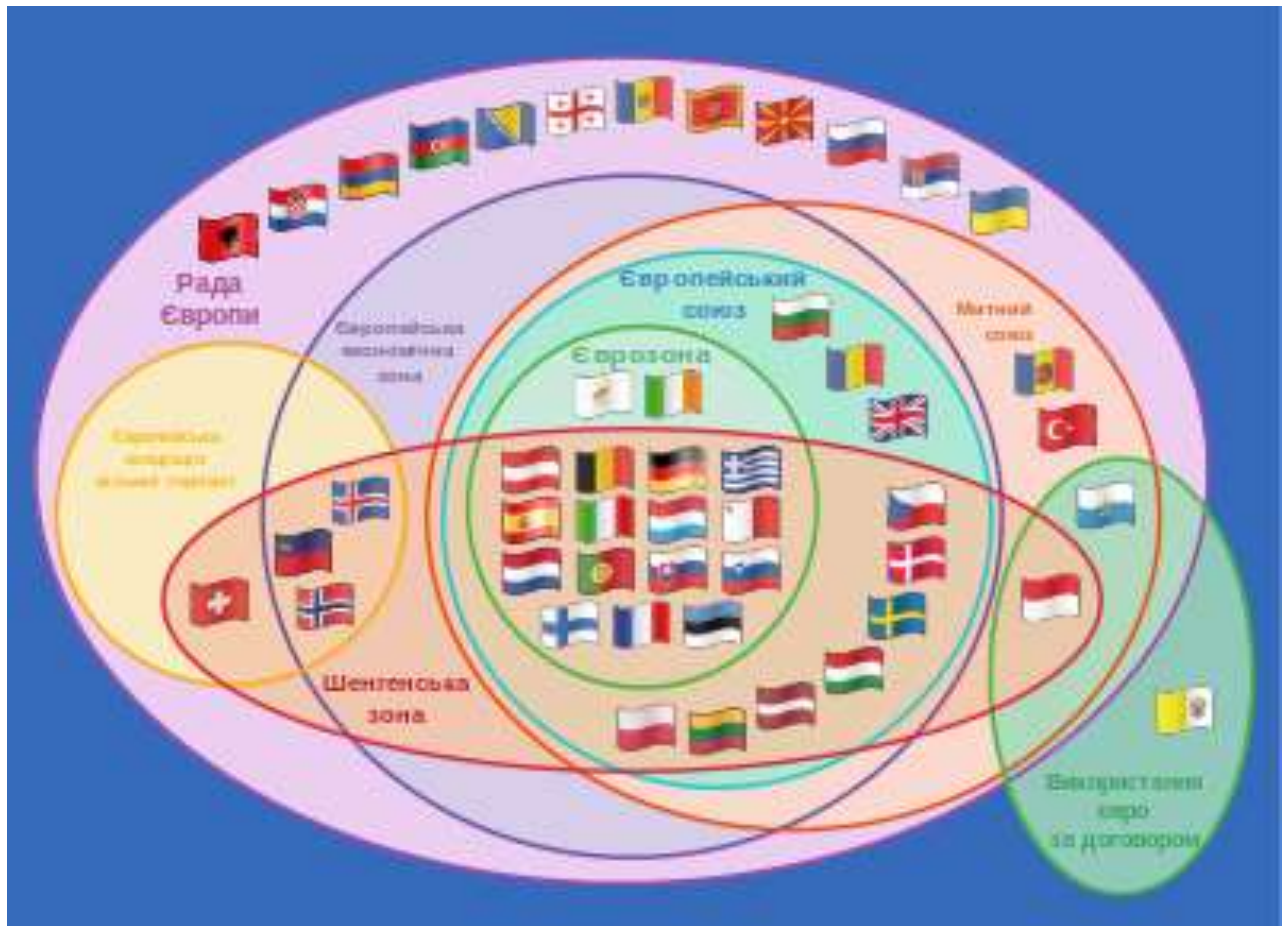


Рис. 1.1. Європейський простір [272]

Отже, у широкому сенсі слова, під європейськими стандартами територіальної основи публічної влади ми розуміємо політико-правові

документи, що прийняті міжнародними організаціями європейського рівня та які встановлюють комплекс норм, правил, вимог, в яких з метою добровільного багаторазового застосування встановлюються певні принципи територіального поділу, територіального устрою та територіального процесу, а також щодо питань вирішення цілісності державної території. У зв'язку із тим, що існує тісний зв'язок між нормами, що прийняті європейськими організаціями із правопорядками їх держав-членів, з яких вони рецепіюють відповідні принципи, можна також говорити й про вузьке тлумачення європейських стандартів. У вузькому сенсі слова, під європейськими стандартами територіальної основи публічної влади може розумітися модель конкретної європейської країни, у якій повною мірою втілені європейські норми та принципи відносно тієї чи іншої складової територіальної основи публічної влади, що визнана Україною як зразкова, еталонна й сприймається за вихідну для співставлення з вітчизняним досвідом.

У зв'язку із цим методологічно важливо для подальшого розгляду окреслити джерела європейських стандартів територіальної основи публічної влади. Відповідно до визначеної нами структури європейського простору віднесемо до них наступне.

По-перше, це документи Ради Європи, як міжнародної організації, що об'єднала 47 держав-членів в європейському просторі.

Основними документами РЄ є багатосторонні договори. Стаття 15 Статуту РЄ визначає укладення договорів як основний захід, що вживається для досягнення мети організації, якою, як зазначено у ст. 1-а, є досягнення більшого єднання між її членами для збереження та втілення в життя ідеалів і принципів, що є їхнім спільним надбанням, а також сприяння їхньому економічному та соціальному прогресу. Договори РЄ укладаються з економічних, соціальних, культурних, наукових, правових, адміністративних питань з метою всебічної підтримки та забезпечення прав і основоположних свобод людини. Договори РЄ зібрано в Серію європейських договорів, яка станом на сьогодні містить у собі 218 документів [219], що мають форми

конвенцій, протоколів до них, угод, хартій та кодексу. Вони встановлюють широкий спектр норм для значного поля діяльності РЄ, у тому числі з питань територіальної організації влади. До останніх можна віднести, зокрема: Європейську Хартію місцевого самоврядування [87].

Інші норми РЄ створюються внаслідок ухвалення Комітетом міністрів і Парламентською асамблеєю – статутними органами РЄ. До них належать рішення/резолуцій або рекомендації [Див., напр.: 275], які у своїй більшості не носять обов’язкового характеру, не породжують чітких прав та обов’язків суб’єктів, але водночас продукують настанови, яких члени РЄ мають дотримуватися. При цьому, виконання таких настанов забезпечується певним контрольним механізмом, який забезпечує їх обов’язкове опрацювання державою в частині їх імплементації. Такі норми РЄ взаємодіють з обов’язковими нормами, виконуючи завдання, що їх із тих або інших причин не можуть виконати договірні норми. Тож, вони мають велику морально-політичну силу і є інструментом забезпечення виконання договірних норм [221, С. 315].

В інституційному механізмі РЄ досить велике значення відіграє Конгрес місцевих та регіональних влад, що складається з двох палат: Палати місцевих влад та Палати регіонів. Конгрес представляє понад 200 тисяч європейських муніципалітетів і регіонів, і є місцем для обговорення загальних проблем, обміну досвідом і розвитку взаємодії. Конгрес заохочує ефективну організацію місцевих та регіональних влад в усіх державах-членах РЄ, досліджує стан місцевої і регіональної демократії, представляє інтереси місцевих та регіональних влад при виробленні європейської політики, заохочує прикордонне співробітництво з метою встановлення та підтримання миру, толерантності і довгострокового розвитку, а також створення Єврорегіонів. Крім того, Конгрес здійснює наглядові місії при проведенні муніципальних та регіональних виборів за запитом держав-членів РЄ.

Конгрес виносить рекомендації з питань свого ведення і представляє їх до Комітету міністрів і (або) в Парламентську Асамблею. Конгрес також

приймає резолюції, доводить їх до відома місцевих та регіональних органів влади в Європі та здійснює контроль за їх виконанням за допомогою моніторингу [Див., напр.: 194]. У рамках своєї компетенції Конгрес представляє звіти з моніторингу. Мова йде про вивчення стану місцевої та регіональної демократії в країнах – членах РЄ, і такі звіти готуються окремо по кожній державі. Діяльність з моніторингу є важливою передумовою для конструктивного політичного діалогу з органами влади держав-членів Ради Європи стосовно муніципальної та регіональної демократії, і, крім того, дозволяє Конгресу виробити ефективні юридичні інструменти для взаємодії з виконавчими, законодавчими (представницькими) органами публічної влади, ЗМІ в різних державах. Законодавство багатьох країн зазнало змін внаслідок звітів Конгресу. В наш час держави зобов'язані письмово повідомити Конгрес про прийняті ними заходи щодо зміни внутрішнього законодавства, що, безумовно, сприяє підвищенню ролі Конгресу.

Для молодих демократій, до яких належить Україна, неабияке значення з питань створення національного законодавства на європейських принципах відіграє Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія), як дорадчий орган РЄ. Комісія є форумом, в ході якого країни можуть обмінюватися інформацією, вчитися один у одного, обговорювати ідеї і проекти, пов'язані з конституційними питаннями. Венеціанська комісія є загальновизнаним європейським та світовим консультативним юридичним органом. Особливого значення мають висновки Комісії з питань, які стосуються відповідності європейським стандартам проектів законодавчих актів або законів. Відповідно до Статті 2 Статуту до складу Венеціанської комісії входять незалежні експерти, які отримали міжнародне визнання завдяки своєму досвіду роботи в демократичних інститутах або через свій внесок у зміцнення права та розвиток суспільних наук. Члени комісії діють в індивідуальній якості та не отримують від будь-кого жодних інструкцій. Зокрема, у жовтні 2014 р. Венеціанська комісія здійснила оцінку

законопроекту щодо внесення змін до Конституції України в частині децентралізації влади.

По-друге, документи, що створені в межах інституційного механізму ЄС. Основні методи побудови правової системи ЄС: метод уніфікації і метод гармонізації. Метод уніфікації припускає видання спільнотою нормативного акту прямої дії, який замінює акти внутрішньодержавного права, раніше регулюючих певну сферу суспільних відносин. Іншими словами метод уніфікації передбачає створення єдиного правового режиму у відповідній галузі. Другим методом, визначаючим правотворчу діяльність інститутів ЄС, є метод гармонізації. Гармонізація також має своєю метою встановлення єдиних правових норм, регулюючих певні відносини на всій території ЄС. На відміну від уніфікації, гармонізація більш гнучкий метод. Суть гармонізації полягає у встановленні ЄС правил, спрямованих на зближення положень законодавчих актів держав-членів в певній області. Останні потім приводять свою нормативну базу у відповідність, догармонізують її документом, що закріплює наявні в ньому правила в національних законах, інших правових актах, самостійно визначаючи спосіб і форми включення в національну правову систему гармонізованих норм.

До числа основних документів ЄС, які містять вимоги щодо адміністративної сфери варто віднести регламенти, директиви та рішення. Регламент є нормативно-правовим актом загального характеру, що у всіх своїх елементах обов'язковий для всіх суб'єктів права ЄС і є актом прямої дії. Він підлягає застосуванню владою та судовими установами всіх держав-членів незалежно від того, виступала дана держава за їх прийняття чи ні. Директиви, з іншого боку, вказують лише цілі і результати, які повинні бути досягнуті застосуванням цього акту, однак національній владі надається право самій визначати, в якій формі або за допомогою яких процедур і механізмів ці цілі можуть бути досягнуті. Рішеннями є акти індивідуального, а не загального характеру і вони обов'язкові для своїх адресатів у всіх своїх складових частинах [140]. До актів ЄС також додаються угоди

Європейського Союзу з третіми країнами, які можуть, як у випадку Угоди України та ЄС про асоціацію, містити певні вимоги у адміністративній сфері.

Крім формалізованих джерел права ЄС, що містять імперативні норми та приписи, певний вплив на розвиток права ЄС роблять і інші акти, які видаються дорадчими інститутами та органами ЄС [71]. Серед останніх дуже важливе місце займає Комітет регіонів, як консультативний орган Ради ЄС і Комісії, що розробляє висновки з усіх питань, що зачіпає інтереси регіонів. Комітет складається з 317 членів – представників регіональних і місцевих органів, повністю незалежних у виконанні своїх обов'язків. Зокрема, у жовтні 2014 р. Україна та Комітет регіонів ЄС створили робочу групу з децентралізації.

По-третє, стандарти, що розробляються міжнародними неурядовими організаціями. До останніх, зокрема, належить Асамблея європейських регіонів – об'єднання близько 300 регіонів з усієї Європи, включаючи країни СНД, яка тісно співпрацює з Радою Європи та інституціями Європейського союзу, і підтримує постійні зв'язки з іншими міжрегіональними асоціаціями. Головна її мета визначається як "політичний голос регіонів Європи". Серед завдань Асамблеї європейських регіонів, які, зокрема, визначені в Декларації щодо регіоналізму в Європі [273] є сприяння регіоналізації в Європі та підтримка принципів субсидіарності та комплементаризму між місцевим, регіональним і національним рівнями, а також наднаціональним (загальноєвропейським).

Разом із тим, термін "європейські стандарти" у контексті запропонованої теми оптимізації територіальної основи публічної влади для більш детального вивчення можна розглядати не тільки на рівні Ради Європи або інших європейських інституцій, але і на рівні територіальних систем та процесів окремих європейських держав. Досвід останніх є вкрай цікавим під кутом зору його впливу на еволюцію європейських стандартів територіальної основи публічної влади та практики їх втілення у національному законодавстві та управлінському процесі. Саме тому до джерел європейських

стандартів ми віднесемо досвід таких країн як Данія (щодо питань територіального поділу), Італії та Сполученого королівства (щодо питань територіального устрою), Латвії (щодо питань територіального процесу).

Висновки до розділу

1. Публічна влада є формою владарювання, що притаманна демократичному суспільстві. У своєму змістовному сенсі вона 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, що надає їй правовий характер. Публічна влада визнається більшістю членів відповідної соціальної спільноти й у зв'язку із цим є легітимною та здійснюється, як безпосередньо соціальною спільнотою, так і спеціальними органами, що нею утворюються і які є рівновіддаленими від особистих й групових інтересів у відповідній соціальній спільноті. Публічна влада діє в межах правових норм, й у зв'язку із цим є легальною та надає інтересу відповідної соціальної спільноти загальнообов'язковий характер. За певних умов публічна влада має право застосовувати, за необхідності, примус, з метою реалізації загальних інтересів.

2. Публічна влада є складним структурним явищем та складається з державної влади, яка втілює інтерес народу у цілому, регіональної влади, яка є похідною від регіональних спільнот, муніципальної влади (місцевого самоврядування), яке є еманацією територіального колективу локального рівня.

3. 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 архетипів народовладдя. Предметом публічного управління є закономірності, принципи, методи,

форми, тенденції, теорії та практики упорядкування та забезпечення вирішення суспільних проблем.

4. Територіальною основою публічної влади є територіальний простір в межах якого утворюється, та функціонує той чи інший вид публічної влади. Територіальна основа публічної влади включає низку ознак, які дають кількісну та якісну характеристику того географічного простору, на який поширюється публічна влада. До складових елементів публічної влади належить територіальний поділ, територіальний устрій та територіальний процес.

5. Під європейськими стандартами територіальної основи публічної влади розуміються політико-правові документи, що прийняті міжнародними організаціями європейського рівня та які встановлюють комплекс норм, правил, вимог, в яких, з метою добровільного багаторазового застосування встановлюються певні принципи територіального поділу, територіального устрою та територіального процесу, а також щодо питань вирішення цілісності державної території. У вузькому сенсі слова, під європейськими стандартами територіальної основи публічної влади може розумітися також модель конкретної європейської країни, у 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.

6. Під оптимізацією територіальної основи публічної влади розуміється специфічний напрямок публічної політики, який має своєю метою підвищення ефективності існуючої або формування нової, яка відповідає внутрішнім суспільним потребам та зовнішнім викликам інституціоналізованої номенклатури та ієрархії територіальних одиниць, а також системи взаємовідносин, що виникають у зв'язку із здійсненням останніми своїх формальних та неформальних функцій в системі державного управління. Оптимальна модель територіальної основи публічної влади є таким способом організації публічного простору, який заснований на

раціональному, компромісному, ефективному та гармонійному сполученні державних, регіональних, місцевих інтересів.

7. Механізми оптимізації територіальної основи публічної влади є сукупність 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 територіальної основи публічної влади є об'єднання, виділення, розділення територіальних одиниць, розмежування, перерозподіл, делегування владних повноважень.

Теоретико-методологічні питання дослідження територіальної основи здійснення публічної влади висвітлені також в інших роботах автора [43; 44; 52; 53].

РОЗДІЛ 2

ЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ДО ОПТИМІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ

На розвиток мети та завдань дослідження розділ присвячений питанням досвіду проведення реформ територіальної основи публічної влади в країнах Європи, основним тенденціям розвитку територіальної основи публічної влади європейських країн. Досліджуються питання впливу наднаціональних інституцій (ЄС) на розвиток системи територіального поділу, а також засади політики "нового регіоналізму". Чималу увагу приділено стандартам проведення територіальних реформ в умовах впровадження концепту "демократичного врядування".

2.1 Стандартизація територіального поділу країн Європи як спосіб оптимізації територіально-управлінської системи

За останні кілька десятиріч в країнах Європи час від часу відбувалися загальні або часткові територіальні реформи, зокрема, у Сполученому королівстві у середині 70-х та з кінця 2000-х рр. [163], Франції [218], Данії [239], а також у більшості країн, що увійшли до складу ЄС у період четвертої та п'ятої хвилі його розширення, зокрема у Польщі [165], Латвії [143], Литві [206], Болгарії [173], Чехії та Словаччини [130] та ін. [Див, напр.: 164; 264]. Виходячи із досвіду територіальних перетворень в країнах ЄС можна стверджувати, що механізмом, який забезпечує успішну реалізацію завдань, що стоять перед відповідними реформами було наближення національних систем територіального поділу до вимог статистичної системи NUTS. Тому доречно проаналізувати й окремі аспекти та особливості запровадження NUTS у деяких державах ЄС.

Система NUTS (фр.: Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques, англ.: The Nomenclature of Territorial Units for Statistics) є уніфікованою

статистичною номенклатурою територіальних одиниць ЄС. Запровадження NUTS було здійснено у 1988 р., з метою формування єдиних критеріїв збирання статистичної інформації в державах з різними моделями територіального устрою. Рішенням Європарламенту у 2003 р. встановлено класифікацію рівнів територіальних одиниць NUTS [278].

Пріоритетною метою структурної політики ЄС є підтримка розвитку відсталих регіонів. Наприклад, підставою для отримання регіоном NUTS-2 допомоги з джерел ЄС є відставання в економічному розвитку. Завдяки цьому через систему NUTS реалізуються засади регіональної економічної політики ЄС. Особливо яскраво ця обставина проявилася під час євроінтеграційного процесу у Центрально-Східній Європі. Однією з вимог для країн-кандидатів було створення регіональних територіальних одиниць, які б відповідали критеріям NUTS.

Основою для формування системи NUTS зазвичай є одиниці територіального поділу. Внаслідок цього характерною особливістю системи NUTS є її ієрархічність та динамічність. Для кожного рівня NUTS встановлено орієнтовний кількісний критерій щодо чисельності населення (табл. 2.1). Разом з тим, не рекомендується надавати однакові повноваження регіонам, які не належать до одного ієрархічного рівня NUTS.

Таблиця 2.1

Рівні NUTS [278]

Рівень	Мінімум	Максимум
NUTS-1	3 млн.	7 млн.
NUTS-2	800 тис.	3 млн.
NUTS-3	150 тис.	800 тис.

Окрім критерію чисельності населення, в основу виділення одиниць NUTS покладені ще два: по-перше, вони повинні співпадати з існуючим територіальним поділом та, по-друге, одиниці NUTS мають укладатися в

загальну географічну класифікацію, а не в часткову за окремими видами об'єктів чи діяльності.

Хоча для формування системи NUTS переважно виступають одиниці територіального поділу, однак, з метою забезпечення співмірності статистичних одиниць, у державах з суттєвими відмінностями у системах територіальної організації влади допускається виділення таких статистичних одиниць, які не мають відповідника в системі територіального поділу. Таким чином, в окремих випадках спостерігається невідповідність між обома територіальними системами. Взагалі впровадження NUTS не передбачає уніфікації територіальних структур країн-членів ЄС, а лише забезпечує ефективну модель здійснення статистичного обліку. Внаслідок цього одиниці NUTS нерідко є штучними утвореннями, сформованими шляхом поєднання суміжних територіальних одиниць одного ієрархічного рівня [124]. У зв'язку з цим, європейська статистична система не віддзеркалює всіх сфер суспільно-політичного та соціально-економічного життя країн-членів, а трактується виключно як поділ економічного характеру.

За вимогами ЄС статистичні одиниці NUTS-1 мають налічувати від 3 до 7 млн. жителів. Цей рівень представляють переважно суб'єкти федерації, автономні утворення або регіони великих європейських країн. Водночас, існує гнучкий підхід до рекомендованого кількісного критерію, зокрема щодо деяких заморських територіальних одиниць критерій чисельності населення не дотримується. У випадках невеликих держав NUTS-1 може також повністю збігатися з відповідною державою. Загалом в ЄС утворено 97 регіонів NUTS-1, які мають середнє населення 5 млн. осіб (мінімальна чисельність 27 тис., максимальна 18 млн.) та середню площу 44 тис. кв. км. (мінімальна 161 кв. км., максимальна 302 тис. кв. км.) (див. Додаток Е).

Для NUTS-2 рекомендована чисельність населення становить від 800 тис. до 3 млн. осіб. Рівень NUTS-2 вважається "найпридатнішим простором" для втілення регіональної політики ЄС. Саме цей рівень вимагає якомога більш повної відповідності з територіальним поділом, оскільки від цього

залежить надання фінансування і дотацій з фондів ЄС. В деяких випадках регіони NUTS-1 та NUTS-2 є тотожними, хоча здебільше до NUTS-2 належать територіальні одиниці верхнього територіального рівня. Аналіз статистичних матеріалів (див. Додаток Є) свідчить, що загалом в ЄС утворено 271 регіонів NUTS-2, які мають середнє населення 1,8 млн. осіб (мінімальна чисельність 27 тис., максимальна 11 млн.) та середню площу 16 тис. кв. км. (мінімальна 13 кв. км., максимальна 153 тис. кв. км.).

Для рівня NUTS-3 ЄС пропонує критерій чисельності населення від 150 до 800 тис. осіб. До зазначених одиниць належать проміжні ланки територіального поділу та великі муніципалітети. Аналіз статистичних матеріалів (див. Додаток Ж) свідчить, що загалом в ЄС утворено 1 303 регіонів NUTS-3, які мають середнє населення 450 тис. осіб (мінімальна чисельність 10 тис., максимальна 5,2 млн.) та середню площу 3,3 тис. кв. км. (мінімальна 13 кв. км., максимальна 98 тис. кв. км.).

До 2003 р. у системі європейської статистики також виділялися рівні NUTS-4 та NUTS-5. Проте, у подальшому вони були визначені як об'єкти національної, а не загальносоюзної регіональної політики та виключені з постійних спостережень. На основі NUTS-4 та NUTS-5 були сформовані об'єкти статистики LAU-1 та LAU-2 (local administrative unit) постійне спостереження за якими покладається в межах принципу субсидіарності на національні статистичні органи (див. Додаток З). Якщо до вищих статистичних рівнів застосовується критерій чисельності населення, то для LAU-1 та LAU-2 головним критерієм є субсидіарність, тобто наближеність влади та суспільних послуг до населення.

Як зазначалося, новітні територіальні реформи в країнах ЄС здійснюються з метою наближення територіальної мережі до показників NUTS. Найбільш показовими у цьому відношенні є реформа у Данії 2002-2007 рр. та Латвії 2006-2009 рр.

Напередодні територіальної реформи в Данії її територіальний поділ характеризувався наступними показниками (табл. 2.2, рис. 2.1.)

Територіальний поділ Данії напередодні реформи 2002-2007 рр. [270]

Регіон	Площа, кв. км.	Населення, чол.	Щільність, чол. на кв. км.	Адміністративний центр	Кількість муніципалітетів
Copenhagen Municipality	91.3	501,158	5,489.1	Copenhagen	1
Frederiksberg Municipality	8.7	91,855	10,560.5	Frederiksberg	1
Copenhagen County	526	618,529	1,175.9	Glostrup	18
Frederiksborg County	1,347	378,686	281.1	Hillerød	19
Roskilde County	891	241,523	271	Roskilde	11
West Zealand County	2,984	307,207	103	Sorø	23
Storstrøm County	3,398	262,781	77.3	Nykøbing	24
Funen County	3,485	478,347	137.2	Odense	32
South Jutland County	3,939	252,433	64.1	Aabenraa	23
Ribe County	3,132	224,261	71.6	Ribe	13
Vejle County	2,997	360,921	120.4	Vejle	16
Ringkjøbing County	4,854	275,065	56.7	Ringkøbing	18
Viborg County	4,122	234,896	57	Viborg	17
North Jutland County	6,173	495,090	80.2	Ålborg	27
Aarhus County	4,561	661,370	145	Århus	26
Bornholm	588	43,347	73.7	Rønne	5
Разом	43 094	5 602 628	130,01		271

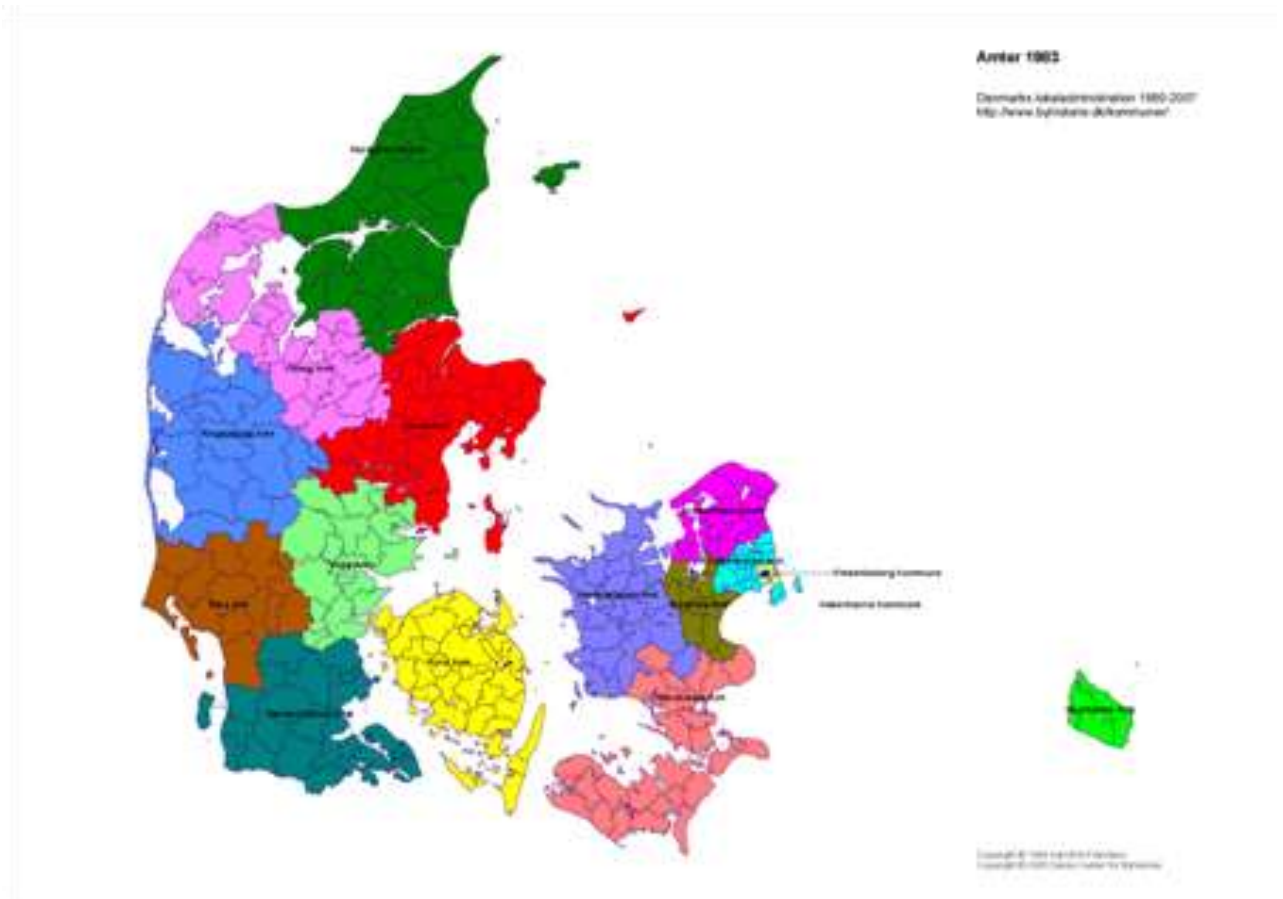


Рис. 2.1. Територіальний поділ Данії напередодні реформи 2002-2007 рр.
[268]

Початок територіальної реформи та структурної реформи Датської публічної адміністрації пов'язується зі створенням 01.10.2002 р. Комісії з адміністративної структури, на яку було покладене завдання вивчити слабкі та сильні сторони існуючої адміністративної системи та підготувати пропозиції щодо перерозподілу завдань між державним, регіональним та місцевим рівнями управління з метою:

створити простий та ефективний публічний сектор, який відповідав би вимогам майбутнього;

покращати якість комунальних послуг;

покращити медичне обслуговування населення;

чітко визначити відповідальність за надання послуг;

покращити демократію участі на основі більш активної участі громадян до вирішення питань публічного характеру.

В січні 2004 р. Комісія подала уряду рекомендації, в яких пропонувалося шість різних моделей адміністративної структури та розподілу завдань. Її основний висновок зводився до того, що в Данії існує надто значна кількість невеликих муніципалітетів, які не мають фінансової та професійної спроможності покращити якість послуг населенню та забезпечити більш широкі можливості для споживачів послуг, які створюють великі муніципалітети. Крім того, підтримка навіть існуючого рівня послуг в багатьох областях потребує збільшення витрат, враховуючи неоптимальний розмір муніципалітетів.

В квітні 2004 р. уряд опублікував власні пропозиції щодо нової адміністративної структури та розподілу повноважень, що були покладені в основу Угоди щодо структурної реформи між урядом (сформований Ліберальною та Консервативною партіями) та Датською народною партією, що забезпечило підтримку плану реформ в парламенті Данії.

Концептуальними положеннями Угоди стали:

По-перше, зміна адміністративної структури Данії шляхом:

утворення замість 13 округів 5 нових регіонів. При цьому населення регіону має становити від 0,6 до 1,6 млн. чоловік;

різкого скорочення числа муніципалітетів, шляхом об'єднання тих з них, населення яких становить менше 20 тис. чоловік. При цьому в Угоді зазначалося, що мінімальна чисельність муніципалітету має становити 30 тис. чоловік.

По-друге, перерозподіл повноважень між рівнями управління шляхом передачі більшості повноважень окружних рад на рівень муніципалітетів.

По-третє, формування нової фінансової системи, збільшення джерел надходжень до бюджетів муніципалітетів.

"Дорожня карта" реформи передбачала наступні етапи:

формування необхідної нормативної бази реформи (червень 2005 р.);

створення нових муніципалітетів та регіонів і проведення виборів муніципальних та регіональних рад 15.11.2005 р. При цьому повноваження

старих муніципальних та окружних рад продовжувалися до 31.12.2006 р., що дозволило створити перехідний період (листопад 2005 р. – 31 грудня 2006 р.), коли одночасно функціонували нові і старі політичні структури, що було необхідно для формування нових адміністративних структур та зміни фінансової системи;

завершення структурної реформи до 01.01.2007 р.

Запропонований в Угоді графік реформи був дотриманий практично повністю. Так, протягом 2005 р. було проведено об'єднання муніципалітетів. І лише 4 муніципалітети не змогли дійти згоди про добровільне об'єднання і були змушені об'єднатися за рішенням Міністра внутрішніх справ та охорони здоров'я, за умови надання їм фінансової компенсації. В 11 муніципалітетах, де виникли проблеми з об'єднанням, були проведені місцеві референдуми, а у 8 – арбітражна процедура.

Таким чином, замість 271 було утворено 98 муніципалітетів із середньою чисельністю населення 55 тис. чоловік., а замість 13 округів – 5 нових регіонів (табл. 2.3., рис. 2.2.). Зазначене, з одного боку, дозволило створити регіони NUTS-2 та NUTS-3, що забезпечило більш ефективну взаємодію з органами ЄС щодо реалізації регіональної політики, з іншого – сприяло зміцненню інституту місцевого самоврядування на рівні муніципалітетів.

Таблиця 2.3

Територіальний поділ Данії за підсумками реформи 2002-2007 рр. [271]

Регіон	Площа, кв. км.	Населення, чол.	Щільність, чол. на кв. км.	Адміністративний центр	Кількість муніципалітетів
Ховедстаден (Hovedstaden)	2561	1 732 068	676,32	Хілерьод	29
Зеландія (Sjælland)	7273	816 359	112,25	Сорьо	17
Північна Ютландія (Nordjylland)	7927	580 272	73,20	Ольборг	11
Центральна Ютландія (Midtjylland)	13 142	1 272 510	96,83	Віборг	19
Південна	12 191	1 201 419	98,55	Вайле	22

Данія (Syddanmark)					
Разом	43 094	5 602 628	130,01		98

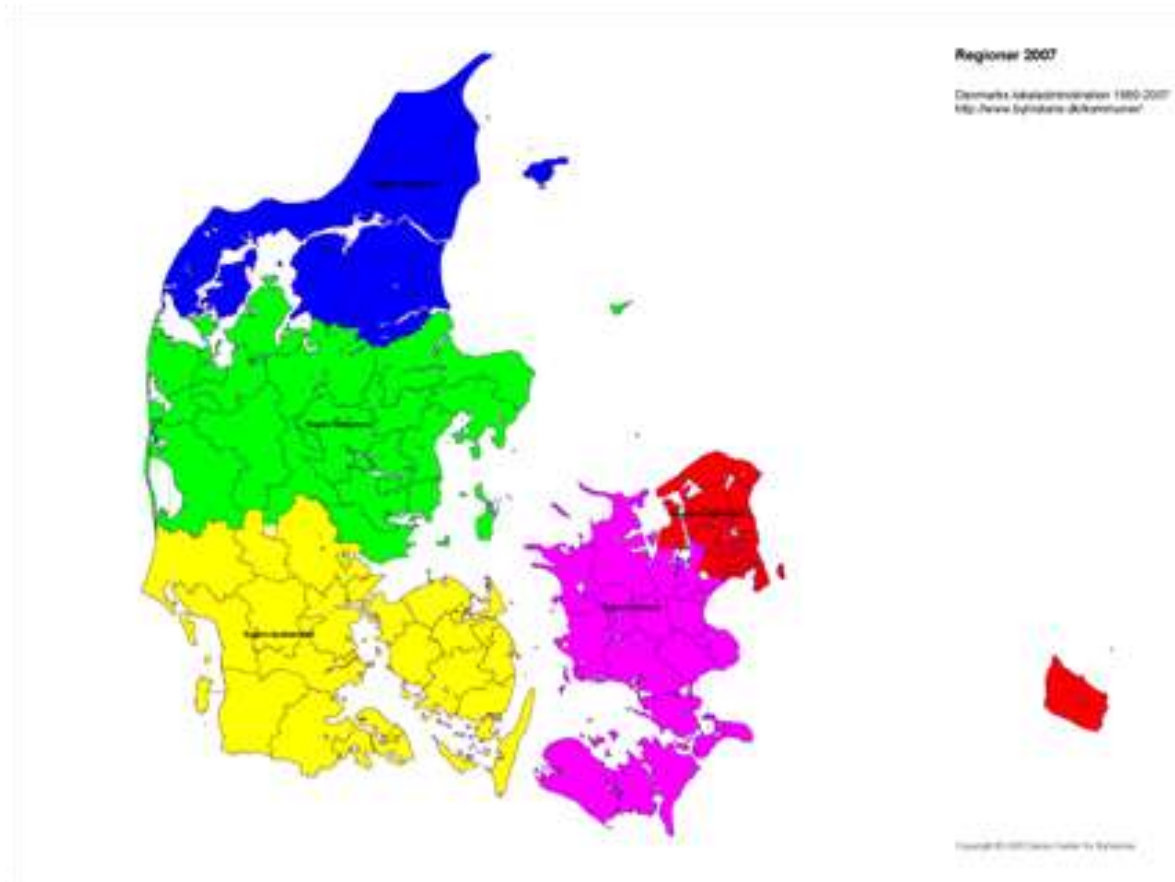


Рис. 2.2. Територіальний поділ Данії за підсумками реформи 2002-2007 рр.
[269]

Одне з основних питань, яке необхідно було вирішити в ході розробки територіальної реформи в Латвії, полягало у визначенні базового рівня організації публічної влади. Територія Латвії у пострадянській період мала дворівневу територіальну організацію: 1) центральні міста (lielpilsetas) та 26 районів; 2) 77 міст (pilsetas), 10 об'єднаних муніципалітетів (novads), 24 сільських територій (lauku teritorija) та 475 сільських муніципалітетів (pagasts).

Обговорення власне територіальної реформи в Латвії почалося на початку 1990-х рр. Планувалося, що реформа буде реалізована в 1993 р. шляхом прийняття Концепції реформи місцевого самоврядування. Проте рішення так і не було прийняте через зміни урядів, відсутність політичної

волі, ігнорування думки місцевих жителів, необхідність примусового укрупнення.

Однак у 90-ті рр. було проведено низку досліджень, за допомогою яких сформувався перелік основних індикаторів, які свідчили як про наявність проблем у діяльності муніципалітетів, так і про необхідність змін на рівні місцевого управління. Цими показниками є: рух населення за межі адміністративної території муніципалітетів для отримання різноманітних послуг, що надаються іншими муніципалітетами; недостатність фінансових ресурсів для підтримання і розвитку технічної та соціальної інфраструктур муніципалітетів; висока вартість адміністративних послуг у перерахунку на душу населення; низька адміністративна здатність (включаючи брак спеціалістів, недостатнє технічне забезпечення); недостатній обсяг та якість муніципальних послуг. Сільські муніципалітети з незначною кількістю мешканців, як правило, були неспроможні забезпечити виконання усіх місцевих функцій, відповідно їх члени користувалися послугами, що надаються сусідніми містами і містечками [267, Р. 54].

Після тривалих дискусій у 1998 р. Сейм Латвії прийняв Закон "Про адміністративно-територіальну реформу", метою якого було створення адміністративних територій з органами місцевого і регіонального управління, які були б спроможні забезпечувати надання якісних послуг мешканцям та економічний розвиток. Основним інструментом реформи мало стати об'єднання дрібних муніципалітетів. Закон також визначив графік реформи; процес реформи; фінансову підтримку для реалізації реформи; координацію зусиль у проведенні реформи.

В рамках реалізації реформи планувалися такі заходи: аналіз адміністративних територій; підготовка об'єднувальних проектів; реалізація об'єднувальних проектів. Для координації реформи при Кабінеті міністрів було створено Раду з адміністративно-територіальної реформи, яка складалася з однакової кількості представників від Союзу місцевих і регіональних рад Латвії та державних інститутів. Зазначена Рада, в свою

чергу, оцінювала результати аналізу адміністративних територій та об'єднувальних проектів; розробляла проекти нормативно-правових актів про територіальну реформу; давала згоду на застосування певної методології дослідження адміністративних територій та моделей об'єднувальних проектів; готувала пропозиції для вивчення адміністративних територій та об'єднувальних проектів [267, Р. 64].

Аналіз адміністративних територій відповідно до методології, схваленої Радою з адміністративно-територіальної реформи, включав: звіт про соціально економічну ситуацію у відповідних адміністративних територіях; ставлення мешканців до реформи; критерії формування меж територій; завдання для об'єднувальних проектів для органів місцевого самоврядування.

Місцеві органи, які проводили реформу відповідно до Закону, отримали надзвичайний, одноразовий грант із державного бюджету в розмірі до 5% загальної суми свого щорічного бюджету.

Оскільки зміна меж територій адміністративних одиниць не користувалася підтримкою населення, то Закон про адміністративно-територіальне реформування містив механізми для пом'якшення негативних наслідків. До останніх належали: 1) часова адаптація. На реалізацію реформи давалося п'ять років (до 30.11.2004 р.), чотири з яких відводилися на реформи за ініціативою місцевих органів (добровільна реформа) – до 31.12.2003 р.; 2) поступовість (в якості першого кроку планувалося вивчення адміністративних територій); 3) проведення соціологічних опитувань в рамках вивчення територій; 4) встановлення критеріїв для створення нових територій без зазначення кількісних і якісних характеристик, дозволяючи застосовувати індивідуальний підхід до кожного регіону Латвії; 5) можливість вибору результату реформи: об'єднання муніципалітетів або налагодження співробітництва між ними. Ці елементи, з одного боку, відігравали позитивну роль, пом'якшуючи можливі негативні наслідки

реформи, а з іншого – в окремих випадках гальмували процес реформування [267, Р. 75].

Закон включав загальні критерії, які використовувалися для формування нової адміністративної одиниці: забезпечення довгострокового та збалансованого розвитку території; фінансову і податкову основу; розмір території; наявність інфраструктури для виконання функцій органу місцевого самоврядування; кількість, щільність постійного населення; економічну, географічну та історичну єдність території; доступність послуг, що надаються муніципалітетом; врахування інтересів сусідніх муніципалітетів; інші умови, запропоновані регіональними радами.

Як уже зазначалося, критерії проведення територіальної реформи в Латвії були визначені, але не конкретизовані, що давало широкий простір для їх реалізації на практиці. Оскільки вивчення територій проводився різними інститутами – приватними компаніями, муніципальними організаціями, експертними групами – та із застосуванням індивідуального підходу, то в результаті було запропоновано понад 120 різноманітних критеріїв для визначення можливості об'єднання муніципалітетів та створення коопераційних проектів. Після їх обговорення було запропоновано створити 154 муніципалітети замість 545. З огляду на різноманітність критеріїв, що використовувалися, розмір пропонованих нових муніципалітетів також дуже відрізнявся. У ході дискусій також з'ясувалося, що значна частина муніципалітетів підтримає територіальну реформу за двох умов: 1) об'єднання буде добровільним до кінця реформи; 2) реформа буде підтримана суттєвими інвестиціями у розвиток місцевої інфраструктури з боку держави.

На початку 2001 р. був розроблений Проект адміністративного поділу місцевого самоврядування, що ґрунтувався на вивченні адміністративних територій, досвіді процесу реформування та рекомендаціях зарубіжних експертів. Проект включав спільні національні критерії формування нових територій та пропозиції щодо адміністративного поділу державної території

на 102 територіальні одиниці, для чого використовувалися наступні критерії: кількість населення в новостворених адміністративних одиницях повинна бути понад 5 тис. осіб; повинен існувати розвинений центр з кількістю населення в 2-25 тис. осіб; система шляхів (транспортна мережа) повинна бути спрямована від окремих частин до адміністративного центру; відстань між центром і межами одиниці не повинна перевищувати 30 км. [267, Р. 124]

У ході вивчення також пропонувалися не лише варіант об'єднання, а й можливість налагодження міжмуніципального співробітництва. Одноразовий грант з державного бюджету для процесу об'єднання становив 5% загальної суми бюджету одиниць, що об'єднуються, а для міжмуніципального співробітництва – 1%. У Латвії були запроваджені дві основні форми співробітництва між органами місцевого самоврядування: "асоціація" місцевих органів (створення публічних організацій, співробітництво переважно з питань публічної влади); "функціональне співробітництво" органів місцевого самоврядування (спільні дії двох і більше муніципалітетів для кращого виконання муніципальних функцій). Основні сфери для співробітництва між муніципалітетами стосуються розвитку освітньої структури, закладів охорони здоров'я, організації соціального забезпечення, підтримання доріг, організації робіт з надання муніципальних послуг (водопостачання, утилізація відходів), організації культурного життя, догляду за цвинтарями, сприяння підприємницькій діяльності, просторове планування.

Незважаючи на нагальну необхідність проведення реформи, її реалізація була дуже повільною, вийшовши за передбачені часові рамки. Керівники муніципалітетів зазначали низку чинників, що її ускладнювали: брак обізнаності щодо реформи; нечіткі функції та джерела забезпечення діяльності нових муніципалітетів; низька якість доріг, недостатнє транспортне забезпечення та низька якість інфраструктури комунікацій; інерція та негативне ставлення місцевого населення до будь яких реформ; неспівпадіння між найбільш заселеними місцями та об'єктами бізнес-

інвестицій; труднощі подолання старих звичок; брак інформації про сусідні території та перспективи їх розвитку; урядова нестабільність та брак чіткої політики; неvistачання процвітаючих сусідніх муніципалітетів та містечок; відсутність як національного, так і місцевих планів розвитку; нечітке розуміння щодо великих регіонів та регіональних центрів.

Однією з основних перешкод на шляху впровадження реформи стало негативне ставлення населення. Значний відсоток негативних і нейтральних відповідей експерти були схильні пояснювати браком інформації та пояснень з боку державних органів про суть реформи та її наслідки. Іншою вагомою перешкодою була невизначеність у перебігу процесу. Місцева влада, визнаючи відсутність сильної політичної волі щодо проведення реформи, вважала за краще затягувати реформування, сподіваючись, що з часом вималюється якась нова тенденція. Невизначеності та непевності у майбутньому додавала і спроба одночасно запровадити регіональний рівень управління. Центральний уряд був більше зацікавлений у примусовому об'єднанні, ніж у заохоченні співробітництва між місцевими органами, оскільки це скоротило б кількість управлінських одиниць. Хоча центральний уряд підтримував об'єднання муніципалітетів адміністративними методами, місцеві лідери віддавали перевагу добровільному об'єднанню.

У підсумку було утворено 110 територіальних одиниць (novads), які включали від 1 до 25 колишніх волостей.



Рис. 2.3. Територіальний поділ Латвії за підсумками реформи 2003-2009 рр.

Адміністративно-територіальна реформа в Латвії, окрім реформування низового територіального поділу, включала реформу регіонального поділу з метою наближення до стандартів ЄС, зокрема впровадження регіонів рівня NUTS-3. Згідно із новою концепцією були створені 5 планових регіонів (рис. 2.4).



Рис. 2.4. Регіональний поділ Латвії

Отже, оптимізація територіальної основи публічної влади вимагає, що підтверджується досвідом країн Європи, які здійснили наприкінці ХХ ст. демократичний транзит, змін у системі територіальних одиниць.

2.2 Від простоти до складності: європейські моделі територіального устрою

Поряд з реформами територіального поділу, у період становлення Європи в якості єдиного політичного та соціально-економічного простору, поряд з реформами територіального поділу відбувалися також численні реформи територіального устрою. Основний вектор відповідних змін, як свідчить досвід Сполученого королівства [163; 156], Іспанії [154; 234], Італії [155; 259], Бельгії [257], Франції [264] та деяких інших країн Європи [136; 164], полягає у регіоналізації та пов'язаної з нею децентралізації.

Існують ряд досліджень, що визначають індекс децентралізації країн Європи, який прямо корелюється з індексом економічного розвитку та

демократії в країні. "Індекс децентралізації говорить про рівень децентралізованості чи автономності адміністративно-територіальних одиниць країни. Відповідно, децентралізація визначається як сума повноважень субнаціональних одиниць з точки зору країни... Автономія та децентралізація мають одне й те саме значення, але використовуються в залежності від країни " [95, С. 629-630]. Зокрема, за індексом децентралізації країни ЄС розподілялися наступним чином (табл. 2.4.). У зв'язку із цим ми цілком погоджуємося з висновком М. М. Іжі про те, що регіоналізація безпосередньо пов'язана з європеїзацією та є одним з її інструментів [96].

Таблиця 2.4

Індекс децентралізації в Європі [95, С. 633]

Країна	Адміністративна децентралізація	Функціональна децентралізація	Політична децентралізація	Вертикальна децентралізація	Фінансова децентралізація	Індекс децентралізації
Швейцарія	6	2	3	1	1	1
Німеччина	4	1	2	19	2	2
Бельгія	1	3	5	23	3	3
Іспанія	2	4	4	24	6	4
Австрія	3	18	1	7	14	5
Італія	12	6	8	8	7	6
Нідерланди	9	13	12	10	4	7
Чехія	14	7	9	6	8	8
Великобританія	10	7	10	22	11	9
Польща	16	9	6	17	10	10
Швеція	5	19	17	14	13	11
Фінляндія	7	17	19	11	15	12
Угорщина	13	15	16	21	12	13
Румунія	15	11	11	18	21	14
Португалія	25	8	7	15	19	15
Франція	18	12	15	25	16	16
Данія	8	25	22	26	5	17
Ірландія	21	20	18	9	9	18
Норвегія	11	23	20	16	17	19
Хорватія	26	14	14	3	20	20
Словаччина	20	26	13	5	18	21
Литва	22	5	25	20	24	22
Латвія	17	24	23	4	22	23
Греція	24	16	24	2	25	24
Естонія	23	21	21	12	23	25
Болгарія	19	22	26	13	26	26

За інституційним підходом, що закріплений, зокрема, в проекті Європейської Хартії регіональної демократії [16] виділяються кілька основних форм децентралізації на регіональному рівні:

по-перше, федеральна система. Серед країн Європи шість є федеративними – Австрія, Бельгія, Боснія та Герцеговина, ФРН, Швейцарія. При федеративній формі вищі територіальні одиниці являють собою державоподібні утворення – суб'єкти федерації, що володіють юридично закріпленою політичною самостійністю. Внаслідок цього, у федеративній країні співіснують дві системи державної влади, дві системи права, тощо. В межах федеративної держави суверенітет представляє собою сукупну волю як федерації в цілому, так і її суб'єктів, причому жоден з владних рівнів сам по собі суверенітетом повною мірою не володіє [39]. Цьому сприяють організаційні форми федеративної держави – двопалатний парламент, верхня палата якого представляє суб'єкти федерації, спосіб прийняття та внесення змін до Конституції (враховується точка зору місцевих законодавців) тощо [73];

по-друге, регіоналізована держава (держава автономій). Автономія, з одного боку, є формою децентралізації державної влади, а з іншого – формою інституціалізації регіональної влади. Тим самим, автономії самостійно та під власну відповідальність реалізують як державні, так і специфічні регіональні інтереси. При автономії законні рішення органів влади чи населення цих одиниць, прийняті в межах встановлених конституцією або законом автономних прав, не можуть бути скасовані органами держави, у котру входить автономія. Відповідно, державний контроль за автономними утвореннями здійснюється виключно щодо законності (нагляд), а не доцільності їх дій. Попри ототожнення автономій та суб'єктів федерації, що зустрічається іноді як на звичаєвому, так й на теоретичному рівні, необхідно відзначити суттєву відмінність між ними – жодними суверенними правами автономії не володіють. Отже, рівень компетенції та повноважень автономій визначається виключно центральною державною владою, права вето щодо

цього, на відміну від суб'єктів федерації, у автономій не має. Це не виключає ситуацію, коли обсяг автономних прав може бути вищим, ніж права суб'єктів федерації деяких країн [153]. Серед Європейських країн Іспанія, Італія, Сполучене королівство Великобританії та Північної Ірландії обрали зазначений шлях децентралізації, хоча елементи його є також в інших державах у вигляді автономних утворень – Фінляндії, Португалії, Франції, Данії тощо;

по-третє, регіональне самоврядування, що передбачає надання права на самоврядування територіальним одиницям верхнього територіального рівня. Інститут самоврядування припускає можливість у законодавчо визначених межах самостійно реалізовувати регіональні інтереси. Але, на відміну від інституту автономії, загальнонаціональні інтереси на регіональному рівні реалізуються через відокремлену від самоврядування систему органів державної влади та/або через делегування відповідних повноважень органам самоврядування [76]. Останнє передбачає державний контроль за органами самоврядування не лише з точки зору законності, але й доцільності. Значна кількість країн Європи (Франція, Угорщина, Нідерланди, Норвегія, Польща, Словаччина, Чехія, Швеція) обрали саме таку форму децентралізації, хоча конкретні її прояви досить сильно відрізняються один від одного;

по-четверте, система міжкомунального співробітництва на регіональному рівні. В межах цього процесу відбувається створення органами місцевого самоврядування на договірних засадах цільових регіональних установ. Зазначені структури породжують так званий ефект "управлінського синергізму" – отриманий, при об'єднанні зусиль окремих органів місцевого самоврядування, і результат є значно більшим їх номінальної суми. Водночас територіальна основа зазначених утворень, як правило, не збігається з адміністративно-територіальними одиницями, хоча згодом на їх основі, як правило, виникає регіональний поділ країни [36]. Наприклад, у Фінляндії таким чином склалося 19 міжмуніципальних асоціацій у сфері регіонального розвитку та планування, 21 – в галузі

охорони здоров'я. Надзвичайно поширене міжмуніципальне співробітництво у Франції, де утворюються синдикати, спілки, дистрикти тощо, членами яких можуть бути департаменти, регіони, комуни, усі види інших територіальних співтовариств.

На наш погляд, в контексті процесів оптимізації територіальних основ публічної влади в Україні, найбільшим потенціалом володіє друга та третя моделі децентралізації. Саме вона значним чином посилює переваги регіонального самоврядування, але зберігає унітарну форму територіального устрою [117]. Як зазначає В. М. Пахолок "у зв'язку із поширенням регіоналізму, децентралізаційних процесів та ідеології держави загального добробуту ми є свідками поступової еволюції унітарної форми територіального устрою, формування тенденції до конвергенції між унітаризмом та федералізмом, як формами територіального устрою держави [167, С. 193]". На погляд деяких дослідників, в країнах Європи перехід до регіоналізованих держав є сучасним трендом, який буде з часом лише зміцнюватися [Див., напр.: 153].

Розглянемо процес становлення регіоналізованих держав на прикладі Італії.

Обласна автономія в Італії була створена у конституційний спосіб. Проте, створення нової територіальної одиниці – області, не було суб'єктивним рішенням делегатів Установчих зборів, що розробили проект Конституції 1947 р., а було зумовлено об'єктивними умовами. Фактично італійські області як особливі економічні, соціально-культурні та певною мірою і політичні спільноти склалися задовго до їх правового оформлення. Існування спільнот, що володіють особливими господарськими та побутовими умовами, соціально-психологічним кліматом, етнічними та мовними відмінностями, а також давніми традиціями місцевого самоврядування в Італії начебто підводили політиків до висновку про необхідність внесення змін в систему територіального устрою Італії [155, С. 15]. Після закінчення II-ї Світової війни та в період підготовки до

Установчих зборів ідею обласної автономії, яка розглядалася як один з елементів демократизації державного життя країни, підтримали також широкі верстви громадян. Це було пов'язано з тим, що режим Б. Муссоліні, який відрізнявся суворою централізацією, дискредитував себе в очах мільйонів італійців.

До числа основних принципів територіального устрою Італії, перелічених у вступній частині Конституції, було віднесено охорону мовних меншин (ст. 6), визнання і заохочення місцевої автономії, здійснення широкої адміністративної децентралізації, координацію принципів і методів законодавства країни з вимогами автономії і децентралізації. Територія Італії поділяється на області, провінції і комуни. Творці Конституції виділили два рівні інституту самоврядування – провінційно-комунальний та обласний. В основному законі розглядається система і права обласних органів, їх взаємовідносини з центральними органами держави. Поточне законодавство має лише уточнювати і конкретизувати окремі положення Конституції про області. Предмети ведення і коло повноважень органів провінцій і комун, з одного боку, і областей – з іншого, істотно розрізняються, оскільки областям передані повноваження та функції, які раніше входили до компетенції центральних органів держави.

Досить велику проблему в конституційному процесі представляло визначення списку областей [101]. При вирішенні цього питання потрібно було ретельно врахувати географічні, економічні та політичні умови різних районів країни, думки населення. У ході дискусії Установчі збори дійшли до висновку, що статус області можна надати історико-географічним регіонам. Цим вимогам відповідали П'ємонт, Валле д'Аоста, Базиликата, Ломбардія, Трентіно-Альто-Адідже, Венето, Фріулі-Венеція-Джулія, Лігурія, Емілія-Романья, Тоскана, Умбрія, Марке, Лаціо, Абрुццо, Молізе, Кампанія, Апулія, Калабрія, Сицилія, Сардинія.

В основному законі передбачено створення автономних областей двох типів. По-перше, це тип області зі звичайною автономією, статус якої

регулюється конституційними нормами, однаковими для всіх областей цієї категорії, а також законами, які приймаються на виконання основного закону. По-друге, група областей, кожна з яких, враховуючи її особливі потреби, було надано спеціальний статус. Статус спеціальної автономної області отримали райони, населені етнічними або національними меншинами (Трентіно-Альто Адідже, Валле д'Аоста, Фріулі-Венеція Джулія), а також два великих острова – Сицилія і Сардинія, на яких "створилися особливі економічні та політичні умови і особлива психологічна атмосфера, що вимагала такого рішення [207, С. 181]".

Ключовими у статусі областей є повноваження в установчій, законодавчій, адміністративній та фінансовій сфері. Установчі повноваження складаються з прав мати власний статут та самостійно створювати свої органи. Обласна рада розробляє текст статуту, який повинен бути схвалений абсолютною більшістю голосів радників. Парламент Італії має право або затвердити статут в цілому (законом – для областей зі звичайною автономією, і конституційним законом – для областей зі спеціальною автономією), або повернути його для повторного розгляду [259]. Таким чином, рішення парламенту – це акт контролю, умова правочинності документа, підтвердження його відповідності Конституції країни.

Творці Конституції надали областям право самостійно формувати свої органи: раду – представницький орган, що здійснює законодавчі, розпорядчі та інші функції; джунту – виконавчий орган області; визначати голову джунти, який представляє область. Порядок виборів до рад регулюється загальним для всіх областей зі звичайною автономією законом Республіки. Делегати Установчих зборів передбачили несумісність мандату обласного радника з членством в парламенті, а також право громадянина бути депутатом лише однієї обласної ради. Була проголошена недоторканість радників і свобода висловлювання думок при здійсненні їх діяльності. На відміну від міністрів і державних секретарів, члени джунти, у відповідності з основним законом, обов'язково повинні бути депутатами відповідної ради.

Законодавчі повноваження областей представляли одне з найбільш дискусійних питань при розробці проекту Конституції. В ході гострої боротьби було прийняте наступне рішення: обласні ради наділялися правом видавати закони з обмеженого кола питань відповідно до Конституції країни і в межах основних принципів, встановлених законами держави. Прийняті обласними радами закони діють на території області. Органи державної влади не можуть скасовувати або вносити зміни до законів області, вони мають право лише оскаржувати обласні закони в Конституційному суді.

Обласна рада приймає закони щодо використання природних ресурсів (мінеральні та лікувальні води, копалини та торфорозробки, сільське господарство і ліси, мисливство та рибальство у внутрішніх водах), з питань транспорту (трамваї та автомобільні лінії обласного значення, озерне судноплавство і пристані), здійснення дорожніх, водопровідних і громадських робіт обласного значення. Обласними законами регулюються також організація обласних відомств і адміністративних установ, межі громад, ремісниче та професійне навчання, шкільна справа, містобудування, туризм та готельна справа, благодійна справа, санітарна і лікарська допомога, ярмарки та ринки, місцева міська і сільська поліція.

Обласна рада здійснює адміністративну діяльність з тих самих питань, з яких вона має право приймати закони. Конституція Італії закріпила можливість делегування повноважень виконавчого характеру з боку центральних органів держави областям. Їх виконання покладається на джунти відповідно до інструкцій уряду. У свою чергу для більш економного та раціонального управління областю рада може передавати окремі повноваження виконавчого характеру провінціям і комунам.

Здійснюючи законодавчу та адміністративну діяльність, області не можуть здійснювати дискримінаційні заходи, спрямовані проти інших областей: встановлювати мита на ввезення, вивезення та транзит між областями, перешкоджати вільному пересуванню осіб та майна між

територіальними одиницями, обмежувати право громадян займатися в будь-якій частині національної території своєю професією, службою чи роботою.

Відповідно до основного закону, області наділяються фінансовою автономією в межах і формах, встановлених законом Республіки. Їх фінансова база складалася з власних податків і відрахувань певної частки державних податків. Спеціальні кошти надавалися окремим областям на реалізацію певних потреб, зокрема на розвиток Півдня країни. За областями закріплювалося право на власне культурне надбання. Встановивши найбільш загальні повноваження областей у фінансовій сфері, Конституція відзначила необхідність прийняття парламентом спеціального фінансового закону для розвитку і конкретизації конституційних положень.

Конституція не лише намітила основні напрями діяльності обласних органів в масштабі їх території, а й закріпила форми їх участі в політичному житті країни у цілому. Делегати від областей разом з депутатами парламенту обирають Президента Республіки, одна з палат представницького органу Італії – Сенат – формується на обласній основі. Обласна рада може впливати на законодавчу діяльність в масштабі країни, як застосовуючи право законодавчої ініціативи, так і шляхом права вимагати народного референдуму щодо законів, які змінюють Конституцію, і інших конституційних законів. Вона може також вимагати скасування закону або акту, що має силу закону. Обласні ради відіграють важливу роль при зміні адміністративно-територіального поділу країни. Обласним законом регулюються питання зміни кордонів і назв існуючих і утворення нових комун, при зміні кордонів і утворення нових провінцій проводяться консультації з областю. Думка обласних рад заслуховується при винесенні рішення про злиття існуючих областей або створенні нових областей з числом жителів не менше 1 млн. чоловік, а також при виявленні бажання населенням провінцій і комун увійти до складу іншої області.

Основний закон Італії, отже, надав обласним радам досить ефективні засоби впливу на внутрішню політику Італійської Республіки. Разом з тим і

центральні органи держави були наділені великими повноваженнями щодо контролю за діяльністю областей. У кожній області створювалася посада урядового комісара, який керує діяльністю державної адміністрації, розташованої на даній території, і координує її з адміністративною діяльністю області. В Конституції не перераховуються конкретні повноваження комісара, вказується лише одне з них – візування обласних законів. Проект закону, який отримав схвалення ради, повідомляється комісару, який або візує його, або повертає в 30-денний термін до ради в разі незгоди уряду. При повторному схвалення проекту абсолютною більшістю голосів членів ради уряд може порушити питання про законність акту перед Конституційним судом або зважаючи на протиріччя інтересів поставити питання перед парламентом. Заслухавши думку комісії депутатів і сенаторів, Президент Республіки власним декретом може розпустити обласну раду з міркувань національної безпеки; якщо внаслідок ряду відставок або через неможливість утворити більшість представницький орган не в змозі функціонувати; якщо рада вчиняє дії, що суперечать Конституції або допускає серйозні порушення законності, а також не виконує пропозицію уряду; розпустити джунту або зняти з посади її голову, якщо вони вчинили аналогічні дії або порушення.

Конституція Італії передбачила провести вибори до обласних рад протягом року з моменту вступу її в силу, встановила трирічний термін для приведення законів та підзаконних актів країни у відповідність з вимогою обласної автономії, а також визначила основні напрямки законодавчої діяльності парламенту в сфері обласного устрою. Однак реалізація обласної реформи, навіть її початок, затягнулася на більш тривалий термін, фактично аж до кінця XX ст.

У 1952 р. були утворені області зі спеціальним статусом. Надання спеціального автономного статусу п'яти областям Італійської Республіки було обумовлено причинами двоякого характеру. З одного боку, у трьох областях проживали національні та мовні меншини: Валле д'Аоста –

франкомовне населення, Трентіно-Альто Адідже – південні тірольці (німецькомовне населення) і ладини, Фріулі-Венеція Джулія – фріули і словенці. З іншого боку, певну роль зіграли територіальні та соціально-економічні причини. Два найбільших острова, що входили до складу Італійської Республіки – Сицилія і Сардинія виділялися серед інших регіонів країни економічною відсталістю, специфічними соціальними зв'язками і традиціями, особливим політичним мікрокліматом, а також традиційною автономістською спрямованістю політичних груп [243].

У 1953 р. був прийнятий закон про структуру та порядок дії органів областей. У 1969 р. були утворені області зі звичайним статусом, а у 1970 р. закон про вибори до обласних рад. У 1971 р. був схвалений закон, що регулював питання фінансової діяльності областей, а у 1972 р. – закон про делегування державних повноважень джунті. Протягом 70-х рр. були затверджені статuti всіх областей. У 1993 р. на законодавчому рівні були розділені питання державного та регіонального значення.

В контексті розвитку процесів децентралізації в Україні на увагу, крім досвіду Італії, заслуговує досвід Сполученого королівства. Являючись за формою державного устрою також унітарною державою, в останні десятиліття у Сполученому королівстві формуються нові принципи та орієнтири у відносинах між центральним урядом та регіонами.

До складу Об'єднаного Королівства входять Англія, Шотландія, Уельс, Північна Ірландія та кілька островів. Всі вони різняться за національною, мовною, релігійною ознаками, а також юридичним статусом і формами управління. Значна кількість відмінних особливостей і сприяла передачі (деволюції) частини повноважень різним рівням місцевого управління цих територій. Наприкінці 1990-х рр. політична еліта країни усвідомлювала, що зволікати з проведенням реформи децентралізації неможливо. З одного боку, в регіонах все гучніше лунали політично забарвлені вимоги проведення деволюції, зростав вплив націоналістичних партій в Уельсі та Шотландії. З іншого боку, перебування Королівства в ЄС наочно довело, що британська

система публічного управління суттєво застаріла й не відповідає стандартам, визначеним процесом європейської інтеграції. Державний устрій країни, за словами деяких дослідників, поступово змінюється з унітарної форми на квазіфедеративну з елементами конфедерації [110, С. 16].

Наприкінці 1990-х рр. лейбористський уряд значно децентралізував систему державної влади, пішовши на значні поступки деяким регіонам Об'єднаного Королівства: Шотландії, Північній Ірландії. Варто зазначити, що референдуми з питань надання автономії Шотландії та Уельсу проводились ще у 1979 р. Законопроекти з даного питання вносилися на розгляд парламенту, були схвалені Єлизаветою II, однак на жодній з цих територій вони не отримали більшості голосів виборців. Таким чином, рішення на референдумі не було прийнято і статусу автономних одиниць ні Шотландія, ні Уельс не отримали. Однак у 1997 р. лейбористський уряд Т. Блера знову повернувся до розгляду проектів про автономію Уельсу та Шотландії, винісши його на регіональний референдум. На голосування були також поставлені питання про утворення парламенту Шотландії і про створення Асамблеї Уельсу. За створення шотландського парламенту проголосувало 74,3%. В Уельсі створення асамблеї підтримали 51,3% учасників референдуму. Внаслідок зазначеного з 2000 р. Шотландія отримала політичну автономію, Уельс – адміністративну [163].

Створення відповідних законодавчих органів значно розширило права регіонів. У Шотландії парламент отримав виняткові законодавчі повноваження в галузях освіти, охорони здоров'я, місцевого самоврядування, економічного розвитку, навколишнього середовища, рибальства, сільського та лісового господарства, спорту та мистецтва. Центральний уряд втратив право вето щодо рішень місцевих органів з цих питань. Такі найважливіші функції, як конституційний устрій країни, оборона, зовнішня політика, національна безпека, імміграція, єдиний ринок товарів і послуг, питання регулювання транспорту, радіомовлення, політика соціальних пільг, центральні економічні та фінансові рішення залишилися за Вестмінстером.

Асамблеї Уельсу були надані дещо вужчі права, ніж для парламенту Шотландії [250]. Асамблея не наділена законодавчими повноваженнями. Їй належить лише право розширеного тлумачення тих законів, які прийняті британським Парламентом. Асамблея займається питаннями регіонального розвитку Уельсу.

Необхідно зазначити, що всі законодавчі акти, які приймаються регіональними парламентами, а також рішення регіональної влади не можуть суперечити законодавству Об'єднаного Королівства. Із законодавцями парламентів і національних асамблей працюють спеціальні експертні юридичні органи, які проводять детальний аналіз законопроектів, що пропонуються до розгляду на стадіях їхньої підготовки й обговорення.

Стосовно ситуації в Північній Ірландії, варто зазначити, що її відносини з центральним урядом розвивалися досить напружено в порівнянні з іншими регіонами країни. Це зумовлено, перш за все, історією приєднання цієї території до Великобританії. До 1972 р. Північна Ірландія була територіальною автономією у складі унітарної держави. Тут діяв обраний населенням представницький орган (стормонт) і уряд автономії. У двопалатному парламенті на основі представництва в нижній палаті тих чи інших політичних партій вирішувалося питання про склад уряду регіону, який був відповідальним перед парламентом. Проте, центральні органи влади зберігали своє верховенство відносно державних органів Північної Ірландії.

Однак у 1972 р. британський уряд розпустив місцевий парламент, увівши так зване "пряме правління". Вся повнота влади перейшла в розпорядження міністерства у справах Північної Ірландії. В 1973-1974 рр. була створена Національна Асамблея – законодавчий орган Північної Ірландії. Проте сепаратистські настрої на цій території не вщухали. Лише у 1995 р. в м. Белфаст була підписана мирна угода між Британським урядом та ірландцями, а 10.04.1998 р. – так звана угода "Доброї п'ятниці". Вона була схвалена 71,2% і 94,4% жителів Північної Ірландії та Ірландської Республіки відповідно на проведеному у 1998 р. референдумі. Підписання документа

було доповнене економічним пакетом у 350 млн. ф. ст., виділених урядом на розвиток Ольстера. Ці ресурси передбачалося витратити на будівництво шкіл, доріг, навчання безробітних та інші цілі.

Отже, процес деволюції у Великій Британії є певним зразком для вирішення регіонально територіальних проблем з елементами національної самоідентифікації для багатьох країн Європи.

2.3 Архітектура територіального процесу в умовах європейської інтеграції

У ХХІ ст. країни Європи увійшли зі значним досвідом територіальних реформ і сформованою значною мірою архітектурою територіального процесу. Основними напрямками перетворень територіальної основи публічної влади були оптимізація децентралізації управління на територіальному рівні, регіоналізм та демократизація [88, С. 27]. Територіальні реформи в Європі на початку ХХІ ст. не були самоціллю, а виступали, як правило, одним з етапів комплексного удосконалення врядування. Вони були покликані закласти територіальну основу для змін у розподілі функцій і компетенції між органами публічної влади, оновлення організаційної моделі територіального управління, а також удосконалення міжбюджетних відносин.

Правовий механізм реформування територіального устрою країн Європи забезпечується, як правило, на законодавчому рівні. Разом з цим необхідні юридичні передумови зазначеного можуть закладатися також в конституції держави [74]. Аналіз основних законів європейських держав дозволяє визначити декілька рис конституційного регулювання територіального устрою.

Конституційні норми, присвячені регулюванню відносин територіального устрою, можуть:

а) виокремлюватися у спеціальний розділ основного закону – конституції Бельгії 1994 р. (Частина 1 "Про Бельгійську Федерацію, її складові частини і територію"), Італійської Республіки 1947 р. (Глава V "Регіони, провінції, комуни"), Королівства Іспанія 1978 р. (Розділ 8. "Про територіальний устрій держави");

б) включатися до розділу конституції, присвяченого загальним положенням: конституції Швеції 1974 р. (Розділ "Форма правління"), Латвійської Республіки 1922 р. (Глава 1. "Основи державного ладу"), Угорщини 2011 р. (Частина I "Загальні положення");

в) міститися у розділі основного закону, що визначає статус місцевого самоврядування (конституції Польщі 1992 р. (Глава 5. "Місцеве самоврядування"); Французької Республіки 1958 р. (Розділ XII. "Про територіальні колективи"), Хорватії від 1990 р. (VI. "Організація місцевого самоврядування та управління"); Словаччини 1992 р. (Частина четверта. "Органи місцевого самоврядування"); Чехії (Розділ 7. "Місцеве самоврядування"); Естонії від 1992 р. (Глава 14. "Місцеве самоврядування"); Болгарії від 1991 р. (Глава 7. "Місцеве самоврядування та місцева адміністрація").

Конституції Словенії та Литви містять відповідні норми як в розділах щодо загальних положень, так і організації місцевого самоврядування (Конституція Словенії 1991 р. (Частина 1. "Вступ" та Частина V. "Самоврядування"); Конституція Литви 1992 р. (Глава 1. "Литовська держава" та Глава X. "Місцеве самоврядування та управління").

Ступінь деталізації нормативного регулювання системи територіальних одиниць також в країнах Європи застосовується різний:

а) поіменний перелік територіальних одиниць, як правило, на конституційному рівні не визначається, оскільки це консервує таку систему та ускладнює утворення, реорганізацію та ліквідацію одиниць. Виняток становлять конституції окремих держав, що закріплюють окремі

територіальні одиниці регіонального рівня, які утворюють так званий "каркас" територіального устрою (конституції Бельгії, Австрії);

б) визначаються види територіальних одиниць та окремі елементи їх правового статусу (конституції Італії, Іспанія, Угорщини, Франції, Португалії, Нідерландів);

в) виокремлюються лише основні територіальні одиниці та встановлюються бланкетні норми, якими можуть встановлюватися й інші види територіальних одиниць (конституції Польщі, Чехії, Болгарії, Молдови, Фінляндії, Естонії, Литви, Словаччини).

Щодо регулювання територіального процесу, то конституційна регламентація порядку вирішення питань територіальної основи публічної влади здебільшого має звужений характер:

а) закріплюючи окремі вимоги загального характеру, у тому числі й можливість утворення об'єднаних адміністративних одиниць, в процедурно-процесуальних аспектах відсилає до спеціального закону (конституції Франції, Польщі, Естонії, Болгарії, Фінляндії, Словенії, Хорватії, Чехії);

б) встановлюються критерії та порядок формування та реорганізації територіальних одиниць (Основний Закон ФРН).

Оновлення конституційного регулювання стало запорукою ефективності реформ у країнах Східної та Центральної Європи, де Основний Закон заклав необхідні основи територіальної організації влади. Проте, територіальна реформа в країнах Західної Європи, пов'язана з внесення змін до Основного Закону, мала місце лише в окремих державах і стосувалися регіонального рівня територіальної організації влади. Наприклад, в Італії був прийнятий Конституційний закон від 18 жовтня 2001 р. "Про зміну розділу V частини другої Конституції", присвяченого територіальній організації країни, що закріпив крок країни у напрямку регіоналізованої держави. Перегляд Конституції Франції також був пов'язаний з процесами децентралізації та деконцентрації публічної влади.

Впровадження реформи територіальної основи публічної влади в країнах Європи, як правило, здійснюється на підставі окремого закону. Закон про територіальну реформу включає, як правило, наступні положення:

- загальну модель реформи: мету, завдання, засоби та етапи реформи;
- встановлення критеріїв формування нових територіальних одиниць;
- процедурно-процесуальні аспекти реформи, а саме порядок прийняття рішень про територіальні перетворення, розв'язання організаційних та правових питань, зумовлених такими рішеннями, у тому числі особливості управління територіальною одиницею у перехідний період;
- визначення компетенції суб'єктів реалізації реформи, у тому числі, як правило, передбачається визначення одного органу як відповідального виконавця,
- заходи державного стимулювання та підтримки адміністративно-територіальних реорганізацій.

Враховуючи, що такі перетворення мають системний, багаторівневий різногалузевий характер, зачіпають питання функціонування органів публічної влади різних територіальних рівнів та перегляд сфер їх предметної підвідомчості, паралельно відбувається й оновлення законодавства про місцеве самоврядування, місцеві органи державної влади, а також галузевого законодавства, у першу чергу бюджетного.

Високу динаміку законодавчого забезпечення реформи демонструє досвід Польщі, що знайшло своє відображення у численних дослідженнях в Україні (див., напр.: [141; 165; 262; 263]):

- 1990 р. – закон про самоврядування гмін;
- 1994 р. – закон про територіальне планування;
- 1998 р. – закон про повітове самоврядування та закон про самоврядування воєводств;
- 2002р. – закон про реформу адміністрації столиці.

Дослідження трансформаційних процесів на європейському просторі у ХХІ ст. дає підстави виокремити кілька векторів вдосконалення територіальної основи публічної влади.

Перш за все, мова йде про укрупнення одиниць базового рівня. Більшість країн Західної Європи провели відповідні реформи у другій половині ХХ ст. Норвегія скоротила число своїх муніципалітетів на 40% [20, С. 19], Німеччина – на 41% [12, С. 13], Швеція – 74% [92, С. 183], Данія – 75% [171, С. 176], Об'єднане Королівство – на 79% [163].

Причини реформ діючої системи територіальних одиниць знаходилися як правило "на поверхні" і слугували офіційним приводом початку перетворень – неспіврозмірність територіальних одиниць за людністю, господарсько-економічним потенціалом, низька ефективність бюджетних відносин. Досить часто перетворення ставали відповіддю держави на виклики фінансово-економічної кризи, передбачаючи способи консолідації матеріально-фінансового потенціалу територій та перерозподілу завдань щодо надання публічних послуг населенню. Кризові явища поставили питання про спрощення управлінської структури, раціональність та більшу ефективність регіонального управління. Багато країн визнають, що знаходяться напередодні нових перетворень в адміністративно-територіальній сфері (офіційно заявлено у Франції, Італії, Чехії).

Зокрема, у Франції за наявності 36 682 комун 32 тис. (90%) мають менше 2 тис. жителів, а 898 – менше 50 осіб [218]. Великі розбіжності у чисельності населення і ресурсному забезпеченні комун породжують проблеми диспропорцій рівня життя у комунах. Різні підходи до розв'язання даної проблеми демонструють землі Німеччини: у деяких з них територіальних перетворень не проводилося з 60-их років минулого століття, в той час як в землі Бранденбург було здійснене зменшення комун з 1479 до 419 (у 3,5 рази), Саксонії-Анхальт – з 1289 до 220 (у 5,8 рази) [12, С. 18]. Особливо гостро дана проблема стоїть перед країнами Центральної та Східної Європи. На початку 90-х рр. на цих територіях відбувалися масові

процеси укрупнення громад: у Польщі майже в 2 рази, Угорщині – 2,2, Чехословачії – 2,8 рази. Слід зазначити, що в деяких країнах Європи відбулися й зворотні процеси – подрібнення територіальних одиниць, як запорука демократизації. В Угорщині кількість муніципалітетів різко зросла в 2,3 рази [166], в Чехії – майже на 50%, а кількість словацьких муніципалітетів зросла більше ніж на 20% [130, С. 119].

Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи:

- по-перше, стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів;
- по-друге, адміністративне укрупнення.

Є держави, які надають перевагу виключно одному з таких методів, в той час як деякі застосовують їх на альтернативній основі.

Наприклад, у Фінляндії централізованих адміністративних об'єднань не проводилося з 1917 р. Політика укрупнення муніципалітетів ґрунтується на широкому фінансовому заохоченні об'єднань. Державою, по-перше, надаються дотації з Державного бюджету на етапі так званого інтеграційного обстеження на можливість утворення об'єднаної громади. Більше половини підтриманих державою обстежень через деякий час призвели до повного або часткового об'єднання комун. Також надавалися дотації на об'єднання та компенсувалася так звана частка державної участі у місцевих бюджетах. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався, у разі: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання у перші роки реалізації реформи [251].

Політика добровільного об'єднання муніципалітетів була обрана й Чехією, але відчутних результатів вона поки що не надала. Чехія розділена на 6 246 муніципалітетів, число яких значно збільшилося в останні два десятиліття (1990 р. – 4 104). Зараз це одна з європейських країн з найвищим ступенем подрібненості муніципалітетів. Близько 80% муніципалітетів мають населення менше 1 000 осіб. 5 566 муніципалітетів є сільськими (89,1%), у

той час як проживають у них лише 28,3% жителів країни. У відповідь на рекомендації Ради Європи щодо оптимізації числа базових одиниць, урядом були здійснені кроки правового характеру: у 2005 р. створено та зареєстровано 474 союзи муніципалітетів за участю 4680 муніципалітетів, тобто більш ніж на 70% від загального числа муніципальних утворень, в 2010 р. їх кількість зросла до 570. Такі союзи є об'єднаннями міжмуніципальної кооперації, що одержали також назву "мікрорегіонів"; спрощено порядок утворення добровільних об'єднань муніципалітетів, передбачено економічне стимулювання таких об'єднань. Одночасно була введена диференційована система делегування державних повноважень муніципалітетам та їх матеріально-фінансового забезпечення [130].

Виключно адміністративного характеру укрупнення були застосовані в Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії. Злиття комун та перегляд їх територій хоча і проводилося за рішенням державних органів, але після попередніх консультацій з зацікавленими комунами та їх населенням.

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи: з початку реалізації реформи 4 роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з фінансовим їх заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1-5% від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого протягом наступного року після завершення цього періоду було поведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів [143].

Важливою умовою цілеспрямованого та зваженого реформування муніципалітетів є визначення мети, критеріїв, умов та поетапності їх укрупнення.

З цього питання на загальноєвропейському рівні було прийнято низку концептуальних документів, у тому числі Рекомендації по проведенню територіальних реформ, які були викладені спочатку в одному з додатків заключного звіту Керівного комітету Ради Європи з місцевої і регіональної демократії "Адміністративні та територіальні реформи: формування

територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях" [2], а згодом були втілені в Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи про процеси зміни кордонів та/або структури органів місцевої й регіональної влад [275]. Вони були підготовлені на основі аналізу територіальних реформ 14 західно- та східноєвропейських держав (Болгарії, Чеської Республіки, Фінляндії, Греції, Латвії, Литви, Польщі, Росії, Великобританії, Словаччини, Іспанії, Швеції, Швейцарії).

Європейський досвід свідчить, що в основу визначення критеріїв укрупнення базових територіальних одиниць покладаються:

- територія і чисельність населення;
- функції (завдання, компетенція), що виконуються органами влади різного територіального рівня;
- ступінь політичної та фінансової автономії територіальних одиниць;
- механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектора).

Всі вказані параметри взаємозалежні. Так, у країнах з великою територією і чисельністю населення держава змушена миритися з відносно великою кількістю низових територіальних одиниць, а також вводити один або декілька проміжних рівнів територіальної організації публічної влади. Відповідно, на низовий рівень управління у таких країнах може бути перерозподілено менше функцій, адже частина з них закріплюється за органами регіонального, проміжного рівня. Одночасно велика кількість територіальних одиниць, а також рівнів територіального устрою, з одного боку, ускладнює організацію міжбюджетних відносин, контрольної діяльності з боку державних органів, а з іншого, – можливості розвитку місцевого самоврядування.

Для ілюстрації критеріїв реформування в окремих країнах можемо навести такі приклади.

У Данії ключову роль відігравали чотири критерії:

1) задачі соціального управління повинні розподілятися між муніципалітетами і округами таким чином, щоб вони були якнайбільш ближчими до населення. Муніципалітети повинні нести відповідальність за ті сфери та функції, яких жителі потребують щоденно;

2) завдання мають розподілятися з урахуванням територіальних розмірів та фінансових можливостей муніципалітетів. В силу цього ті установи, які надають послуги декільком муніципалітетам мають знаходитися в управлінні округів;

3) і муніципалітети і округа повинні бути життєздатними з фінансової точки зору, тобто мати достатню ефективну і стабільну матеріально-фінансову основу, у тому числі широку базу місцевого оподаткування. Для цього в них має бути розвинута мережа підприємств, орієнтованих на жителів з різним рівнем доходів;

4) повинна забезпечуватися збалансованість задач держави, округів та муніципалітетів [264].

Такі критерії дозволили забезпечити чітку управлінську спеціалізацію державних, окружних та муніципальних органів влади, жорстке розмежування предметів їх відання. Одночасно була передбачена можливість спільної діяльності цих органів.

У Бельгії реформа місцевого самоврядування, що передбачала злиття комун, проводилася за таких умов:

1) утворення об'єднаної комуни здійснювалося навколо основної комуни, з якою інші були тісно пов'язані постійними усталеними зв'язками та відносинами соціального, економічного, інфраструктурного та іншого характеру;

2) враховуючи те, що Бельгія включає мовні регіони, враховувалася мовна, національно-культурна ідентичність населення комун;

3) проголошений принцип взаємодоповненості вимагав, щоб новоутворені муніципалітети включали житлові, рекреаційні, промислові,

сільськогосподарські та комерційні зони, необхідні для створення найбільш гармонійного розвитку населення усіх комун;

4) промислові зони максимально повинні були отримати єдине керівництво, а не перебувати у спільному віданні [164, С. 14].

У Польщі при формуванні повітів враховувалися: сформовані понадгмінні функції щодо гмін; економічний потенціал; історико-культурні передумови; підтримка населенням адміністративного центру і просторової організації; географічне положення, розміщення населення; кількість гмін; кількість населення; площа повіту. З іншого боку, для створення воєводств в Польщі були визначені наступні критерії: людський потенціал та функціонально-просторова структура території; інноваційно-науковий потенціал; економічний потенціал; інституційний потенціал; інфраструктурний потенціал; потенціал ЗМІ; управлінський потенціал [30].

Зарубіжний досвід свідчить, що ефективність застосування тих чи інших критеріїв територіальних перетворень визначається наступними чинниками:

критерії повинні носити різноаспектний характер, враховувати не лише кількісні, але й якісні показники;

перелік їх не повинен бути надто великим для того, щоб забезпечити прозорість, простоту та доступність сприйняття;

критерії повинні мати однозначний і об'єктивний характер, не допускати оціночних категорій ("належний", "достатній" та інші);

виключення із загального порядку мають носити вичерпний характер і не допускати довільності застосування;

критерії мають бути усталеними, а для цього вони повинні мати нормативно-правове закріплення.

Законодавство про територіальне реформування в країнах Європи, як правило, передбачає заходи щодо пом'якшення реалізації реформи. У їх якості можуть передбачатися:

по-перше, часова адаптація. Перетворення займають досить тривалий проміжок часу. Так, реформування у Польщі первісно розраховувалося на 20-30 років, в Литві, Латвії, Фінляндії воно фактичне зайняло 15-16 років;

по-друге, поступовість. Вимагає ретельної підготовки, вивчення стану адміністративних територій;

по-третє, широке урахування думки населення. Встановлюється необхідність проведення місцевих референдумів, соціологічних опитувань не лише під час перетворень, але й при опрацюванні концепції реформи, залучення громадськості, представників органів місцевого самоврядування до складу спеціальних органів з опрацювання та реалізації реформи. Наприклад, у Данії Комісія з територіальної реформи місцевого самоврядування була сформована з 5 представників парламенту, 5 представників асоціацій органів місцевого самоврядування та 3 представників Міністерства внутрішніх справ [31, С. 291]. Як гарантія демократичного характеру територіальних перетворень, на конституційному рівні закріплюється вимога проведення референдумів з цих питань в Основному Законі ФРН, В Конституціях Італії, Болгарії передбачене проведення обов'язкової консультації з громадськістю;

по-четверте, встановлення критеріїв для створення нових територіальних одиниць без зазначення кількісних та якісних характеристик, можливість застосування індивідуального підходу до кожного регіону;

по-п'яте, можливість обрання способу укрупнення: об'єднання муніципалітетів або встановлення міжмуніципального співробітництва.

Зазначені механізми, з одного боку, пом'якшують процес реформ, але з іншого, дуже часто призводять до його уповільнення і, як наслідок, необхідності застосування більш жорстких, адміністративних заходів. Наприклад, якщо у Латвії надзвичайна повільність утворення об'єднаних муніципалітетів була компенсована рішенням уряду про примусове об'єднання, то в Естонії процес реалізації реформи був призупинений. Концепція реорганізації адміністративно-територіального устрою, схвалена

Урядом ще у 2001 р., передбачала скорочення числа муніципалітетів майже вдвічі. Свої пропозиції щодо об'єднання мали подати муніципалітети, але більше половини з них відкинули пропозицію про об'єднання, майже 30% висунули свої вимоги щодо об'єднання і лише 12% підтримали ідею укрупнення. Такі результати продемонстрували різко негативне ставлення муніципальних властей до реформи, що загальмувало процес її реалізації.

У Німеччині захист прав комун від необґрунтованої ліквідації, зміни меж територій забезпечується, зокрема, діяльністю конституційних судів федеральних земель. Основний закон цієї держави гарантує недоторканість місцевого самоврядування як форми організації влади. Хоча вона не містить гарантію недоторканості окремо взятої громади, практикою судочинства опрацьована вимога: припинення будь-якої громади на підставі закону землі про зміну територіального поділу можливе лише при наявності особливих інтересів суспільного блага, порушення чи недотримання яких розглядається як порушення Конституції. Як таке порушення розглядаються факти, якщо:

- а) не була своєчасно і повно виявлена та врахована думка громади;
- б) законодавчий орган при прийнятті рішення недостатньо повно виявив сутність справи або виходив з невірного тлумачення його істотних питань;
- в) рішення законодавчого органу про новий територіальний поділ має очевидні хиби з точки зору оцінки та розуміння сутності питання;
- г) оцінки законодавчого органу та його прогнози щодо перспектив розвитку відповідної громади є очевидно хибними;
- д) цілі зміни територіального поділу є невиправданими порівняно з попереднім станом громади, неналежними;
- е) в наслідок зміни територіального поділу, здійснюваного законодавчим органом, погіршується становище мешканців та знов створюваних громад, що не виправдовується перевагами від цих законодавчих заходів (співставлення витрат та результатів) [136, С. 144].

В умовах поступового втілення в систему державного управління країн Європи принципу "демократичного врядування" [158; 111] особливе значення в механізмі територіального процесу надається участі громадськості. Невипадково, що ст. 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування виходить з того, що зміни територіальних кордонів органів місцевого самоврядування не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом [87]. Водночас у пояснювальній записці до Хартії зазначено, що порядок та час консультацій мають бути такими, щоб органи місцевої влади мали реальну можливість впливу, але цілком можливо, що надзвичайні обставини можуть і перешкодити такій вимозі щодо консультацій. Тоді консультації мають проводитися безпосередньо з відповідним органом чи органами влади або опосередковано – за посередництва їхніх об'єднань, якщо йдеться про кілька органів влади. Пропозиції щодо зміни меж, серед яких найскладніша – це злиття з іншими органами влади, є, очевидно, найважливішими для органу місцевої влади та населення, якому він служить. Хоча в більшості країн нереально очікувати, щоб місцева громада мала право накладати вето на такі зміни, дуже важливо, щоб попередньо проводилися прямі або опосередковані консультації з цих питань. Референдуми, можливо, зможуть забезпечити відповідні процедури для проведення таких консультацій, проте в багатьох країнах немає належного законодавчого механізму. Там, де законодавство не передбачає звернення до обов'язкового референдуму, можна використовувати інші форми консультацій [86, С. 181].

Розвиваючи цей підхід стаття 16 проекту Європейської хартії регіональної демократії [276] також закріплює, що територія регіону не може бути змінена без його попередньої згоди, яка виявляється через використання процедур прямої демократії, які передбачаються внутрішнім законодавством. У випадку проведення територіальної реформи в масштабах всієї країни, ясно висловлена згода кожного регіону може бути замінена консультаціями

зі всіма зацікавленими регіонами у відповідності з процедурами, що передбачені внутрішнім законодавством. До того ж, держави мають зробити там, де це потрібно, щоб завдання, методи й результати процесу змін відповідали зобов'язанням держав за Європейською Хартією регіональних мов або мов меншин та Рамкової конвенції про захист національних меншин.

Аналіз зазначених норм свідчить, що зміна територіальної основи публічної влади може бути здійснена, по-перше, через вдосконалення діючої системи територіального поділу (наприклад, через зміни кордонів між територіальними одиницями одного рівня; через створення (ліквідацію) територіальної одиниці в складі існуючих); по-друге, через масштабну територіальну реформу в межах країни, що призводить до створення нових видів територіальних одиниць того чи іншого рівня.

Відносно першого варіанту європейські вимоги містять досить жорстку вимогу щодо необхідності отримання згоди території через ті чи інші форми прямої демократії. Європейські норми не закріплюють конкретний механізм безпосередньої участі громадян у зв'язку з тим, що в різних країнах Європи національне законодавство закріплює різні її форми. Проте, найбільш ефективною й найбільш поширеною серед останніх, є інститут референдуму.

Механізм здійснення територіальних перетворень в межах другого варіанту також зорієнтований на виявлення позиції регіонів. Однак, тут закріплюється більш загальна формула – консультування. Це може знаходити своє втілення, зокрема, у консультативному опитуванні, що не має виключно юридичної сили, або у загальнонаціональних консультативних органах за участю представників регіонів, через рішення регіональних представницьких та виконавчих органів тощо.

Проект Європейської хартії регіональної демократії передбачає три можливі варіанти гарантування територіальної основи регіонального самоврядування. Серед них:

а) зміна територій регіонів або повноважень регіональної влади може здійснюватися виключно за правилами та процедурами передбаченими у Конституції (федеральна форма регіоналізації);

б) зміна територій регіонів або повноважень регіональної влади може здійснюватися виключно за правилами та процедурами передбаченими у Конституції або законі (децентралізована форма регіоналізації);

в) кордони регіонального самоврядування визначаються рішеннями органів місцевого самоврядування (міжкомунальна форма регіоналізації).

Зазначений стандарт, вже знайшов своє втілення у численних політико-правових документах Ради Європи, що призводить до необхідності його реалізації у територіальному процесі країн Європи. Так, у п. 5.1. Основних засад та загальних принципів регіонального самоврядування, що були затверджені на 28-у засіданні Керівного комітету з питань місцевої і регіональної демократії Ради Європи (2001 р.) визначено, що регіональні кордони не можуть бути змінені без попередніх консультацій із регіоном(ами), що може передбачати проведення референдуму.

Суттєве значення для втілення зазначених стандартів мала Рекомендація (2004) 12 Комітету Міністрів Ради Європи щодо процесів реформування території та/ або структури місцевих та регіональних влад. [275] Відповідно до неї, інтереси місцевого та регіонального співтовариства повинні виявлятися на етапах вироблення проекту реформи, прийняття рішення щодо її проведення, впровадження та оцінки.

Зокрема, підготовчий етап територіального реформування має полягати у ґрунтовному аналізі п'яти основних параметрів: розміру територіальних одиниць, повноважень органів влади, що утворюються у їх межах, ступеня організаційної автономії територіальних одиниць, фінансової та організаційної основи врядування у територіальних одиницях. Зазначені параметри є взаємопов'язаними й, відповідно, зміна одного з них спричинює зміну другого чи кількох інших. Підготовчий етап має на меті досягнення

серед учасників та інших сторін, зацікавлених у змінах достатньої згоди, що дасть можливість визначити чітку мету реформи.

Початковим пунктом розгляду питання про територіальні зміни має бути вирішення питання щодо розміру територіальних одиниць та їх повноважень, адже без цього неможливо формулювання чіткої стратегії подальших дій. Комітет Міністрів Ради Європи у питаннях щодо розміру виходить з того, що:

а) розмір територіальних одиниць має суттєвий вплив як на можливість органів влади ефективно виконувати свої завдання, так й на ефективність застосування демократичних засобів управління;

б) у пошуках досягнення оптимального розміру, потрібно виходити з того, що немає жодного стандарту оптимального розміру, який можна було б використовувати для всіх без виключення ситуацій. Оптимальний розмір залежить від таких чинників, як розподіл повноважень між ланками управління, ступінь фінансової автономії, існування систем фінансового вирівнювання тощо;

в) неминуче відхилення від оптимального розміру територіальних одиниць може до певної міри компенсуватися завдяки альтернативним заходам, зокрема внутрішньої децентралізації й деконцентрації у великих утвореннях, а також створення організаційної моделі та налагодження співробітництва між невеликими територіальними утвореннями;

г) вплив розміру територіальних одиниць може мати різний характер, навіть протилежний очікуваному, якщо говорити про ефективність та дієвість надання послуг чи зміну якості місцевої й регіональної демократії. Більше того, вплив розміру на ефективність та дієвість може різнитися між окремими різними повноваженнями або політичними сферами;

д) немає жодного чіткого зв'язку між розміром та ефективністю надання послуг: великі територіальні одиниці можуть вигравати від ефекту масштабу, але поза певною межею утворюється велика бюрократична система, яка впливає на ефективність та дієвість;

е) немає жодного чіткого зв'язку між розміром і якістю місцевої й регіональної демократій. Особиста участь громадян може бути успішнішою в невеликих територіальних одиницях, тоді як колективна участь при цьому виявляється нижчою. У великих регіонах внутрішня децентралізація й деконцентрація можуть допомогти поліпшити участь (наприклад, обраним органам влади районного рівня в містах);

є) існує єдиний чіткий зв'язок між розміром і фінансовою/бюджетною автономією – дуже малі територіальні одиниці майже не мають фінансової незалежності внаслідок низького доходу та високих накладних витрат;

ж) важливими показниками оптимального розміру є, як рівень задоволення наданням послуг, так і рівень надійності та вміння органів місцевої й регіональної влад реагувати;

з) Е-уряди (так звані інтерактивні сторінки публічних органів влади, за допомогою яких відбувається спілкування з громадою) можуть впливати на взаємозв'язок між розміром територіальних одиниць, з одного боку, так й наданням послуг і якістю місцевої й регіональної демократій, з іншого. Крім цього, нові технології сприяють співробітництву й громадській діяльності на вищому рівні. Одночасно Е-уряди збільшують для громадян можливість участі;

и) вплив можливої зміни розміру територіальної одиниці треба розглядати як у рамках ефективності й дієвості надання послуг, так і якості місцевої й регіональної демократій. Такий розгляд має також стати предметом глибокого аналізу ще до ухвалення будь-яких рішень. Цей розгляд має враховувати наслідки ефективності й дієвості в усіх окремих сферах політики чи повноважень так само, як вплив на демократію в місцевій громаді;

і) якщо територіальні одиниці занадто малі з огляду на певні аспекти, то як вихід може бути розглянуто об'єднання та співпраця з іншими територіальними одиницями. Така співпраця може бути горизонтальною,

вертикальною та транскордонною (якщо відповідне національне законодавство це дозволяє);

ї) якщо орган місцевої або регіональної влади з огляду на певні аспекти занадто великий, виходом з цього становища можуть стати внутрішня децентралізація й деконцентрація;

й) якщо злиття малих територіальних одиниць є найдоцільнішим рішенням, потрібно приділити увагу, зважаючи на історію й традиції, створенню такої нової інституційної структури, за якої відчуття належності населення до попередньо існуючих утворень, по можливості, збереглося б.

З точки зору європейських підходів, реформи, що ґрунтуються на добровільній участі органів місцевої або регіональної влади певного рівня, є більш бажаними, ніж реформи за законодавчим рішенням вищого органу влади всупереч бажанню нижчої ланки влади. Але задля здійснення успішної реформи, ініціативу "знизу догори" може бути доповнено рішенням вищого органу влади, навіть усупереч волі деяких нижчих органів влади, що беруть участь у реформуванні. Задля успішності реформи ініціатива "згори донизу" має шукати добровільну підтримку відповідної ланки територіальної адміністрації, яка підлягає реформуванню. Разом з тим, злиття та інші реформи, пов'язані зі зміною меж територіальних одиниць, необхідно здійснювати лише відповідно до принципів, гарантованих Європейською хартією місцевого самоврядування (наприклад, консультації з відповідними місцевими громадами, можливо, через референдум). Але це не означає, що центральні органи влади не можуть створювати позитивні стимули органам місцевої чи регіональної влади для співробітництва, злиття, децентралізації або участі в деконцентрації.

Підготовка, ухвалення рішень, здійснення та оцінювання будь-якої територіальної реформи мають ґрунтуватися на інституційному діалозі між органами влади різних рівнів, який повинен відповідати вимогам ефективності, прозорості, підзвітності, представницького характеру та дієвості. Учасники інституційного діалогу мають бути підзвітними

демократично обраним органам влади (зборам). З метою забезпечення ефективності інституційного діалогу треба, щоб:

він відбувався у потрібний час;

він відбувався на основі чітко визначених процедур;

уся відповідна інформація була б доступною для всіх учасників, зокрема відповідні дати, порядок денний та заходи мають бути відомі заздалегідь;

результати варто розглянути в процесі підсумкового ухвалення рішення;

за умови поваги норм публічного доступу до інформації та з метою забезпечення необхідного рівня довіри між учасниками, необхідно забезпечити доступ громадськості до інформації про процес реформи, а також потрібна згода між усіма учасниками.

З метою забезпечення представницького характеру діалогу треба залучати до нього всі рівні місцевої або регіональної влади, які мають відповідний інтерес, незалежно від їхньої політичної належності. Участь у діалозі загалом не повинна обмежуватися тільки тими, хто належить до політичної більшості. Оскільки учасники представляють органи місцевої чи регіональної влади, вони мають представляти саме ці органи місцевої чи регіональної влади.

Будь-який план реформи має складатися з чітко визначених кроків.

В процесі проведення адміністративно-територіального реформування важливо вивчити попередній досвід як у себе в країні, так і за кордоном. Проте, конкретне рішення майже не можливо запозичити без адаптації, тому для більшої користі порівняльну роботу варто зосередити на визначенні типу (широкого кола) завдань, які ставилися під час інших реформ, процедур, які використовувалися, та на проблемних питаннях, що розв'язувалися під час здійснення реформ.

Принциповим для європейського стандарту проведення територіальних перетворень є те, що не може бути повної уніфікації територіальних одиниць

в межах країни. Там, де населення нерівномірно розподілено по території, а економічні умови відрізняються, треба передбачити застосування різних рішень:

у державі не обов'язково має бути однаковий рівень місцевого й регіонального управління;

повноваження органів місцевої й регіональної влад одного рівня можуть відрізнятися;

інституційні стосунки органів місцевої й регіональної влад одного рівня можуть відрізнятися.

Таким чином, етап підготовки проекту реформи є найбільш відповідальним та вимагає великих організаційних зусиль. Наступний етап – етап ухвалення рішення щодо проведення територіальної реформи має виходити з того, що:

рішення про початок проведення реформи треба ухвалювати на найвищому інституційному рівні після консультацій із зацікавленими інституціями; це рішення може бути змінено або підтверджено на референдумі, якщо це дозволено законодавством;

програму реформи та її здійснення має бути ухвалено на найвищому інституційному рівні після консультацій із зацікавленими інституціями;

заручитися підтримкою для проведення реформи можна або беручи участь у консультаціях із зацікавленими сторонами, або надаючи органам місцевої й регіональної влад повноваження в національних рамках, визначених на центральному рівні.

Нарешті алгоритм проведення територіальної реформи включає до себе наступне:

1. Визначення щодо керівного органу з проведення реформи.
2. Оскільки в процесі реформування наголос зміщується з центральної влади на децентралізовані органи влади, дуже важливо під час реформування чітко передати функцію керівництва децентралізованій ланці.

3. Політичні зобов'язання центральної влади щодо реформ обов'язкові для розв'язання всіх вагомих проблем, що виникають під час реформування.

4. На період реформування потрібно визначити спільне коло повноважень, яке, наприклад, передбачає процедури планування за участю всіх зацікавлених сторін.

5. На етапі реформування експериментальний підхід "знизу догори" може також дати корисні результати.

6. Центральна влада має, зазвичай, складати програми підтримки, спрямовані на забезпечення інформаційною технологією та іншими потрібними інфраструктурами. Такі програми можуть бути передбачені в процесі планування, про який ішлося вище.

7. Для підтримання нормальної бюджетної дисципліни під час перехідного етапу, збереження власності й забезпечення належного процесу переведення персоналу органів місцевої й регіональної влад, які підлягають реформуванню, треба встановити відповідні рамки.

8. Нагляд за здійсненням реформ важливий з погляду вчасного визначення так званих вузьких місць і порівняння досвіду всіх зацікавлених органів місцевої й регіональної влад.

9. Такий нагляд на всіх рівнях державного управління, залучених до участі в реформуванні, мають здійснювати як ті, хто бере участь у цьому процесі, так і незалежні експерти. Нагляд не треба обмежувати лише реформуванням адміністративних структур як таких, він має бути значно ширшим.

Заключним етапом будь-якої територіальної реформи має бути її оцінювання. Це передбачає:

по закінченні реформування потрібно дати незалежну оцінку широкому колу питань, не обмежуючись лише оцінюванням реформи адміністративних структур як таких, з метою визначити, чи виконано завдання реформи і в якому обсязі;

оцінку мають дати також безпосередні учасники реформування;

результати оцінки потрібно оприлюднити;

необхідно вжити заходів для забезпечення можливості впровадження реформ або навіть їх відміни, якщо їхні результати виявилися багато в чому протилежними завданням. Ці заходи мають охоплювати створення правових рамок, якщо таких немає, для регулювання прав та обов'язків, які зазнають змін внаслідок впровадження або відміни реформи;

потрібно вжити заходів для забезпечення того, щоб підсумки оцінювання враховувалися під час формування загальної політики реформування та в пов'язаних з цим процесах;

підсумки оцінювання мають бути доступними для держав-членів Ради Європи й передані як інформація Конгресові місцевих і регіональних влад Ради Європи.

У повній відповідності із зазначеним стандартом у 2007 р. була проведена територіальна реформа у материковій частині Данії. Як зазначалося у Рекомендації Конгресу регіональних та місцевих влад Ради Європи 164 (2005) про місцеву та регіональну демократію в Данії [274] з кожним з округів були проведені консультації, і їм було запропоновано висловити побажання відносно їхнього об'єднання, що у підсумку призвело до успіху реформи та утворення більш дієвого регіонального самоврядування.

З іншого боку, спроба проведення у 1998 р. територіальної реформи у континентальній частині Португалії, що полягала у намаганні центральним урядом створити 8 регіонів закінчилася невдачею. Як зазначалося у Рекомендації Конгресу регіональних та місцевих влад Ради Європи 127 (2003) про місцеву та регіональну демократію в Португалії [277] хоча реформа регіонального поділу є вкрай необхідна для цієї країни, але висловлення населення на референдумі проти конкретної схеми регіоналізації свідчить про наявність об'єктивних регіональних інтересів, які у подальшому мають бути більшою мірою взяті до уваги.

Висновки до розділу

1. Основними концептуальними підходами при оптимізації територіальної основи публічної влади в країнах Європи були децентралізація та європеїзація. Основними завданнями кожної з 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.

2. Одним із важливих механізмів оптимізації територіальної основи публічної влади в країнах Європи стало запровадження системи NUTS, яка забезпечує уніфіковану, прозору й ефективну модель статистичного моніторингу і на основі цього вдосконалювати систему територіального поділу та реалізовувати гнучку регіональну політику. Створення територіальної організації за системою NUTS стимулюється втручанням наднаціональних органів ЄС, адже реалізація європейських програм в обов'язковому порядку передбачають наявність територіальних одиниць, що відповідають певним характеристикам.

3. Територіальна основа публічної влади в країнах Європи розвивається в межах континууму: укрупнення шляхом створення більш великих, об'єднаних територіальних одиниць – формування більш дрібних одиниць. Вибір моделі територіальної реформи пов'язаний із історичними, соціально-економічними та політичними чинниками та обумовлений вирішенням завдань, з одного боку підвищення економічної ефективності здійснення публічної влади, а з іншого – розвиток процесів демократизації та забезпеченням субсидіарності у механізмі управління, наближенням системи надання публічних послуг до пересічного жителя.

4. В Європі відбувається нова хвиля територіального реформування, яка отримала назву "новий регіоналізм". Вона пов'язана зі зміцненням статусу регіонів, перерозподілом функціонально-компетеційної сфери у

напрямку збільшення владних правоможливостей регіонального рівня влади. В ході реформ змінюються функції регіонів, перетворюючи їх на самостійних учасників публічних та міжнародних відносин, у головних суб'єктів реалізації соціально-економічних програм розвитку, інфраструктурних проектів, програм в 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.

5. 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.

Додаткові питання дослідження європейських підходів щодо оптимізації територіальних основ публічної влади висвітлені в інших роботах автора [43; 44; 46; 49; 50; 52; 53; 54].

РОЗДІЛ 3

МЕХАНІЗМИ ОПТИМІЗАЦІЇ ТЕРИТОРІАЛЬНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

В розділі 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 моделювання оптимальної, на нашу думку, моделі територіальної організації влади в Україні.

3.1 Територіально-управлінська система України: недоліки та протиріччя

Територіальна основа публічної влади в Україні характеризується значними протиріччями та диспропорціями, що стало наслідком накопичення за останні десятиліття недоліків вітчизняної територіальної конструкції, неврахування в системі територіальної організації процесів муніципалізації та демократизації. Визначимо основні прояви зазначених протиріч, поділяючи їх, як й у попередніх розділах, на проблемні питання територіального поділу, устрою та процесу.

Оптимізація територіальної основи публічної влади в Україні, перш за все, має вирішити питання облаштування територіального поділу, адже його недоліки істотно впливають, перш за все на ефективність управлінської діяльності.

Один з перших серед зазначених недоліків ми визначаємо порушення загального принципу сучасного менеджменту, у тому числі публічного, щодо норми підлеглості або керованості. Норма керованості визначає чисельність рівнів, підпорядкованих іншому рівню й характеризує оптимальну чисельність

підлеглих, які перебувають у підпорядкуванні у керівника. Норми керованості в публічному менеджменті залежать від багатьох чинників:

по-перше, від типу політико-управлінської системи (централізована модель передбачає вузьку норму керованості, децентралізована – ширшу);

по-друге, від площі території (велика територія передбачає більшу норму керованості, чим мала);

по-третє, від ступеня однорідності території (чим вище рівень неоднорідності – тим вужчим є рівень керованості);

по-четверте, від кількості ієрархічних рівнів (чим вище рівень, тим більш широка норма підлеглості).

Якщо норма керованості є завищеною, то це може призвести до втрати контролю і некерованості підлеглих, і в остаточному підсумку – до дезорганізації роботи всієї публічної системи. За різними методиками, що запропоновані адміністративним менеджментом мінімальна керованість дорівнюється 5 одиницям, середня – 10, максимально можлива – 15.

В літературі з менеджменту норма керованості також визначається як залежність числа всіх зв'язків між керівником і його підлеглими. Так, французький дослідник В. А. Грейкунакс [226] обґрунтував зазначену залежність формулою, де чисельність усіх видів зв'язків поміж рівнями визначається наступним:

$$K = n [2^{n-1} + (n - 1)], \quad [3.1]$$

де n – число підлеглих; K – кількість взаємозв'язків.

Залежність між ієрархічними рівнями та кількістю зв'язків можна побачити у наступній таблиці:

Таблиця 3.1

Кількість підлеглих	Кількість зв'язків
4	44
5	100
6	222

8	1080
15	245970

Зрозуміло, що вказані дані характеризують лише загальну тенденцію, але вважається, що при кількості існуючих зв'язків на одному ієрархічному рівні менш 100 утворення додаткового ієрархічного рівня стає недоцільним. З іншого боку, верхній ієрархічний рівень не може бути ефективним за наявності понад 50 тис. зв'язків.

Порахуємо відповідність норми підлеглості за ієрархічними рівнями в Україні та її окремих територіальних одиниць за вказаною формулою:

Україна / 27 регіонів = 1 811 940 030

Одеська обл. / 33 райони та міста обласного значення = 141 733 921 824

Комінтернівський район / 23 територіальні громади = 96 469 498

Таким чином, за такою диспропорцією важко говорити про високу ступінь керованості у системі територіальної організації влади в Україні.

Чимало проблем в системі територіального поділу викликають диспропорції поміж територіальними одиницями за площею. Так, найменша в Україні Чернівецька область має близько 9 тис.км² за площею, а найбільша Одеська – 33,3 тис.км². Найменший Савранський район Одеської області – 618 км², найбільший Тарутинський район Одеської області – 1 874 км². площа громад у межах Комінтернівського району Одеської області коливається від 1,06 км² (Каїрівська сільська громада) до 234 км².

До зазначеної диспропорції також додаються інші негативні явища просторового характеру. Серед них диспропорції за ступенем компактності територіальних одиниць. Компактність визначається за співвідношенням відстані між кордонами по меридіану та паралелі.

На рівні територіальних одиниць верхнього рівня найбільший індекс компактності представлений у Волинській області (1:1,1), найменший – у Чернівецької (1:4).

Найбільший індекс компактності в межах Одеської області представлений в Миколаївському районі (1:1,2), найменший – в Білгород-Дністровському районі (1:3,8). Індекс компактності Красносільської сільської громади в межах Комінтернівського району Одеської області дорівнює 1:5, у той самий час, як Чорноморська селищна громада цього ж району має індекс компактності майже 1:1. Внаслідок чого, навіть невелика Чернівецька область має віддалені райони.

Помітна віддаленість адміністративного центру територіальної одиниці від геометричного, що негативно позначається на функціонуванні адміністративної одиниці з точки зору надання послуг. Відомо, що для виконання адміністративних функцій необхідним є рівень доступності до центру територіальних одиниць. Людина протягом дня повинна мати можливість отримати послугу в обласному центрі та повернутися до місця свого проживання; протягом години на транспорті досягати районного центру, протягом години пішки – центру громади. Проте, значно віддаленими від свого географічного центру є обласні центри Херсонської, Миколаївської, Волинської області, що призводить до того, що значна кількість районів знаходиться на відстані понад 100 км. від обласного центру. В Одеській області зазначена проблема ще перетинається з некомпактністю області. Значна частина центрів громад знаходиться понад 30 км. від районного центру, деякі села розташовані на відстані 10 км. від центру сільради тощо.

Досить часто територіальні одиниці мають анклав (м. Славутич є анклавом Київської області на території Чернігівської області), селища Затока та Сергіївка Одеської області є анклавами міста Білгород-Дністровський тощо.

Не враховують іноді об'єктивно існуючі природні об'єкти, що також призводить до анклавів та напіванклавів (сільські громади поміж Хаджибеївським та Куяльницьким лиманами в Одеській області фактично є напіванклавами Біляївського району, що не пов'язані з ним територіально й доступ до яких є утрудненим).

Існуючі коливання створюють зони "недосяжності" та різну якість надання адміністративних та інших послуг громадянам в залежності від території проживання.

Неефективність сучасного територіального поділу в Україні багато в чому обумовлена й демографічними та пов'язаними з ним показниками. Зокрема, чисельність населення Чернівецької області складає близько 910 тис. чол., у той самий час як населення Донецької області сягає майже 4,5 млн. чол. Чисельність Біляївського району Одеської області – 110 тис. чол., Миколаївського – 18 тис. чол. Чисельність громад у межах Комінтернівського району Одеської області коливається від 560 чол. (Калинівська сільська громада) до 9 тис.чол. (Красносільська сільська громада). Внаслідок цього, органи управління територіальними одиницями вирішують різну кількість проблем, що впливає на ефективність їх діяльності.

Зазначена обставина призводить, зокрема, до диспропорцій систем розселення по областях та районам. Обласні центри для виконання своїх функцій мають достатній демографічний потенціал (всі вони входять до групи великих і дуже великих міст з населенням понад 100 тис. осіб), але кожен з обласних центрів за населенням переважає інші міста в області. Вінниця, Київ, Львів, Тернопіль, Харків, Чернівці – більше ніж у 7 разів (найбільше Харків – 21,7 рази), що значною мірою спричинене адміністративним чинником.

Неврахування демографічного чинника призводить також до інших проблем, зокрема територіальний поділ не враховує таку об'єктивну форму розселення, як агломерації, що призводить до їх неприродного розвитку через розташування в межах кількох територіальних одиниць. Так, Одеська міська агломерація як об'єктивне явище охоплює понад 60 поселень різного статусу (міст, селищ, сіл). За таких умов фактично спостерігається відділення міст від їх приміських зон, що негативним чином впливає як на розвиток передмість, так і самого міста.

Просторові та демографічні диспропорції досить сильно впливають на економічні диспропорції. Можна стверджувати, що в Україні фактично склалася невідповідність економічного та адміністративного районування. Так, єдиний економічний регіон, що характеризується територіальною комплексністю, наявністю виробничо-технологічних, транспортно-економічних тощо зв'язків, спільною економічною інфраструктурою, приблизно рівними соціальними характеристиками – Українське Причорномор'я – знаходиться в адміністративних межах трьох областей – Одеської, Миколаївської, Херсонської. Однак, така ж сама ситуація є і на рівні економічних субрегіонів. Так, південна частина Одеської області (Українське Придунав'є), що є фактично економічним субрегіоном, є розпорошеною поміж кількома невеличкими адміністративними районами. Зазначене не дозволяє створити цілісний господарський комплекс та здійснювати комплексний розвиток регіону та субрегіонів. Наслідком цього є несамодостатній характер переважної кількості територіальних одиниць.

Помітними у територіальному поділі України є недоліки правового характеру. Це має прояв, перш за все, у залежності рівня розвитку адміністративних районів від статусу адміністративного центру та його розташування. Так, понад половина районних центрів є селищами у таких областях, як Вінницька, Волинська, Одеська, Житомирська, Херсонська, Миколаївська, і лише в одній Львівській області всі районні центри – міста. Очевидним є те, що міста, в інфраструктурному аспекті, краще пристосовані до виконання адміністративних функцій, а це не може не позначитися на соціально-економічному розвитку районів як субрегіональних територіальних утворень. До цього додається незадіяність потенціалу міст-мільйонерів (Одеса, Дніпропетровськ, Харків, Донецьк), у системі управління, які віднесені за виключенням Києва до звичайних міст обласного значення. Фактично також можна казати про відсутність адміністративних центрів у значній кількості районів у зв'язку з тим, що їх центрами є міста обласного значення, які у свою

чергу до складу районів не входять (наприклад, Білгород-Дністровський, Ізмаїл, Котовськ).

Також певним недоліком є неврахування у межах територіальних одиниць історичних та етнокультурних чинників, що існують об'єктивно [Див., напр.: 157].

До зазначених недоліків, що є характерними для всіх типів та видів територіальних одиниць додаються ті, що є характерними виключно для муніципально-територіальних одиниць в Україні. До них можна віднести:

обмеження територіальної основи самоврядування виключно поселеннями – селами, селищами, містами. Зазначене викликає багато непорозумінь, наприклад, щодо територій поза межами села, в межах сілрад як адміністративно-територіальних одиниць. Також, непередставленим є самоврядування на районному та обласному рівні внаслідок відсутності тут територіальних громад;

невідповідність меж територіальних громад та меж адміністративно-територіальних одиниць. Наприклад, чимало зустрічається випадків коли частина міської забудови внаслідок її зростання знаходиться поза межами міст, як адміністративних одиниць;

входження одних територіальних громад до складу інших. Наприклад, Затокська та Сергіївська селищні громади входять до складу міста Білгород-Дністровський), а Таврійська міська громада входить у свою чергу до Новокаховської міської громади;

відсутність юридичного закріплення деяких видів поселень, що не дозволяє там утворити інститут самоврядування (наприклад, дачних селищ, військових містечок тощо);

неврахування об'єктивно існуючих зон спільної компетенції територіальних громад та підміна їх адміністративно-територіальними одиницями – областями та районами.

Внаслідок цих та інших недоліків, інститути місцевого та регіонального самоврядування не можуть ефективно вирішувати завдання, що стоять перед ними, завдяки своїй демографічній, територіальній, матеріальній тощо несамодостатності.

Недоліки територіального поділу України, частина з яких є об'єктивними, підсилюються проблемами, що складаються у системі вітчизняного територіального устрою. Існуюча модель територіального устрою в Україні характеризується внутрішніми суперечностями: з одного боку, поєднанням організаційно-правових форм, що дісталися у спадок від радянських часів з моделями, сформованими у період новітньої української державності; з іншого боку, новітні моделі публічного управління на територіальному рівні не системно поєднують запозичення з кількох, іноді прямо протилежних, західних моделей територіального устрою. На наш погляд, до основних недоліків адміністративного устрою України можна віднести наступні:

відсутність повноцінного інституту самоврядування на районному та обласному рівні внаслідок невизнання тут територіальних громад. Зазначене не дозволяє повною мірою реалізувати регіональні та субрегіональні інтереси, що входить у протиріччя з демократичною спрямованістю новітньої української державності;

дуалізм публічної влади на обласному, районному рівнях та у містах (зі спеціальним статусом та обласного значення) внаслідок співіснування системи органів державної виконавчої влади поряд з органами місцевого самоврядування. Це призводить до численних відкритих та латентних конфліктів між двома інституціями, що розбалансує управлінську систему, зменшуючи ефективність управлінських рішень;

відсутність виконавчих органів у органів спільної компетенції територіальних громад, що унеможлиблює ефективну реалізацію рішень, які приймаються обласними та районними радами;

дуалізм державної виконавчої влади в областях та районах внаслідок співіснування органів державної виконавчої влади загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій) та територіальних органів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Зазначений дуалізм призводить до ерозії виконавчого механізму державної влади;

подвійний характер підпорядкованості державної виконавчої влади (місцевої державної адміністрації) як органу загальної компетенції – Кабінету Міністрів України, з одного боку, та Президенту України – з іншого, який, до того ж, не входить до системи державної виконавчої влади. Це призводить до послаблення дієвості місцевої державної адміністрації у випадках проблемних взаємин по лінії Президент України – Кабінет Міністрів України;

неврахування принципу субсидіарності при розподілі компетенції між територіальними рівнями, що має наслідком стійку тенденцію зсуву компетенції та центрів надання послуг на більш високий територіальний рівень;

нерозвиненість горизонтальних зв'язків між територіальними одиницями, що призводить до послаблення організаційних можливостей реалізації спільних інтересів;

організаційна нерозділеність регулятивних, виконавчих, контрольних функцій та повноважень в системі органів публічної влади на територіальному рівні, що викликає зниження ефективності управління;

наявність контрольно-наглядових повноважень як у органів загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій), так і у органів спеціальної компетенції (інспекції, служби), що має наслідком послаблення державного контролю за законністю та ефективністю реалізації державної політики;

обмеженість делегування повноважень публічних органів громадським організаціям, що призводить до нерозвиненості інститутів громадянського суспільства;

наявність гіпертрофованої делегованої компетенції у виконавчих органах місцевих рад та місцевих державних адміністрацій;

відмінності у правовому статусі територіальних одиниць одного територіального рівня сприяють тому, що, наприклад, АРК або міста зі спеціальним статусом мають значно більше можливостей, ніж області, вирішувати проблеми своїх жителів.

Внаслідок цих та інших факторів фактично нереалізованим є конституційний принцип територіального устрою України – органічне сполучення засад централізації та децентралізації у здійсненні публічної влади, з урахуванням соціально-економічних, екологічних, історичних, соціокультурних тощо особливостей регіонів.

Суттєвим недоліком вітчизняної системи територіальної організації влади, що прямо впливає на її оптимізацію полягає у вкрай невпорядкованому на нормативному рівні територіального процесу. По суті справи, вітчизняний територіальний процес включає до себе численні норми, що склалися починаючи з радянського періоду дотепер.

Відповідно до Конституції України утворення і ліквідація областей та інших територіальних одиниць вищого рівня проводяться Верховною Радою України. При цьому повинні бути внесені зміни до Конституції, в порядку, передбаченому розділом IX "Територіальний устрій". Зокрема, законопроект про внесення змін до Конституції України може бути поданий до Верховної Ради Президентом України або не менш як третиною народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Законопроект про внесення змін до Конституції України розглядається Верховною Радою України за наявності висновку Конституційного Суду України щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції, що передбачають неможливість зміни Конституції, якщо при цьому скасовуються або обмежуються права і свободи людини і громадянина, або якщо вони спрямовані на ліквідацію незалежності чи на порушення територіальної цілісності України. Законопроект про внесення змін до Конституції України попередньо схвалений більшістю від конституційного складу Верховної Ради України, вважається

прийнятим, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради України за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України. Законопроект про внесення змін до Конституції України, який розглядався Верховною Радою України, і закон не був прийнятий, може бути поданий до Верховної Ради України не раніше ніж через рік з дня прийняття рішення щодо цього законопроекту. Верховна Рада України протягом строку своїх повноважень не може двічі змінювати одні й ті ж самі положення Конституції України.

На наш погляд, закріплення в Конституції України переліку областей та відповідного порядку їх утворення зробило вітчизняну територіальну модель негнучкою.

Відповідно до Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою [185], яке затверджено ще у радянський період встановлення і зміна меж, встановлення і перенесення адміністративних центрів областей проводяться Верховною Радою України в межах установчої функції шляхом прийняття окремої Постанови Верховної Ради за поданням відповідних обласних рад.

Більш простим у порівнянні з областями є порядок утворення та ліквідація районів, встановлення і перенесення адміністративних центрів районів. Зазначене здійснюється Верховною Радою України через прийняття постанови за поданням обласних рад. Зміна меж районів проводиться Верховною Радою України через подання відповідних районних рад [185].

Відповідно до Конституції України, Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України, віднесення населених пунктів до категорії міст зі спеціальним статусом, обласного, районного значення, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх адміністративного статусу також проводяться Верховною Радою України за поданням відповідних обласних рад, або Верховної Ради АРК, міських (міст зі спеціальним статусом рад). Водночас, зміна меж поселення можлива лише при

виявленні точки зору населення та при наявності згоди представницького органу місцевого самоврядування.

Відповідно до Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, до категорії міст зі спеціальним статусом може бути віднесено міста, які є найбільшими економічними, культурними і адміністративними центрами, з кількістю населення, як правило, понад 1 мільйон чоловік, якщо для подальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно віднести їх до вищих адміністративно-територіальних одиниць. При віднесенні поселення до категорії міст зі спеціальним статусом рішення приймається у порядку внесення змін до розділу Конституції України "Територіальний устрій".

В процесі державного розвитку України протягом незалежності зустрічалося чимало випадків намагання отримати спеціальний статус рядом міст України. Так, у червні 1996 р. Одеська міська рада прийняла рішення про проведення міського референдуму щодо віднесення м. Одеса до категорії міст республіканського підпорядкування (рішення було відмінено у липні 1996 р.). У 2002 р. Львівська міська рада розглядала питання про віднесення м. Львів до категорії міст зі спеціальним статусом (рішення не було прийнято). У березні 2002 р. у Харкові відбулося опитування громадян щодо віднесення м. Харків до категорії міст зі спеціальним статусом. У березні 2003 р. Запорізька міська рада звернулася зі зверненням до Верховної Ради України з пропозицією виокремити статус великих міст України. На розгляд Верховної Ради IV скликання виносились законопроекти „Про спеціальний статус м. Львів” та „Про спеціальний статус м. Кіровоград”.

До категорії міст обласного значення відповідно до діючих норм можуть бути віднесені міста, які є економічними і культурними центрами, мають розвинуту промисловість, комунальне господарство, значний житловий фонд, з кількістю населення понад 50 тисяч чоловік, якщо для дальшого економічного і соціального розвитку цих міст доцільно віднести їх до адміністративно-

територіальної одиниці середнього територіального рівня. В окремих випадках до категорії міст обласного значення може бути віднесено міста з кількістю населення менш як 50 тисяч чоловік, якщо вони мають важливе промислове, соціально-культурне та історичне значення, близьку перспективу дальшого економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення.

Варто зазначити, що норма чисельності населення менше 50 тисяч чоловік, як виключення, щодо надання статусу міст обласного значення фактично перетворилася у правило. Так, з 179 міст обласного значення 71 місто має чисельність населення менше 50 тис. чол., причому три з них – менше 10 тис. чол. Необхідно зазначити, що у більшості випадків зазначені міста отримали статус міст обласного значення вже у період незалежності України.

До категорії міст районного значення можуть бути віднесено селища, які мають промислові підприємства, комунальне господарство, житловий фонд, мережу соціально-культурних закладів і підприємств побуту, з кількістю населення понад 10 тис. чоловік. Однак, як й з містами обласного значення, практика фактично нехтує показником в 10 тис. чол. Так, з 278 міст районного значення 71 має чисельність менше 10 тис. чол., а деякі (наприклад, м. Угнів), навіть, менш 1 тис. чол.

Віднесення населених пунктів до категорії селищ, встановлення і зміна їх меж, а також зміна їх адміністративного статусу проводяться Верховною Радою АРК, обласною радою, міською (міст зі спеціальним статусом) радою за поданням виконавчих комітетів відповідних районних, міських (міст обласного значення) рад. До категорії селищ може бути віднесено населені пункти, розташовані при промислових підприємствах, будовах, залізничних вузлах, гідротехнічних спорудах, підприємствах по виробництву переробці сільськогосподарської продукції, а також населені пункти, на території яких розташовані вищі та середні спеціальні навчальні заклади, науково-дослідні установи, санаторії та інші стаціонарні лікувальні та оздоровчі заклади, які мають житловий фонд, з кількістю населення понад 2 тисячі чоловік, з яких не

менш як дві третини становлять робітники, службовці та члени їх сімей. В окремих випадках до категорії селищ може бути віднесено населені пункти з кількістю населення менш як 2 тисячі чоловік, але не менше як 500 чол., якщо вони мають близьку перспективу економічного і соціального розвитку, зростання кількості населення. Однак, варто зазначити, що й у даному випадку орієнтовні показники фактично не дотримуються.

Утворення та ліквідація районів у містах до прийняття Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій", відповідно до рішення Конституційного Суду України від 13.07.2001 [215] може здійснюватися міськими радами самостійно. Відповідно до Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, встановлення і зміна меж районів у місті проводяться міською радою самостійно, а при наявності районних у місті рад – за поданням виконавчих комітетів відповідних районних у місті рад.

У зв'язку із прийняттям Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [180] та відповідної Методики [183] значні зміни відбулися в процесі утворення і ліквідації громад. Зокрема, добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст здійснюється з дотриманням таких умов:

1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування;

2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися;

3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області;

4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші

чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади;

5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Адміністративним центром об'єднаної територіальної громади визначається населений пункт (село, селище, місто), який має розвинуту інфраструктуру і, як правило, розташований найближче до географічного центру території об'єднаної територіальної громади.

Процедура добровільного об'єднання територіальних громад включає до себе етапи ініціювання, підготовки проектів рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад, безпосереднє утворення об'єднаної територіальної громади.

Частиною територіального процесу в Україні є найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно до Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою, найменування і перейменування адміністративно-територіальних одиниць – областей, районів, міст, селищ, сіл проводиться Верховною Радою України за поданням відповідних обласних, міських (міст зі спеціальним статусом) рад, з врахуванням загальнодержавних інтересів, а також географічних, історичних, національних, побутових та інших місцевих умов, думки місцевого населення. При найменуванні, перейменуванні областей, міст зі спеціальним статусом здійснюється процедура внесення змін до Конституції України. Подання про найменування або перейменування адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів вноситься обласною, міською (міста зі спеціальним статусом) радою за умови виявлення точки зору мешканців певної території. При найменуванні і перейменуванні адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів не допускається присвоєння районам, містам таких найменувань, які є у державі, а селам і

селищам – які є в області. Найменування та перейменування районів у містах здійснюється міськими радами самостійно.

Відповідно до законів України "Про засади державної мовної політики" [181] та "Про географічні назви" [177] топоніми (назви населених пунктів, адміністративно-територіальних одиниць, вулиць, майданів, річок і т. ін.) утворюються і подаються українською мовою. Топоніми можуть передаватись також національною мовою більшості населення тієї чи іншої місцевості. Відтворення українських топонімів іншими мовами здійснюється у транскрипції.

У першому розділі нами з'ясовувалося, що державна влада та інститут місцевого самоврядування мають різні, хоча багато в чому співпадаючі територіальні основи. Проте, на законодавчому рівні поки що не розведено адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний процеси, про що зазначалося у рішенні Конституційного Суду України від 18.06.2002 [216]. Зазначене вкрай ускладнює оптимізацію територіальної основи публічної влади в Україні. Певні кроки на цьому шляху зроблені у зв'язку із прийняттям законів України "Про співробітництво територіальних громад" [193] та "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [180]. Разом з тим, відповідно до п. 7 прикінцевих та перехідних положень до Закону України "Про місцеве самоврядування" [191] до прийняття закону про територіальний устрій створення нової територіальної громади шляхом виділення, можливе лише за умови наявності фінансово-матеріальної бази, достатньої для забезпечення здійснення як старою так і новою громадою функцій та повноважень місцевого самоврядування.

Таким чином, процес оптимізації територіальної основи публічної влади має бути спрямований на вирішення всього комплексу зазначених проблем.

3.2 Альтернативи реформування територіально-управлінської системи України

Намір проведення комплексної реформи територіальної основи публічної влади був задекларований ще на початку розвитку сучасної української держави. Так, у 1997 р. була утворена Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи [179], результатом діяльності якої стала Концепція адміністративної реформи в Україні" [186]. У цьому документі вперше ставилося питання про те, що існуюча організація територіального устрою має суттєві недоліки, що викликає необхідність проведення реформи територіальних основ публічної влади, у процесі здійснення якої, як зазначалося, "потрібно спиратися на національний досвід, а також на світову, насамперед європейську, практику" [186]. При цьому процес перетворень передбачалося здійснювати у три етапи з урахуванням:

- унітарної форми державного устрою, яка забезпечує збереження соборності України;

- сучасних тенденцій інтеграційних процесів з огляду на необхідність проведення політики об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних адміністративно-територіальних одиниць, утворення агломерацій населених пунктів, економічного районування;

- подолання негативних тенденцій дезінтеграції територіальних громад;

- одночасного функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на регіональному рівні управління;

- об'єктивної потреби у децентралізації державного управління, деконцентрації, делегуванні та передачі функцій і повноважень щодо надання державних та громадських послуг.

Перший етап реформування (1998-2002 рр.) повинен був включати законодавче, ресурсне (фінансово-економічне) і експериментальне забезпечення трансформації існуючої організації територіального устрою. З

урахуванням перспективи, на цьому етапі мав бути напрацьований пакет законодавчих актів щодо реформування організації управління на регіональному і місцевому рівні, приведення у відповідність із Конституцією України чинних законодавчих актів, які визначають бюджетно-фінансову систему, економічні засади організації управління та територіального розвитку, пов'язані з проведенням політики економічного районування. Поряд з цим мали б бути розроблені проекти та програми відповідних державно-правових експериментів на різних територіальних рівнях управління.

Другий етап (2002-2006 рр.) мав передбачати трансформацію низової ланки системи територіального поділу та устрою України (село, селище та місто), формування комунальних об'єднань територіальних громад, розмежування сфери відповідальності щодо надання державних та громадських послуг місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на різних територіальних рівнях управління.

На першому та другому етапах пріоритетним заходом мала б стати трансформація низової ланки системи територіального устрою шляхом добровільного об'єднання на основі діючих положень Конституції України територіальних одиниць для забезпечення формування реального суб'єкта місцевого самоврядування - такої територіальної громади (комунального об'єднання територіальних громад), яка мала б необхідні фінансові та матеріальні можливості для надання населенню повноцінних державних та громадських послуг.

Третій етап (2006-2010 рр.) мав передбачати трансформацію територіального устрою України з метою оптимізації структури управління на регіональному рівні, наближення прийняття управлінських рішень до населення, запровадження нових фінансово-бюджетних механізмів, раціоналізації функцій місцевих державних адміністрацій. На третьому етапі повинні були б трансформовані територіальні одиниці середньої (район) та вищої (область) ланки, на основі збереження його конституційної триланкової

структури. Паралельно з цим, мало б бути вивчене питання можливості переходу до дво- або чотириланкової системи територіального устрою, з метою пошуку шляхів досягнення оптимального поєднання централізації та децентралізації управління, деконцентрації, делегування і передачі максимально можливого обсягу функцій управління на якомога нижчий рівень управління.

Організаційний аспект реформування передбачав:

1) визначення організаційних зв'язків між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування у процесі здійснення відповідних функцій та делегованих повноважень;

2) формування комунальних об'єднань територіальних громад через встановлення організаційних зв'язків між структурними елементами комунального об'єднання територіальних громад та територіальними громадами населених пунктів, які входять до такого об'єднання, на основі законодавчого розмежування їх функцій та повноважень шляхом передачі основних повноважень органів місцевого самоврядування сіл, селищ та міст до компетенції комунального об'єднання;

3) апробація та запровадження міських агломерацій, які б передбачали добровільне формування спільних органів управління та їх взаємозв'язки з органами місцевого самоврядування територіальних громад, що входять до агломерації на договірних умовах. При цьому міська агломерація повинна була б стати не новою територіальною одиницею, а являти собою організаційне утворення, яке складається з кількох територіальних громад, що мають на меті спільну реалізацію функцій місцевого самоврядування.

Не вирішуючи остаточно структуру організації публічної влади на територіальному рівні, зазначена Концепція адміністративної реформи в Україні передбачала збереження існуючої конституційної моделі, однак з розмежуванням функцій органів виконавчої влади та органів місцевого

самоврядування з надання послуг. Зокрема, до сфери компетенції органів місцевого самоврядування передбачалося віднести питання:

- місцевих фінансів;
- економічного розвитку населених пунктів;
- управління об'єктами комунальної власності;
- комунального землекористування і використання місцевих природних ресурсів;
- планування і забудови населених пунктів;
- догляду за дорогами місцевого значення та їх будівництва;
- каналізації, електро-, газо- й водопостачання, освітлення населених пунктів; житлового будівництва;
- роботи місцевого громадського транспорту;
- благоустрою парків та садів;
- утримання кладовищ та надання ритуальних послуг;
- роботи дошкільних установ, закладів початкової і середньої освіти;
- надання медичної допомоги комунальними закладами охорони здоров'я;
- роботи комунальних закладів культури, фізкультури і спорту та туризму;
- працевлаштування і організації громадських робіт;
- окремі питання охорони довкілля, громадського порядку, пожежної безпеки та прав споживачів.

До сфери компетенції місцевих органів виконавчої влади (МДА та територіальних органів ЦОВВ) мали б належати питання, не віднесені Конституцією і законодавством України до компетенції органів місцевого самоврядування, передусім:

загального нагляду за дотриманням Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та місцевих державних адміністрацій;

відповідних функцій управління об'єктами державної власності;

координації діяльності територіальних підрозділів (органів) міністерств та інших ЦОВВ;

видачі ліцензій та дозволів, передбачених законодавством;

контролю у встановлених законом межах за фінансовою діяльністю органів місцевого самоврядування;

На основі перерозподілу функцій та повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, на третьому етапі передбачалося остаточно визначитись із статусом місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування на регіональному рівні управління.

На виконання Концепції були схвалені:

Концепція щодо внесення змін до Законів України „Про місцеве самоврядування в Україні” та „Про місцеві державні адміністрації” [199];

затверджено Концепцію державної регіональної політики [188];

прийнятий Закон України „Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області” [178];

утворено Міжвідомчу робочу групу з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України;

затверджено Концепцію програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування [197].

Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. (зміни до вказаного указу останнє вносилися у 2006 р.) не була реалізована повною мірою. Багато в чому це було обумовлено інституційною неузгодженістю в даному питанні, адже підготовкою реформи займалися тимчасові комісії або робочі групи, що діяли не на постійній основі. Зокрема, із зазначених були створені: робоча група з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби [192], Комісія з питань адміністративно-територіального устрою [187], Міжвідомча робоча група з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-

територіального устрою України [190], Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій України" [189], Міжвідомча робоча групи з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою [201]. Проте, Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. фактично вона дала поштовх та заклала напрями подальшого теоретичного осмислення на рівні експертного середовища проблем реформування територіальних основ публічної влади. Зокрема, у 2003-2004 рр. були розроблені:

проект Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком [204];

проект Національної стратегії реформування системи територіальної організації влади в Україні [205];

План розвитку країни: реформа адміністративно-територіального устрою [170].

Певні сподівання щодо здійснення глибинної трансформації територіальних основ публічної влади з'явилась у період президентства В. Ющенка. Саме його "п'ятирічний термін" ознаменувався розробкою численних документів (концепцій, стратегій), в яких визначалися напрями та механізми реформування. Активну роль тут зіграли організації третього сектора, проекти яких, на нашу думку, були напрацьовані на достатньо високому рівні.

Так, в основу енергійної діяльності Віце-прем'єр-міністра України Р. П. Безсмертного, який очолив робочу групу з питань адміністративно-територіальної реформи, була покладена "Національна стратегія реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування", яка була розроблена Фондом сприяння місцевому самоврядуванню у 2005 р. [159]. До основних напрямів стратегії було віднесене:

реформування адміністративно-територіального устрою України;

конституювання територіальної громади як дієздатного суб'єкта місцевого самоврядування, базової самоврядної адміністративної одиниці, визначення порядку утворення територіальних громад – адміністративно-територіальних одиниць, встановлення територіальних меж та їх державна реєстрація;

впровадження належних політичних, інституційних, правових та організаційних заходів, необхідних для реформування системи адміністративно-територіального устрою України та забезпечення сталого розвитку територій;

трансформація базової ланки системи адміністративно-територіального устрою з метою формування реального суб'єкта місцевого самоврядування – такої територіальної громади, яка мала б необхідні фінансові, матеріальні та ресурсні можливості для надання населенню повноцінних адміністративних та громадських послуг (самоврядна, дієздатна територіальна громада);

укрупнення територіальних громад з метою забезпечення їх самоврядності та дієздатності;

запровадження повноцінного місцевого самоврядування на районному та обласному територіальних рівнях з такими його інститутами, як регіональна власність, регіональні податки;

зміна статусу, функцій та повноважень місцевих державних адміністрацій (перехід від статусу органів виконавчої влади загальної компетенції до органів спеціальної компетенції);

перерозподіл повноважень між місцевим самоврядуванням та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування різного територіального рівня на засадах децентралізації публічного управління та субсидіарності, розширення повноважень територіальних громад та органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань місцевого значення.

В межах стратегії було розроблено кілька законопроектів, зокрема про місцеві державні адміністрації; про місцеве самоврядування громади; про

місцеве самоврядування району; про місцеве самоврядування області. Найбільшого резонансу при цьому набув проект Закону України "Про адміністративно-територіальний устрій", якій мав стати інструментом проведення реформування територіальної основи публічної влади на першому етапі. Зокрема, вказаним законом передбачалося, що у системі територіального поділу встановлюються такі рівні територіальних одиниць: регіони, райони, громади (рис. 3.1.).

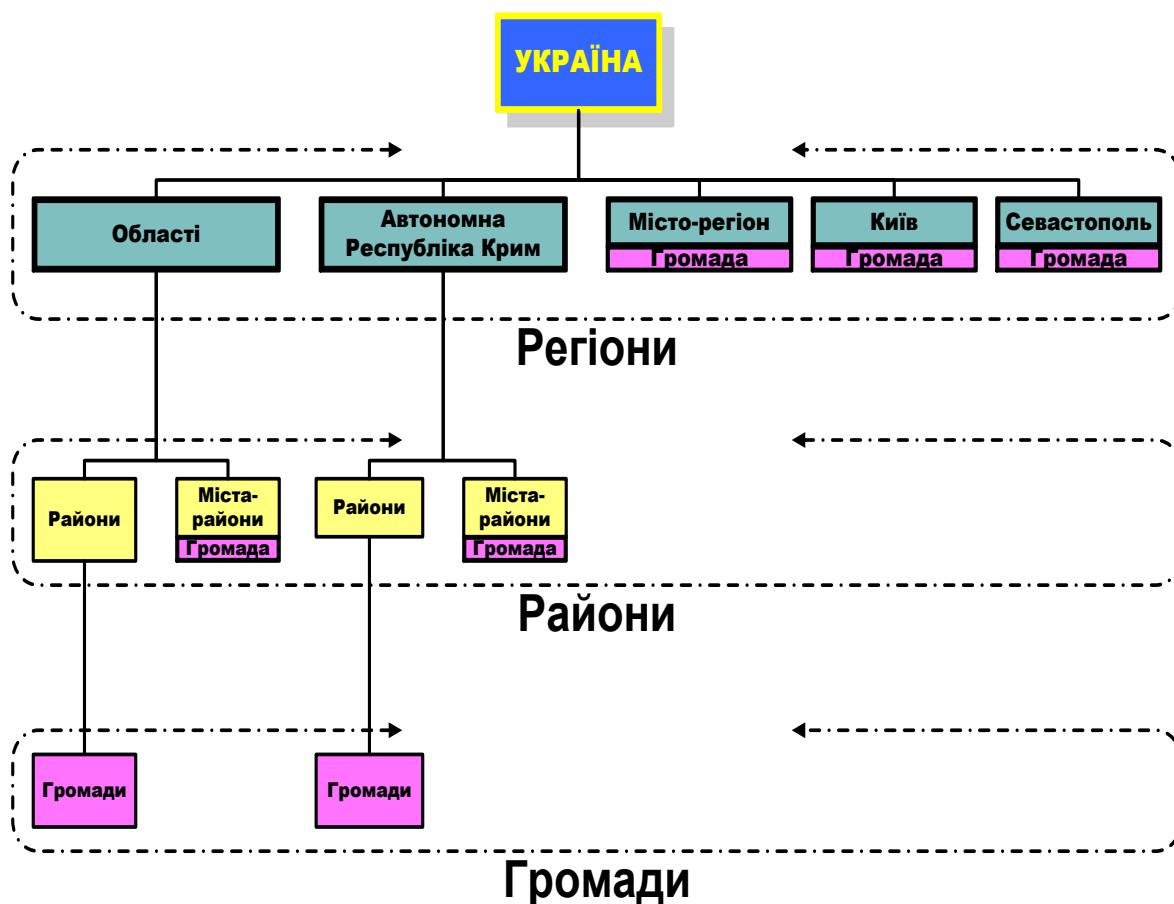


Рис. 3.1. Модель територіального поділу за Національною стратегією реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування

Громада мала утворюватися за умови, якщо в її межах проживає, як правило, не менш, як 5000 жителів з урахуванням доступності адміністративного центру громади для жителів поселень та поселенських утворень, розташованих у її межах. Якщо щільність сільського населення в цілому по району є нижчою в два, або більше разів, ніж середня щільність

сільського населення в Україні, в межах відповідного району могли утворюватись громади з чисельністю населення від 3500 жителів при умові, що площа такої громади в розрахунку на одного жителя перевищує більш як вдвічі середню по Україні для сільських громад. У виняткових випадках Верховна Рада України могла утворити громаду з меншою чисельністю населення, але не менше 1500 жителів. Громаді з чисельністю населення понад 70 тис. надавався статус міста-району, а з населенням понад 750 тис. – міста-регіону.

Зокрема, на базі 23 територіальних одиниць Комінтернівського району Одеської області пропонувалося утворити 11 громад, у тому числі включивши до складу району м. Южне.

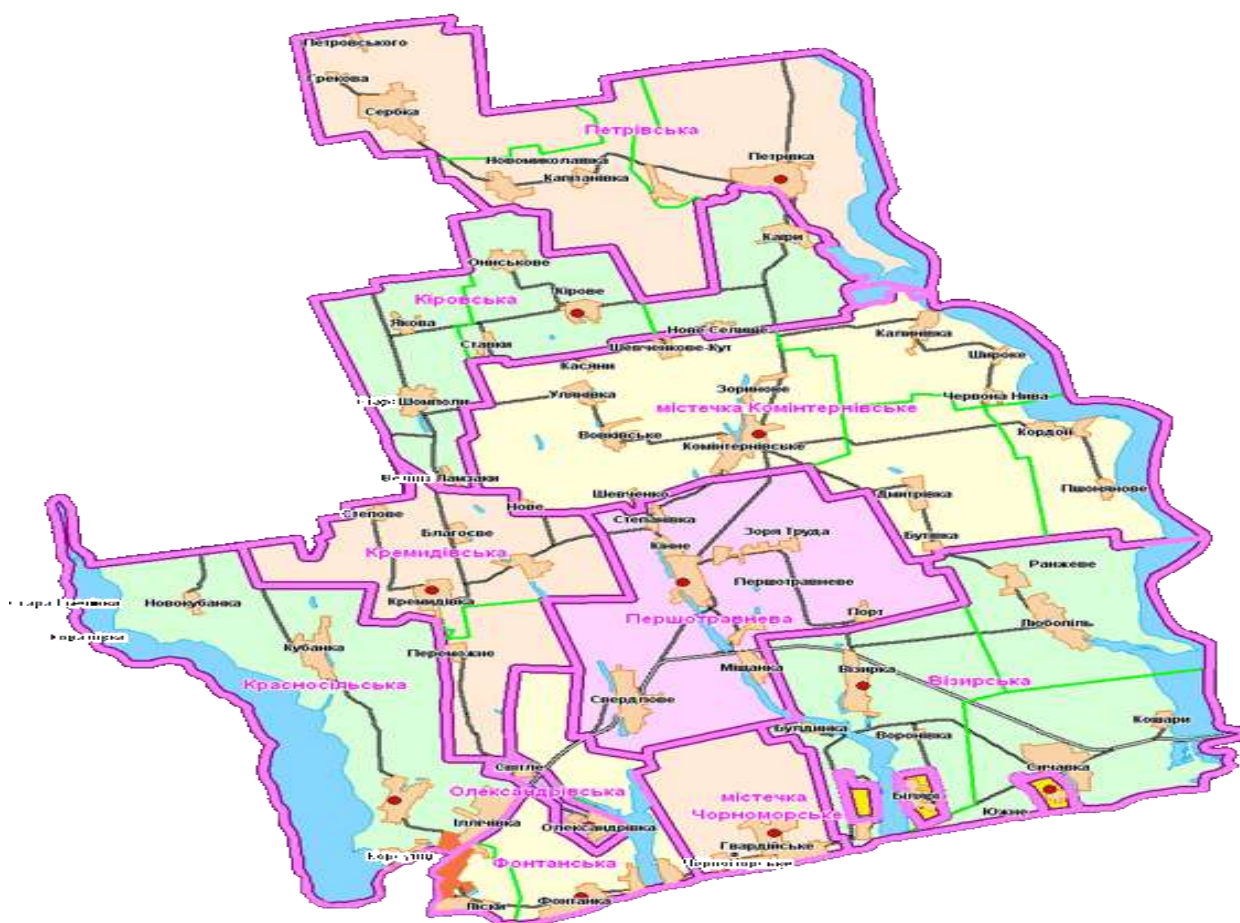


Рис. 3.2. Модель територіального поділу Комінтернівського району Одеської області за варіантом 2005 р.

У свою чергу, район мав створюватися за умови, якщо на його території, проживає не менше 70 тисяч жителів, без врахування чисельності населення міст – районів, міст-регіонів, які знаходяться в межах цього району.

Якщо щільність населення в межах регіону без врахування населення міст-районів та міст-регіонів, які знаходяться в межах регіону, була нижчою у два та більше разів, ніж середня щільність населення без врахування населення міст-регіонів, допускалося створення районів з чисельністю населення від 40 000 жителів, за умови, що площа такого району в розрахунку на його жителя перевищує у два та більше разів середню в межах України площу районів в розрахунку на одного жителя.

Рішення про утворення і ліквідацію громад, районів, встановлення і зміну їх меж, встановлення та перенесення їх адміністративних центрів, зміну їх статусу мала приймати Верховна Рада України за поданням Кабінету Міністрів України. Зокрема, на підставі встановлених критеріїв в межах Одеської області замість існуючих 26 районів та 7 міст обласного значення мали б бути утворені 13 районів, 1 місто-регіон, два міста-райони (рис. 3.3.)

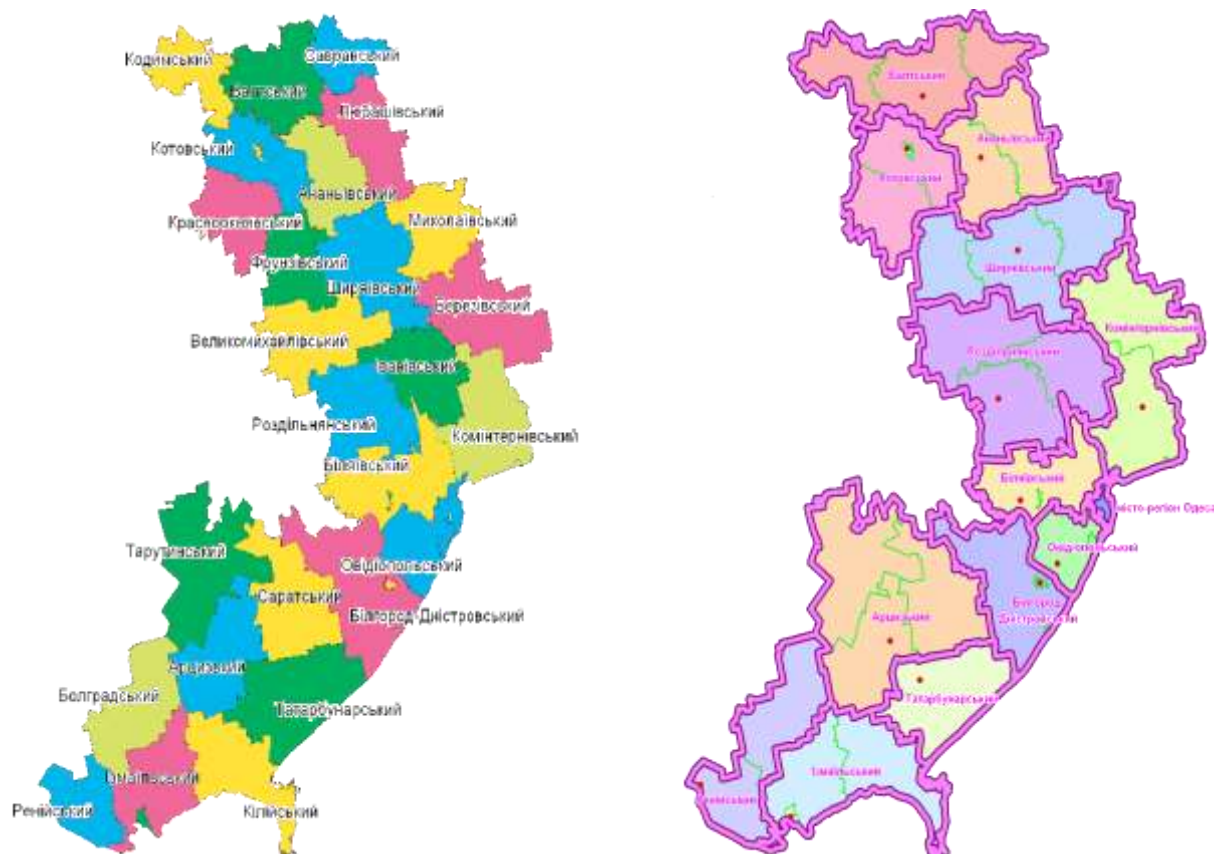


Рис. 3.3. Модель територіального поділу Одеської області за варіантом 2005 р.

Національна стратегія реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування також передбачала відокремлення органів місцевого самоврядування на кожному із рівнів від місцевих державних адміністрацій. Останні, мали б бути зосереджені на обласному рівні (область або місто-область), як у Польщі, тоді як район повинен був стати виключно рівнем місцевого самоврядування. А місцеві державні адміністрації мали б виконувати державні повноваження і контролювати дотримання закону органами місцевого самоврядування (рис. 3.4.)

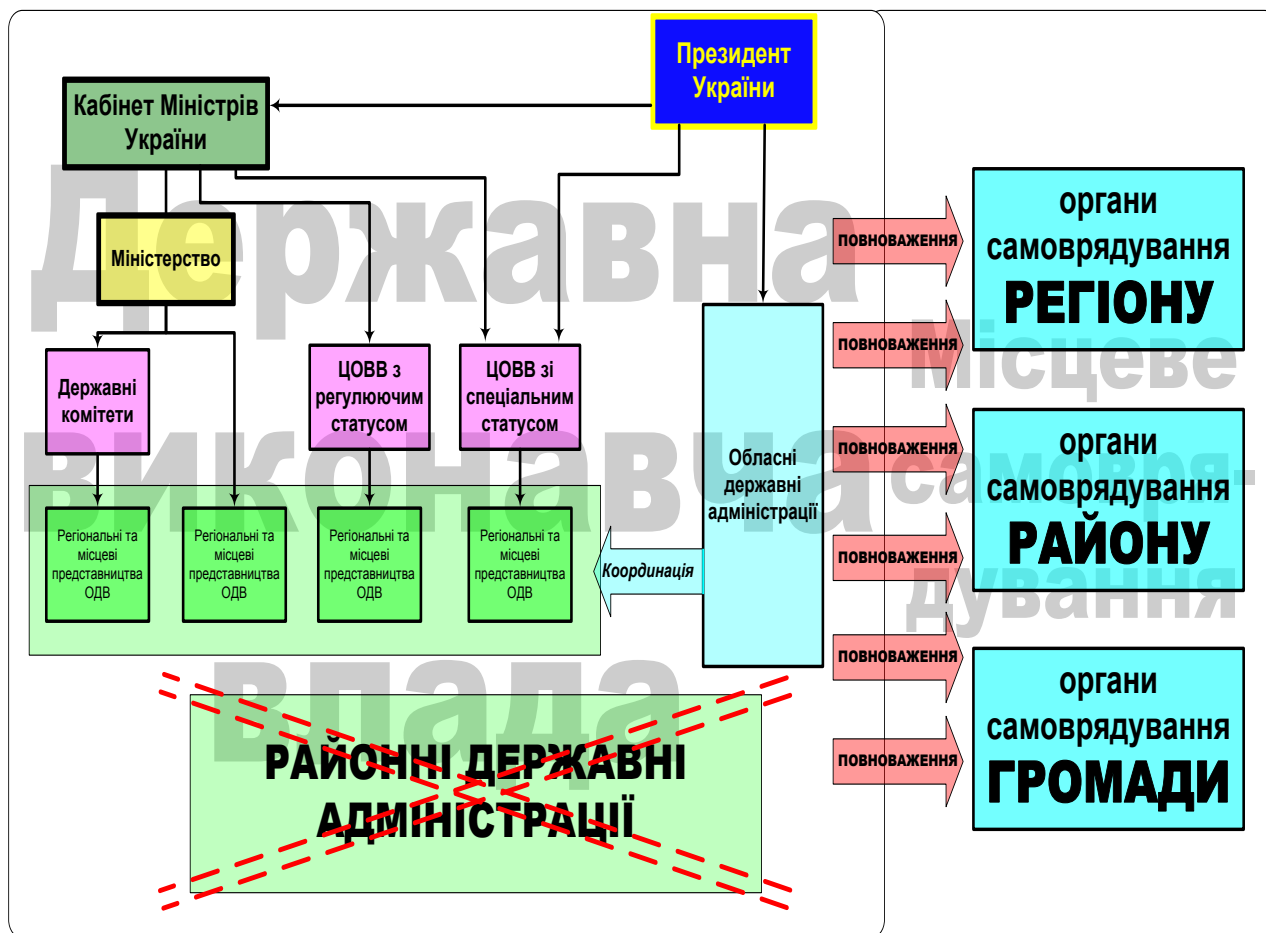


Рис. 3.4. Модель територіального поділу за Національною стратегією реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування

Однак, незважаючи на концептуалізацію, позитивні відзиви експертів Ради Європи [Див., напр.: 89] та широке анонсування адміністративно-територіальної реформи (як найважливішої складової реформування територіальних основ публічної влади) до реальних кроків так і не дійшло. Основна причина цього, на нашу думку, були брак політичної волі керівництва держави та неузгодженість позицій щодо проведення реформування, незацікавленість у проведенні реформи представників місцевого самоврядування та відсутність достатньої підтримки у населення.

В період 2006-2013 рр. суспільству були презентовані ще кілька авторських моделей реформи територіальних основ публічної влади в Україні – А. Ткачука, І. Коліушко, О. Соскіна, Ю. Ганущака, В. Медведчука, а також

проекти, які розроблялися в межах асоціацій органів місцевого самоврядування України.

Модель територіальної організації влади, що розроблена Інститутом трансформації суспільства під керівництвом О. Соскіна й яку підтримала Всеукраїнська рада міських голів, ґрунтується на дволанковій горизонтальній територіальній структурі: громади (міські та сільські) та департаменти (паланки) [3].

На погляд авторів зазначеного концепту, базовим рівнем та основною одиницею місцевого самоврядування для України має стати громада – певна кількість людей, що проживає на спільній території і шляхом місцевого референдуму приймає рішення про об'єднання в самодостатню самоврядну одиницю. Водночас, критерій чисельності, як умова створення громади не визначається, будь-який населений пункт може бути громадою незалежно від кількості осіб, яка в ньому проживає. Громади можуть утворювати міста, села і селища, які можуть на добровільних засадах об'єднуватися та утворювати єдину громаду. До сфери діяльності громади мають належати всі громадські справи місцевого значення, а саме: упорядкування земельного господарства, організація функціонування комунальної системи й інфраструктури, залучення інвестицій, утримання об'єктів загального користування, організація роботи комунального транспорту, житлове будівництво, облаштування торговельних площ, охорона навколишнього середовища, організація освітнього й культурного життя, охорона здоров'я, підтримання громадського порядку, організація роботи пожежних служб та ін. На рівні громад доцільно ліквідувати структури ЦОВВ.

Другий рівень місцевого самоврядування – департаменти (паланки, округи, регіони). Реалізація подібного підходу в Україні, на погляд авторів проекту, дасть змогу ліквідувати бюрократичні утворення у формі адміністративних районів та областей, створивши натомість систему рівних між собою самодостатніх структур. Такий адміністративно-територіальний поділ

дозволить наблизити владу до людей, активізувати залучення громад до процесу управління державою, уникнути зайвої бюрократії та сепаратизму. Запропоновано замість 25 областей та 490 районів створити 99 департаментів. У межах кожного департаменту має діяти державна урядова адміністрація і місцевий самоврядний виборний орган – Рада департаменту, яка, формуватиме Виконком та призначатиме керівника Виконкому з числа депутатів. Функції урядової держадміністрації в департаменті мають бути чітко виписаними, при цьому пропонується скасувати систему делегування повноважень, аби запобігти взаємним звинуваченням державних і місцевих органів влади в невиконанні своїх зобов'язань.

Головне завдання самоврядних органів департаментів – формування стратегії розвитку території, реалізація загальних програм (стосовно будівництва і підтримання шляхів, інфраструктури, забезпечення екологічного балансу тощо). Департаментом мають реалізовуватися громадські завдання, які виходять за рамки сфер діяльності громади, зокрема: соціальна допомога, транспорт і шляхи паланкового призначення, забудова територій, водне господарство, охорона громадського спокою, подолання надзвичайних ситуацій, утримання об'єктів загального користування. Сфера культури й освіти, медичного забезпечення має фінансуватися як з бюджету паланки, так і з державного бюджету – залежно від призначення закладів, які входять до їх інфраструктури.

Особливою формою територіального самоврядування мають стати, на погляд експертів Інституту трансформації суспільства, міста-агломерації, які за статусом дорівнюють департаментам й яких в Україні може бути сформовано близько 30. Йдеться про великі міста-мегаполіси з прилеглими до них громадами. Останні не вливаються до міста – центру агломерації, але тісно пов'язані з ним численними функціями. Агломерація характеризується складним функціонально-територіальним устроєм, зв'язком з єдиним містом-центром, великою питомою вагою неаграрного населення, високим рівнем

щільності населення, урбанізації та індустріалізації, добре розгалуженими транспортними міськими й міжміськими мережами та ін. Територіальні утворення, що входять до міста-агломерації, повинні обирати Раду агломерації.

На нашу думку, ідея переходу від трьоланкового до дволанкового територіального поділу є доволі екзотичною та не відповідає як європейським стандартам розбудови територіальних одиниць, так й вітчизняним традиціям.

Головною метою реформи територіальної основи публічної влади за проектом Центру політико-правових реформ під керівництвом І. Коліушка є створення умов для надання якісних публічних послуг на найближчому до громадянина рівні [213]. Проміжними цілями реформи є оптимізація структури адміністративно-територіального устрою для створення ефективної системи публічної адміністрації через широку децентралізацію виконавчої влади та перетворення місцевого самоврядування у фінансово спроможний, ефективний та відповідальний інститут публічної влади. При цьому, на погляд авторів зазначеного проекту, необхідно виходити з історично сформованої в Україні 3-рівневої системи адміністративно-територіальних одиниць: базовий (третій) рівень – громада; другий – район (місто-район); перший – регіон (АРК, області, міста зі спеціальним статусом).

Громадою за зазначеною моделлю визнається адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, до якої входять жителі одного або декількох населених пунктів з відповідною територією (села, селища (містечка), міста та/або їх об'єднання), що має визначені межі та є територіальною основою діяльності органів місцевого самоврядування з надання населенню громади визначених законом адміністративних, медичних, освітніх, соціальних, культурних та інших публічних послуг. Межі адміністративно-територіальних одиниць повинні відокремлювати їх від інших адміністративно-територіальних одиниць аналогічного рівня. Такий підхід повинен гарантувати принцип повсюдності місцевого самоврядування, та забезпечити поширення юрисдикції органів місцевого самоврядування, зокрема

громади, не лише на територію населеного пункту (поселення), але й на навколишні землі.

Район повинен бути додатковим (субсидіарним) рівнем самоврядування відносно громади, і має виконувати ті публічні завдання, які не можуть вирішуватися на рівні громади або які недоцільно (неефективно) покласти на громаду.

На першому етапі реформи, повинні бути ліквідовані районні державні адміністрації. Представницький орган місцевого самоврядування (районна рада) має формувати власні виконавчі органи та обирати свого голову. Голова ради має обиратися з числа депутатів ради. В перспективі районні ради повинні формуватися через непрямі вибори, з числа уповноважених представників рад громад району (потребує змін у Конституції України). До повноважень виконавчого комітету районної ради перейде (в порядку делегування державою) значна частка повноважень ліквідованих районних державних адміністрацій: видача державних актів на землю, погодження планів відведення земельних ділянок, будівництва тощо. Виходячи із суттєвого укрупнення громад, такі послуги могли б надаватися громадянам не лише в районному центрі, а й в нових громадах, що будуть утворені навколо поселень – “природних концентраторів”.

Важливим елементом реформи місцевого самоврядування є чітке розмежування повноважень між рівнями місцевого самоврядування за принципом субсидіарності, щоб не допустити дублювання та подвійного підпорядкування функцій і повноважень місцевого самоврядування.

Для добре збалансованого функціонування всіх рівнів самоврядування і чіткого розуміння та поділу відповідних повноважень, Конституція і законодавство повинні, на погляд експертів Центру політико-правових реформ, однозначно відрізнити місцеве самоврядування від регіонального. Зasadничим моментом має стати чітке розмежування рівнів виключної компетенції місцевого та регіонального самоврядування, які не повинні перетинатися.

Органи регіонального самоврядування за цією моделлю повинні опікуватися розробкою та реалізацією програм регіонального розвитку, питаннями інвестиційної привабливості регіону, розвитку транспортної інфраструктури, а також питаннями вищої освіти, спеціалізованого медичного обслуговування, культури.

Вдосконалення адміністративно-територіального устрою на регіональному рівні полягатиме в укрупненні та зміні меж областей, виокремленні столичного округу з адміністративним центром у місті Києві та зміні функцій державної влади на рівні регіону. На основі обласних державних адміністрацій мають бути утворені виконавчі органи регіонального самоврядування. При цьому, на регіональному рівні можливе подальше функціонування окремих територіальних органів міністерств юстиції, фінансів та внутрішніх справ, для здійснення відповідно: нагляду за дотриманням законодавства органами самоврядування; моніторингу у сфері публічних фінансів; координації внутрішньої політики. При потребі у регіонах може бути утворено нові координаційно-наглядові органи префектурного типу.

Оптимізація територіальної основи публічної влади на погляд експертів Асоціації міст та громад України [113] та Української асоціації районних та обласних рад [114] має передбачати такі пріоритетні напрями.

По-перше, оптимізація системи публічної влади на регіональному та субрегіональному рівнях управління:

1) ліквідація районних державних адміністрацій та передача їх функцій і повноважень відповідним районним та обласним радам (їх виконавчим комітетам);

2) зміна статусу обласних державних адміністрацій шляхом:

передачі їх повноважень у сфері соціально-економічного та культурного розвитку територій відповідним обласним радам (їх виконавчим комітетам) згідно з принципом субсидіарності;

наділення їх виключно контрольно-наглядовими повноваженнями (повноваженнями у сфері державного контролю) та повноваженнями щодо координації управлінської діяльності з реалізації функцій виконавчої влади, що не можуть бути децентралізовані (тобто передані в систему місцевого самоврядування);

підпорядкування їх Кабінету Міністрів України та встановлення нового порядку призначення голів обласних державних адміністрацій – Урядом України;

заборони делегування їм повноважень органів місцевого самоврядування крім випадків запровадження режиму надзвичайного або військового стану;

встановлення відповідальності голів обласних державних адміністрацій виключно перед Президентом України та Урядом України, знявши, таким чином, їх підзвітність і підконтрольність перед обласними радами за виконання делегованих їм радами повноважень, оскільки можливість такого делегування має бути виключена;

3) утворення виконавчих органів обласних, районних рад на базі структурних підрозділів відповідних місцевих державних адміністрацій;

4) запровадження адміністративних округів для формування систем місцевих органів центральних органів виконавчої влади (поліцейські, податкові, освітні округи тощо). Це дасть змогу створити умови для утворення місцевих органів виконавчої влади спеціальної компетенції спільних для декількох адміністративно-територіальних одиниць (громад, районів чи областей) з урахуванням чітко визначених критеріїв доступності для населення адміністративних послуг, що надаються цими органами.

По-друге, встановлення територіальної основи місцевого самоврядування – формування адміністративно-територіальних одиниць – "громад", в межах яких територіальні громади – населення цих адміністративно-територіальних одиниць – самостійно вирішують всі питання місцевого значення. При цьому мають бути дотримані такі вимоги:

1) рішення про утворення громади та встановлення її адміністративних меж приймається Верховною Радою України з урахуванням волевиявлення населення відповідної території та на підставі встановлених законом критеріїв самодостатності громади, обумовлених географічними, демографічними, економічними, національними, історичними чинниками;

2) громади утворюються "зверху" – шляхом районування території держави. Доцільно, з урахуванням наявності урбаністичних центрів, утворити в межах сільського району дві-три сільські (селищні, міські – міст районного значення) громади (тобто, громадами фактично стають райони, які існували до 1956 року). Адміністративні межі міських громад – міст обласного значення – мають співпадати з просторовими межами юрисдикції органів місцевого самоврядування відповідного міста. При цьому кількість громад не буде перевищувати 1500-2000, що дозволить значно спростити процедуру формування бюджетів місцевого самоврядування та міжбюджетні відносини;

3) на території кожної громади мають перебувати об'єкти соціальної та комунальної інфраструктури, необхідні для виконання передбачених законом завдань та повноважень місцевого самоврядування щодо надання передбачених законом адміністративних та громадських послуг населенню;

4) на території однієї громади (як адміністративно-територіальної одиниці) не може існувати кілька територіальних громад із самостійним статусом. Таким чином, будуть ліквідовані "територіальні матрьошки", що дісталися в спадок з радянських часів коли в межах території села, селища, міста існують інші села, селища, міста, населення яких виступає самостійним суб'єктом права на місцеве самоврядування і, в той же час, входить до складу іншої територіальної громади. Зокрема, мають втратити статус самостійних адміністративно-територіальних одиниць такі населені пункти, які перебувають під юрисдикцією органів місцевого самоврядування інших однопорядкових адміністративно-територіальних одиниць. Відповідно, статус самостійного

суб'єкта місцевого самоврядування втрачають територіальні громади цих населених пунктів;

5) громади повинні межувати між собою – не може бути територій, на які не поширюється юрисдикція органів місцевого самоврядування громад. Таким чином, запроваджується принцип повсюдності місцевого самоврядування – воно має здійснюватися на всій території України. Повне або часткове обмеження права територіальної громади на вирішення питань місцевого значення в межах окремих територій не може бути пов'язане з їх місією (наприклад, виконання столичних функцій тощо), а можливе лише у виключних, чітко передбачених законом, випадках – необхідність захисту конституційного ладу, екологічна катастрофа, забезпечення оборони країни тощо (наприклад, Чорнобильська зона);

6) при визначенні адміністративних меж громади має бути врахований принцип територіальної доступності адміністративних та громадських послуг, що надаються населенню в системі місцевого самоврядування.

Про альтернативність моделі оптимізації територіальної основи публічної влади свідчить також і федералістська модель територіального устрою. Ця модель не існує у вигляді чіткої моделі, а є численними ідеями, які запропоновані окремими політичними партіями (Партією регіонів, КПУ, Родина), а також окремими політиками (В. Медведчуком, В. Тіхоновим тощо). Так, на погляд В. Медведчука запровадження федеративної моделі організації публічної влади є умовою збереження української державності та її територіальної цілісності, забезпечення всебічного розвитку демократичних процесів та економічного зростання [144; 145].

Модель оптимізації територіальної основи публічної влади, що була розроблена фахівцями Інституту Громадянського Суспільства на чолі з А. Ткачуком фактично була втілена у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

Незважаючи не невдачу у період 2005-2006 рр. "кавалерійської атаки" щодо вирішення проблем, що склалися у територіальній основі публічної влади, у наступному періоді урядом здійснювався ряд заходів у зазначеному напрямку. У 2006 р. було схвалено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. [182], яка, зокрема, передбачала:

зміну моделі територіальної організації влади, наближення її до європейських стандартів, приведення у відповідність з Європейською хартією місцевого самоврядування;

деконцентрацію владних повноважень, перерозподіл повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з додержанням принципів децентралізації та субсидіарності;

зміну функцій місцевих державних адміністрацій – перетворення місцевих органів виконавчої влади загальної компетенції на контрольно-наглядові органи у структурі виконавчої влади;

реформування системи адміністративно-територіального устрою шляхом створення правових, економічних і організаційних умов для формування територіальних громад, які забезпечуватимуться матеріальними, фінансовими та іншими ресурсами в обсязі, достатньому для ефективної реалізації завдань і виконання функцій місцевого самоврядування;

розширення фінансово-економічних можливостей територіальних громад, посилення мотивації органів місцевого самоврядування щодо зміцнення місцевих бюджетів через впровадження на державному рівні соціальних стандартів надання послуг населенню незалежно від місця проживання.

У 2007 р. було утворено Міністерство регіонального розвитку та будівництва України, яким протягом 2008-2013 рр. було розроблено проекти Концепції реформи адміністративно-територіального устрою України та Концепції реформи місцевого самоврядування [203; 200], положення яких було об'єднано у Концепцію реформи місцевого самоврядування. Робочими групами

міністерства із залученням науковців було здійснено велику роботу з підготовки конкретних пропозицій щодо формування громад на базі існуючих сільських, селищних, міських рад [Див, напр.: 5; 40]. Відповідно до Плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування було також розроблено базові версії законопроектів: "Про адміністративно-територіальний устрій України", "Про місто зі спеціальним статусом Севастополь", "Про місцеве самоврядування в Україні" (нова редакція), "Про місцеві державні адміністрації" (нова редакція), "Про внесення змін до Конституції України щодо утворення виконавчих органів районних та обласних рад і зміни функцій місцевих державних адміністрацій". Законопроекти опрацьовувалися експертами Ради Європи, перебували на стадії публічного обговорення.

У лютому 2012 р. була утворена робоча група з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування [202], якою був розроблений проект Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 24.04.2012 р. проект зазначеної Концепції був підтриманий в цілому Координаційною радою з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України. Проте лише 01.04.2014 р. [198] зазначена концепція була затверджена урядом України та створений план заходів щодо її реалізації [184]. В Концепції знайшли відображення основні положення проектів концепцій, розроблених всеукраїнськими асоціаціями органів місцевого самоврядування "Українська асоціація районних та обласних рад", "Асоціація міст України", а також Основних стратегічних напрямів реформування місцевого самоврядування в Україні, розроблених Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні та схвалених учасниками Міжнародних муніципальних слухань "Розвиток належного врядування на місцевому та регіональному рівнях". Розроблення проекту Концепції здійснювалося з урахуванням експертного висновку Програми Ради Європи "Посилення місцевої демократії та підтримка

реформ місцевого самоврядування в Україні" щодо відповідності національного законодавства України положенням Європейської хартії місцевого самоврядування від 30.07.2010 р.

На основі принципів, закладених в Концепції були прийняті закони України "Про співробітництво територіальних громад" [193], "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [180], Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 р. [267], а також Стратегія сталого розвитку "Україна-2020" [196].

На підставі зазначеного можна виділити альтернативні варіанти оптимізації територіальних основ публічної влади в Україні.

Варіант 1. Залишити існуючу систему територіального поділу та устрою. Цей варіант передбачає, як збереження існуючої системи територіального поділу, системи публічної адміністрації на місцевому рівні, так і збереження розподілу повноважень, відповідальності та ресурсів.

Переваги	Недоліки
Інфраструктура надання послуг залишиться звичною для громадян. Місцеві посадовці виконуватимуть звичні для себе обов'язки на своїх місцях.	Залишаться всі недоліки існуючої системи адміністративно-територіального устрою, зазначені вище, а отже суттєво покращити якість публічних послуг буде неможливо.

Варіант 2. Перерозподіл повноважень та відповідальності без укрупнення та об'єднання громад. Цей варіант передбачає передачу тих функцій, які існуючий базовий рівень (насамперед, це стосується сільської місцевості) не спроможний виконувати, на той рівень, який зможе забезпечити їхнє ефективне виконання. Натомість спроможні міські громади могли б наділятися більшим обсягом публічних завдань і повноважень, а також фінансовими можливостями. Таким чином, наприклад, у сільських районах, де сільські ради не здатні ефективно адмініструвати надання освіти, охорони здоров'я, адміністративних послуг цю функцію буде передано на рівень району. Районна державна адміністрація (або виконком районної ради), буде здійснювати адміністрування зазначених функцій на території району.

За такого варіанту послуги не будуть віддалені від споживачів, оскільки будуть надаватися через існуючу мережу бюджетних закладів. Однак, адміністративні функції (управління фінансами, управління персоналом, управління майном, управління парком шкільних автобусів) будуть централізовані до рівня району. У переліку повноважень великих сільських рад залишаться ті, які вони дійсно здатні виконувати.

Наприклад, питання щодо землевпорядкування, вивезення сміття, благоустрою територій.

Переваги	Недоліки
Адміністрування на рівні району дозволить здійснювати оптимізацію мережі соціальних закладів (школи, медичні заклади) на території району. Гарантування певної якості послуг для громадян. Міста, особливо великі, зможуть самостійно надавати більшу кількість публічних послуг під власну відповідальність.	Домінуюча централізація адміністративних функцій щодо публічних послуг сільських районів. Віддалення місць надання послуг від місця проживання громадян чи місця знаходження бізнесу, які їх отримують. Супротив з боку сільських рад через втрату впливу та ресурсів, що будуть передані на районний рівень. Залишиться конфлікт між існуючими райцентрами та містами районного значення. Дублювання повноважень: однакові публічні послуги надаватимуться у містах органами самоврядування, а у сільських районах – очевидно, місцевими органами державної влади. Це потребує також складніших бюджетних процедур та складнішого законодавства.

Варіант 3. Укрупнення шляхом добровільного об'єднання громад та перерозподіл функцій в залежності від наявних договірних відносин. Цей варіант не має деяких недоліків, що притаманні попередньому варіанту, а також вирішує важливу політичну проблему, що може виникнути при реалізації варіанту №2: передача функцій на рівень району може створити конфлікт між існуючим районним центром та містами районного значення, що мають розвинене місцеве самоврядування та сильну фінансову базу. Такі міста, що вважають себе самодостатніми, вже давно претендують на незалежність від райцентрів та прямі стосунки з державним бюджетом.

Переваги	Недоліки
Зміцнення самоврядування частини сільських громад, що створює умови для надання ними більшого переліку публічних послуг на ближчому до громадян рівні (частину тих, що сьогодні надаються на рівні району або взагалі не надаються), а також покращення якості послуг. Створення умов для посилення участі членів громад у вирішенні місцевих питань через необхідність публічного обговорення питань щодо добровільного об'єднання зусиль кількох громад на договірній основі.	Інертність існуючих сільських громад, брак кваліфікованих працівників у малих громадах, які потребують укрупнення, може призвести до дуже повільного процесу добровільного об'єднання громад на договірній основі. Недосконалість законодавства, що регулює добровільні договірні відносини між органами публічної влади, може призвести до виникнення конфліктів, які не будуть ефективно вирішуватися навіть у судовому порядку.

Недоліки цього варіанту можна значно зменшити шляхом запровадження належних фінансових важелів до добровільного об'єднання громад, наприклад, через виділення державою коштів на розвиток інфраструктури.

Варіант 4. Укрупнення громад шляхом централізованого об'єднання, в тому числі, примусово.

Цей варіант має головною загрозою спротив з боку громад та органів місцевого самоврядування у сільській місцевості, оскільки передбачає вольове проведення реформи. Перевагою даного варіанту над попереднім є те, що буде створено умови забезпечення рівних стандартів послуг на всій території держави у всіх громадах і районах. Завдяки тому, що базовий рівень стає самодостатнім, передбачається, що він буде здатний надавати повний обсяг більш якісних публічних послуг.

Переваги	Недоліки
Створення основи для зміцнення самоврядування громад, спроможних надавати більший перелік публічних послуг на ближчому до громадян рівні (частину тих, що сьогодні надаються на рівні району або взагалі не надаються), а також покращення якості послуг. Зміцнення матеріально-фінансової основи самоврядування. Уніфікація спроможності самоврядування щодо надання послуг населенню по всій	Спротив з боку громад і органів місцевого самоврядування у сільській місцевості. Конфлікти в окремих централізовано об'єднаних громадах.

території України	
-------------------	--

Четвертий варіант можна розглядати у комплексі з варіантом 3 як останній етап завершення реформи місцевого самоврядування. Поряд з укрупненням громад доцільно вирішити і питання щодо укрупнення районів.

Варіант 5. Розукрупнення існуючих районів до рівня мінімально можливого для виконання делегованих повноважень та формування громад навколо центрів економічного розвитку.

Цей варіант передбачає:

створення трирівневої системи адміністративно-територіальних одиниць (АТО) – громада, район, область,

наявність органів самоорганізації на рівні поселень в межах територіальної громади;

створення місцевих органів центральної виконавчої влади на рівні області, що об'єднує міста та райони з повноваженнями координуючих структур центральних міністерств та контрольних щодо самоврядування за прикладом префектур у Франції. Мережа префектур повинна бути повсюдною та відділеною від самоврядування.

Кожний рівень територіального поділу має ексклюзивну і повну компетенцію в частині виконання делегованих повноважень, визначену законом. За основу формування громади як правило береться центр економічного тяжіння – селища, міста, великі села. Формування громад на основі соціальної інфраструктури можливе, як виняток, на територіях з низькою густиною населення, у важкодоступних районах чи територіях, де таке формування доцільне з етнічних чи релігійних мотивів.

Переваги	Недоліки
- створення стійких з огляду на демографічні тенденції утворень - низький рівень між бюджетних пере адресацій між різними АТО; - тенденції до підвищення дохідності АТО в розрахунку на мешканця;	- порівняно великі відстані до центру громади - наявність ризику відцентрових рухів на етапі формування громад та пов'язаний з цим високий рівень політичних ризиків; - конфліктність між АТО та ТО на

- поєднання в рамках АТО інтересів бізнесу та рівнів надання послуг - високий рівень інфраструктурної та кадрової та бюджетної самодостатності АТО; - можливість оптимізації мережі соціальних закладів як на території громади так і району; - гомогенність територій, приблизна рівність їх площ; - можливість врегулювання повного циклу життя в рамках АТО, зокрема, утилізації відходів, транспортного забезпечення, тощо. - можливість порівняно легкого вирішення організації прямих трансфертів з державного бюджету.	перехідному етапі їх формування у зв'язку з пониженням статусу самоврядних органів ТО; - необхідність диференціації законодавства щодо формування громад для громад, створених на базі міських поселень та громад, створених на базі сільських поселень в частині виборчого законодавства та формування виконавчих органів громад.
--	---

Отже, на сьогоднішній день, фактично сформувався громадський консенсус щодо необхідності проведення реформи місцевого самоврядування та визначена загальна модель реформи. Але це ж саме не можна однозначно стверджувати стосовно адміністративно-територіальної реформи. Значна частина і населення, і посадових осіб нижнього рівня (районів та окремих поселень) воліла б збереження існуючого територіального устрою, інакше кажучи, виступає за те, щоб існуючий поділ залишився без змін.

3.3 Забезпечення системної єдності механізмів та технологій оптимізації територіально-управлінської системи в умовах суспільних реформ

Процес оптимізації територіальної основи публічної влади має на меті привести у відповідність територіальний устрій/поділ/ процес, що з незначними змінами дісталися нам у спадок від радянських часів, сучасним стандартам державного управління та місцевого самоврядування. Таким чином, необхідність реформи в Україні зумовлена:

- 1) становленням новітньої державності українського народу;

2) радикальними політичними та економічними реформами, що здійснюються в країні;

3) стратегічним курсом на Європейську інтеграцію з відповідним прийняттям концепцій регіоналізації та регіонального розвитку;

4) загальними зрушеннями у розвитку та розміщенні продуктивних сил, системи розселення населення, виробництва, транспортно-комунікаційної інфраструктури;

5) потребами більш раціонального територіального планування господарського устрою та життєдіяльності населення країни в цілому.

Цільові настанови і завдання територіального реформування мають бути представлені такими основними напрямками:

політичні – підвищення дієвості та ефективності системи державного управління та місцевого самоврядування; зміцнення територіальної цілісності та єдності держави; послідовна децентралізація системи управління та відповідне підсилення механізмів державного управління на регіональному рівні та сприяння місцевому самоврядуванню;

соціальні – забезпечення населення повним і доступним переліком необхідних адміністративних послуг; наближення органів управління різних рівнів до населення, до територіальних громад; підвищення якості управлінських послуг та адміністративного обслуговування суспільства в цілому; формування оптимальних осередків і зон соціально-побутового обслуговування населення; врахування етнонаціонального складу населення;

економічні – забезпечення соціально-економічної самодостатності адміністративних одиниць різних рівнів відповідно до їх повноважень; приведення у відповідність управлінських функцій на різних рівнях організації суспільства ресурсним і організаційно-економічним можливостям адміністративно-територіальних одиниць відповідних рангів; формування господарських (соціально-економічних) комплексів різних типів і масштабів,

пов'язаних у національній економіці раціональною системою територіального поділу праці;

територіально-планувальні – формування систем розселення різних рівнів – національної, регіональних, субрегіональних, локальних; раціональне, збалансоване й екологічно безпечне розміщення виробництва; створення природних каркасів економічної безпеки суспільства – різнорівневих екологічних мереж;

природоохоронно-екологічні – забезпечення невиснажливого й збалансованого використання природних ресурсів, їх охорону та відтворення; гарантування вимог екологічної безпеки населення, запобігання природних і техногенних загроз та катастроф; екологічне оздоровлення територій;

оптимального поєднання стратегічного планування регіонального розвитку країни (за прикладом європейських країн) і максимально повного врахування територіальних особливостей природи-населення-господарства на субрегіональному та локальному рівнях.

Визначені у попередньому параграфі альтернативи оптимізації територіальних основ публічної влади передбачають також різні стратегії проведення відповідних змін. Серед них, зокрема, можна виділити:

Стратегія революційного стрибка. Докорінна зміна системи територіального поділу та територіальної організації влади протягом 1-2 років. Створення нових видів територіальних одиниць. Перенесення акцентів на територіальному рівні з інституту державної влади на інститут місцевого самоврядування та громадських інституцій. Обмеження територіального рівня місцевих державних адміністрацій верхньою територіальною ланкою. Віднесення до компетенції місцевих державних адміністрацій лише контрольно-наглядових функцій шляхом інтегрування органів прокуратури у їх структури. Формування системи судових округів. Утворення інституту місцевого самоврядування на всіх рівнях територіального поділу. Активне залучення громадськості до процесу реформування.

Стратегія обмеженої швидкої реформи. Часткова зміна системи територіального поділу та територіальної організації влади протягом 1-2 років. Створення нової територіальної одиниці середнього рівня. Збереження місцевої державної адміністрації з виконавчими функціями, але обмеження територіального рівня її діяльності лише верхнім рівнем. Формування повноцінного інституту місцевого самоврядування на середньому рівні та утворення виконавчого органу в обласних радах. Формування системи місцевих адміністративних судів в межах адміністративно-територіального поділу. Активне залучення експертів.

Стратегія глибоких поступових змін. Докорінна і послідовна зміна системи територіального поділу та територіальної організації влади протягом 7-10 років. Створення нових видів територіальних одиниць. Перенесення акцентів на територіальному рівні з інституту державної влади на інститут місцевого самоврядування та громадських інституцій. Обмеження територіального рівня місцевих державних адміністрацій верхньою територіальною ланкою. Віднесення до компетенції місцевих державних адміністрацій лише контрольно-наглядових функцій шляхом інтегрування органів прокуратури у їх структури. Формування системи судових округів. Утворення інституту місцевого самоврядування на всіх рівнях територіального поділу. Активне залучення експертів та громадськості.

Стратегія обмежених поступових змін. Внутрішньо реорганізаційні процеси протягом 7-10 років. Акцент на управлінському регулюванні держави. Збереження існуючої територіальної моделі з деякими змінами чисельності територіальних одиниць. Поступовий перерозподіл повноважень на користь самоврядування, але зі значними виконавчими функціями держави. Опора на урядовців у розробленні проектів реформування і проведенні реформи.

На наш погляд, стратегія глибоких поступових змін найбільшою мірою відповідає завданням оптимізації територіальної основи публічної влади в Україні.

Оптимальна модель територіальної основи публічної влади в Україні, що пропонується нами, виходить з цільових настанов адміністративно-територіальної реформи, враховує особливості чинної системи влади та можливості її трансформації, відповідає сучасним 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 у чіткому розмежуванні державного управління та місцевого самоврядування.

Для України є цілком ефективною існуюча трьохрівнева ієрархія територіального поділу, яка 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. Окрім цього, у системі територіального поділу можуть бути утворені спеціалізовані одиниці, що не вкладаються у систему універсального територіального поділу.

На верхньому рівні територіального поділу повинні бути виділені територіальні одиниці регіональних розмірів, що за чинним територіальним поділом відповідають кільком об'єднаним сусіднім областям. Вони можуть носити назви "регіон", "область", "край", "земля". Дана територіальна одиниця утворюється з метою здійснення державної регіональної політики та регіонального самоврядування, об'єднує територіальні одиниці середнього територіального рівня, забезпечує надання населенню визначених законом вузькоспеціалізованих адміністративних, соціальних та культурних послуг, які об'єктивно не можуть бути надані на середньому рівні територіального поділу

(за діючою системою надаються, як правило, здебільше на загальнодержавному рівні).

Територіальна одиниця верхнього рівня повинна виділятися за поєднанням таких ознак:

- 1) географічне, зокрема геополітичне та геоекономічне положення;
- 2) історико-географічні особливості, час заселення та інтенсивність господарського освоєння території;
- 3) політико-географічні передумови, входження території до складу тих чи інших держав у минулому;
- 4) природно-географічні умови і природно-ресурсний потенціал;
- 5) характер розселення, етнокультурні особливості, демографічний розвиток;
- 6) основні види господарської діяльності, особливості структури та спеціалізації господарства, рівень соціально-економічного розвитку;
- 7) екологічний стан довкілля та природоохоронна діяльність.

Кожне подібне утворення повинно мати свою регіональну столицю – як правило, місто з населенням близько чи понад 1 млн. чол. При визначенні адміністративного центру територіальної одиниці верхнього рівня враховується доступність до зазначеного адміністративного центру для жителів територіальних одиниць середнього рівня, які входять до її складу.

Зазначений підхід дозволяє ефективно здійснювати регіональне планування, врахувати історичні, природно-географічні, економічні особливості регіонів, створює умови для самодостатності території. При визначенні меж адміністративно-територіальних одиниць верхнього рівня вирішальне значення має спроможність держави через систему регіональної організації влади забезпечити поєднання загальнонаціональних і регіональних інтересів, додержання Конституції і законів України, актів вищих органів державної влади, а також надання фізичним і юридичним особам відповідних послуг.

Найбільш поширеним у різноманітних схемах регіоналізації України є її поділ на 9 регіонів:

- 1) Поліський (Південно-Західний) з – центром у Рівному;
- 2) Карпатський з центром у Львові;
- 3) Подільський з центром у Вінниці;
- 4) Центральний (Столичний) з центром у Києві;
- 5) Слобожанський (Північно-Східний) з центром у Харкові;
- 6) Донбас (Східний) з центром у Донецьку;
- 7) Подніпровський з центром у Дніпропетровську;
- 8) Причорноморський з центром в Одесі;
- 9) Автономна Республіка Крим.

Регіональні одиниці територіального поділу за пропонованою схемою коливаються у межах 15% за площею та 25% за чисельністю населення (АРК у визначенні зазначених показників не бралася до аналізу), але ці коливання є майже нормою регіональної політики та управління відповідно до Європейських стандартів. Зазначені територіальні одиниці цілком будуть відповідати критеріям NUTS-1 у поєднанні з NUTS-2.

Головні вимоги до регіонів мають бути наступні:

економічна самодостатність – можливість вирішувати повноваження, що покладені на регіон головним чином за рахунок власних економічних можливостей та фінансових джерел;

соціальна єдність, що обумовлюється наявністю стійкої регіональної самоідентифікації в межах регіону;

наявність регіональної системи розселення – мережі поселень, які пов'язані із центральним містом щодо забезпечення соціально-економічних функцій регіонального масштабу;

територіальна єдність – виключається наявність анклавів та полуанклавів одних регіонів на території інших;

стійкість до економічних та демографічних викликів.

Механізм утворення земель може полягати у наступному:

- 1) законом України визначається центр регіону через аналіз об'єктивної системи розселення, економічної та історичної регіоналізації тощо. Регіональним центром має бути, як правило, місто з чисельністю населення близько 1 млн. чол. та бути центром тяжіння населення регіону;
- 2) рішенням уряду України здійснюється визначення первинної території регіону з врахуванням пропозицій існуючих обласних рад;
- 3) встановлення перехідного періоду щодо можливості сучасних районів самостійно визначитися щодо своєї належності до регіону;
- 4) прийняття конституційного закону щодо утворення нового регіону та порядку зміни території регіонів.

Другий рівень пропонованого територіального поділу – субрегіональний, до якого можуть належати також агломераційні міста. Він може носити назви: "округа", "район", "область". Територіальна одиниця середнього рівня об'єднує територіальні одиниці нижнього рівня, має відповідну транспортну, інформаційну та іншу інфраструктуру для забезпечення реалізації функцій самоврядування і населення якої забезпечується визначеними законом адміністративними, соціальними та культурними послугами, які об'єктивно не можуть бути надані у цих громадах (послуги, що за діючим порядком надаються на обласному рівні). При визначенні адміністративного центру територіальної одиниці середнього рівня враховується наявність інфраструктури, що дозволяє створити необхідні умови для розміщення органів державної влади та самоврядування, доступність до адміністративного центру територіальної одиниці середнього рівня для жителів територіальних одиниць нижнього рівня, які включаються до її складу.

У порівнянні з чинним поділом України на області, територіальних одиниць середнього рівня має бути набагато більше, і цей рівень територіального поділу в цілому стане набагато більш деталізованим і рівномірним за розмірами і населенням, що більшою мірою відповідатиме

наявній в країні мережі міст, які можуть виступити організаційно-економічними центрами цього територіального рівня.

Для визначення ступеню оптимальності перспективного (прогнозного), територіального устрою на рівні нових районів (округів) нами обраний один з ефективних математичних методів – метод "зважених балів", що досить ефективно використовується у економічних та математичних дослідженнях [Див., напр.: 138; 260]. На користь даного методу, на наш погляд, спрацьовує, перш за все, його зрозумілість не лише для експертів, але й для населення. Для оцінки по системі "зважених балів" необхідно, насамперед, визначити показники, що впливають на територіальний поділ. Кожний з визначених має коригуватися один з одним. Сума цих показників дозволяє виділити "оптимальну" одиницю районного рівня.

Для визначення оптимальних параметрів нових районів нами було обрано 15 показників за даними вітчизняної статистики в розрізі України в цілому, що згруповані у 3 групи факторів: 1) територія, населення, внутрішній устрій; 2) виробництво; 3) інфраструктура.

Перша група факторів поєднує три групи: населення, система розселення та територія. В окрему групу виділені показники розвитку виробництва, що при оптимізації територіального поділу на районному рівні мають значне більше значення ніж для моделювання більш низьких територіальних одиниць – громад. При виборі конкретних показників для районування з метою визначення оптимального територіального поділу нами враховувалися наступні принципи:

1. Стійкість показника у часі, тобто обиралися лише ті показники, які не підлягають суттєвим змінам протягом, як мінімум, 10-15 років. Це пов'язано з тим, що бальна оцінка для районування має здійснюватися за одними й тими самими показниками як по вихідному (існуючому) стану районів, так й їх перспективному поділу.

2. Можливість визначення показника на більш низькому, ніж новий район рівні: громада або окреме поселення. Тут також здійснює вплив проблема перспектив територіального поділу, коли необхідно буде здійснити бальну оцінку нового району, що включає в себе окремі громади, а можливо, навіть, поселення інших районів.

Всі дев'ять показників першої групи (табл. 3.2.) відповідають обом вказаним принципам, оскільки віддзеркалюють основні показники, що зазвичай використовуються у статистичних спостереженнях щодо територіального поділу у районному вимірі. Невелика чисельність показників, що належать до групи "Виробництво" залежить від складності підбору конкретних показників, що відповідають обом вказаним принципам. До групи "Інфраструктура" належать показники, що пов'язані з наявністю та близькістю залізниць та рівнем розвитку автомобільних шляхів. Також варто мати на увазі, що віднесення деяких показників до тієї чи іншої групи має умовний характер. Так, наприклад, показник "питома вага працездатного населення" здійснює безпосередній вплив на показники другої групи ("Виробництво"). До цієї групи також можна віднести й показник якості автомобільних шляхів.

Таблиця 3.2

Фактори та показники, що впливають на утворення районів (округів)

Показники/бали	1	2	3	4	5	Інтервал	Зважени й бал
<i>I. Територія, населення, внутрішній устрій</i>							
Територія (тис. кв. км.)	<3,6 >8,1	3,6-4,8 7,8-8,1	4,8-5,0 7,5-7,8	5,0-6,2 7,2-7,5	6,2-7,4 6,9-7,2	1,2 0,3	0,9
Населення (тис. чол.)	<50 >900	50-230 792-900	230-410 784-792	410-590 776-784	590-770 768-776	180 8	1,1
Віддаленість районного центру від обласного центру (км.)	>270	250-270	230-250	210-230	190-210	20	0,8
Кількість АТО (село – 1, с-ще – 3, місто – 10)	<8 >66	8-13 56-66	13-18 46-56	18-23 36-46	23-28 26-36	5 10	0,9
Чисельність сіл, що не є самостійними АТО	<11 >400	11-60 300-400	60-110 400-500	110-160 300-400	160-210 200-300	50 300	0,8
Віддаленість центру громади від райцентру (км.)	>60	55-60	50-55	45-50	<45	5	0,6
Питома вага міського	0	0-10	11-20	21-30	31-40	10	0,7

населення (%)	>80	71-80	61-70	51-60	41-50	10	
Тип райцентру	Село <5 тис.	Селище >5 тис.	селище	Місто рай. значення	Місто обл. значення	1	0,8
Питома вага працездатного населення (у %)	<49,8	49,8-51,1	51,2-52,5	52,6-53,9	>53,9	1,39	0,5
<i>II. Виробництво</i>							
ВВП (у млн.грн.)	<30	30-45	45-60	60-75	>75	15	0,7
Фондозабезпеченість	<50	50-70	70-90	90-110	>110	20	0,4
Площа сільгоспугідь (га на одного сільського мешканця)	<2	2-3	3-4	4-5	>5	1	0,7
<i>III. Інфраструктура</i>							
Віддаленість райцентру від залізничної станції (км.)	>45	31-45	16-30	1-15	0	15	0,8
Якість автомобільних доріг	<0,79	0,79-0,84	0,85-0,89	0,90-0,95	>0,95	0,05	0,5
Щільність автошляхів з твердим покриттям	<90	90-120	121-150	150-180	>180	30	0,5
Всього балів:	<20	20-30	30-40	40-50	>50	10	10,7

Всі 15 показників, що використані нами для визначення оптимальності районної ланки, при первинній оцінці їх значення у балах (від 0 до 5) були розділені на три групи щодо впливу змін їх значень на оцінку у балах:

Група 1. "Подвійний рівень" оцінки значень, коли до певної межі при зростанні показника відбувається й зростання оцінки у балах, а згодом навпаки – збільшення числових показників лише погіршує бальну оцінку. До цієї групи належать п'ять показників, що є основними при аналізі АТУ: 1) територія; 2) населення; 3) структура АТУ; 4) чисельність сіл; 5) питома вага міського населення. По кожному з цих показників заздалегідь визначена межа "ідеального" показника (5 балів). Нижче цього рівня новий район є менш ефективним для управління (занадто малий), а вище – менш керованим (дуже великий).

Група 2. Зростання бальної оцінки відбувається від більшого показника до меншого. До цього належать три показника: 1) віддаленість районного

центру від обласного центру; 2) віддаленість центру нового від регіонального центру; 3) віддаленість райцентру від найближчої залізничної станції.

Група 3. Зростання бальної оцінки відбувається від меншого показника до більшого. До цієї групи належить решта п'ять показників: 1) ВВП району; 2) фондозабезпеченість; 3) сільгоспугіддя; 4) характеристика районного центру за адміністративним рангом; 5) питома вага населення у працездатному віці; 6) якість автомобільних доріг; 7) щільність шляхів з твердим покриттям.

Зупинимося на кожному показнику окремо:

1. Територія. Розмір території та чисельності населення є основними показниками, що здійснюють вплив на територіальний поділ. Виходячи із загальних принципів територіального реформування, збільшення території району до певного рівня позитивно впливає на оптимальність територіального поділу, що дозволяє застосувати "подвійний рівень" при бальній оцінці території. Нижчий рівень починається з мінімального показника в 1 бал при території менше 3,6 тис. км. кв. (дорівнюється площі найбільшого існуючого району в Україні – Іванківського Київської області) та йде зі зростанням з інтервалом у 1,2 (середній район в Україні за площею) до 7,4 тис. кв. км.. Верхній рівень дорівнюється найменшій області в Україні – Чернівецькій (8,1 тис. кв. км.) й закінчується з інтервалом у 0,3 (найменший район в Україні за площею – Герцаївський Чернівецької області) також мінімальним значенням у 1 бал при території 6,9 тис. км. кв. Обидва рівня зустрічаються при "ідеальному" у 7 тис. км. кв.

2. Чисельність населення. При визначенні значень для бальної оцінки чисельності районів, враховувалося, на відміну від території, велика різниця між максимальною та мінімальною вагою. Зокрема, найбільшим районом в Україні є Харківський район Харківської області (близько 180 тис. чол.), найменшим – Поліський район Київської області (8 тис. чол.), середня чисельність населення на районному рівні складає 50 тис. чол. Найменшою областю України є Чернівецька – 900 тис. чол.

3. Віддаленість райцентру від регіонального центру. Це один з основних показників, що присутній у статистичних збірках по територіальному поділу. Значення показника у балах визначено за принципом "чим ближче, тим краще". Це є безперечним фактом, адже для виробництва (доставки вантажів), для управління (час та витрати на поїздку до обласного центру) та населення (місце навчання, торгівельні культурні, медичні тощо поїздки). Найбільш віддаленим центром району від обласного центру є Ренійський район Одеської області – 270 км., найменш – Ківерецький район Волинської області – 10 км.

4. Кількість територіальних одиниць в межах району. Оптимальна керованість будь-якої територіальної одиниці визначається поряд з іншими показниками, також чисельністю нижчих територіальних одиниць. Складність при виявленні кількісних показників для бальної оцінки полягає у нерівнозначності територіальної одиниці, що входять до складу району: села, селища, міста районного значення.

Складнощі управління територіальної одиниці середнього рівня не прямо пропорційні зростанню чисельності населення. Сам факт наявності територіальної одиниці несе для вищого рівня певні "обтяження" (приймання звітів, контроль за виконанням рішень, розсилка кореспонденції тощо). Наприклад, селищем з кількістю населення у 10 тис. чол. управляти легше, ніж 5 селами, з населенням у 2 тис. чол. кожне. Дана обставина та аналіз пропорцій за чисельністю населення між різними територіальними одиницями, що склалися дозволило застосувати у розрахунках наступні коефіцієнти: село – 1; селище – 3; місто районного значення – 10.

5. Чисельність сільських населених пунктів. Для щільної та рідкої систем розселення застосовувалися два рівня бальної оцінки. За першим рівнем відбувається збільшення бальної оцінки при зростанні числа сіл в районі з інтервалом у 10 населених пунктів, а по другому рівню – зменшення оцінки з інтервалом у 20 сіл та хуторів. Обидва рівня сходяться у "ідеальному" інтервалі 30-45 сіл на район. При наявності достатнього числа показників, що

характеризують територіальний поділ району, може виникати питання щодо доцільності включення зазначеного показника для розрахунків бальної оцінки. Наразі, варто зазначити про недосконалість існуючого територіального поділу на низовому рівні, коли громади відрізняються одна від одної за чисельністю населення й кількістю сільських поселень, що входять до них більш ніж на порядок. Найбільша сільська громада в Україні включає до себе 11 сіл. У середньому в Україні понад 400 сіл не мають статусу територіальної одиниці.

Принцип соціально-економічного районування, що на нашу думку має бути покладений в основу оптимальності територіального поділу, припускає наявність на низовому рівні територіального управління, як правило, системи населених пунктів з "ядра" у вигляді великого або середнього поселення і кількох, середніх і дрібних поселень на периферії. Для перевірки дотримання цього принципу при існуючому стані районів і врахуванні при районуванні на перспективу до числа показників бальної оцінки територіального поділу районів і включений показник числа сільських поселень.

При радянській владі існувала певна система залежності мережі соціально-побутових установ і низового територіального поділу від виробничого принципу: колгосп або радгосп, як правило, фінансував будівництво, а іноді й часткову експлуатацію, цих об'єктів, а територія з усіма населеними пунктами, що входила до нього утворювали сільську раду. У теперішній час відбувся розрив сформованих відносин по фінансуванню об'єктів соціальної інфраструктури сільгосппідприємствами. Більш того, виникла нова, ще далеко не завершена й не ясна ситуація із власністю на землю, й з новими формами господарювання на селі. У результаті соціальна сфера опинилася в становищі, коли підприємства, органи місцевого самоврядування й населення ані разом, ані окремо не в змозі нормально її фінансувати.

Внаслідок цього ані виробничий, ані соціальний принципи не лежать в основі утворення територіальних громад. Адміністративні функції в діяльності

територіальних громад набувають самостійну роль, що надає їм в остаточному підсумку вирішальне значення в питанні територіального реформування. На подолання цієї негативної тенденції й було спрямоване застосування показника числа сільських поселень, і в цілому всієї системи показників при визначенні оптимальності територій майбутніх районів.

6. Максимальна віддаленість центру громади від районного центру. Принцип бальної оцінки значень даного показника описаний вище. Цей показник використано й при районуванні на рівні громад. Необхідно зазначити, що існуючі відстані визначалися, при наявності зв'язку з райцентром автодорогою із твердим покриттям.

7. Питома вага міського населення. Цей показник використано в комплексі з показником "Тип райцентру". Аналогічно громаді, район розглядається не просто як сума населених пунктів, а як ще більш складна ієрархічна система. Тут, на наш погляд, повинні відбуватися не тільки кількісні зміни в порівнянні з нижчим рівнем – громадою, а й утворюватися нові якісні зміни в складі населених пунктів у вигляді міських поселень: селищ або міст районного значення. Зростання значень у бальній оцінці цього показника не є безмежним, тобто при питомій вазі міського населення в загальній чисельності населення району більш ніж 50 % з інтервалом в 10 процентних пунктів, оцінка знижується на один бал. Це може означати одну з наступних обставин: а) райцентр є "великою головою при маленькому тілі", що можливо виправити за рахунок розширення зони його тяжіння при включенні до складу даного району прилеглих поселень сусідніх районів; б) районний центр занадто великий для свого рівня. Обидва випадки, природно, не є вичерпними, можна знайти приклади, коли питома вага міського населення в районі переважає, але це не означає ні першого, ні другого з вищезгаданих обставин.

8. Тип райцентру, наприклад, коли райцентр розташований у місті обласного значення, а інших міських поселень у районі немає. При бальній оцінці по попередньому показнику "Питома вага міського населення" ці райони

будуть програвати іншим, маючи нульове значення й, відповідно, нижчий бал. Це одна, але не єдина, причина включення показника "тип райцентру" для бальної оцінки районів. Район може мати у своєму складі також міські поселення, але при цьому сам райцентр буде залишатися селищем (наприклад, центром Ленінського району АРК є селище Ленінське, хоча у складі району є м. Щолкіне). Притягальна сила самого райцентру, як соціально-економічного ядра для прилягаючої території буде меншою у порівнянні з містом. Особливістю використання цього показника при перспективному районуванні є також зміна бальної оцінки для міста обласного значення при його об'єднанні з районом, тобто переведення у склад міст районного значення.

9. Питома вага населення у працездатному віці. Даний показник є якісним доповненням до показника "Чисельність населення". Доцільність його застосування й метод бальної оцінки, на наш погляд, не викликають сумнівів. По даному показнику, також як і по всім наступним (крім віддаленості від залізниці), був застосований трохи інший, ніж раніше спосіб поділу на бали. Максимальним балом (п'ять) оцінювалося найбільше значення, а мінімальним (один) – найменше значення показника серед всіх районів області. Різниця між цими значеннями, поділена на п'ять (по числу балів), була шкалою при переході від одного бала до іншого. При такому підході, принаймні, по одному з районів будуть обов'язково мати максимальний (п'ять) і мінімальний (один) бали. Окремого розгляду заслуговує також питання про рівень безробіття серед економічно активного населення.

10. Обсяг валового внутрішнього продукту. ВВП району є основним вартісним показником, що характеризує рівень розвитку виробництва. Однак розрахунок цього показника ускладнений навіть на обласному рівні.

11. Фондозабезпеченість на одного працюючого (тис. грн. на одного працюючого по залишковій вартості). Це один із трьох чисто економічних показників, що можуть бути застосовані при районуванні. При використанні

показника може постати проблема, пов'язана з неповнотою статистичної інформації.

12. Площа сільськогосподарських угідь, з урахуванням якості землі, що припадає на одного сільського жителя (га). У розрахунках використані дані по розміру сільгоспугідь по районах і їхній якісній оцінці в балах. Імовірно, показник був би більш достовірним при використанні в знаменнику працюючих у сільгоспвиробництві, а не всіх сільських жителів. Тому, оцінка в балах є дещо завищеною у районах, де сільських жителів відносно менша кількість або де райцентрами є міські поселення. Це один із самих складних показників, що можуть бути використані при розрахунках. Для його розрахунку спочатку треба визначити коефіцієнт відносини бальної оцінки землі по кожному району до середньодержавного рівня. Значення коефіцієнта більше одиниці означає кращу по якості землю в районі в порівнянні із середньодержавною, а менш одиниці – гіршу. На даний коефіцієнт множилася площа сільгоспугідь у кожному районі, після чого отриманий показник в умовних га ділився на число сільських жителів у районі.

13. Віддаленість райцентру від залізничної станції (км). Це традиційний показник характеристики АТУ. Як правило, якщо через територію району проходить залізниця, то залізнична станція райцентру стає найбільш близькою й зручною для більшості підприємств і населення району. Це потужний районоутворюючий фактор, що підсилює соціально-економічне значення райцентру. Дуже мало зворотних прикладів, коли через район проходить залізниця, а райцентр виявляється досить далеко від неї.

14. Якість автомобільних доріг, що є показником, який підсилює значення стану розвитку дорожньої мережі району.

15. Щільність автодоріг із твердим покриттям (м/км^2) є загальноприйнятим показником рівня розвитку дорожньої мережі. Для району його використання має сенс разом з вищерозглянутим показником "Рівень (коефіцієнт) якості автомобільних доріг".

При районуванні нових районів для визначення оптимальності АТУ можна використати й цілий ряд інших показників. Всі вони повинні відповідати раніше визначеним принципам, і в цілому не перевантажувати розрахунками, що не здійснюють істотного впливу на загальний результат. Серед них:

- бюджетна забезпеченість на одного жителя. Недолік цього показника пов'язаний із суб'єктивною системою його визначення, коли, наприклад, будівництво великих адміністративних або соціально-культурних об'єктів за рахунок бюджетних коштів покажуть перевернутий картину, невиправдано завищивши при цьому бальну оцінку. Для ліквідації подібного явища зазначений показник потрібно використати за цілий ряд років, з коректуванням на інфляцію;

- платні послуги на одного жителя. Даний показник використовувався при попередніх розрахунках. Недолік його полягає у великому коливанні значень між районами. В особливо не вигідному становищі опиняються приміські райони, у яких значну частку платних послуг населення одержує в містах;

- показники виробництва найважливіших видів сільськогосподарської продукції в натуральному виразі. При загальній характеристиці районів ці показники мають, безумовно, велике значення. Однак при бальній оцінці по кожному з видів продукції, через різну спеціалізацію, райони виявляються в нерівному становищі, що виключає в принципі використання натуральних показників;

- обсяг інвестицій на одного жителя. Цей показник також підпадає під коливання, що виключають можливість його застосування за один рік;

- середньомісячна заробітна плата на одного працюючого за рік. Цей показник на наш погляд цілком придатний для бальної оцінки при районуванні;

- чисельність економічно активного населення й рівень безробіття. Рівень безробіття підпадає під значні коливання залежно від зміни законодавства й конкретних умов місцевості. З іншого боку на нього впливає рівень тіньової

зайнятості, якою охоплена значна частина офіційно зареєстрованих безробітних;

Можливе застосування в розрахунках також і показників по інженерній забезпеченості, як у цілому по районах і населених пунктах, так і розраховуючи на одного жителя або сім'ю: електропостачання, водопостачання, газопостачання, а також по загальній площі житла, що припадає на одного жителя.

Кілька варіантів зроблених нами розрахунків з використанням різних показників дозволяє зробити висновок, що для визначення оптимальності територіального поділу досить використати 12-15 показників. При застосуванні будь-якого показника необхідний всебічний аналіз, що сприяє виявленню похибок, коли ті або інші райони опиняються в найбільш вигідному становищі, або, навпаки, у невикладному. Одним зі способів "гасіння" похибок є, використання парного застосування показників: по якості доріг і щільності автодоріг із твердим покриттям, по типу райцентру й питомій вазі міського населення тощо.

З урахуванням вищевикладеного, нами проведені розрахунки по визначенню "коефіцієнтів зважування" і "вторинної" оцінки в балах. При оптимізації територіального поділу районів України, на наш погляд, необхідно застосовувати наступний порядок "зважування": 1) визначити парні коефіцієнти кореляції по відношенню кожного з 15-ти показників по всім районам один до одного; 2) підрахувати суму парних коефіцієнтів по кожному показнику, без врахування значення (позитивного або негативного) і без врахування коефіцієнту кореляції показників "самих до себе", що дорівнює 1; 3) визначити показник з найвищою сумою парних коефіцієнтів; 4) зробити розрахунок відносин суми парних коефіцієнтів по кожному показнику до найвищого значення.

Аналіз кореляційних зв'язків показників, що використовувалися при районуванні існуючих районів України дозволяє зробити наступні висновки.

Істотна залежність, що перевищує 0.6, виявлена між наступними показниками: 1) територією й кількістю жителів; 2) територією й максимальною віддаленістю центру громади від районного центру; 3) населенням і числом територіальних одиниць; 4) населенням і питомою вагою міського населення; 5) кількістю територіальних одиниць й типом райцентру; 6) кількістю сіл і кількістю територіальних одиниць; 7) віддаленістю райцентру від залізничної станції й площею сільгоспугідь, що припадає на одного жителя.

Таким чином, серед семи пар істотного зв'язку кореляційної залежності в чотирьох фігурує кількість територіальних одиниць, оскільки цей синтетичний показник взаємодіє з усіма основними показниками, що характеризують територіальний поділ. Практично близький до нього за значенням показник чисельності населення. Ці показники мають найвищий ступінь залежності між кожною з пар кореляційного зв'язку. Крім того, чисельність населення має показники близькі до суттєвого зв'язку з розміром території і типом райцентру.

Не було виявлено жодного істотного зворотного зв'язку (негативний коефіцієнт кореляції). Найбільш високі значення по зворотному зв'язку (більше 0.5) виявлено між наступними парами показників: 1) чисельністю населення району й віддаленістю райцентру від обласного центру; 2) якістю доріг й віддаленістю райцентру від обласного центру; 3) кількістю територіальних одиниць й віддаленістю райцентру від залізничної станції; 4) кількістю сіл і віддаленістю райцентру від залізничної станції; 5) віддаленістю центру громади від райцентру й щільністю автодоріг із твердим покриттям.

За наслідками підсумовування парних коефіцієнтів кореляції найбільш високий рівень зафіксований по показнику "чисельність населення" – 43, що в 1.7 рази перевищує середнє значення сум позитивних коефіцієнтів. По показнику віддаленістю від обласного центру з 15 парних коефіцієнтів кореляції тільки один позитивний, з відсутністю залежності. Найменше число негативних парних коефіцієнтів кореляції і їхня сума виявлена по показнику якості доріг.

Отримані значення коефіцієнтів зважування множилися на відповідне значення показників у балах (по п'ятибальній системі) у результаті чого були отримані "зважені бали". Підсумовування цих зважених балів є підставою для визначення підсумкової оцінки (по п'ятибальній системі) оптимальності територіального поділу на районному рівні.

У порівнянні з чинною системою територіального поділу нові райони мають об'єднувати 3-5 сучасних районів з середньою площею близько 6-7 тис. кв. км. і населенням 500-800 тис. осіб. Загалом в Україні їх може бути 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.

Змодельований за найбільш суттєвими показниками варіант мережі територіальних одиниць середнього рівня передбачає виділення наступних одиниць:

1) Ковельська округа	44) Сумська округа
2) Новоград-Волинська округа	45) Охтирська округа
3) Луцька округа	46) Лубенська округа
4) Дубненська округа	47) Кременчукська округа
5) Сарнянська округа	48) Полтавська округа
6) Рівненська округа	49) м. Харків
7) Червоноградська округа	50) Куп'янська округа
8) Львів	51) Вознесенська округа
9) Дрогобичська округа	52) Чернігівська округа
10) Стрийська округа	53) Ніжинська округа
11) Шепетівська округа	54) Прилукська округа
12) Тернопільська округа	55) Шостська округа
13) Чортківська округа	56) Конотопська округа
14) Івано-Франківська округа	57) Роменська округа
15) Коломийська округа	58) Ізюмська округа
16) Ужгородська округа	59) Лозовська округа
17) Хустська округа	60) Новомосковська округа
18) Чернівецька округа	61) Павлоградська округа
19) Шепетівська округа	62) Дніпропетровськ

20) Хмельницька округа	63) Дніпродзержинська округа
21) Кам'янець-Подільська округа	64) Нікопольська округа
22) Коростенська округа	65) Кривий Ріг
23) Новоград-Волинська округа	66) Запоріжжя
24) Житомирська округа	67) Токмакська округа
25) Бердичівська округа	68) Бердянська округа
26) Вінницька округа	69) Мелітопольська округа
27) Гайсинська округа	70) Ново-Каховська округа
28) Могилів-Подільська округа	71) Херсонська округа
29) Котовська округа	72) Маріупольська округа
30) Роздільнянська округа	73) Донецьк
31) Одеса	74) Макіївська округа
32) Білгород-Дністровська округа	75) Миколаїв
33) Ізмаїльська округа	76) Красноармійська округа
34) Ірпінська округа	77) Краматорська округа
35) Київ	78) Горлівська округа
36) Бориспільська округа	79) Краснолуцька округа
37) Біло-Церківська округа	80) Луганськ
38) Уманська округа	81) Лисичанська округа
39) Смільська округа	82) Старобільська округа
40) Черкаська округа	83) Джанкойська округа
41) Кіровоградська округа	84) Євпаторійська округа
42) Олександрійська округа	85) Феодосійська округа
43) Первомайська округа	86) Сімферопольська округа
	87) Севастополь

Механізм утворення нових районів може бути багато в чому тотожним регіональному рівню:

1) законом України визначається центр округу через аналіз об'єктивної системи розселення, економічних, соціальних, природно-географічних чинників. Центром округу має бути, як правило, місто з чисельністю населення близько 100 тис. чол. та бути центром тяжіння населення округи;

2) рішенням уряду України визначення первинної території округи з врахуванням пропозицій існуючих районних рад;

3) встановлення перехідного періоду щодо можливості територіальних одиниць низового рівня, у тому числі через місцеві референдуми самостійно визначитися щодо своєї належності до округи;

4) прийняття закону України про окружний територіальний поділ та порядку зміни території регіонів.

Третій рівень територіального поділу – мікрорегіональний. Найбільш усталеною категорією щодо даного рівня є поняття "грумада". До територіальної одиниці цього рівня повинні входити жителі, як правило, кількох поселень, вона має визначені в установленому законом порядку межі своєї території і є територіальною основою для створення та діяльності органів місцевого самоврядування та 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 (грумад).

Основним критерієм утворення територіальних одиниць цього рівня є самодостатність, що визначається як можливість виконувати питання місцевого значення за рахунок власних матеріальних та фінансових ресурсів. Об'єктивно самодостатність може бути забезпечена за рахунок збільшення кількості населення та площі у порівнянні з існуючою ситуацією, що не виключає утворення більш дрібних, але самодостатніх завдяки специфічним ресурсам, одиниць.

Враховуючи, що третій рівень територіального поділу є найбільш складним щодо реформування, механізм його утворення повинен спиратися на об'єктивні критерії та чіткий алгоритм. Відповідні процедури мають ґрунтуватися на аналізі історії змін територіального поділу за тривалий період, стійкості виконання адміністративних функцій окремими населеними пунктами, аналізі інфраструктурної забезпеченості населених пунктів для виконання ними функцій адміністративних центрів; вивченні ареалів впливу населених пунктів (у першу чергу трудових та інших зв'язків населення з таким населеним пунктом); виявленні культурно-географічних спільностей,

територіальних розбіжностей в умовах та рівні життя, аналізі існуючих адміністративних кордонів тощо.

На наш погляд, основним підходом щодо територіального реформування на рівні громад є наближення системи територіального устрою до соціально-економічного районування. Для визначення оптимальних параметрів громад, утворюваних на основі соціально-економічного районування, нами було обрано 9 показників, що згруповані у 4 групи: населення, розселення, віддаленість, інфраструктура.

Кожна із зазначених груп взаємно врівноважують одна одну. Так, при зростанні чисельності населення зростають фінансові можливості громади, підвищується її самодостатність за рахунок збільшення доходів бюджету за всіма видами надходжень та їх використання шляхом вирішення найбільш важливих, першочергових задач, що не завжди під силу дрібним територіальним утворенням. Цим самим створюються передумови для підвищення рівня життя населення й забезпечення діяльності організацій.

Від чисельності населення прямо залежать показники діяльності багатьох галузей на території громад. Відтак, плавне зростання чисельності населення призводить до суттєвих змін в рівні обслуговування. Наприклад, в освітній галузі три рівні шкіл: початкова, неповна (основна) і повна (середня) школи цілком залежать від чисельності дітей шкільного віку. У свою чергу чисельність дітей шкільного віку при однаковій статевій та віковій структурі населення залежить від загальної чисельності населення.

В цілому сенс виділення першого (населення) і третього (віддаленість) факторів територіального реформування на рівні громад (або груп показників) полягає в тому, що зростання населення сприяє збільшенню обсягів товарів і послуг, що вироблені на її території. Однак, при цьому значна частина робіт і послуг здійснюється в адміністративному центрі громади. Насамперед, це послуги, що надаються органами місцевого самоврядування. Природно, що саме тут розташовані центральні установи соціально-культурного і побутового

обслуговування: повна (середня) школа, дільнична лікарня, будинок культури, майстерні побутового обслуговування тощо. В адміністративному центрі громади зосереджуються також і представники різних державних служб: дільничний міліціонер, ветлікар, землевпорядник та ін. Для всіх цих структур, як і для установ соціальної сфери, з одного боку, укрупнення громади є вигідним з двох причин:

1) при збільшенні завантаження (обсягу робіт) виділення штатних одиниць у кожній громаді стає все більш ефективним (обґрунтованим);

2) встановлюється постійний контакт представників відомств з керівництвом громади.

З іншого боку, зростання чисельності населення громади, звісно, припускає і зростання території, збільшення радіуса віддаленості від центру кожного населеного пункту громади. Для представників різних державних і комерційних структур збільшення території, що обслуговується, викликає додаткові складності.

Але керівники так чи інакше забезпечені автотранспортом, а обслуговуючі організації зростання витрат включають у вартість своїх робіт і послуг. Тому збільшення зони обслуговування для них є менш небезпечними, чим для населення, що буде вимушено при укрупненні території громади звертатися в інший населений пункт. Туди ж поступово будуть "стягуватися" (а в цьому і полягає ідея адміністративного на основі соціально-економічного районування) установи виробничої і соціальної інфраструктури.

Тут і буде виявлятися вплив третьої групи факторів – віддаленість або радіус досяжності до райцентру і центру громади. І вплив цих факторів буде зворотним від чисельності населення.

При визначенні оптимальності територіальної одиниці базового рівня територія є противагою чисельності населення лише з певного рівня. Невеличка територія, особливо в сільській місцевості, не може надати роботу значній кількості людей. До певної межі збільшення території є для сільської місцевості

явищем позитивним, особливо якщо це сільськогосподарська земля високої якості. Отже, до певного моменту зростання території, як і зростання чисельності населення, впливають на оптимальність територіальної одиниці.

При територіальному реформування на рівні громади постає питання визначення розміру (площі) її території. Найбільш близьким показником для розрахунку може слугуватиме площа сільгоспугідь, що знаходяться в експлуатації сільгосппідприємства, яке розташоване на території громади. Проте, від визначення розміру території громад за цим критерієм необхідно відмовитися, тому що межі сільгосппідприємств і громад не завжди збігаються. Дуже часто на території однієї громади розташовано кілька сільгосппідприємств, але зустрічаються випадки, коли існують кілька громад на території одного сільгосппідприємства.

Крім цього, на території громади, як правило, існують й інші власники земельних угідь. Це, насамперед, підприємства лісового господарства, залізниці й автомобільні дороги, кар'єри, території, що зайняті водоймищами, військовими частинами, полігонами тощо. Усе це призводить до необхідності при територіальному реформування на рівні громади використовувати показники, що побічно визначають розмір території громади.

Фактори населення і території зближає фактор системи розселення населення. На наш погляд, громада повинна являти собою не просто певну кількість жителів, що проживають у її межах. Соціально-економічне районування визначає громаду як первинну систему розселення населення. Як і будь-яка територіальна система, вона повинна мати певні правила та умови. Одним з таких обов'язкових умов є наявність центру (ядра) громади, яким, як правило, повинно бути найбільше за чисельністю населення поселення, в ідеалі розташоване у географічному центрі громади. Крім того, система розселення припускає наявність не просто кількох периферійних поселень, а й їх ієрархічної системи: великі, середні і дрібні поселення.

Три вищезгаданих групи факторів (населення, розселення і територія) є первинними для оцінки оптимальності територіального поділу на основі соціально-економічного районування. Показники за цими факторами присутні в будь-якому стандартному довіднику з адміністративно-територіального устрою: 1) чисельність населення громади; 2) чисельність населення центру громади; 3) число поселень в громаді; 4) відстань від центру громади до райцентру; 5) відстань від кожного поселення громади до її центру.

Усі ці показники є кількісними. Для комплексної ж оцінки при районуванні території для оптимального територіального поділу, на наш погляд, необхідно використовувати і якісні показники, що визначають рівень забезпеченості об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури по кожному поселенні і по громаді в цілому.

Опинившись на периферії нової громади після укрупнення, старий центр, а також й інші поселення, стануть менш привабливими для життя населення і розвитку тут виробництва і послуг. Особливо відчутно це можна простежити на прикладі шкільної освіти. Програмою „Сільська школа”, що реалізується в Україні, передбачено поетапне перетворення малокомплектних середніх шкіл у неповні або початкові, а також закриття окремих малокомплектних шкіл. Цей об'єктивний процес буде збігатися з соціально-економічним районуванням у випадку збігу перспективного центру громади з місцем розташування середньої школи, куди будуть з'їжджатися учні із сусідніх населених пунктів.

Проте, негативні наслідки укрупнення як територіальних одиниць, так і об'єктів та установ виробничої і соціальної сфер повинні бути вчасно компенсовані. Інакше повториться відомий процес ліквідації "безперспективних" сільських поселень через переселення їх жителів у "перспективні", в результаті якого зникає значна частина сільських поселень без поліпшення рівня проживання в тих, що залишилися.

Такою компенсацією повинно стати своєчасне поліпшення виробничої і соціальної інфраструктури центрів громад, що плануються до ліквідації і

поселень, що входять до їх складу. При оцінці рівня розвитку громад це повинно знайти свій вираз у тому, що кількісна та якісна оцінка нової об'єднаної громади повинна бути вищою, ніж оцінка кожної з громад до їхнього об'єднання. Інакше кажучи, якщо громада намічена до ліквідації, то для ліквідації негативних наслідків цього явища, що є неминучими, необхідно завчасно здійснити цілий ряд заходів: провести дорогу з твердим покриттям від усіх поселень до майбутнього центра, зв'язати їх автобусним сполученням, забезпечити жителів і організації газом, провести водогін або пробурити шпари, відремонтувати школу та лікарню, забезпечити кадрами пошту та відділення ощадбанку, призначити нотаріуса у збільшеній громаді тощо.

Якщо більшість із зазначеного не буде зроблено, то після об'єднання умови життя в населення погіршаться через нерозвинену місцеву інфраструктуру і недосяжність інфраструктури нового центра, при цьому станеться так, що об'єднана громада за своїми зведеними показниками буде значно гіршою тих, які були до об'єднання.

Для визначення ступеню оптимальності як існуючого, так і перспективного (прогнозного) територіального поділу на рівні громад, як й у випадку з новими районами (округами) нами обраний метод "зважених балів". Для оцінки по системі "зважених балів" необхідно, насамперед, визначити показники, що впливають на територіальний поділ. Кожний з визначених має коригуватися один з одним. Сума цих показників дозволяє виділити "оптимальну" громаду.

Отже, проаналізуємо кожний показник окремо.

1. Населення. Безумовно, чисельність населення є основним показником, що впливає на територіальний поділ, на цей показник орієнтуються звичайно в першу чергу при проведенні відповідних реформ. Однак невдачі багатьох реформ або відступ від параметрів, що були намічені, лише підтверджують необхідність більш гнучкого підходу при реформі територіального поділу, зокрема врахування не одного, а системи показників.

На необхідність укрупнення низової ланки територіального поділу вказувалося неодноразово ще в СРСР [Див., напр.: 238]. Враховувалося також і те, що укрупнення громад буде сприяти укрупненню районів і поліпшенню керованості на регіональному рівні. При бальній оцінці чисельності населення нами ставилося завдання подолати негативні тенденції, що відбуваються в останні 15 – 20 років на низовому рівні територіального поділу, відповідно до яких громади все частіше перестають бути первинною системою з надання цілого ряду виробничих і соціально-побутових послуг організаціям і населенню.

Про необхідність укрупнення низової ланки територіального поділу, крім раніше відзначених фактів, свідчать наступні дані, що були виявлені в процесі нашого дослідження громад Одеської області. З 410 громад, розглянутих для бальної оцінки при районуванні, в чверті чисельність населення менш 1,0 тис. чоловік, 15% громад складаються з одного, і біля 20 % – із двох населених пунктів. У 31 громаді відсутня середня школа, у 65 – відділення банку, у 140 відсутні лікарські установи охорони здоров'я. Наявна інформація [237] також дозволяє зробити висновок, що в для абсолютній більшості об'єктів виробничої інфраструктури територіальні межі існуючих громад є недостатніми.

У питаннях визначення оптимальної чисельності населення громади на сьогоднішній день не втратили значення роботи з районування ще кінця 50-х – початку 60-х років. У той період стверджувалося, що "найбільш високий рівень благоустрою та оснащення населеного пункту всіма необхідними обслуговуючими населення установами може бути досягнутий при відносно менших (на одного жителя) витратах, якщо чисельність поселення складає не менш ніж 3-5 тис. жителів [108]. З огляду на сучасну систему сільського розселення і сумний досвід ліквідації "безперспективних" населених пунктів у "перспективні", можна зробити висновок, що зазначені вище параметри і сьогодні близькі до найкращих, але не для одного сільського поселення, а для

первинної або низової системи сільських поселень, під якою і розуміється сільська громада.

Для найбільш оптимальної за чисельністю населення громади нами були обрані межі від 2,5 до 5 тис. чоловік. Мінімальне значення у 2,5 тис. чоловік за умови наявності системи населених пунктів є достатнім для створення мережі шкільних навчальних закладів: повна середня школа з чисельністю учнів не менш 200 чоловік у центрі громади і 2 – 3 школи на периферії (основні і початкові). Максимум вищого бала (5 тис. чол.) дозволяє створити дільничну лікарню.

Дані критерії дозволяють, як правило, організувати цілий ряд об'єктів виробничої сфери, насамперед пов'язаних з первинною переробкою сільгосппродуктів, ремонтом і експлуатацією автотранспорту, тракторів і сільгосптехніки, виробництвом будматеріалів (пиломатеріали, цегла) тощо. У цих межах існують умови для нормальної роботи не лише продовольчих, але й промтоварних магазинів, дитячих дошкільних установ, банківських установ, спеціалістів з побутового обслуговування (перукар, ремонт побутової техніки). Менші за чисельністю показники є недостатніми для організації виробничої і соціальної інфраструктури, а велика чисельність населення при реально існуючій щільності сільського населення Одеської області збільшує радіус обслуговування і погіршує можливості для його нормального забезпечення.

2. Населення центра громади. Встановлено, що громади мають бути не просто значними за чисельністю населення, але й мати досить великий центр, що надає їм додаткові переваги. "Ефективна" чисельність населення центру громади визначена нами в межах 1 – 3 тис. чоловік. Однак у "великих" (від 5 тис.) сільських поселеннях є і свої недоліки, адже об'єкти інфраструктури, повсякденного забезпечення (магазин, школа, лікарня, пошта) стають за межами нормальної пішохідної приступності в 2 км; розтягуються інженерні комунікації (дороги, водопровід, телефонні мережі, газогін тощо); зростає відстань для щоденного вигону худоби до місця випасу, а площ самих пасовищ

і косовищ стає недостатнім. Як протипага територіальному "розповзанню" у подібних випадках часто використовують багатоквартирну забудову і зменшення розмірів присадибних ділянок. Але тим самим село, на наш погляд, втрачає свою основну перевагу, що полягає в наявності сільської садиби. В подібних умовах варто переходити від статусу села до статусу селища або на базі одного поселення утворювати дві громади сільського типу.

3. Система розселення (число сільських поселень). Метод "зважених балів" дозволяє прийти до висновку, що ідеальним значенням для сільської системи розселення є 5 – 7 сільських поселень в межах однієї громади, що не виключає і можливість утворення громади на базі або одного поселення або навіть більш, ніж 10.

4. Школи. Усі школи в залежності від типу шкіл і чисельності учнів були розділені на 9 груп:

Таблиця 3.3

Бальна оцінка шкіл у сільській місцевості Одеської області (станом на 2014 р.)

Тип шкіл	Початкові		Неповні середні (основні)			Повні середні			
Число учнів	20 і менше	понад 20	40 і менше	41- 100	понад 100	100 і менше	101- 200	201- 400	понад 400
Оцінка балів	0,5	1	1,5	2	3	3	4	5	6

5. Поштові відділення. Мережа поштових відділень відрізняється порівняльною стійкістю. За чисельністю в сільській місцевості області вони уступають школам, клубам, бібліотекам і фельдшерсько-акушерським пунктам, але перевищують майже в 1,7 рази число громад.

6. Відділення банків. Ще не так давно, при кожному поштовому відділенні знаходилося відділення ощадбанку і розділяти їх при районуванні не мало сенсу. Однак, з розвитком ринкових відносин різниця між їх розміщенням стає усе більшою. Якщо пошта, як і інші об'єкти соціальної сфери, що

знаходяться у власності громади, виконують покладені на них функції навіть в умовах неефективних, з погляду економіки, то банки як комерційні структури цілком залежать від прибутку. Тому, в даний час, у сільській місцевості відбувається процес ліквідації збиткових відділень банків. Є всі підстави припустити, що їх число надалі буде скорочуватися. Звідси буде зростати значення цього показника для бальної оцінки території при районуванні громад і районів.

7. Відстань до райцентру. Цей показник віднесений до групи "територія" досить умовно. Він не має прямого відношення до розміру території громади. Тут є наявний зв'язок: центр – периферія.

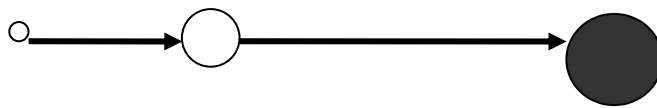
Жителі громад, що знаходяться ближче до райцентру, мають безумовну перевагу, тому що витрачають менше коштів і часу при користуванні об'єктами виробничої і соціальної інфраструктури райцентру. Маються і якісні розходження у використанні вигоди близькості райцентру. Так, приблизно в межах 20 км від райцентру (при наявності асфальтованої дороги) можна говорити про щоденну трудову (маятникова міграція) і соціально-культурну доступність (наприклад, перевезення дітей у школу). Відстань у 20 – 30 км. дозволяє говорити про ймовірність щотижневих контактів (на ринок, у магазини, у церкву тощо), а в 30 – 50 – щомісячних. За цією межею можна говорити про недостатню привабливість райцентру.

Виходячи з цього, при виборі нового центру при укрупненні громад, за інших рівних умов, перевагу необхідно віддавати сільським поселенням, що знаходяться ближче до райцентру. Логіка цього явища виявляється при виникненні потреби у населення, що проживає на периферії громади, у послугах об'єктів інфраструктури. Наприклад, потреба в лікуванні, придбанні дорогих товарів тривалого користування, вирішенні юридичних питань тощо. Насамперед, людина буде намагатися вирішити подібні питання в найближчому адміністративному центрі – центрі громади. Якщо вирішення

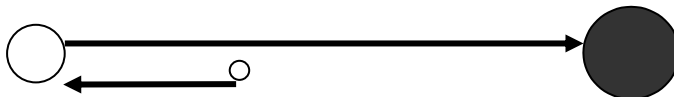
потрібного йому питання вимагає виїзду в райцентр, то це може бути зроблено в той же день, якщо центр громади розташований на шляху до райцентру.

Тут і виявляється перевага перебування центру громади ближче до райцентру. У протилежному випадку буде необхідно відвідувати райцентр, рухаючись у зворотному напрямку – знову повертаючись через свій населений пункт.

Варіант 1. Центр громади наближений до райцентру



Варіант 2. Центр громади віддалений від райцентру



Умовні позначки:

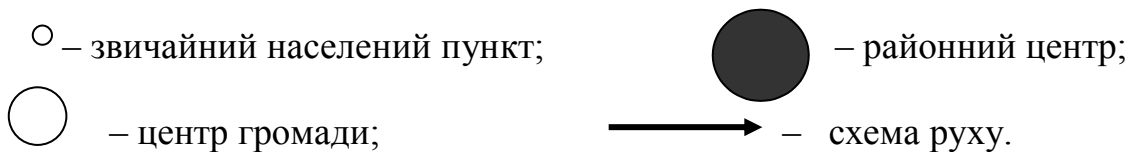


Рис. 3.5. Схема руху з периферійного населеного пункту до центру громади і району

8. Максимальна відстань від сільських поселень до центру громади. За аналогією з попереднім прикладом нами розраховувався вплив центру громади, на інші сільські поселення, що входять до її складу. Тут припустимою вважається відстань, що не перевищує 20 км. Це, як уже відзначалося вище, зразкова відстань припустимих щоденних трудових і соціально-культурних поїздок.

9. "Пасажирообіг по бездоріжжю". Загальноприйнятим показником забезпеченості дорожньою мережею є щільність автомобільних шляхів із

твердим покриттям загального користування. Однак, показник щільності доріг для громад є неприйнятним при наявності населених пунктів, що не мають вихід на автодороги з твердим покриттям. Враховувати по них окремо відстань або чисельність населення не має сенсу. Так, наприклад, польова дорога довжиною в 15 – 20 км може вести до будинку залізничника або лісника, родина якого нараховує менш ніж 5 чоловік, що не можна порівняти з відсутністю під'їзду в 1 – 2 км. до села з населенням у кілька сотень людей.

Все це вимагало знайти показник, що відповідає двом вимогам: враховувати як відстань автошляхів, що не мають твердого покриття (асфальтобетон або щебінь), так і чисельність населення, що проживає в кожному з населених пунктів, що не мають вихід на "асфальт". Тому, за аналогією з пасажирообігом був застосований показник "пасажирообіг по бездоріжжю", що однаковою мірою враховує відстань доріг без твердого покриття і чисельність населення, що користується цими дорогами.

При бальній оцінці, на відміну від усіх інших показників, застосований "наростаючий" інтервал: для "відмінної" оцінки – повна відсутність доріг без покриття, для "гарної" – інтервал у 100 чол/км, для "задовільної" додається 200 чол/км, для "поганої", відповідно, – 700 чол/км і для "дуже поганий" – 1000 чол/км. Показник, що перевищує 2000 чол/км є граничним значенням з оцінкою в 0 балів.

Показники для бальної оцінки можуть бути розширені. До них можна віднести, наприклад, транспортне обслуговування (автобусне сполучення, з урахуванням залізничного транспорту). Цей показник найбільш близький до рівня розвитку дорожньої мережі і залежить від чисельності населення і системи розселення. Його можна використовувати в більш складному виді, як число перевезених пасажирів за рік, так і спрощено – число рейсів у тиждень.

За іншим варіантом можна запропонувати наступну систему оцінки за показником "число рейсів у тиждень (відправлення)" / оцінка в балах:

0 / 0; 1-2 / 1; 3-6 / 2; 7-14 / 3; 15-30 / 4; більш 30 / 5.

Сфера охорони здоров'я є також однією з найбільш зручних і придатних галузей для територіальних змін на сільському рівні. Її значення вище показників щодо поштових або банківських відділень. Перевага показників розвитку охорони здоров'я, так само як і шкіл – їхня ієрархія у залежності від чисельності населення, що обслуговується: ФАПи, лікарські амбулаторії, дільничні та районні лікарні. При бальній оцінці ці установи найпростішим способом можна оцінити від одного (ФАП) до чотирьох балів (районні лікарні). У цілому по території громади 5 і більш балів (наприклад, дільнична лікарня і два ФАПи) можна оцінювати як відмінно, 4 бали – добре, і так далі до нуля, при відсутності установ охорони здоров'я на території громади.

При бальній оцінці громад можна використовувати і цілий ряд інших показників. До них належать показники за рівнем забезпеченості населення такими видами послуг, як споживання електроенергії за рік по кожному сільському поселенню, число газифікованих садиб, водоспоживання на одного жителя тощо. По соціальній сфері можна використовувати показники, що характеризують наявність і стан об'єктів культури. Розміщення центрів сільгосппідприємств по кожному сільському поселенню також можна використовувати як довідковий показник без оцінки в балах.

Варто погодитися, що держава повинна здійснювати методичне забезпечення процесу територіального реформування на низовому рівні. Для цього цілком ефективним може стати перспективний план, який має враховувати:

- 1) узгодженість системи територіальних громад з територіальною структурою місцевих органів державної влади;

- 2) належність поселення лише до однієї громади, одного району та одного регіону, а також відсутності територій, не включених до складу громади чи району;

3) створення громади допускається лише за умови спроможності виконання органами місцевого самоврядування повноважень, у т.ч. галузевих, які визначені для таких громад;

5) наявність поселення-адміністративного центру, що є домінуючим щодо інших поселень у цій громаді;

6) забезпечення максимально можливої однорідності громад одиниць за площею та віддаленістю від центру;

Формування пропозицій щодо утворення громад відбувається за такою логічною схемою: визначення потенційних центрів новоутворених громад; визначення поселень, що потенційно можуть бути включені у нові громади; визначення меж новоутворених громад; підготовка карти громад, підготовка необхідних актів Верховної Ради України у випадку зміни меж районів чи їх ліквідації. При цьому центрами громад апріорі мають визначатися: існуючі міста обласного значення; міста районного значення; селища, що є центрами існуючих районів.

У системі територіального поділу має бути передбачена можливість утворення спеціальних (спеціалізованих) територіальних одиниць. До таких одиниць можуть бути віднесені території діяльності органів судової влади – місцевих судів, господарських, апеляційних тощо і які не завжди повинні співпадати з універсальним територіальним поділом. Деякі органи державної виконавчої влади та державні установи також повинні отримати можливість створювати власні територіальні утворення (наприклад, університетські округи).

Механізм утворення громад може полягати у наступному:

1) створення на державному рівні системи заохочень щодо добровільного об'єднання;

2) прийняття обласною радою перспективного плану реформування в межах регіону;

3) обговорення перспективного плану на рівні громад через громадські слухання та інші форми громадського волевиявлення;

4) проведення місцевих референдумів у випадку наявності зареєстрованих територіальних громад або прийняття рішень місцевими радами у випадку відсутності територіальних громад як суб'єктів публічного права.

Оптимальній моделі територіального поділу повинна відповідати оптимальна модель територіального устрою. В загальному вигляді вона передбачає перехід від переважно централізованої до децентралізованої моделі.

Умовою успішного розвитку децентралізованої форми територіального устрою є запровадження принципів децентралізації у реальний політичний процес та політичну культуру суспільства. Принцип децентралізації пов'язаний із визнанням соціальної, політичної, економічної тощо складності територіальної організації суспільства та вироблення на цій основі різноманітних механізмів узгодження інтересів в процесі формування та реалізації державної політики. Тим самим, децентралізація виступає проявом демократії та виявленням принципу розподілу влад у територіальному вимірі. Запровадження децентралізованої моделі організації публічної влади, на нашу думку, є умовою збереження української державності та її територіальної цілісності, забезпечення всебічного розвитку демократичних процесів та економічного зростання. Зазначеному сприяє наступне:

- вітчизняна традиція децентралізації публічної влади. Складними за формою територіального устрою були Київська Русь, Литовсько-руська та козацька держава, УНР, а також УРСР у перші десятиліття свого розвитку;

- децентралізований характер українського суспільства, що полягає у суттєвих відмінностях між різними його групами за історичними, культурними, етнічними, релігійними, побутовими, політичними та економічними характеристиками й які територіально виокремленні;

- багатоскладний характер українського суспільства внаслідок великого потенціалу напруги у відносинах поміж різноманітними прошарками суспільства разом із потребою у єднанні, що визнається ними;
- демократичний тип політичної культури українського народу та політикуму, що пов'язаний із намаганням вирішити існуючі проблеми та конфлікти через погоджувальні, компромісні та договірні процедури з метою знаходження спільних інтересів;
- децентралізований характер громадянського суспільства внаслідок наявності широкого спектра громадських структур, що обслуговують територіальне різноманіття українського суспільства;
- регіоналізований характер української економіки, що пов'язаний із формуванням та розвитком відносно самостійних регіональних економічних систем, які відрізняються поміж собою за структурою та типом економічних відносин та які не вкладаються в існуючий територіальний поділ;
- регіоналізований характер української політики внаслідок формування регіональних політичних систем, що охоплюють кілька територіальних одиниць верхнього територіального рівня;
- орієнтація української держави та українського суспільства на європейські стандарти політичного розвитку, які виходять з необхідності суттєвої децентралізації владних відносин;
- зразки територіального устрою суміжних держав й стратегічних партнерів України: на децентралізовані засади внутрішньої організації орієнтуються, зокрема, Польща, Франція, Іспанія, Італія, Сполучене королівство тощо.
- концептуальні та теоретичні напрацювання щодо зміни територіального устрою України різноманітними громадськими та політичними угрупованнями та науковими школами, що надало децентралізації форму суспільного руху за децентралізовану модель територіальної організації влади та політичної організації суспільства.

Метою реформи та децентралізації має стати забезпечення цілісності української держави та створення умов для сталого та самобутнього розвитку її регіонів як самостійних та дієздатних політичних, економічних та соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні публічних питань.

Досягнення мети, а саме - побудови в Україні децентралізованої моделі територіального устрою та розвитку децентралізованих політичних відносин, створення реальної політичної, організаційної, економічної та фінансової самостійності регіонів, вимагає:

розроблення та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення засад децентралізованого територіального та політичного устрою України;

трансформації системи територіального поділу з метою формування суб'єктів децентралізованої держави – регіонів (областей, земель, країв), які мали б необхідні правові, інституційні, економічні, фінансові та інші ресурсні можливості для реалізації функцій та повноважень, що покладаються на них;

стимулювання процесу становлення цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти в межах регіонів, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами публічної влади;

стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі громадян у вирішенні загальнодержавних питань, а також питань, що покладаються на регіони;

розроблення дієвих механізмів узгодження інтересів та співпраці поміж загальнодержавними та регіональними органами влади, а також поміж суб'єктами громадянського суспільства, що віддзеркалюють територіально виражене різноманіття українського суспільства;

чіткий розподіл повноважень між загальнодержавними та регіональними органами влади на засадах децентралізації публічного управління, субсидіарності, демократичного та належного врядування, з метою

недопущення дублювання функцій і завдань;

вироблення процедур формування загальнодержавних органів влади та органів влади регіонів та обрання їх посадових осіб;

належне матеріальне, фінансове та інше ресурсне забезпечення виконання завдань та функцій загальнодержавними органами влади та органами влади регіонів;

встановлення прозорих правил контролю за дотриманням конституційності та законності правових актів загальнодержавних органів влади та органів влади регіонів та визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів обох рівнів;

започаткування системи комплексного розвитку територій шляхом співфінансування проектів різними рівнями влади.

В основу розмежування компетенції між центральною ланкою державного управління та регіонами має бути покладений принцип субсидіарності та виключення перетинання компетенції за сферами діяльності. Рівень децентралізації влади повинен відповідати співвідношенню двох показників – свободи регіонів в прийнятті рішень та адекватності їх відповідальності за прийняті рішення. Зазначене забезпечується через визначення:

по-перше, предметів повноважень, в межах яких держава володіє всією повнотою влади (здійснює законодавчу та виконавчу владу);

по-друге, предметів повноважень, в межах яких держава здійснює лише законодавчу владу, а регіони виконавчу владу у відповідних сферах;

по-третє, сфери компетенції, в межах якої держава визначає загальні принципи законодавства, а регіони конкретизують зазначені принципи до умов землі та здійснюють виконавчу діяльність у зазначених сферах;

по-четверте, сфера компетенції, в межах якої регіон володіє всією повнотою влади.

Визначення компетенції має відбуватися на центральному рівні через її

визначення у конституційний спосіб. У подальшому зміни щодо компетенції мають відбуватися лише через узгоджувальну процедуру між державою та регіонами.

Основні напрямки і завдання адміністративної реформи на місцевому рівні:

чітке визначення кола питань місцевого значення з віднесенням до них більшості сучасних делегованих повноважень виконавчим органам місцевого самоврядування;

віднесення до делегованих повноважень виконавчим органам місцевого самоврядування повноважень частини сучасних територіальних органів виконавчої влади з їх ліквідацією на рівні територіальних громад;

законодавче визначення делегованої компетенції не в якості обов'язку, а в якості права;

формування повноцінного інституту самоврядування на верхньому та середньому територіальному рівні через визнання територіального колективу, представницьких та виконавчих органів, посадових осіб;

оптимізація територіального рівня діяльності органів виконавчої влади загальної компетенції (місцевих державних адміністрацій) – утворення лише на верхньому рівні територіального поділу);

закріплення за місцевими державними адміністраціями контрольно-наглядових та координаційних функцій з передачею галузевих повноважень інституту регіонального самоврядування та обмежених кількості територіальних органів виконавчої влади;

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

формування системи мирових судів;

стимулювання розвитку інститутів громадянського суспільства, у тому числі через закріплення можливості передавати їм публічні функції.

Одиниці територіального устрою верхнього рівня (регіони) у системі публічного управління повинні забезпечувати:

- реалізацію державної політики на регіональному рівні;
- розроблення державної регіональної політики – економічної, соціальної, демографічної, природокористування та охорони природи та ін;
- формування регіональних природно-господарських, соціально-економічних комплексів;
- реалізацію зовнішньоекономічної політики на рівні міжнародної співпраці регіонів;
- нагляд за законністю в системі місцевого самоврядування;
- збалансований, екологічно безпечний та економічно-ефективний соціально-економічний розвиток регіонів.

На рівні адміністративно-територіальних одиниць верхнього рівня має бути утворений єдиний орган державної влади загальної компетенції (державна адміністрація), на яку покладаються контрольно-наглядові повноваження, забезпечення реалізації загальнонаціональної політики, загальнодержавних інтересів. На верхньому рівні утворюється також інститут регіонального самоврядування з власними представницькими та виконавчими органами, посадовими особами.

Одиниці територіального поділу середнього рівня (реформовані райони) повинні забезпечити максимальне наближення адміністративно-управлінських послуг до населення, посилити оперативність і якість адміністративного обслуговування територіальних одиниць нижнього рівня. На середньому рівні територіального поділу повинні бути утворені органи місцевого самоврядування. Останнім також можуть делегуватися державні повноваження через укладання відповідної угоди. В окремих регіонах на середньому рівні територіального поділу можуть бути утворені місцеві державні адміністрації на обмежений термін у випадках неефективності здійснення місцевого самоврядування на цьому рівні. Проміжний рівень управління виконує функції

та завдання, що виходять за межі можливостей територіальних громад, однак знаходяться в межах питань місцевого значення.

Управлінські функції територіальних одиниць нижнього рівня територіального поділу полягають у повному та якісному забезпеченню населення повсякденними, регулярними й масовими щодо попиту послугами: адміністративно-правовими, культурно-побутовими, соціально-економічними. Цьому має сприяти законодавче визначення питань місцевого значення. Дані питання місцевого значення повинні реалізовуватися через органи місцевого самоврядування. Останнім, також можуть делегуватися державні повноваження через укладання відповідних угод. Органи місцевого самоврядування рівня громад мають сприяти розв'язанню конкретних соціально-економічних та інших проблем населення, вести постійний моніторинг якості життя населення та забезпечувати його зростання. В окремих випадках може бути передбачений також механізм прямого державного управління на рівні територіальної громади з метою санації територіальної громади.

В селах, селищах, дрібних містах, що не виокремлюються у самостійні територіальні одиниці, мають призначатися посадові особи (наприклад, старости) або утворюватися виконавчі органи місцевого самоврядування, що входять до системи органів влади територіальної одиниці нижнього рівня. Вони забезпечують надання повсякденних та незначних адміністративних послуг по предметах, зазначених в статуті територіальної громади. У випадку утворення органу самоорганізації населення, останньому можуть також делегуватися функції органів місцевого самоврядування, що утворені в межах територіальної одиниці нижнього рівня.

Таблиця 3.5

Орієнтовна схема розподілу повноважень за рівнями самоврядування

	Громада	Округа (область)	Регіон
Освіта	Створення, будівництво та утримання дошкільних	Створення, будівництво та утримання	Створення, будівництво та утримання установ

	установ та середніх шкіл	спеціалізованих шкіл (гімназій, ліцеїв), інтернатів	професійного навчання
Шляхи	Утримання та будівництво вулиць в межах поселень, шляхів місцевого значення	Утримання та будівництво шляхів субрегіонального значення	Утримання та будівництво шляхів регіонального значення
Громадський транспорт	Громадський транспорт в межах територіальної одиниці нижнього рівня	Громадський транспорт між територіальними одиницями нижнього рівня	Громадський транспорт між територіальними одиницями верхнього рівня
Економічне планування	Міжкомунальні угоди	Програми допомоги сільським громадам	Регіональний план, пріоритетні програми
Територіальне планування	Комунальна схема забудови Видача дозволів на будівництво Участь у містобудуванні, житлове будівництво	Окружна схема організації території Організація зон відпочинку та туризму	Регіональна схема облаштування території Створення регіональних природних парків
Медицина	Первинна медична допомога, доставка до лікарень	Лікарні широкого профілю	Спеціалізовані лікарні
Послуги	Комунальні послуги, збір та переробка сміття; протипожежна безпека, утримання кладовищ		
Соціальна політика		Допомога материнству, сім'ям, пенсіонерам, інвалідам, професійна реабілітація та боротьба з безробіттям	Перенавчання, підвищення кваліфікації
Бібліотеки, установи культури, музеї	Діяльність в галузі культури, створення бібліотек та музеїв		

Повноваження територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, що діють за окремими округами, визначаються положеннями про них, що затверджуються на центральному рівні. Повноваження органів спільної компетенції територіальних громад мають визначатися в процесі їх створення і затвердження їх статутів. Публічні повноваження неурядових структур можуть визначаються через рішення відповідних органів влади про делегування повноважень.

На базі описаного комплексу принципів побудовано концептуально оптимальну, на нашу думку, модель здійснення державно-управлінських

реформ (див. рисунок 3.6.).

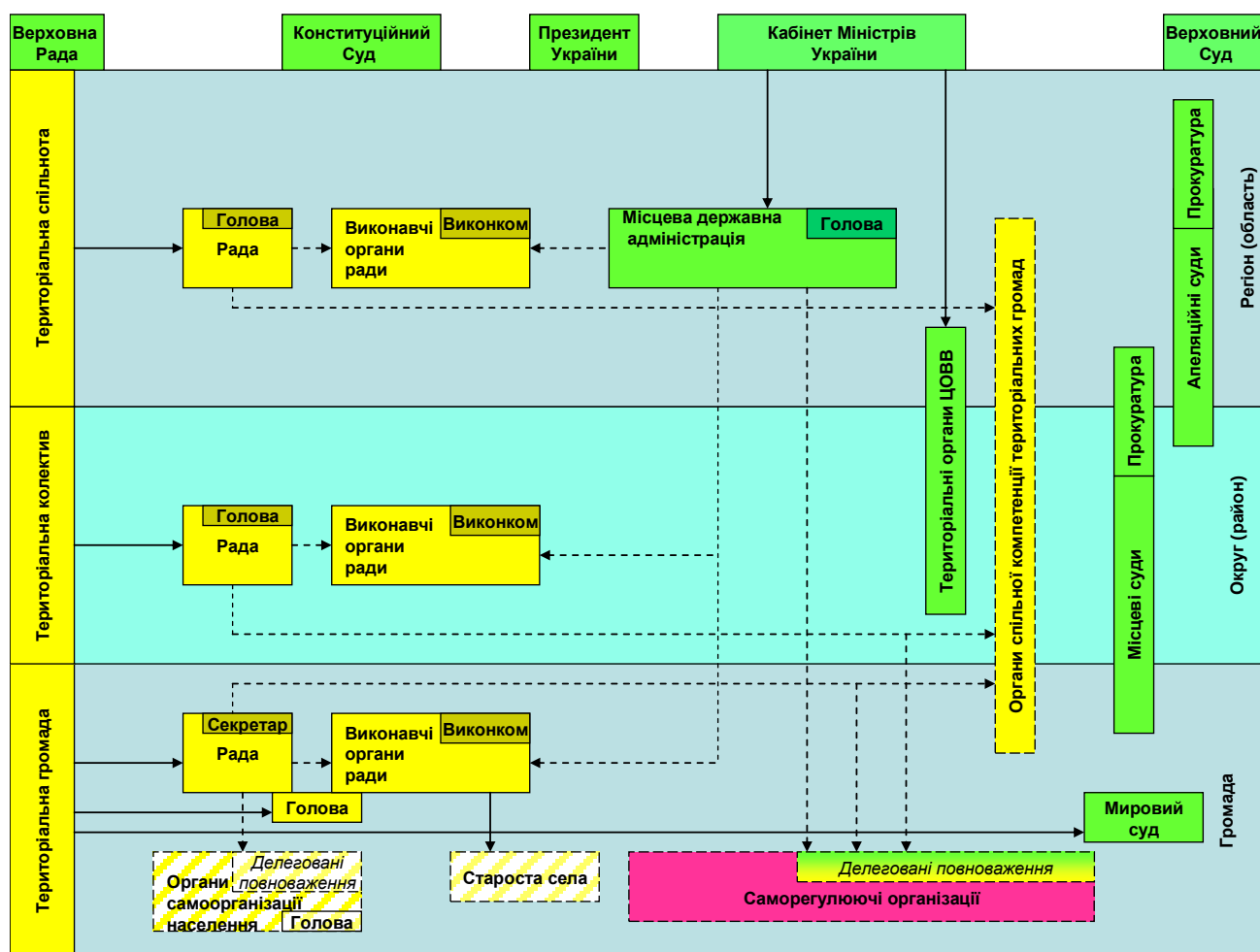


Рис. 3.6. Оптимальна модель територіального устрою в Україні

Оптимальна модель територіальної основи публічної влади має запроваджуватися протягом тривалого періоду, що включає:

Підготовчий етап:

- обговорення та прийняття концептуальних документів щодо реформування;
- накопичення матеріально-фінансових ресурсів;
- започаткування державно-правових експериментів щодо реформування територіальних одиниць нижнього і середнього рівня (в межах існуючого обласного поділу);

- завершення передачі об'єктів права державної власності в комунальну власність територіальних громад та спільну власність територіальних громад;
- законодавче визначення стабільних внутрішніх джерел формування місцевих бюджетів всіх територіальних рівнів та вдосконалення законодавчого регулювання міжбюджетних трансфертів;
- законодавче визначення мінімального переліку громадських послуг, що мають надаватися населенню в системі місцевого самоврядування та фінансування яких гарантується державою;
- вдосконалення механізмів державної фінансово-матеріальної допомоги депресивним регіонам та територіальним громадам;
- визначення порядку створення та реорганізації територіальних громад, зокрема, механізмів об'єднання територіальних громад на основі створення об'єднаних територіальних громад, а також створення асоціацій територіальних громад;
- визначення статусу факультативних та спеціалізованих територіальних утворень та засад їх взаємовідносин з територіальними громадами – самостійними суб'єктами права на місцеве самоврядування;
- законодавче врегулювання питань прямої демократії на місцевому та регіональному рівнях (місцеві вибори, місцеві референдуми тощо);
- законодавче визначення порядку делегування повноважень органам місцевого самоврядування та органам виконавчої влади і виконання делегованих повноважень.

Реформа нижнього територіального рівня – становлення самодостатнього територіального колективу нижнього територіального рівня:

- моніторинг державно-правових експериментів, корегування концепції і програми реформи;
- корегування нормативно-правових документів;

- первинне встановлення територіального поділу та системи організації влади на нижньому рівні;
- проведення місцевих референдумів;
- прийняття статутів територіальних громад;
- передача територіальним громадам фінансових та матеріальних ресурсів.

Реформа середнього територіального рівня – становлення самодостатнього територіального колективу територіальної одиниці середнього рівня:

- моніторинг державно-правових експериментів, корегування концепції і програми реформи;
- корегування нормативно-правових документів;
- первинне встановлення територіального поділу на середньому рівні адміністративного поділу та системи організації влади на цьому рівні;
- проведення місцевих референдумів;
- передача фінансових та матеріальних ресурсів;
- експериментальна перевірка моделі адміністративно-територіальної одиниці верхнього рівня та системи управління на цьому рівні.

Реформа верхнього територіального рівня – приведення територіального поділу у відповідність до об'єктивної регіоналізації України, створення дієвої системи публічної влади, адекватної сучасним реаліям:

- моніторинг державно-правових експериментів;
- корегування нормативно-правових документів;
- первинне встановлення територіального поділу та системи організації влади на верхньому рівні;
- проведення місцевих референдумів;
- передача фінансових та матеріальних ресурсів.

Обов'язковою умовою успішного запровадження оптимальної моделі територіальної основи публічної влади є створення дієвої системи її супроводу, яка має, зокрема, передбачати:

інституційне забезпечення – створення організаційних структур, покликаних забезпечити на усіх 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 до розділу

1. Система територіальної організації влади в Україні, що склалася, характеризується значними недоліками й, як наслідок, – протиріччями. Головною характеристикою та недоліком територіального поділу в Україні є його подрібненість, як наслідок намагання забезпечити суворий адміністративний контроль за громадянами, що унеможлиблює створення самодостатніх територіальних колективів. Основним недоліком територіального устрою України в контексті європейських стандартів 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.

2. В Україні існують численні варіанти проведення реформи територіальної організації влади в Україні, що знайшли своє втілення як у концептуальних документах, що розроблені як експертними установами, так й урядовими організаціями. Наслідком цього є відсутність єдиного бачення мети, напрямів, механізмів, інструментів та темпів реформування територіальних основ публічної влади в Україні. Альтернативи оптимізації територіальних основ публічної влади припускають стратегію революційного стрибка (докорінна зміна територіальної організації влади протягом короткого часу), стратегія обмеженої швидкої реформи (часткова зміна системи територіальної організації влади протягом у нетривалий період), стратегія глибоких поступових змін (докорінна і послідовна зміна системи територіальної організації влади протягом тривалого часу) та стратегія обмежених поступових змін.

3. На нашу думку, стратегія глибоких поступових змін найбільшою мірою відповідає головній меті та засадничим принципам реформування територіальної організації влади в Україні. Вона передбачає створення нових видів територіальних одиниць, перенесення акцентів на територіальному рівні з інституту державної влади на інститут місцевого самоврядування та громадські інституцій, утворення інституту місцевого самоврядування на всіх рівнях територіального поділу. Головними інструментами зазначеної стратегії є залучення громадськості, науковий управлінський консалтинг, адміністративний аудит.

Більш повно визначення механізмів та інструментів оптимізації територіальної основи публічної влади висвітлені в інших роботах автора [42; 45; 46; 47; 48; 51; 55; 56; 57; 58; 59; 60; 62; 63; 64].

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 еманацією 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 унеможлиблює 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 ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аверочкіна, Т. В. Прилеглі зони: історія, перспективи України та деякі аспекти адміністративної юрисдикції [Текст] / Т. В. Аверочкіна // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. – Вип. 65. – О.: ОНЮА, 2012. – С. 348-354.
2. Адміністративні та територіальні реформи: формування територіальних спільнот або органів влади на різних рівнях: Заключний звіт Керівного комітету Ради Європи з місцевої і регіональної демократії Страсбург, 17 грудня 2002р
3. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: оптимальна модель [Текст] / заг. ред. О. І. Соскіна. – К.: Інститут трансформації суспільства, 2007. – 288 с
4. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення [Текст] / [С. О. Сивоконь, В. А. Яцюк, А. П. Заєць та ін.] ; за заг. ред. В. Г. Яцуби. — К. : Ви-дво Поліграфічного центру Українського ДАГП Мінекоресурсів України, 2003. – 321 с.
5. Адміністративно-територіальний устрій: шляхи реформування [Текст] / В. Г. Яцуба, [та ін]. – К.: [б.в.], 2008. – 366 с.
6. Бабінова, О. Основні елементи, принципи та форми взаємодії органів публічної влади з громадськістю [Текст] / О. Бабінова // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Голов. ред. С. М. Серьогін. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. – № 1(19). – С. 83-90.
7. Бабурин, С. Н. Территория государства. Правовые и геополитические проблемы [Текст] / С. Н. Бабурин. – М.: МГУ, 1997. – 477 с.
8. Баймуратов, М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине [Текст] / М. А. Баймуратов. – Х.: Одиссей, 2000. – 80 с.

9. Баймуратов, М. А. Муниципальная власть: актуальные проблемы становления и развития в Украине [Текст]: Монография/ М. А. Баймуратов, В. А. Григорьев. – Одесса: Юридическая литература, 2003. – 248 с.

10. Байрак, С. О. Місцеве самоврядування в Республіці Польща: досвід демократичної трансформації [Текст] : Автореф. дис... к. політ. н. / С. О. Байрак; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. – К., 2013. – 20 с.

11. Балабанова, І. В. Феномен "розмежування повноважень": теоретичні підходи до визначення [Електронний ресурс] / І. В. Балабанова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України: Збірник наукових статей. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. – Вип. 4 (13). – Режим доступу:

http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2012_4/p13_5.html

12. Балак, І. О. Адміністративно-територіальний устрій: досвід європейських держав та проекти реформи в Україні [Текст] / І. О. Балак // Науковий вісник Волинського національного університету ім. Лесі Українки. Серія: Міжнародні відносини. – 2007. – №7. – С.11-14.

13. Батанов, О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики [Текст] : [монографія] / О. В. Батанов ; НАН України, Ін-т держави і права ім В. М. Корецького. – К. : Юридична думка, 2010. – 653 с.

14. Батанов, О. В. Публічна влада як суспільно-політичний феномен: постановка проблеми [Текст] / О. В. Батанов // Правова держава. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – Вип. 16. – С. 272-282.

15. Башкатов, В. М. Механізми державного управління демократичними змінами в Україні [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02 / Башкатов Владислав Михайлович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. - О., 2012. - 20 с.

16. Безверхнюк Т.М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні [Текст]: монографія / Т.М. Безверхнюк, С.Є. Саханенко, Е.Х. Топалова. – О. : Видавництво ОРІДУ НАДУ, 2008. – 326с.

17. Березінська, Н. Децентралізація: поняття, види та доцільність її реалізації [Текст] / Н. Березінська // Вісник УАДУ. – 1999. – № 1. – С. 117–125.

18. Біленчук, П. Д. Місцеве самоврядування в Україні: Муніципальне право [Текст] / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 304 с.

19. Білик, П. Поняття та правова сутність управлінської категорії "регіон" [Текст] / П. Білик // Право України. – 2001. – №11. – С. 32-35.

20. Бодрова, І. І. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою / І. І. Бодрова // Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд. та місц. самоврядування. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 5-36.

21. Болдырев, С. В. Вопросы территориальной основы местного самоуправления в Украине [Текст] / С. В. Болдырев // Проблемы совершенствования украинского законодательства и повышения эффективности правоприменительной деятельности: Тематический сборник научных трудов. – Харьков: Национальная юридическа академия Украины, 1997. – С. 33-38.

22. Борденюк, В. І. Деякі проблеми реформування інститутів публічної влади на місцях у контексті державної регіональної політики / В. І. Борденюк // Збірник наукових праць УАДУ [Текст]: матер. наук.-практ. конф., (30 трав. 2000 р., м. Київ). – Вип. 2. – Ч. I : Державна регіональна політика та місцеве самоврядування [за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева]. – К. : УАДУ, 2000. – С. 21-31.

23. Браун, П. Посібник з аналізу державної політики [Текст] / П. Браун. – К.: Основи, 2000. – 243 с.

24. Бурчак, Ф. Г. Адміністративно-територіальний устрій [Текст] / Ф. Г. Бурчак // Географічна енциклопедія України: в 3-х т. Т. 1. / редкол. : О. М. Маринич (відповід. ред.) та ін. — К. : "Українська Радянська Енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 1989. — С. 21.

25. Васильєва, О. І. Функціонування публічної влади на територіальному рівні: проблеми і перспективи [Електронний ресурс] / О. І. Васильєва // Державне управління: удосконалення та розвиток – 2009. – № 3. – Режим доступу до журналу : <http://www.dy.nauka.com.ua/> - Заголовок з екрану.

26. Василькова, Є. А. Конституційно-правове забезпечення європейських стандартів регіонального самоврядування в Україні [Текст] : автореф. дис... к. ю. н. / Є. А. Василькова; Маріупольський державний університет. – Маріуполь, 2013. – 20 с.

27. Ватуля, Ю. О. Досвід реформування місцевого самоврядування в Республіці Польща [Текст] / Ю. О. Ватуля // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: Збірник наукових праць. – Херсон: Херсонський національний технічний університет. – 2010. – Вип. 2 (3). – С. 65-71.

28. Великий тлумачний словник сучасної української мови [Текст] : близько 170000 сл. та словосполучень / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2001. - 1440 с.

29. Вировий, С. І. Публічне врядування: проблеми теорії та практики [Текст] / С. І. Вировий, Н. П. Дяченко // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 61-62

30. Вишотравка, Й. М. Досвід реформування адміністративно-територіального устрою на пострадянському просторі [Текст] /

Й. М. Вишотравка // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14-15. – С. 40-47.

31. Вишотравка, Й.М. Реформування системи адміністративно-територіального устрою в нових країнах Європейського Союзу [Текст] / Й. М. Вишотрвка // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: ХарРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1 (33). – С. 288-296.

32. Вільгушинський, М. Й. Категорія "публічна влада" у сучасній інтерпретації: нотатки до наукової дискусії / М. Й. Вільгушинський // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2013. – № 3. – С. 8-13.

33. Войтенко, І-Х. Р. Наднаціональні інституції Європейського Союзу [Текст] / І-Х Р. Войтенко // Стратегічні пріоритети. – 2009. – №4. – С. 231-236.

34. Войтович, Р. Модернізація державного управління в умовах глобальної інтеграції [Текст] / Р. Войтович // Вісник НАДУ. – 2013. – №2. – С. 14-23

35. Ворона, П. Регіон як адміністративно-територіальна одиниця верхнього рівня місцевого самоврядування, утворена після адміністративної реформи Франції [Електронний ресурс] / П. Ворона // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. – №2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_2/R_4/Vorona.pdf

36. Врублевський, О. Співробітництво територіальних громад. – К.: ІКЦ "Легальний статус", 2014. – 56 с.

37. Гавкалова, Н. Л. Публічне управління: методологічний аспект [Текст] / Н. Л. Гавкалова // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 16-18

38. Гаврилова, Ю. Ю. Правовий режим повітряного простору і програма "відкрите небо" [Електронний ресурс] / Ю. Ю. Гаврилова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України: Збірник наукових праць. – К.: ІЗВРУ, 2011. – Вип. 1 (4). – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2011_1/p4_22.html

39. Гамбург, Л. С. Внутрішній суверенітет федеративної держави: теоретичні проблеми та наукові підходи [Текст] / Л. С. Гамбург // Держава та регіони. Серія: Право. – 2012. – №4 (38). – С. 10-17

40. Ганущак, Ю. І. Територіальна організація влади. Стан та напрямки змін [Текст] / Ю. І. Ганущак. – К.: Легальний статус, 2012. – 348 с.

41. Гарафонова, О. І. Управління змінами: теорія, методологія та практика [Текст] : монографія / О. І. Гарафонова ; Київ. нац. ун-т технологій та дизайну. – Київ : КНУТД, 2014. – 363 с.

42. 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.

43. 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.

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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

50. 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

51. 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.

52. 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.

53. 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.

54. 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.

55. 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.

56. 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.

57. 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.

58. 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.

59. 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.

60. 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.

61. 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.

62. 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.

63. 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.

64. 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.

65. Герасимюк К. Х. Регламентація 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.

66. Герилів, Д. Ю. Типологія держави: теоретико-правове дослідження [Текст]: Автореф. дис... к.ю.н. / Д. Ю. Герилів; Національний університет "Львівська політехніка". – Л., 2014. – 20 с.

67. Гетьман, А. Б. Адміністративно-територіальний процес в Україні: окремі питання теорії та практики [Текст] / А. Б. Гетьман // Часопис Київського університету права. – 2012. – №3. – С. 122-125

68. Глотов, Б. Трансформація державного суверенітету в умовах глобалізації: український контекст [Текст] / Б. Глотов, Л. Калитюк // Державне управління та місцеве самоврядування: Збірник наукових праць. – Вип. 4. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2012. – С. 6-14.

69. Гнилорібов, В. Проблеми правового статусу територіальних утворень в Україні [Текст] / В. Гнилорібов // Вісник державної служби України. – 2005. – №4. – С. 36-39.

70. Горбатенко, В. П. Централізація [Текст] / В. П. Горбатенко, В. П. Нагребельний // Юридична енциклопедія [Текст] / ред. Ю. С. Шемшученко [та ін.] ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. - К. : Вид-во "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана, 1998. - Т. 6 : Т - Я. - [Б. м.] : [б.в.], 2004. - С. 350-351.

71. Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / С. Гоці ; [пер. з італ. К. Тищенко]. - К. : К.І.С., 2003. - 430 с.

72. Грицяк, І. А. Форми державного устрою: зарубіжний досвід та перспективи України [Електронний ресурс] / І. А. Грицяк // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія "Управління": Збірник наукових праць. - К.: Академія муніципального управління, 2010. - Вип. 3. - Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_upravl/2010_3/5.pdf

73. Губрієнко, О. М. Політико-правова характеристика сучасних федеративних держав [Текст] / О. М. Губрієнко // Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки: Збірник наукових статей. - Запоріжжя: ЗНУ, 2009. - Вип. 2. - С. 34-41

74. Гудима, Н. В. Конституційні аспекти адміністративно-територіальної реформи [Електронний ресурс] / Н. В. Гудима // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України: Збірник наукових статей. - К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2011. - Вип. 5 (8). - Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2011_5/p8_5.html

75. Гурне, Б. Державне управління [Текст] / Б. Гурне ; пер. з фр. В. Шовкун ; Інститут держ. управління та самоврядування при Кабінеті Міністрів України. - К. : Основи, 1993. - 165 с.

76. Демчишак, Р. Б. Сутність регіональної влади, її рівні в країнах Європейського Союзу та Україні [Текст] / Р. Б. Демчишак, А. В. Прокіп // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць. - Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2010. - Вип. 22. - С. 33-39

77. Дерещ, В. Реординаційні відносини як окремий вид управлінських відносин між органами виконавчої влади [Текст] / В. Дерещ // Право України. – 2005. – № 5. – С. 32-35.

78. Дерещ, В. Субординаційні управлінські відносини між органами виконавчої влади та їх види [Текст] / В. Дерещ // Держава і право. Юридичні і політичні науки: Збірник наукових праць. Спецвипуск. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – С. 406-409

79. Державне управління [Текст] : словник-довідник / уклад. В. Д. Бакуменко [та ін.] ; заг. ред. В. М. Князев, В. Д. Бакуменко ; Українська Академія держ. управління при Президентові України, Інститут проблем держ. управління та місцевого самоврядування. – К. : Видавництво УАДУ, 2002. – 228 с.

80. Державне управління в Україні [Текст]: навч. посібн. / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. - К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.

81. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / Центр політико-правових реформ. – К.: О. М. Москаленко, 2012. – 212 с.

82. Дністрянський, М. С. Україна в політико-географічному вимірі [Текст] / М. С. Дністрянський. – Львів : Видавн. центр ЛНУ імені І. Франка, 2000. – 310 с.

83. Доценко А. І. Адміністративно-територіальний устрій та розселення в Україні [Текст] / А. І. Доценко. – К. : РВПС України, 2003. – 76 с.

84. Древаль, Ю. Поняття в науці державного управління [Текст] / Ю. Древаль // // Вісник НАДУ при Президентові України . -2009. – № 2. – С. 12-19.

85. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.

86. Європейська Хартія місцевого самоврядування та розвиток місцевої демократії в Україні [Текст]: науково-практичний посібник. – К.: Крамар, 2003. – 396 с.

87. Європейська Хартія місцевого самоврядування: Ратифікована Законом України від 15.07.1997 №452-1997.

88. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні [Текст]: Монографія. – К.: Вид-во НАДУ, 2004. – 180 с.

89. Жерар Марку. Нові українські законопроекти, що впроваджують територіальну реформу і реформу місцевого самоврядування, осінь 2005 р. Експертна оцінка Ради Європи. // Місцеве самоврядування: пошуки та здобутки. Збірник матеріалів та документів / За ред. М.Пухтинського, О.Власенка. – К.: Атіка, 2007. – С. 551-589.

90. Жила, Т. І. Адміністративно-територіальна лексика української мови [Текст]: Автореф. дис... канд. філол. н. / Т. І. Жила; НАН України. Ін-т мовознав. ім. О.О.Потебні. – К., 2006. – 19 с.

91. Жовнірчик, Я. Ф. Розвиток територіальної організації місцевого самоврядування в Україні [Текст]: Автореф. дис. ... к. держ. упр. / Я. Ф. Жовнірчик; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2005. – 20 с.

92. Зарубіжний і вітчизняний досвід реформування адміністративно-територіального устрою [Текст] / За ред. Л. Т. Шевчук. – Львів, 2007. – 254 с.

93. Зелінська, Н. С. Механізм державного управління упорядкуванням адміністративно-територіального устрою на регіональному рівні (на прикладі південних областей України) [Текст]: Автореф. дис. ... к. держ. упр. / Н. С. Зелінська; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О., 2010. – 20 с.

94. Зиммель, Г. Социология пространства [Текст] // Г. Зиммель. Избранное: в 2 т. – М.: Юрист, 1996. – Т. 2. – С. 246-380.

95. Іжа, М. М. Індекс децентралізації європейських країн [Текст] / М. М. Іжа // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2010. – Вип. 48. – С. 629-634.

96. Іжа, М. М. Регіоналізація як європеїзація у країнах Східної Європи [Текст] / М. М. Іжа // Політологічний вісник. – 2009. – Вип. 43. – С. 401-411.

97. Іжа, М. М. Територія як важливий елемент процесу державотворення [Текст] / М. М. Іжа // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – Вип. 51. – С. 714-719.

98. Ісаєнко, І. І. Координаційний механізм у системі органів виконавчої влади [Текст]: Автореф. ... к. держ. упр. / І. І. Ісаєнко; ОРІДУ НАДУ. – Одеса, 2010. – 20 с.

99. Казанська, І. В. Становлення категорії "соціальна влада" в історико-соціологічному контексті [Текст] : автореф. дис... канд. соціол. наук: 22.00.01 / Казанська Ірина Вікторівна ; Ін-т соціології НАН України. - К., 2009. - 16 с.

100. Калиновський, Б. Принцип субсидіарності, його місце в Європейській хартії місцевого самоврядування та національних правових системах [Текст] / Б. Калиновський // Вісник УАДУ [Текст]. – 2002. – №2. – С. 243-248.

101. Калитчак, Р. Г. Італійський регіоналізм у контексті європейських інтеграційних процесів [Текст] : Автореф. дис... к. політ. н. / Р. Г. Калитчак; Львівський національний ун-т ім. Івана Франка. – Л., 2004. – 20 с.

102. Камінська, Н. В. Децентралізація влади і досвід її проведення у зарубіжних державах [Текст] / Н. В. Камінська // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2014. – № 4. – С. 35-40.

103. Камінська, Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування (міжнародно-правові засади становлення, функціонування і

розвитку) [Текст]: Автореф. дис... д.ю.н. / Н. В. Камінська; Київський національний університет. – К., 2014. – 35 с.

104. Камінська, Н. В. Європейське муніципальне право: pro et contra [Текст] / Н. В. Камінська // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія юридична. – 2014. – Вип. 3. – С. 61-68.

105. Каплій, О. В. Реформування місцевого самоврядування у країнах Східної Європи: порівняльно-правовий аналіз [Текст] / О. В. Каплій // Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць. – Одеса: Національний університет "Одеська юридична академія", 2009. – Вип. 38. – С. 417-424.

106. Клиненко, О.В. Сутність і особливості унітарного та федеративного державно-територіального устрою: політологічний аналіз [Текст]: Автореф. дис. к. політ. н. / О. В. Клиненко; НАН України, Інститут національних відносин і політології. – К., 1996. – 27 с.

107. Ключник, Р. Вплив чинника ідентичності на політичні процеси в Бельгії [Текст] / Р. Ключник // Наукові записки. Серія "Культурологія": Збірн. наук. пр. – Острог: Вид-во Нац. ун-ту "Острозька академія", 2012. – Вип. 9. – С. 235-241

108. Ковалев, С.А. География сельского расселения в перспективе [Текст]: // Вопросы географии. – № 57. – М., 1962. – С. 93-94

109. Коваль, М. Становлення регіону Франції як адміністративно-територіального утворення: організаційно-правовий вимір Франції [Електронний ресурс] / М. Коваль // Демократичне врядування: електрон. наук.-фах. видання / Львів. регі. ін-т. держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – Л., 2009. – Вип. 3. – Режим доступу:

110. Козак, Т. М. Регіоналізм та внутрішньодержавна регіоналізація у Сполученому Королівстві Великобританії та Північної Ірландії : автореф. дис. ... к. політ. н. / Т. М. Козак ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Л., 2003. – 23 с.

111. Колодій, А. Концепція публічного (нового) врядування в її застосуванні до демократичних і перехідних систем [Електронний ресурс] /

А. Колодій // Демократичне врядування : науковий вісник ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України. – 2013. – № 10. – Режим доступу:

112. Коломийчук, В. Формування адміністративно-територіальної структури України: історичні реалії та сучасні проблеми [Текст] / В. Коломийчук // Вісник УАДУ. – 2001. – №2. – Ч. 1. – С. 125-131.

113. Концепція децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування [Текст] / Асоціація міст та громад України. – К. [Б.в.], 2005. – 20 с.

114. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] / Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад»

115. Копил, Б. К. Досвід реформування місцевого самоврядування в країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс] / Б. К. Копил // Теорія та практика державного управління: Збірник наукових праць. – ХРІДУ НАДУ. – 2010. – Вип. 4 (31). – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Tpdu/2010_4/doc/2/08.pdf

116. Копиленко, О. Система джерел європейських правових стандартів місцевого самоврядування [Текст] / О. Копиленко, І. Демченко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Л.: ЛНУ ім. І.Франка, 2011. – Вип. 54. – С. 139-145.

117. Корнієнко, М. Обласна (регіональна) автономія: федералізація чи децентралізація [Текст] / М. Корнієнко // Українське право. – 1996. – №1. – С. 16-23.

118. Кравець, А. Ю. Влада в сучасному політико-антропологічному дискурсі: теоретико-методологічний аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. політ. наук / Кравець Анастасія Юріївна ; Дніпропетр. нац. ун-т ім. О. Гончара. - Д., 2010. - 19 с.

119. Кравченко, В. Проблеми адаптації законодавства України до стандартів і принципів Європейської Хартії місцевого самоврядування [Текст] /

В. Кравченко // Вісник Центральної виборчої комісії України. – 2008. – №2 (12). – С. 38-41

120. Кравченко, С. О. Державно-управлінські реформи : теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження [Текст] : монографія / С. О. Кравченко. – К. : НАДУ, 2008. – 296 с.

121. Кривак, В. В. Проблеми визначення поняття "територіальне море" та його закріплення у конвенції ООН з морського права 1982 р. [Текст] / В. В. Кривак // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – Вип. 51. – С. 634-641.

122. Кузнецов, С. О. Адміністративно-юрисдикційна компетенція України поза межами державного кордону [Текст] / С. О. Кузнецов // Актуальні проблеми держави і права: Збірник наукових праць. – Вип. 22. – О.: ОНЮА, 2004. – С. 505-510

123. Кухта, Б. Політична влада та її рішення [Текст] / Б. Кухта. - Л. : ЦПД, 2006. - 240 с.

124. Кучабський, О. Г. Перспективи впровадження статистичної системи NUTS в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи [Електронний ресурс] / О. Г. Кучабський // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – №2. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-2/txts/REGIONALNE/06kogkar.pdf>

125. Кучабський, О. Г. Перспективи становлення адміністративно-територіальної організації України [Текст] / О. Г. Кучабський // Теоретичні та методологічні проблеми суспільної географії : зб. наук. пр. на пошану Заслуженого професора Львівського національного університету ім. Івана Франка Олега Шаблія. – Львів : Видавн. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2006. – С. 234-242.

126. Кучабський, О. Г. Теоретико-методологічні засади територіальної організації України [Текст]: Дис. ... д. н. держ.упр. / О. Г. Кучабський; ЛРІДУ НАДУ. – Л., 2010. – 514 с.

127. Лазор, О. Д. Інститут територіальної основи публічної самоврядної влади: історіографія проблеми [Електронний ресурс] / О. Д. Лазор // Державне будівництво: Електронне наукове фахове видання. – Харків: ХРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 2. – Режим доступу: <http://www.nbuu.gov.ua/e-journals/DeBu/2009-2/doc/2/17.pdf>

128. Лазор, О. Д. Інституціоналізація публічної самоврядної влади в Україні [Текст]: монографія / О. Д. Лазор. – Л.: ЛРІДУ, 2009. – 440 с.

129. Лазор, О. Д. Територіальна організація влади в Україні [Текст] / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор, А. О. Чемерис. – К. : Дакор, 2007. – 576 с.

130. Лемак, В. Реформа адміністративно-територіального устрою в Чехії і Словаччині: досвід для України [Текст] / В. Лемак // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – Спецвипуск 2. – Хмельницький, 2003. – С. 113-121.

131. Лендшел, М. О. Місцева демократія у країнах Центральної і Східної Європи [Текст]: монографія / М. О. Лендшел. – Ужгород: Мистецька лінія, 2011. – 688 с.

132. Лендшел, М. О. Форми функціонування допоміжних рівнів місцевого управління та самоорганізації громадян в країнах Європи: досвід для України [Текст] / М. О. Лендшел // Грані. – 2013. – №10 (102). – С. 6-12

133. Лукашова, В. Європейські принципи управління в системі місцевого самоврядування: організаційно-правовий аспект [Текст] / В. Лукашова // Право України [Текст]. – 2006. – №8. – С. 123-126.

134. Лященко, Т. М. Правовий статус дипломатичних представництв [Текст] : монографія / Т. М. Лященко. - К. : ПП Баришев К. В., 2008. – 190 с.

135. Малиновський, В. Державна територія як просторова основа здійснення публічної влади / В. Малиновський [Текст] // Вісник НАДУ. – 2008. – № 4. – С. 191-194

136. Малиновський, В. Регіональний рівень організації влади країн Європи: сучасний стан і тенденції розвитку [Текст] / В. Малиновський // Вісник НАДУ. – 2013. – №1. – С. 139-147.

137. Малиновський, В. Я. Оптимізація функцій органів виконавчої влади України: теоретико-методологічні засади [Текст] : автореф. дис... канд. політ. наук / Малиновський Валентин Ярославович ; Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича. – Чернівці, 2002. – 24 с.

138. Малярець Л. М. Економіко-математичні методи і моделі [Текст] : навч.-практ. посіб. / Малярець Л. М., Железнякова Е. Ю., Місюра Є. Ю. ; Харк. нац. екон. ун-т. - Х. : Вид. ХНЕУ, 2011. - 318 с.

139. Манхейм, К. Диагноз нашего времени : очерки военного времени, написанные социологом [Текст] / К. Манхейм. – М. : Наука, 1992. – 348 с.

140. Марченко, М. Н. Правовая система Европейского Союза : монографія [Текст] / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина. – М. : НОРМА: ИНФРА-М. – 2012. – 704 с.

141. Марчук, М.І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945-2000 рр.) [Текст]: Автореф. дис... канд. юрид. н. / М. І. Марчук; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х., 2005. – 20 с.

142. Матвієнко, А. С. Досвід децентралізаційних реформ у країнах Європи для України [Текст] / А. С. Матвієнко // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2009. – Вип. 46. – С. 651-653.

143. Матвієнко, А. С. Реформа адміністративно-територіального устрою в Латвії [Текст] / А. С. Матвієнко // Держава і право: Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2011. – Вип. 54. – С. 674-680

144. Медведчук, В. Державотворчий потенціал федеративної трансформації України: конституційно-правові аспекти [Текст] / В. Медведчук // Вісник Академії правових наук України. – 2013. – №2. – С. 98-107.

145. Медведчук, В.В. Український вибір: федералізм як концепт і модель суспільно-державного розвитку (частина перша) [Текст] / В. В. Медведчук // Публічне право. – 2012. – №3. – С. 6-13; №4. – С. 6-13

146. Мельниченко, В. Вплив децентралізації та деконцентрації публічної влади на стабілізацію державного управління [Текст] / В. Мельниченко // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2004. – №2. – С. 107-113.

147. Мельниченко, В. І. Децентралізація та деконцентрація публічної влади на пострадянському просторі: детермінованість, значення, межі [Текст] / В. І. Мельниченко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2004. – №1/2 (9/10). – С. 282-288.

148. Мельтюхова, Н. М. Технологія державного управління / Н. М. Мельтюхова, П. І. Надолішній // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т.2. – С. 626-628

149. Міщук, В. В. До питання визначення ознак унітарної держави [Текст] / В. В. Міщук // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: Збірник наукових праць. – Донецьк: Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – Вип. 4. – С. 33-39

150. Молодожен, Ю. Б. Самодостатність територіальних громад: системний підхід [Текст] : монографія / Ю. Б. Молодожен ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2010. – 368 с.

151. Москальчук, К. Міжнародні стандарти муніципальної служби і право доступу громадян України до служби в органах місцевого самоврядування [Текст] / К. Москальчук // Юридичний вісник. – 2013. – №3. – С. 60-66.

152. Мошак, О. Принцип субсидіарності: європейський досвід та українська перспектива [Текст] / О. Мошак // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 3 (27). – С. 42-49.

153. Мяловицька, Н. А. Автономія та її роль у державному будівництві (країни Європи) [Текст]: монографія / Н. А. Мяловицька. – К.: Логос, 2009. – 504 с.

154. Мяловицька, Н. А. Іспанія – «держава автономій» [Текст] / Н. А. Мяловицька // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – Вип. 36. – С. 179-183.

155. Мяловицька, Н. А. Італія у пошуках шляхів удосконалення державного устрою [Текст] / Н. А. Мяловицька // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2007. – № 10 (72). – С. 14-20.

156. Мяловицька, Н. А. Правовий статус автономних утворень у державному устрої Великобританії [Текст] / Н. А. Мяловицька // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – Вип. 52. – С. 221-218

157. Надолішній, П. І. Етнонаціональний фактор адміністративної реформи в Україні: проблеми теорії, методології, практики [Текст] / П. І. Надолішній. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 262 с.

158. Надолішній, П. І. Концепція демократичного урядування: сутність проблеми формування та реалізації [Текст] / П. І. Надолішній // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. пр. – О.: ОРІДУНАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 46-52.

159. Національна стратегія реформування виконавчої влади та системи місцевого самоврядування

160. Немчінов, О. М. Територіальне управління в умовах трансформації суспільного устрою в державах Центральної та Східної Європи: досвід для

України [Текст]: Автореф. дис... к. держ. упр. / О. М. Немчінов; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – Л., 2014. – 20 с.

161. Оболенський, О. О. Публічне управління: цивілізаційний тренд, наукова теорія і напрям освіти [Текст] / О. О. Оболенський // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 3-10

162. Пал, Л. Аналіз державної політики [Текст] / Л. Пал. – К.: Основи, 1999. – 422 с.

163. Панкулич, Л. А. Реформування адміністративно-територіального устрою Великої Британії: основні етапи і характерні особливості [Текст] / Л. А. Панкулич // Держава і право: Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2011. – Вип. 54. – С. 617-622

164. Панкулич, Л. А. Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід держав-членів Європейського Союзу і України [Текст] : Автореф. дис.. ... к.політ.н. / Л. А. Панкулич; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – К., 2013. – 20 с.

165. Панкулич, Л.А. Особливості реформування адміністративно-територіального устрою Польщі [Текст] / Л. А. Панкулич // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – Вип. 53. – С. 701-706

166. Панов, А.В. Регіоналізація в Угорській Республіці в 2000-2010 роках [Електронний ресурс] / А. В. Панов // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України: Збірник наукових статей. – К.: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2012. – Вип. 2 (11). – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nzizvru/2012_2/p11_4.html

167. Пахолок, В. М. Еволюція унітарного устрою сучасної держави [Текст] / В. М. Пахолок // Вісник Національної юридичної академії України

імені Ярослава Мудрого. Серія: Філософія, філософія права, політологія, соціологія: Збірник наукових праць. – Х.: Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого, 2010. – Вип. 5. – С. 187-194

168. Пирожков, С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики [Текст] / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України. – 2005. – №7. – С. 4-14.

169. Пікалюк, С. С. Нормативне забезпечення правового статусу держави у міжнародних актах [Текст] / С. С. Пікалюк // Держава і право: Збірник наукових праць. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – Вип. 52. – С. 518-523

170. План розвитку країни: реформа адміністративно-територіального устрою / Фонд „Віче України” (розроблений групою наукових співробітників вищих навчальних закладів Одеси: О. Г. Топчієва, П. І. Надолішнього, С. Є. Саханенко, С. Г. Свіріна, Т. М. Безверхнюк / Архів автора.

171. Плющ, Р. М. Трансформація територіальної основи здійснення публічної влади в Україні в контексті європейських стандартів / Р. М. Плющ // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: Зб. наук. пр. / Херсон. нац. техн. ун-т. – Херсон, 2012. – Вип. 2 (7). – С. 175-183.

172. Покрова, Р. А. Децентралізація як основний інструмент реформування державного управління в країнах Центрально-Східної Європи (на прикладі Словацької республіки та Республіки Польща) [Текст] / Р. А. Покрова // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології: Збірник наукових праць. – Херсон: Херсонський національний технічний університет. – 2011. – Вип. 2 (5). – С. 123-130

173. Попов, М. Досвід адміністративно-територіального поділу Республіки Болгарії [Електронний ресурс] / М. Попов // Актуальні проблеми державного управління. Збірник наукових праць Одеського регіонального інституту державного управління. – 2009. – №2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu_o/2009_2/R_2/Popov.pdf

174. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування [Текст]: навч. посібник. – К., 2000. – 136 с.

175. Приполова, Л. Європейський досвід запровадження номенклатури територіальних одиниць для статистики (NUTS) та перспективи для України [Текст] / Л. Приполова // Віче. – 2013. – № 12. – С. 26-27.

176. Приходченко, Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність [Текст] / Л. Приходченко // Вісник НАДУ при Президентові України. – 2009. – №2. – С. 105-112

177. Про географічні назви: Закон України від 31.05.2005 №2604-IV

178. Про державно-правовий експеримент розвитку місцевого самоврядування в місті Ірпені, селищах Буча, Ворзель, Гостомель, Коцюбинське Київської області: Закон України від 05.05.2001 №2352-III

179. Про державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи: Указ Президента України від 02.10.1997 №1089

180. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015 №157-VIII

181. Про засади державної мовної політики: Закон України від 03.07.2012 №5029-VI

182. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 №1001

183. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 №214

184. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 №591-р

185. Про затвердження Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою в УРСР: Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12.03.1981 № 1654-X

186. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 №810/98

187. Про Комісію з питань адміністративно-територіального устрою: Указ Президента України від 08.08.2000 р. № 966

188. Про Концепцію державної регіональної політики: Указ Президента України від 25.05.2001 №341/2001

189. Про міжвідомчу раду з підготовки проекту Закону України “Про адміністративно-територіальний устрій України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2002 №703-р

190. Про Міжвідомчу робочу групу з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.2002 №478-р

191. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 №280/97-ВР

192. Про Положення про робочу групу з проведення реформи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та державної служби: Указ Президента України від 10.09.1998 №1001/98

193. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17.07.2014 №1508-VII

194. Про стан місцевої і регіональної демократії в Україні: Резолюція Конгресу місцевих та регіональних влад Ради Європи №348 (2013)

195. Про стандартизацію: Верховна Рада України; Закон від 05.06.2014 № 1315-VII

196. Про Стратегію сталого розвитку "Україна-2020": Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015

197. Про схвалення Концепції Програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.07.2002 №416-р

198. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 № 333-р

199. Про схвалення Концепції щодо внесення змін до Законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про місцеві державні адміністрації": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.03.2001 р. N 69-р

200. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.05.2008 №714-р

201. Про утворення Міжвідомчої робочої групи з розроблення концептуальних засад удосконалення системи місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.05.2004 №308-р

202. Про утворення робочої групи з питань удосконалення територіальної організації влади та місцевого самоврядування: Постанова Кабінету Міністрів України від 29.02.2012 № 169

203. Про утворення робочої групи з підготовки проекту Концепції реформування публічної адміністрації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.03. № 531-р.

204. Проект Державної стратегії управління місцевим і регіональним розвитком (розроблений групою експертів, під час підготовки IX Всеукраїнських муніципальних слухань 2003 р., зокрема: Кравченко В.І. – доктор економічних наук, професор, президент Міжнародного інституту фінансів; Кравченко В.В. – к.ю.н., завідувач кафедри Університету економіки та

права “КРОК”; Чудновський Ю.В. – директор Міжнародного інституту урбаністики та регіонального розвитку)/ Архів автора

205. Проект Національної стратегії реформування системи територіальної організації влади в Україні (розроблений групою наукових співробітників вищих навчальних закладів Харкова, під керівництвом: Битяка Ю. П. – члена-кореспондента Академії правових наук України, директора Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України; Лісничого В. В. – професора, завідувача кафедри політології та філософії Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, директора “Інституту регіональної політики”) / Архів автора.

206. Прокопенко, Л. Реформування територіальної організації влади в Литві у процесі вступу в Європейський Союз [Електронний ресурс] / Л.Прокопенко // Публічне адміністрування: теорія та практика: Електронний збірник наукових праць. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 2 (6). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011_2/11pllves.pdf

207. Проміжний рівень управління в європейських державах: складність проти демократії? [Текст]. – К.: К.І.С., 2003. – 346 с.

208. Прус, В. Міжнародні стандарти територіальної організації, їх запровадження та реалізація на регіональному рівні в Україні [Текст] / В. Прус // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Л.: ЛНУ ім. І.Франка, 2012. – Вип. 55. – С. 111–117

209. Публічна влада та управління: принципи і механізми реалізації [Текст] : монографія / Центр дослідження проблем публічного управління ; заг. ред. Н. Р. Нижник. – Чернівці : Технодрук, 2008. – 432 с.

210. Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1-2.

211. Пухтинський, М. Концептуальні та прикладні аспекти здійснення адміністративної реформи в Україні [Текст] / М. Пухтинський // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції : зб. наук. пр. – К. , 2003. – С. 33-35.

212. Радченко, О. І. Делегування владних повноважень як інститут конституційного права [Електронний ресурс] / О. І. Радченко // Право та управління: Електронне наукове видання. – 2011. – №2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2012_2/54rad.pdf

213. Реформування публічної адміністрації. Проект \ Центр політико-правових реформ. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administratyvna-reforma/1020-conceptpublrefua.html>

214. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 60 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини першої статті 103 Конституції України в контексті положень її статей 5, 156 та за конституційним зверненням громадян Галайчука Вадима Сергійовича, Подгорної Вікторії Валентинівни, Кислої Тетяни Володимирівни про офіційне тлумачення положень частин другої, третьої, четвертої статті 5 Конституції України (справа про здійснення влади народом) від 5 жовтня 2005 р. № 6-рп/2005 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 41. – Ст. 2605

215. Рішення Конституційного суду України у справі щодо офіційного тлумачення термінів “район” та “район у місті”, які застосовуються у п. 29 частині першої ст. 85, частині п’ятій ст. 140 Конституції України, і поняття “організація управління районами у містах”, яке вживається в частині п’ятій ст. 140 Конституції України та в частині першій ст. 11 Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”, а також щодо офіційного тлумачення положень п. 13 частині першої ст. 42 Конституції України, п. 41 частині першої ст. 26 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” стосовно повноважень міських рад самостійно вирішувати питання утворення, ліквідації

районів в місті (справа про адміністративно-територіальний устрій). Справа №11-рп/2001 від 13.07.2001.

216. Рішення Конституційного Суду України у справі щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 140 Конституції України (справа про об'єднання територіальних громад)/ №12-рп від 18.06.2002.

217. Ровинська, К. І. Принципи Європейської хартії місцевого самоврядування як основа формування місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс] / К. І. Ровинська // Державне будівництво. – 2013. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/DeBu_2013_1_31.pdf

218. Савченко Б. Г. Адміністративно-територіальне реформування: досвід Франції [Текст] / Б. Г. Савченко, Білосорочка С. І. // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць. – Х.: ХарПІДУ НАДУ, 2006. – Ви. 3 (30). – С. 410-417.

219. Сайт www.conventions.coe.int/ Збірка договорів Ради Європи [Текст]. – К. : Парламентське видавництво, 2000. – 654 с.

220. Сайт Оксфордського англійського словаря. – Режим доступу: <http://www.oed.com/>

221. Санченко, А. Загальні теоретико-правові характеристики права Ради Європи [Текст] / А. Санченко // Публічне право. – 2011. – №3. – С. 313-319

222. Саух, Ю. П., Александров, О. В. Публічне урядування: стан та тенденції розвитку [Текст] / Ю. П. Саух, О. В. Александров Гавкалова // Публічне управління: шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 26 листоп. 2014 р.) : у 2 т. / [за наук. ред. Ю. В. Ковбасюка, С. А. Романюка, О. Ю. Оболенського]. – К. : НАДУ, 2014. – Т. 1. – С. 64-66

223. Саханенко, С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування [Текст] / С. Саханенко // Управління сучасним містом. – 2001. – №4-6. – С. 45-53.

224. Саханенко, С. Муніципально-територіальний процес та проблеми його вдосконалення / С. Саханенко // Збірник наукових праць УАДУ [Текст]. – Вип. 1. – К.: НАДУ, 2002. – С. 257-263.

225. Саханенко, С. Є. Територіальна організація влади в Україні [Текст] : навч.-метод. посіб. / С. Є. Саханенко, М. П. Попов, О. І. Чебан ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон ін-т держ. упр. – О. : ОРІДУ НАДУ, 2011 . – (Бібліотека магістра). Ч. 1 : Територіальні основи публічної влади в Україні. – 2011. – 278 с.

226. Саюн, О. В. Основи менеджменту [Текст]: навчальний посібник / О. В. Саюн – Черкаси, 2014. – 216 с.

227. Семенович, А. С. Регіоналізація країн – членів Вишеградської групи у контексті вступу у Європейський Союз [Текст]: Автореф. дис... к. політ. н. / А. С. Семенович; Дніпропетровський національний університет ім. О. Гончара. – Дніпропетровськ, 2013. – 20 с.

228. Скрипнюк, О. В. Державний суверенітет: генеза доктрини та визначення поняття [Текст] / О. В. Скрипнюк // Публічне право. – 2013. – №2. – С. 6-12.

229. Солових, В. П. Влада в системі суб'єктно-об'єктних управлінських відносин в державі [Текст] : автореф. дис... канд. наук з державного управління / Солових Віталій Павлович ; Українська Академія держ. управління при Президентові України, Харківський регіональний ін-т. – Х., 2002. – 22 с.

230. Софінська, І. Територіальна основа місцевого самоврядування в Україні: стандарти існування [Текст] / І. Софінська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – Л.: ЛНУ ім. І.Франка, 2008. – Вип. 46. – С. 65–71.

231. Софінська, І. Д. Принцип субсидіарності у місцевому самоврядуванні країн Європейського Союзу та України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Софінська Ірина Дмитрівна ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2013. – 20 с.

232. Соціальні мережі як чинник розвитку громадянського суспільства [Текст] : монографія / [О. С. Онищенко, В. М. Горовий, В. І. Попик та ін.]; НАН України, Нац. б-ка України ім. В. І. Вернадського. – К.: НБУВ, 2013. – 248 с.

233. Стаднік, В. Екстериторіальна автономія в Європі (на прикладі автономії саамів) [Електронний ресурс] / В. Стаднік // Теоретичні та прикладні питання державотворення: Електронне наукове фахове видання. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 9. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2011_9/zmist/R_4/04Stadnik+.pdf

234. Татаренко, С. Територіальні автономії в Іспанії як модель децентралізації держави [Текст] / С. Татаренко // Людина і політика. – 2006. – № 6. – С. 24-25.

235. Телешун, С. О. Державний устрій України: проблеми політики, теорії і практики [Текст] / С. О. Телешун. – Ів.-Франківськ: Лілея – НВ, 2000. – 344 с.

236. Теплюк, М. Публічна влада в Україні: визначення поняття і конституційно-правова природа [Текст] / М. Теплюк // Право України. – 2009. – № 5. – С. 6-22.

237. Територіальні громади Одещини: підсумки наукових досліджень [Текст]: Монографія. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – 134 с.

238. Тимченко, И. А. Экономическое районирование и административно-территориальное устройство союзной республики [Текст] / И. А. Тимченко. – К.: Наукова Думка, 1983. – 95 с.

239. Ткачук, А. Ф. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України [Текст] / А. Ф. Ткачук // Університетські наукові записки. – 2007. – №3 (23). – С. 20-26

240. Толкованов, В. Реалізація реформ місцевого самоврядування в європейських країнах: досвід для України / В. Толкованов // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2014. – Вип. 14. – С. 209-219.

241. Трачук, П. А. Поняття місцевої публічної влади: сутність, зміст та форма [Текст] / П. А. Трачук // Часопис Київського університету права. – 2011. – №1. – С. 94-98

242. Третьак, А. М. Формування меж адміністративно-територіальних утворень [Текст] : навч.-метод. посіб. / А. М. Третьак, В. М. Другак, Р. А. Третьак. – К. : ТОВ "ЦЗРУ", 2004. – 85 с.

243. Ушакова, Ж. С. Регіональна політика Італії в контексті розвитку процесів європейського регіоналізму [Текст]: Автореф. дис... к.політ.н. / Ж. С. Ушакова; Маріупольський державний університет. – Маріуполь, 2012. – 20 с.

244. Фарберов, Н. П. Административно-территориальное устройство // Большая Советская Энциклопедия [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://bse.chemport.ru/administrativno-territorialnoe_ustrojstvo.shtml

245. Федчишин, М. Новий АТУ України і місцеве самоврядування: характер взаємозв'язку [Текст] / М. Федчишин, В. Фрончко // Віче. – 2001. – №4. – С. 38-46.

246. Федяєва, М. С. Реформи місцевого самоврядування в Польщі кінця ХХ ст. як основа децентралізації управління в країні [Текст] / М. С. Федяєва // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. – 2014. – № 1. – С. 139-143.

247. Халипов, В. Ф. Кратология – наука о власти [Текст] : концепция / В. Ф. Халипов ; Российская муниципальная академия. – М. : Экономика, 2002. – 367 с.

248. Харитончук, М. В. Зарубіжні концепції і практика децентралізації державного управління [Текст]: Автореф. дис... к. політ. н. / М. В. Харитончук; НАН України. Ін-т світ. економіки і міжнар. відносин. – К., 2000. – 17 с.

249. Хріпливець, Д. Є. Сутність місцевого самоврядування та його територіальної організації [Електронний ресурс] / Д. Є. Хріпливець // Державне будівництво: Електронне наукове фахове видання. – Харків: ХРІДУ НАДУ,

2008. – Вип. 2. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2008-2/doc/2/19.pdf>

250. Чабанова, К. І. Особливості регіональної деволюції в Уельсі [Текст] / К. І. Чабанова // Держава та регіони. Сер.: Державне управління. – 2013. – № 3 (43). – С 37-40

251. Чаплигін, О. К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні [Електронний ресурс] / О. К. Чаплигін // Державне будівництво: Електронне наукове фахове видання. – Харків: ХРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/5/03.pdf>

252. Чернецький, Ю. О. Стратегічне управління як інструмент забезпечення соціальної стабільності територіальної громади [Текст] / Ю. О. Чернецький // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – №3 (13) : у 2-х ч. Ч 1. – Х. : ХарПІ УАДУ. – 2002 – С. 139-143.

253. Чертков, А. Н. Территориальные преобразования как процессы (на примере преобразования муниципальных образований в России) [Текст] / А. Н. Чертков // Держава і право Зб. наук. пр. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України., 2012. – Вип. 54. – С. 170-176

254. Чиркин, В. Е. Публичная власть [Текст] / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – 175 с.

255. Чиркін, А. С. Окремі питання реформування територіальної організації публічної влади в Республіці Польща [Текст] / А. С. Чиркін // Актуальні проблеми права: теорія і практика. – 2013. – № 27. – С. 564-572

256. Черноус, О. В. Правове регулювання використання та охорони природних ресурсів виключної (морської) економічної зони України [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук/ Черноус Олександра Володимирівна ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2006. – 20 с.

257. Шармоянц, А. Н. Опыт государственного строительства Бельгии в условиях регионализации Украины [Текст] / А. Н. Шармоянц // Ученые записки

Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия "Юридические науки". – 2011. – Том 24 (63). – № 1. – С. 351-357.

258. Шаров, Ю. Європейські стандарти публічного управління: проекція на муніципальний рівень [Текст] / Ю. Шаров, І. Чикаренко // Державне управління і місцеве самоврядування: Збірник наукових праць. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1 (4). – С. 295-304

259. Шевченко, А.Є. Шляхи оптимізації унітарної форми державного устрою України на прикладі Італії [Текст] / А. Є. Шевченко, В. І. Міщук // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності: зб. наук. пр. – Донецьк: Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка, 2012. – Вип. 3. – С. 28-33

260. Шишков, М. К. Проблемы совершенствования административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации на основе социально-экономического районирования (на примере Самарской области [Текст]: Дис. ... к.геогр.н. / М. К. Шишков; Самарская экономическая академия. – Самара, 1999. – 178 с.

261. Шкабаро, В. М. Міжнародно-правові стандарти управління територіями [Текст] / В. М. Шкабаро // Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки». – 2013. – №1. – С. 28-36.

262. Шпортюк, Н. Принципи реформування адміністративно-територіального устрою в посткомуністичних Польщі та Україні: порівняльний аналіз [Електронний ресурс] / Н. Шпортюк // Державне управління і місцеве самоврядування: збірник наукових праць. – 2012. – №2. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Dums/2012_2/12snlupa.pdf

263. Шпортюк, Н. Л. Розбудова територіального устрою в постсоціалістичній Польщі: досвід для України [Текст] / Н. Л. Шпортюк // Держава та регіони. Серія: Державне управління. – 2011. – №2. – С. 87-91

264. Шумляєва, І. Еволюція здійснення адміністративно-територіальних реформ в країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс] / І. Шумляєва // Публічне адміністрування: теорія та практика: Електронний збірник наукових праць. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 2 (6). – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011_2/11sidkes.pdf

265. Юськів, Н. В. Державна влада: філософсько-правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Юськів Наталія Володимирівна ; Львів. держ. ун-т внутр. справ. - Л., 2013. – 19 с.

266. Безверхнюк, Т. М. Європейська Хартія регіональної демократії [Текст]: науково-практичний коментар / Т. М. Безверхнюк, С. Є. Саханенко, О. О. Орловський. – Одеса: ХОББИТ ПЛЮС. – 184 с.

267. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 р.: Постанова Кабінету Міністрів України від 06.08.2014 р. № 385

268. History and progress of administrative-territorial reform in Latvia. – Riga, Ministry of Regional Development and Local Government of the Republic of Latvia, 2009. – 212 p.

269. <http://dendigitalebyport.byhistorie.dk/kommuner/kort.aspx?artikel=amter1983.xml>

270. <http://dendigitalebyport.byhistorie.dk/kommuner/kort.aspx?artikel=regioner2007.xml>

271. http://en.wikipedia.org/wiki/Counties_of_Denmark

272. http://en.wikipedia.org/wiki/Regions_of_Denmark

273. http://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A0%D0%B0%D0%B4%D0%B0_%D0%84%D0%B2%D1%80%D0%BE%D0%BF%D0%B8

274. [http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/l10n/ua/DR_UKRAINE\[1\].pdf](http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/.dam/l10n/ua/DR_UKRAINE[1].pdf)

275. Local and regional democracy in Denmark / Recommendation 164 (2005) /

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=866525&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

276. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities / Rec(2004)12 //

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=784351&Site=CM&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

277. Recommendation of the Congress of local and Regional Authorities on the Draft European Charter of Regional Democracy / REC 240 (2008) //
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1287511&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

278. Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities on local and regional democracy in Portugal / REC 127 (2003) //
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=39631&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>

279. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003, on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS), OJ L 154, 21.6.2003

*(правові джерела надані за базою: <http://zakon1.rada.gov.ua>)

ДОДАТКИ

Додаток А

ДОВІДКА про участь у науково-дослідних роботах

Видана _____ Герасимюку Костянтину Харитоновичу
(прізвище, ім'я, по батькові)

з підтвердженням про те, що він дійсно брав участь у виконанні науково-дослідної роботи в ОРІДУ при Президентіві України за комплексним науковим проектом

“Державне управління та місцеве самоврядування”
(назва проекту)

НАДУ при Президентіві України, а саме у виконанні науково-дослідної роботи «Механізми наблизження системи публічного управління України до європейських стандартів: регіональний та субрегіональний рівень» згідно

Вказується рівень участі здобувача (виконавець, відповідальний виконавець
наказу №1-н від 04 січня 2008 року. “Про виконавців НДР 2008 року”, як
керівник, співвиконавець тощо, номер наказу про затвердження виконавців) у виконанні науково-дослідної,
виконавець розділу 5.2, номер державної реєстрації 0107U004692.
роботи (назва науково-дослідної роботи, номер державної реєстрації)

Керівник науково-дослідної роботи

(підпис)

М.Г. Свірін
(ініціали, прізвище)

Заступник директора з наукової роботи

(підпис)

С.А. Попов
(ініціали, прізвище)

Начальник відділу координації наукових досліджень та інформаційно-аналітичної роботи

(підпис)

О.М. Ємельянова
(ініціали, прізвище)

Додаток Б

ДОВІДКА про участь у науково-дослідних роботах

Видана Герасимюку Костянтину Харитоновичу
(прізвище, ім'я, по батькові)

з підтвердженням про те, що він дійсно брав участь у виконанні науково-дослідної роботи в ОРІДУ при Президентіві України за комплексним науковим проектом

“Державне управління та місцеве самоврядування”
(назва проекту)

НАДУ при Президентіві України, а саме у виконанні науково-дослідної роботи «Механізми реалізації державної регіональної політики в контексті проведення політичної та адміністративних реформ» згідно наказу №1-н

Вказується рівень участі здобувача (виконавець, відповідальний виконавець від 19 березня 2007 року, “Про виконавців НДР 2007 року”, як виконавець керівник, співвиконавець тощо, номер наказу про затвердження виконавців) у виконанні науково-дослідної роботи додатку, таблиці 1, 2, номер державної реєстрації 0107U004695.
(назва науково-дослідної роботи, номер державної реєстрації)

Керівник науково-дослідної роботи

С.Є. Саханенко
(підпис)

С.Є. Саханенко
(ініціали, прізвище)

Заступник директора з наукової роботи

(підпис)

С.А. Попов
(ініціали, прізвище)

Начальник відділу координації наукових досліджень та інформаційно-аналітичної роботи

(підпис)

О.М. Ємельянова
(ініціали, прізвище)

Додаток В



УКРАЇНА

ВІННИЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

21100, м. Вінниця, вул. Соборна, 70, тел. 59-21-10, факс 59-21-28, 61-13-94

<http://www.vin.gov.ua> E-mail: oda@vin.gov.ua

30.10.2008 № 01-1-34-4020

на № _____ під _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Видана аспіранту Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Герасимюку Костянтину Харитоновичу про те, що основні положення його дисертаційного дослідження з проблем механізму здійснення адміністративно-територіальних перетворень використані при підготовці Стратегії регіонального розвитку Вінницької області на період до 2015 року. Зокрема, в опрацюванні напрямків її впровадження у розділі VIII. Механізми реалізації Стратегії.

Голова Вінницької обласної
державної адміністрації

О.Г.Домбровський

Додаток Г



Україна
ВІННИЦЬКА ОБЛАСНА РАДА
21100, м.Вінниця, вул.Соборна,70, тел./факс 53-00-54
Електронна пошта: voblrada@svitonline.com

до 01.2010 № 215-10-42

на № _____ від _____

ДОВІДКА ПРО ВПРОВАДЖЕННЯ

Видана здобувачеві Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України Герасимюку Костянтину Харитоновичу про те, що основні положення його дисертаційної роботи “Механізми здійснення адміністративно-територіальних перетворень в Україні” використано в процесі підготовки Регламенту Вінницької обласної Ради 5 скликання, зокрема, уточнено процедуру регламентування обрання секретаріату сесії ради в частині 1 статті 13 про кількісний та персональний склад сесії ради.

Заступник голови обласної Ради



В.В. Вікалюк В.В. Вікалюк

Додаток Д



УКРАЇНА

ВІННИЦЬКА ОБЛАСНА ДЕРЖАВНА АДМІНІСТРАЦІЯ

ЦЕНТР ПЕРЕПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ
ПРАЦІВНИКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ, ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ, ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ,
УСТАНОВ І ОРГАНІЗАЦІЙ ВІННИЦЬКОЇ ОБЛАСТІ

21100, м. Вінниця, вул. Театральна, 15, тел. /факс (0432) 32-29-12, тел. 32-48-73

E-Mail: cpgs@vc.ukrtel.net

30.01.2004 № 19
На № _____ від _____

Довідка про впровадження

Видана аспіранту Одеського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України **Герасимюку Костянтину Харитоновичу** про те, що основні положення його дисертаційної роботи з проблем механізму здійснення адміністративно-територіальних перетворень впроваджено в навчальний процес підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Вінницької області. Зокрема, в навчальному курсі «Управління регіоном» використовуються теоретичні напрацювання щодо державного управління та методики реформування методів адміністративно-територіального устрою України.



Директор Центру

Т. Пашиніна

Показники регіонів NUTS-1

Країна	Принцип виділення	Кількість	NUTS-1					
			Площа (кв. км.)			Населення (тис.)		
			<i>середня</i>	<i>мінімальна</i>	<i>максимальна</i>	<i>середня</i>	<i>мінімальна</i>	<i>максимальна</i>
Австрія	групи земель	3	27 493	23 005	33 861	2 755	1 760	3 493
Бельгія	регіони	3	10 109	161	16 803	3 504	1 013	6 061
Болгарія	економічні регіони	2	55 501	42 672	68 330	3 859	3 683	4 057
Греція	економічні регіони	4	32 679	3 806	56 142	2 781	1 108	3 988
Данія		1	43 098			5 369		
Естонія		1	43 432			1 415		
Ірландія		1	68 394			4 325		
Іспанія	групи автономних областей	7	72 285	7 447	215 320	6 251	1 931	12 412
Італія	групи областей	5	60 272	49 301	72 063	11 750	6 668	15 195
Кіпр		1	9 251			835		
Латвія		1	62 678			2 367		
Литва		1	62 290			3 601		
Люксембург		1	2 586			449		
Мальта		1	316			397		
Нідерланди	землі	4	8 446	7 072	9 721	4 084	1 701	7 617
Польща	групи воєводств	6	52 114	27 521	74 853	6 360	3 940	7 956
Португалія	групи регіонів, Азори, Мадейра	3	30 706	828	88 968	3 523	242	10 063
Румунія	економічні регіони	4	57 500	35 189	67 424	5 403	4 240	6 582
Словаччина		1	49 034			5 422		
Словенія		1	20 141			1 933		
Сполучене королівство	країни, регіони (Англія)	12	20 256	1 572	77 907	5 033	1 712	8 116
Угорщина	статистичні регіони	3	31 010	6 918	49 498	3 359	2 848	4 155
Фінляндія	материкова частина та Аланди	2	152 237	1 527	302 946	2 628	27	5 219
Франція	групи регіонів	9	70 311	12 414	145 645	6 987	1 801	11 360
ФРН	землі	16	22 314	404	70 549	5 152	663	18 067
Чехія		1	77 263			10 257		
Швеція	групи регіонів	3	136 778	48 204	312 051	3 016	1 706	3 926
Загалом ЄС		97	44 335	161	302 946	5 081	27	18 067

Показники регіонів NUTS-2

Країна	Принцип виділення	Кількість	NUTS-1					
			Площа (кв. км.)			Населення (тис.)		
			середня	мінімальна	максимальна	середня	мінімальна	максимальна
Австрія	землі	9	9 164	396	18 929	918	279	1 639
Бельгія	провінції	11	2 757	161	4 438	956	257	1 639
Болгарія	Райони планування	6	18 500	4 487	22 365	1 286	954	2 117
Греція	округа	13	10 055	2 297	18 884	856	202	3 988
Данія	регіон	5	8 620	2 561	13 124	1 086	577	1 632
Естонія		1	43 432			1 415		
Ірландія	регіони	2	34 197	32 097	36 297	2 105	1 112	3 047
Іспанія	автономні області	19	26 631	13	94 225	2 303	67	7 732
Італія	області	21	14 349	3 239	25 409	2 798	123	9 434
Кіпр		1	9 251			835		
Латвія		1	62 678			2 367		
Литва		1	62 290			3 601		
Люксембург		1	2 586			449		
Мальта		1	316			397		
Нідерланди	провінції	12	2 815	1 386	4 975	1 361	368	3 459
Польща	воєводства	16	19 543	9 412	35 566	2 385	1 009	5 152
Португалія	регіони, Азори, Мадейра	7	13 160	828	31 551	1 510	242	3 733
Румунія	регіони	8	28 750	1 757	36 135	2 701	1 932	3 735
Словаччина	область	4	12 259	2 052	16 256	1 347	602	1864
Словенія	історичний регіон	2	10 071	8 024	12 117	1 000	922	1079
Сполучене королівство	групи графств	30	6 569	319	39 777	1 632	437	4 503
Угорщина	статистичні регіони	7	13 290	6 918	18 339	1 440	974	2 848
Фінляндія	ланди, Аланди	5	60 895	1 527	133 578	1 051	27	2 588
Франція	регіони	26	24 338	1 128	83 934	2 419	196	11 360
ФРН	округа	41	9 155	404	23174	2 114	514	5 232
Чехія	область	8	9 658	485	17 068	1 281	1 127	1 641
Швеція	регіони	8	51 292	6 519	153 439	1 131	371	1 881
Загалом ЄС		271	15 869	13	153 439	1 819	27	11 360

Показники регіонів NUTS-3

Країна	Принцип виділення	Кількість	NUTS-1					
			Площа (кв. км.)			Населення (тис.)		
			середня	мінімальна	максимальна	середня	мінімальна	максимальна
Австрія	групи округів	35	2 357	396	4 556	236	21	1 639
Бельгія	округа	44	689	101	1592	239	43	1 013
Болгарія	області	28	3 964	1 349	7 748	276	119	1 226
Греція	номи	51	2 563	355	5 369	218	20	3 988
Данія	графства	11	3 918	180	8 720	493	43	793
Естонія	уезд	15	8 686	3 364	15 533	269	141	521
Ірландія	графства, города	34	8 549	917	13 625	526	246	1 168
Іспанія	провінції, острова, міста	59	8 576	13	21 766	742	10	5 880
Італія	провінції	107	2 816	211	7 400	549	90	3 854
Кіпр		1	9 251			758		
Латвія	райони, міста	33	10 382	256	14 801	382	244	730
Литва	уїзди	10	6 268	4 218	9 425	340	131	848
Люксембург		1	2 586			457		
Мальта	острови	2	158	70	246	202	32	371
Нідерланди	регіони	40	845	113	1 829	408	52	1 359
Польща	підрегіони	66	4 738	261	12 098	578	280	1 695
Португалія	групи округів	30	3 071	814	8 542	352	42	2 008
Румунія	джудези	42	5 478	229	8 540	515	224	1 929
Словаччина	край	8	6 129	2 052	9 455	674	554	798
Словенія	статистичні округи	12	1 678	263	2 666	167	46	498
Сполучене королівство	унітарні графства, округи	133	1 828	35	14 295	454	20	1 841
Угорщина	медье	20	4 652	525	8 445	504	216	1 698
Фінляндія	губернії	20	15 224	1527	93 004	263	27	1 353
Франція	департаменти	100	6 328	105	83 934	629	77	2 575
ФРН	райони	429	832	36	3 058	192	35	3 393
Чехія	края	14	5 519	485	10 808	732	304	1 252
Швеція	лани	21	19 540	2 947	98 249	431	58	1 881
Загалом ЄС		1303	3 300	13	98 249	378	10	5 218

Одиниці LAU-1 та LAU-2 країн Європи

Країна	Назва	LAU-1	Назва	LAU-2
Австрія	-	-	громада	2 357
Бельгія	-	-	комуна	589
Болгарія	громада	264	поселення	5 329
Греція	деми	1 034	громади	6 130
Данія	комуни	99	поселення	2 148
Естонія		15		227
Ірландія	Графства, міста	34	Виборчі округи	3 441
Іспанія	-	-	муніципалітети	8 111
Італія	-	-	комуни	8 101
Кіпр	епархії	6	деми	613
Латвія				
Литва		60		518
Люксембург	кантони	13	коммуни	116
Мальта	округи	6	громади	68
Нідерланди	-	-	громади	443
Польща	Повіти, міста	379	гміни	2 478
Португалія		308		4 260
Румунія	-	-	Комуни, муніципії	3 174
Словаччина		79		2 928
Словенія		58		210
Сполучене королівство		443		10 664
Угорщина		168		3 152
Фінляндія	регіон	77	комуни	416
Франція	Кантони, арондіжменти	3 787	коммуни	36 683
ФРН		1 457		12 379
Чехія		77		6 249
Швеція	-	-	комуни	290
Загалом ЄС		8 398		121 601