

КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА
на тему

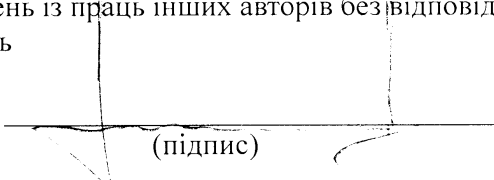
«ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО
УСТРОЮ: СВІТОВИЙ ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ»

Студент 2 курсу магістратури заочної форми
навчання спеціальності 281 «Публічне управління та
адміністрування» освітньо-наукової програми
«Місьцеве самоврядування»
Лось Петро Васильович

Науковий керівник
к.е.н., доцент, Заслужений економіст України,
доцент кафедри регіональної політики
Дехтяренко Юрій Федорович

Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає
запозичень із праць інших авторів без відповідних
посилань

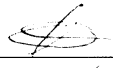
Студент


(підпис)

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри
регіональної політики від «07» листопада 2023 р., протокол № 78

Завідувач кафедри регіональної політики, доктор наук з державного управління,
професор

Колтун Вікторія Семенівна


(підпис)

КИЇВ – 2023

АНОТАЦІЯ

Лось П.В. Вирішення проблем адміністративно-територіального устрою: світовий досвід для України. – Кваліфікаційна магістерська робота на правах рукопису.

Кваліфікаційна магістерська робота на здобуття ступеня вищої освіти другого (магістерського) рівня галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування», спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» – Навчально-наукового інституту публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2023.

Зміст роботи: У роботі досліджено теоретичні аспекти вирішення проблем адміністративно-територіального устрою: світовий досвід для України. Проаналізовано загальний стан адміністративно-територіального устрою України. Досліджено науково-теоретичні засади досліджень про адміністративно-територіальний устрій. Вивчено сучасний стан і перспективи вирішення проблем адміністративно-територіального устрою.

Ключові слова: *адміністративно-територіальний устрій, нормативно-правове регулювання, проблеми, тенденції, перспективи.*

ANNOTATION

Los P.V. Solving problems of the administrative and territorial system: world experience for Ukraine. – Qualifying master's thesis on manuscript rights.

Qualifying master's thesis for obtaining a second (master's) level of higher education in the field of knowledge 28 «Public management and administration», specialty 281 «Public management and administration» - Educational and Scientific Institute of Public Management and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, 2023.

Content of the work: The work examines the theoretical aspects of solving problems of the administrative-territorial system: world experience for Ukraine. The

general state of the administrative and territorial system of Ukraine is analyzed. The scientific-theoretical principles of research on the administrative-territorial system have been studied. The current state and prospects for solving the problems of the administrative-territorial system are studied.

Keywords: *administrative-territorial system, regulatory and legal regulation, problems, trends, prospects.*

ЗМІСТ

| | |
|--|----|
| ВСТУП | 6 |
| РОЗДІЛ 1. ОГЛЯД ТА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ | 9 |
| 1.2. Особливості адміністративно-територіального устрою | 9 |
| 1.2. Історичний огляд розвитку адміністративно-територіального устрою в Україні | 18 |
| 1.3. Законодавче врегулювання адміністративно-територіального устрою в Україні | 23 |
| Висновки щодо розділу 1 | 28 |
| РОЗДІЛ 2. СВІТОВИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ | 30 |
| 2.1. Адміністративний поділ та системи місцевого самоврядування | 30 |
| 2.2. Закріплення інституційно-правових механізмів організації адміністративно-територіального устрою у країнах за кордоном | 32 |
| 2.3. Порівняльний аналіз країн з розвинутою системою адміністративно-територіального устрою | 41 |
| Висновок до розділу 2 | 46 |
| РОЗДІЛ 3. АКТУАЛЬНИЙ СТАН ТА МОЖЛИВОСТІ ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ | 48 |
| 3.1. Реформування адміністративного поділу в Україні: проблеми, тенденції та перспективи | 48 |
| 3.2. Адміністративний устрій у капіталістичних державах та євроінтеграція | 50 |
| 3.3 Тенденції та перспективи розвитку адміністративно-територіальної структури | 58 |
| 3.4. Пропозиції щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні | 63 |
| Висновки до розділу 3 | 71 |

| | |
|---------------------------------|----|
| ВИСНОВКИ..... | 74 |
| СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ..... | 78 |

ВСТУП

Актуальність теми. Суспільство на певному етапі свого розвитку стикається з необхідністю впровадження адміністративного поділу для ефективного функціонування, розвитку, визначення території та утворення адміністративно-територіальних одиниць.

На сьогоднішній день діючий адміністративний поділ України не відповідає Конституції, не повністю враховує потреби місцевого самоврядування, розглядаючи його як частину вертикальної структури влади. Це відображено в адміністративному статусі міст, де вищі органи влади завжди мали перевагу над місцевим самоврядуванням. Такий підхід ускладнює впровадження сучасної української політики в регіонах та обмежує потенціал місцевого самоврядування у взаємодії з формованим державним пакетом соціальних стандартів.

Дослідження адміністративно-територіального поділу України, його прогалин і проблем, а також шляхів поліпшення, розглянуті під призмою українських і зарубіжних дослідників, таких як Андерсон В. М., Баль-Вожняк Т. О., Безверхнюк Т. М., Битяк Ю. П., Бориславська О. М., Брикова І. О., Васюков Г. Г., Гетьман А. Б., Долішній М. І., Ковбасюк Ю. В., Ковтун В. А., Кравець В. С. та інші.

Мета даної роботи полягає в пошуку шляхів вирішення існуючих проблем адміністративного поділу України за допомогою використання зарубіжного досвіду.

Для досягнення мети необхідно вирішити наступні **завдання**:

- уточнити сутність та визначити особливості адміністративно-територіального устрою і його історіографію;
- проаналізувати нормативно-правове регулювання адміністративно-територіального устрою;
- охарактеризувати адміністративно-територіальний устрій зарубіжних країн та особливості його інституційно-правового регулювання;

- визначити актуальні проблеми адміністративно-територіального устрою;
- проаналізувати досвід зарубіжних країн у вирішенні проблем адміністративно-територіального устрою;
- визначити тенденції та перспективи розвитку адміністративно-територіального устрою.

Об'єкт дослідження - адміністративно-територіальний поділ країни.

Предмет дослідження - вирішення проблем адміністративно-територіального устрою: світовий досвід для України.

Методи дослідження магістерської роботи. Для досягнення мети було використано різні методи, такі як спостереження, порівняння, аналіз, синтез, абстрагування, індукція, дедукція, гіпотеза та системний підхід.

Інформаційно-аналітична база дослідження. Теоретичну базу дослідження формують наукові статті українських та іноземних вчених, а також практичні узагальнення, представлені у монографіях, спеціальних та періодичних виданнях, що висвітлюють проблематику територіального поділу України.

Наукова новизна кваліфікаційної магістерської роботи полягає у систематизації та узагальненні теоретичних положень та практичних досягнень в галузі сучасного адміністративного поділу України, що дозволило висунути та обґрунтувати нові пропозиції.

Практичне значення отриманих результатів полягає в можливості використання актуальних висновків, положень та пропозицій, які були сформульовані та обґрунтовані в магістерському дослідженні. Ці результати можуть бути використані як науково-прикладні рекомендації для проведення реформи адміністративно-територіального устрою України. Дослідження також сприяє реалізації принципів правової, демократичної та соціальної держави, а також створенню ефективних умов для забезпечення прав громадян.

Структура та обсяг кваліфікаційної магістерської роботи. Магістерське дослідження включає вступ, чотири розділи, висновки та список

використаних літературних джерел. Робота займає 83 сторінки, список використаної літератури налічує 58 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ОГЛЯД ТА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

1.2. Особливості адміністративно-територіального устрою

Дослідження доцільно розпочати з уточнення понятійно-категоріального апарату за обраною темою магістерської роботи, щоб забезпечити чітке розуміння ключових понять, які використовуються в контексті проведеного дослідження.

Адміністративно-територіальний устрій - система організації та управління державними територіями на адміністративному рівні. Це включає поділ країни на адміністративні одиниці, такі як області, райони, міста та села, а також органи влади, відповідальні за управління цими одиницями.

Децентралізація - це процес передачі влади, фінансів і відповідальності від центральних урядових відомств до місцевих органів влади. Метою децентралізації є підвищення ефективності роботи, стимулювання розвитку місцевої громади та забезпечення більшої узгодженості між урядовими рішеннями та потребами мешканців.

Територіальна реформа – системна зміна структури адміністративно-територіального устрою з метою підвищення ефективності та адаптації до сучасних викликів. Такі реформи можуть включати злиття або поділ адміністративних одиниць, перегляд повноважень і запровадження нових адміністративних моделей.

Адміністративна одиниця – це регіональна одиниця, яка має власну адміністративну систему і відповідає за вирішення конкретних адміністративних завдань.

Місцева автономія – це принцип, згідно з яким місцеві громади мають право вирішувати власні проблеми в рамках повноважень, встановлених

законом. Це підвищує відповідальність громади та її участь у процесі управління.

Адміністративний центр відноситься до міста або району, в якому розташовані основні установи системи адміністративних районів, наприклад державні установи та адміністрації, а також центр, де приймаються стратегічні рішення.

Регіональна ідентичність стосується почуття належності або прихильності до певної адміністративної одиниці. Це важливий аспект, який слід враховувати під час адміністративної реформи, оскільки він впливає на те, чи сприйме громадськість зміни та чи вони успішні.

Слід зазначити, що неведене вище забезпечує краще розуміння ключових термінів і понять, які використовуються в дослідженні. Перегляд кожного терміна допомагає уникнути непорозумінь і робить основу терміна зрозумілою для читачів даної роботи.

Розглянемо питання, що стосуються особливостей адміністративно-територіального устрою країни. Територія країни є основним аспектом її існування, визначаючи її як незалежну географічну одиницю. Адміністративний поділ виступає ключовою конституційною доктриною. Визначення територіальних державних меж обумовлене впливом різноманітних факторів: економічних, національних, географічних, історичних, демографічних і політичних, кожен з яких має свою унікальну роль. В сучасних умовах національний фактор найбільше визначає умови укріплення територіальних кордонів.

В розвинених країнах територіальний устрій регулюється комплексом нормативно-правових актів на законодавчому рівні. Це стосується і України, де Конституція закріплює основні принципи визначення державного кордону. Оскільки держава вважається унітарною, єдиною та неподільною згідно зі статтею 2 Конституції, територія України вважається цілісною в існуючих кордонах. Це означає, що складові цієї території неподільні, об'єднані внутрішнім єдинством і не мають ознак державності, як у частинах, наприклад, федераціях.

Принципи єдності та неподільності національної території, об'єднання централізації та децентралізації, забезпечення збалансованості соціально-економічних досягнень регіонів з акцентом на їх історико-економічні, екологічні, географічні, демографічні характеристики, а також культурні та етнічні традиції, розглядаються як ключові принципи укріплення структури адміністративного поділу відповідно до статті 132 Конституції.

Загальне визначення терміну «адміністративний поділ» представляє собою завдання виявлення його сутності, яке виявляється складним завданням. Різні вчені в різний спосіб визначають цей термін, тому доцільно подати різноманітні підходи до трактування терміну «адміністративний поділ» у формі таблиці (див. табл. 1.1.).

Таблиця 1.1

Підходи до визначення терміну
«адміністративно-територіальний устрій»

| Автор | Визначення |
|---|--|
| В. М. Андерсон [1, с. 219] | Внутрішнє структурування країни на конкретні території виникає внаслідок взаємодії історичних, географічних, політичних, економічних, культурних та інших характеристик зовнішнього та внутрішнього середовища країни. Це представляє собою систему взаємодії між країною в цілому та її компонентами, яка враховує основні принципи, структурні складові та різновиди взаємодії між центральними органами влади та органами місцевого самоврядування. |
| О. Д. Стефанюк [44, с. 219] | Внутрішнє розділення державної території полягає у формуванні різних, визначених територіальних компонентів із визначеним статусом та формою правових відносин на рівнях місцевого та державного управління. |
| | Один з видів поділу, в ряду з економічним, фізико-географічним, агрокліматичним, сейсмічним, екологічним та іншими видами територіального поділу. |
| В. А. Лапін, В. Я. Любовний [52, с. 26]. | Територіальна організація системи органів публічної влади |
| В. П. Новик [24, с.19] | Сукупність територіальних компонентів, які перебувають у взаємодії та взаємозв'язках, утворюючи конкретну цілісність та єдність на державній території, може бути названа системою. |
| В.Г. Куйбіда [21, с.210] | Розподіл території країни на різноманітні адміністративні одиниці, такі як краї, області, провінції, округи, губернії, землі (земства), воеводства, волості, повіти, міста, села та інші, призводить до формування адміністративної структури, що включає владну ієрархію та реалізує спрямовані процеси централізації та |

| | |
|-------------------------|---|
| | децентралізації. |
| О. Г. Кубай [20, с.173] | Внутрішнє територіальне державне організування, яке включає поділ на менші частини - адміністративні одиниці, обумовлене соціальною, економічною, соціально-етнічною, історичною, географічною, культурною, політичною та іншими необхідностями, є основним катализатором існування відповідної державної та громадської структури, а також органів місцевої влади. |

Важливо відрізнити поняття «адміністративний устрій» від «адміністративного поділу». Адміністративний поділ відображає лише територіальну структуру, тоді як адміністративно-територіальний устрій також охоплює систему відносин між компонентами територіального поділу та структурами системи публічного управління, що базуються на цих компонентах. Термін «адміністративний устрій» в більшому розумінні стосується конституційно-юридичних категорій та організації системи державного та муніципального управління.

В працях А. Б. Гетьмана відзначається, що термін «адміністративний устрій» охоплює більший спектр, ніж термін «адміністративний поділ». За думкою автора, він включає не лише «встановлену законом систему складових території країни», а й відносини між цими складовими.

Також важливо розглядати розподіл як в контексті територіального поділу, так і адміністративного устрою, оскільки в Конституції України зустрічається два терміни - «територіальний устрій» (вказаний у розділі IX) та «адміністративний устрій». Останній, згідно зі статтею 132 Конституції, базується на принципах цілісності та єдності державних територій, поєднанні централізації та децентралізації у провадженні державних владних функцій та збалансуванні соціально-економічного розвитку регіонів.

Отже, адміністративний устрій можна визначити як розділення країни на систему адміністративних одиниць, яке є ключовим компонентом адміністративного поділу.

Термін «територіальний поділ» виходить за межі поняття «адміністративно-територіальний поділ» і, отже, не всі аспекти територіального

поділу можна обмежити лише адміністративно-територіальним поділом, не враховуючи при цьому аспекти місцевого самоврядування. Організація державного управління, реалізація прав власності, виконання нормативів юридичних вимог у земельній сфері та інші питання, пов'язані з адміністративно-територіальним поділом, мають великий ступінь самостійності та визначений обсяг регулюючих можливостей.

Важливість такого поділу обумовлена необхідністю присутності вищої державної влади на певних територіях, фізична віддаленість яких від політичного державного центру унеможлиблює здійснення як прямих функцій і завдань вищої державної влади, так і для забезпечення широкої зворотної дії для забезпечення взаємовідносин між державною владою та громадянами цих територій.

Адміністративно-територіальна одиниця розглядається як частина території, відокремлена в межах країни чи державного суб'єкта для проведення владних повноважень. Таке розуміння адміністративно-територіальної одиниці виникає з того, що у більшості держав адміністративна проблематика в основному відноситься до компетенції їх суб'єктів.

Адміністративно-територіальна одиниця може також трактуватися як простір для організації та роботи органів місцевого самоврядування, а водночас вона є предметом управління цих органів. Юридичний контроль адміністративного поділу включає не лише визначення відповідних одиниць, а й систему їх формування, зміну кордонів та інші аспекти. Вирішення цієї проблематики, як правило, покладається на уряд.

З точки зору системного підходу адміністративно-територіальні одиниці формуються як система територіальної організації на різних рівнях та сукупність взаємодій між її суб'єктами за функціональним, фінансово-економічним, організаційним та адміністративно-управлінським аспектами.

Відповідно до праць В. В. Кравченка, адміністративно-територіальні одиниці можуть бути класифіковані за місцем розташування у структурі адміністративного поділу (основний, середній та вищий рівні), за статусом

(адміністративно-територіальні чи самоврядні одиниці) та за географічними характеристиками (регіони та населені пункти).

Автор також підкреслює, що адміністративно-територіальна одиниця – це частина державної території, яка не має політичної самостійності і підпорядкована центральним органам державної влади країни [58, с.125].

Професор Ю. В. Ковбасюк також вказує, що адміністративно-територіальні одиниці – це форми територіального устрою, штучно створені центральною владою для визначення територіальних меж для діяльності місцевих органів державної влади, тоді як територіальні одиниці місцевого самоврядування використовуються як просторова (територіальна) основа муніципального (регіонального) самоврядування [15, с.22].

Повертаючись до сутнісних характеристик адміністративно-територіальної одиниці, варто визначити дві її основні риси – системний характер побудови та функціональні зв'язки.

С. Є. Саханенко, описуючи сутність адміністративно-територіальної одиниці, додає до неї системні атрибути, такі як межі, назви та постійний центр, де державні функції реалізуються через органи державної влади та органи місцевого самоврядування, що володіють певними делегованими державою повноваженнями [41, с. 47]. В науковій літературі адміністративний поділ поділяють на рівні. Первинний рівень адміністративного поділу визначається як сукупність сіл, селищ міста районного значення, район у містах. Середній включає міські райони та міста обласного значення. Вищий рівень адміністративного поділу включає АРК та області, міста Київ і Севастополь (рис.1.1.).

Федорова С. Н. підкреслює системність адміністративного поділу, стверджуючи, що він відображає структуру органів державної влади та відносин на відповідній території, спроможних забезпечувати якісні послуги населенню в межах соціальних стандартів [55, с 35].

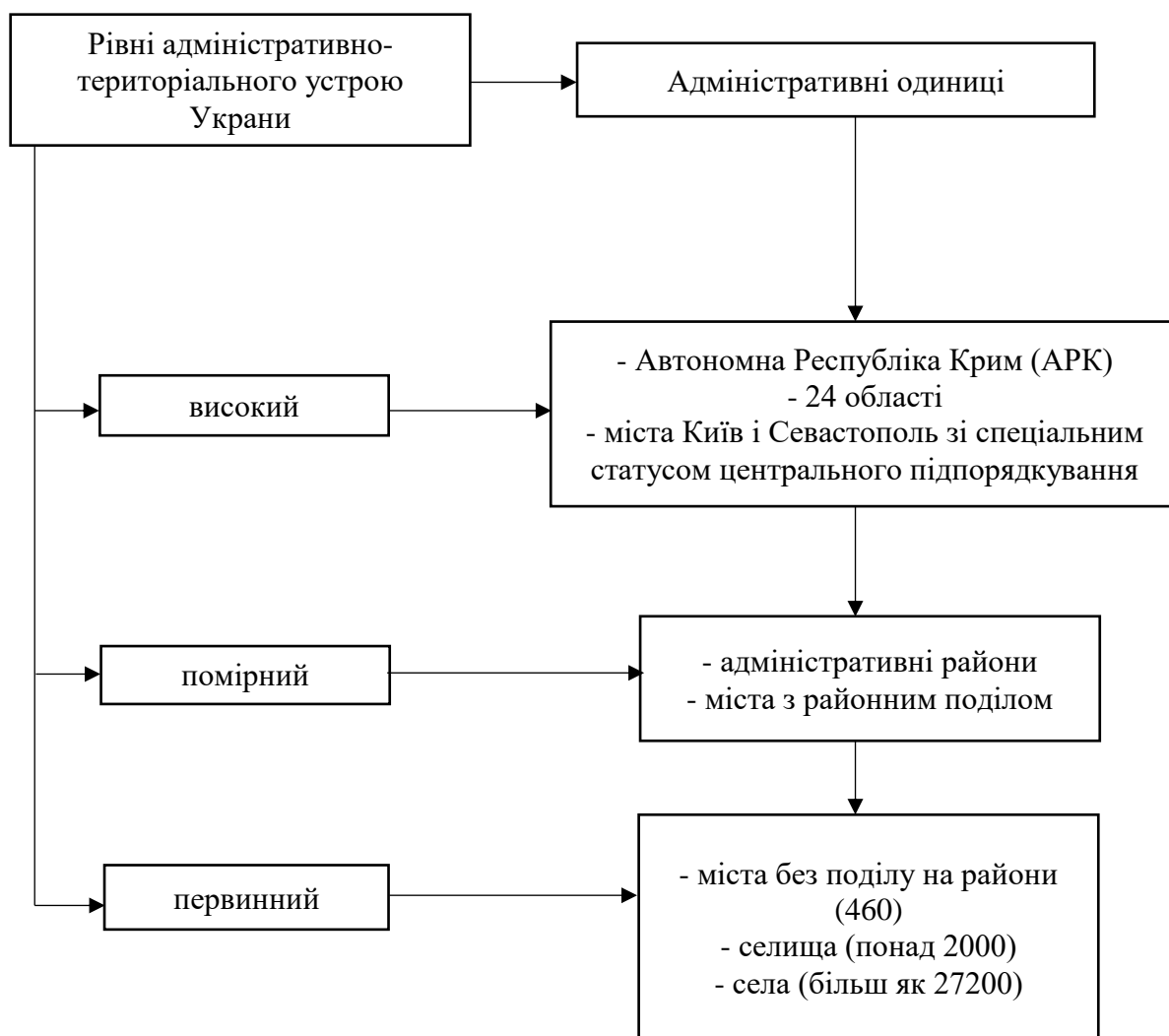


Рис. 1.1. Рівні адміністративно-територіального розвитку України

Адміністративно-територіальну одиницю відрізняє не лише системний принцип побудови, але й наявність функціональних зв'язків, які забезпечують виконання функцій і повноважень органів місцевого самоврядування, зазначає А. Б. Гетьман, обговорюючи адміністративне реформування України і підкреслюючи принцип системності, що відображає територіальний державний устрій та його складові – адміністративно-територіальні одиниці, які перебувають у структурно-функціональних взаємозв'язках [8, с. 35-36].

Автор також вказує на два інші важливі принципи, характерні для адміністративного поділу країни та її компонентів – це асиметрія розвитку адміністративно-територіальних одиниць та стабільність адміністративного

поділу, яка передбачає постійне вдосконалення та адаптацію існуючої системи до суспільних трансформацій і змін [8, с. 35-36]. Розгляд терміну «населений пункт» є доцільним у зв'язку з його широким використанням у правовому дискурсі та практиці. Населений пункт є складовою густонаселеної території України, сформованою через господарську та іншу суспільну діяльність, і володіє постійним населенням, власною назвою та реєстрацією відповідно до юридичних норм.

Самостійними населеними пунктами не вважаються садиби та подвір'я, невеликі тимчасові поселення та службові поселення в межах певних галузей промисловості (лісництва, дорожньо-експлуатаційні депо, залізничні споруди і т. д.). Ці об'єкти входять до складу адміністративних одиниць, на територіях яких вони розташовані.

Узагальнюючи, слід підкреслити, що адміністративний поділ є формою територіального устрою країни, за якою формуються органи державної влади та місцевого самоврядування і вирішується численна управлінська та інша проблематика. Сучасний механізм українського адміністративного поділу базується на таких основних характеристиках:

- 1) унітарний державний устрій;
- 2) трьохрівнева система адміністративного поділу;
- 3) Крим як територіально-автономна одиниця в складі України.

До ключових компонентів територіального устрою відносяться державні межі як територіальна основа країни, взаємодія між центральними владовими органами та адміністративно-територіальними одиницями, а також принципи і система адміністративного поділу в цілому.

Наголошено на централізованому механізмі управління в адміністративному поділі України, при цьому акцентується на відносній самостійності органів місцевого самоврядування в прийнятті рішень. Основним суб'єктом адміністративно-територіальної єдності, відповідно до статті 143 Основного закону, є територіальні громади сіл, селищ і міст, прямо чи через їх сформовані органи місцевого самоврядування. Ці органи:

- управляють комунальним майном даної адміністративної одиниці;
- приймають рішення щодо соціально-економічних та культурних програм розвитку і контролюють їх втілення;
- затверджують бюджети відповідних адміністративних одиниць і контролюють їх виконання [27, с.102].

Цю ключову характеристику адміністративно-територіального устрою підтверджує Т. М. Безверхнюк, визначаючи регіональні принципи організації адміністративного поділу, які включають самодостатність регіонів і територіальних громад, розв'язання проблем регіонального розвитку через спільні зусилля органів місцевого самоврядування, територіальну однорідність адміністративних одиниць та соціально-економічну цілісність [3, с.242-243].

Адміністративний поділ гарантує реалізацію права голосування на виборах і референдумах, при цьому його особливості враховуються при формуванні виборчих округів та в інших ситуаціях. Як засіб адміністративного поділу він виступає як фактор, що визначає народну владу та утворює основу для активної громадської участі у владних процесах, реалізуючи принцип народної незалежності. Організація суспільної політичної структури, зокрема політичних партій, нерозривно пов'язана з адміністративним поділом [6, с.12].

Отже, можна зробити висновок, що адміністративний поділ України, як інститут конституційного права, представляє собою систему юридичних принципів і норм, а також відповідну практику взаємодії між державними та територіальними структурами. Це забезпечує регулювання ступеня децентралізації та концентрації (чи деконцентрації) державної влади.

Але фактичний стан існуючого адміністративного поділу не завжди повністю відповідає вимогам Конституції та інших нормативно-правових актів, які регулюють це питання. Тому важливо вдосконалювати та узгоджувати як наявну ситуацію, так і юридичну базу.

1.2. Історичний огляд розвитку адміністративно-територіального устрою в Україні

Територіальний поділ України пов'язаний з принципами централізації та децентралізації управління, визначаючи взаємини між адміністративними органами на різних рівнях. У нашій країні спостерігається дві основні тенденції - збереження історичного територіального поділу (регіоналізація) та раціональний, який передбачає створення нових адміністративних одиниць для підтримки централізації державної влади та інтеграції. Тривалість історичного розвитку територіального поділу України відображується впродовж століть, поділяючи його на ключові періоди та визначаючи етапи еволюції адміністративно-територіального устрою країни.

Середньовіччя та Київська Русь (IX-XV століття).

Середньовіччя визначалося існуванням Київської Русі, яка була федерацією земель-князівств. У цей період відбувалася територіальна консолідація, і Київська Русь поділялася на різні князівства, але система адміністративного поділу не була стандартизованою.

Участь у складі Литви та Польщі (XV-XVII століття).

Внаслідок занепаду Київської Русі та поділу між Литвою та Польщею, українські землі стали частиною Великого князівства Литовського та Польського королівства. В цей період виокремилися Київська, Чернігівська, Переяславська, Волинська та Галицька області.

Гетьманщина (XVII-XVIII століття).

Під час гетьманщини не існувало чітких критеріїв поділу, і основною адміністративно-територіальною одиницею були полки. Землі були розділені на південні та північні частини. Після ліквідації Гетьманщини, територіальний ландшафт зазнав значних змін.

Україна між Російською та Австрійською імперіями (кінець XVIII - початок XIX століття).

Після Люблінської унії 1596 року частина українських територій ввійшла

до складу Речі Посполитої. Пізніше, внаслідок розділу між Російською та Австрійською імперіями, створювалися нові адміністративні одиниці, такі як губернії.

Кожна губернія розподілялася на повіти, а на західноукраїнських землях, зокрема в Галичині, Буковині і Закарпатті, які у кінці XVIII століття стали частиною Австрійської імперії, проводилися адміністративно-територіальні перетворення. Навпаки від російського підходу, австрійські владарі були більш налаштовані зберігати історичний характер територіального поділу, хоча вони вносили в нього раціональні покращення. Так, Галичина, разом із частинами польських земель, що були анексовані Австрією в результаті третього поділу Речі Посполитої, увійшла в новоутворене «Королівство Галичини і Лодомерії» з центром у Львові. Це підкреслювало наявність на цих теренах у XII-XIV століттях Галицько-Волинського князівства. З адміністративної точки зору, «Королівство Галичини і Лодомерії» включало 19 округів, з яких 12 формували українську Східну Галичину.

Отже, на історично сформовані територіальні одиниці українських земель накладався адміністративний поділ Російської і, у меншій мірі, Австрійської імперій, який мав раціональний зміст. Важливо також врахувати вплив польської традиції адміністрації на Правобережній Україні, що відзначалося зростанням регіональних відмінностей в Україні та, в подальшій перспективі, інтеграції цих територій в єдину державу, про що буде згадано нижче. Це вказує на те, що незважаючи на заходи, прийняті російською та австрійською владами протягом півтора століть для стандартизації територіального поділу українських земель і надання йому раціональної структури, насправді він не міг знищити історичні особливості регіонів, сформованих у минулому.

У складі Російської імперії (кінець XVIII ст. - 1917 рік).

Починаючи з кінця XVIII століття, на території України вводилися губернії на заміну намісництвам. У період імперії було утворено дев'ять губерній, що істотно вплинуло на адміністративний ландшафт.

Намагання впровадити якісно новий територіальний поділ України

відбулися протягом періоду національного відродження у 1917-1920 роках. Зразу після зриву російського самодержавства та утворення Української Народної Республіки (УНР) у 1917 році стали активні спроби відновлення старого територіального поділу країни на губернії та повіти. Проте 2 березня 1918 року Центральна Рада прийняла закон про новий територіальний устрій держави, заснований на принципах максимальної децентралізації управління та розширення повноважень органів місцевого самоврядування. Замість губерньського та повітового поділу території виникали нові територіальні одиниці, які отримали назву «землі».

Голова Центральної Ради Михайло Грушевський визначав принципи нового територіального поділу, вказуючи на необхідність адаптації адміністративної та судової системи до цих змін, а головне — розвиток громадянського самоврядування в межах нових одиниць. Його концепція передбачала, що адміністративний поділ України повинен залишати централізовані функції на загальнодержавному рівні, одночасно максимально розвиваючи місцеве самоврядування, яке мало надавати імпульс для активної участі громад у розвитку своїх регіонів.

Внаслідок прийняття закону про новий територіальний устрій, нові територіальні одиниці «землі» формувалися враховуючи населення приблизно близько мільйона чоловік, наявність розвинутої транспортної інфраструктури, а також географічну та економічну доцільність їх створення.

Не зважаючи на величезні зусилля Центральної Ради у реалізації нового адміністративного устрою, плани федералізації держави так і не були втілені. У цей період обставини склалися так, що регіони виходили за межі контролю, що здійснювався центральною владою. Практично, концепція федералізації України виявилася не тільки передчасною, але й неефективною [58, с. 64].

Значно чіткішим та ефективним виявився адміністративний устрій держави під час періоду, коли до влади прийшов гетьман Павло Скоропадський у квітні 1918 року. Українська держава залишалася унітарною та була поділена на губернії, повіти та волості. Було створено нові територіальні одиниці - округи,

проте не було визначено чітких критеріїв, що відокремлювали б їх від губерній.

Щодо Кримського півострова, планувалося включення його до складу України як автономної одиниці. Однак внаслідок повстання проти гетьманського режиму і відсторонення 14 грудня 1918 року гетьмана М. П. Скоропадського від влади, УНР було відновлено. Замішане внутрішнє та міжнародне становище, воєнні дії ускладнили можливість реалізації планованих адміністративних реформ урядом. Проте, навіть за таких обставин, спостерігалися два підходи до територіальної структури УНР серед її керівництва: унітарний та федеративний. На той час існували дві держави УНР з центром в Києві та Західно-Українська Народна Республіка в Східній Галичині. 22 січня 1919 року обидві республіки об'єдналися в одну УНР [27, с.102].

Фактично, ці території перебували у федеративному зв'язку, який на практиці наближався до конфедерації. За законопроектами, що стосувалися майбутнього територіального устрою країни, можна визначити, що він тяжів до федералізму.

Концепцію цього підходу можна відслідкувати в проекті конституції УНР, який розробив Олександр Ейхельман, декан юридичного факультету Київського університету. У вступі до тексту конституції він висловлював перевагу «федеративно-державному типу» політичної організації Української Народної Республіки, що передбачав розділення країни на «землі» з новими раціональними територіальними кордонами, без зв'язку із існуючими губерньськими межами. Кожна «земля» повинна була мати свою конституцію, яку федеральна влада не могла б схвалювати. Проте цей проект так і не було втілено, оскільки в листопаді 1920 року Україна була окупована російськими більшовицькими військами, а територія колишньої УНР стала частиною Української Соціалістичної Радянської Республіки (УРСР). Протягом 1920-1924 років в Україні діяла система губерній, при чому внесені зміни торкнулися їх кількості та меж.

Період між світовими війнами та радянський період (1917-1991).

Після революції 1917 року та розпаду імперії, Україна стала частиною

Радянського Союзу. У 1920-1930-х роках вводилася нова адміністративна система, зокрема області.

У 1924-1925 роках в Україні відбулася нова адміністративна реформа, внаслідок якої було створено 53 округи, розподілені на райони та сільради. У цей період також існувала Молдавська Автономна Радянська Соціалістична Республіка (МАССР), створена на лівобережжі Дністра для компенсації втрати Бессарабії, окупованої Румунією. Населення МАССР було багатоетнічним, з українцями, молдаванами, росіянами, євреями та іншими національностями.

У 1931-1932 роках в Україні була проведена нова реформа, яка припинила існування округів і ввела області, розділені на райони та сільради [7, с.43]. Внаслідок територіальних змін у кордонах СРСР під час Другої світової війни (1939-1945), до складу УРСР увійшли регіони, такі як Західна Україна, Північна Буковина і Закарпаття, адаптуючи адміністративний поділ, який існував в УРСР. У 1954 році була передана Кримська Автономна Радянська Соціалістична Республіка, яка фактично була областю Російської федерації.

Незалежна Україна, спадкоємиця територіального поділу УРСР, відновила Кримську Автономну Республіку ще до проголошення незалежності у 1991 році. Це було зумовлено побоюваннями перед сепаратистськими тенденціями в російськомовних регіонах країни. Згідно з діючою Конституцією, Україна є незалежною державою, але в зв'язку з регіональною різноманітністю виникають обговорення щодо федералізації чи навіть конфедерації. Завершення еволюції адміністративного поділу вимагає рішучих і компетентних кроків з боку керівництва країни.

Сучасний період.

Після отримання незалежності в 1991 році, Україна зазнала подальших змін у структурі адміністративного поділу, зокрема, створення нових областей та міст з особливим статусом.

1.3. Законодавче врегулювання адміністративно-територіального устрою в Україні

Відповідно до рішення Конституційного Суду України, адміністративна одиниця представляє собою компактну частину території України, яка є просторовим основою для функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. При вивченні чинного законодавства з питань правового закріплення адміністративної одиниці можна відзначити в них перші дві сутнісні характеристики - територіально-просторову ознаку та організаційну форму.

Відповідно до діючого Закону про адміністративний поділ, що був прийнятий в 1981 році Указом Президії Верховної Ради Української УРСР, основою є міські та сільські населені пункти - міста, села та селища. Також до базового рівня інколи включають адміністративно-територіальні утворення, які виникають внаслідок добровільного об'єднання мешканців кількох населених пунктів, і на їх основі формуються органи місцевого самоврядування - сільські та селищні громади, місцеві ради. Нечітке трактування адміністративної одиниці базового рівня та постійне її ототожнення з населеним пунктом призводять до різноманітних форм адміністративних утворень, таких як селище міського типу, селище, район, район у місті і т. д. Для прикладу, частина перша статті 133, частина четверта, п'ята статті 140 Конституції України і відповідно абзац третій статті 1 Закону України «Щодо місцевого самоврядування в Україні» [13], частина перша статті 2 Закону України «Щодо столиці України – міста-героя Київ» Конституція України та законодавство про місцеве самоврядування визначають район та район у місті як окремі адміністративні одиниці з різними правовими статусами та відмінними ознаками. Ратифікація Європейської хартії місцевого самоврядування та євроінтеграційний вибір України вимагають внесення змін у систему державного адміністративного поділу та формування нових адміністративних одиниць і їхніх органів місцевого самоврядування.

Під час цих змін розгортається процес децентралізації регіонального розвитку, який включає в себе децентралізацію влади, територіальну

децентралізацію та розвиток місцевого самоврядування, при одночасній фінансовій і бюджетній децентралізації. Починаючи з 2015 року із введенням Концепції реформування місцевого самоврядування та територіального розміщення влади в Україні, розпочалося втілення запланованих етапів реформи адміністративного поділу у країні, зокрема, із змінами в системі адміністративних одиниць [47].

Згідно з цією Концепцією, в Україні виникло конституційне підґрунтя місцевого самоврядування, була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування, і було прийнято основоположні нормативно-правові акти, які створили правові та фінансові передумови для діяльності нових органів місцевого самоврядування [34].

Фактично реформа децентралізації почалася 5 лютого 2015 року, коли були прийняті два ключових закони: Закон України «Щодо засад державної регіональної політики» та Закон України «Щодо добровільного об'єднання територіальних громад» [12]. Перший закон мав концептуальну роль, а другий визначив механізм об'єднання територіальних громад.

Згідно з Законом України № 157-УІІ від 05.02.2015 р. «Щодо добровільного об'єднання територіальних громад», було створено ряд об'єднаних територіальних громад як нових адміністративно-територіальних одиниць, що отримали розширені повноваження та більше ресурсних можливостей.

Отже, у процесі децентралізації регіонального розвитку відбуваються наступні зміни: створюються нові базові форми адміністративних одиниць із новими повноваженнями; в межах цих територіальних громад формуються нові органи місцевого самоврядування з метою поліпшення надання послуг населенню; цей процес супроводжується вищим рівнем децентралізації фінансових ресурсів та новими правилами міжбюджетних відносин.

Багаторівневий принцип побудови нової системи адміністративно-територіальних одиниць спрямований на забезпечення оптимальної керованості системи з поєднанням задоволення місцевих та регіональних інтересів разом із

загальнодержавними. Одночасно на кожному рівні адміністративних одиниць повинно забезпечуватися виконання визначених владних повноважень щодо організації життєдіяльності відповідних спільнот і державного управління, а розподіл таких повноважень в сучасному розумінні базується на принципі субсидіарності. Але через відсутність узгодженості в законодавчому регулюванні формування та функціонування нових форм адміністративно-територіальних одиниць у вигляді добровільно об'єднаних територіальних громад (ТГ) [33], які утворюються зокрема в межах цілого району, як попередньо створеної та функціонуючої адміністративно-територіальної одиниці, виникає колізія щодо питання врегулювання функціонування подвійних органів місцевого самоврядування – виконавчі органи ТГ, районної державної адміністрації (РДА) та районної ради. Тобто спостерігається повторення повноважень органів місцевого самоврядування ТГ, районних рад і РДА.

Сьогодні в межах таких адміністративних одиниць одночасно діють райдержадміністрація та районна рада з відповідними видатками на їх утримання, а також органи ТГ з повноваженнями та засобами, визначеними законом. Дуалізм влади у площині місцевого самоврядування здійснює негативний вплив на процеси розділення комунального майна між ТГ та районом та утруднює юрисдикцію органів виконавчої влади на території ТГ, які утворюються в різних районах. Повноваження Верховної Ради України включають можливість встановлювати, ліквідовувати, визначати і змінювати межі районів відповідно до Конституції.

Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури України оприлюднив чотири схеми подальших дій:

«-змінювати адміністративний поділ районного рівня в границях всієї держави чи території окремих областей;

-ліквідувати окремі райони, в які об'єдналися всі місцеві органи влади;

-законодавчо регулювати та достроково припинити повноваження районних рад у місцевостях, де всі громади об'єдналися в одну місцеву громаду;

-утворити новий район завдяки об'єднанню територій двох і більше

сусідніх районів» [37].

Також з вересня 2021 року прийнято законопроект щодо місцевого референдуму, який передбачив ефективне врегулювання правовідносин, що проявляються при ініціюванні та провадженні місцевого референдуму, унеможливаючи адміністративний тиск на суб'єкти даного процесу.

Також, стались зміни в листопаді 2021 року в «Проекті Закону про префектів»:

I) підвищення результативності системи місцевого самоврядування, спроможної забезпечувати оптимальне підґрунтя для реалізування прав і свобод людини на рівні громади, району (округу) та області;

II) посилення спроможності та відповідальності громад за власне процвітання;

III) створення передумов стабільного процвітання територій [31].

Отже, задля вирішення всіх наявних колізій при створенні нових форм адміністративно-територіальних одиниць, у 2018 році Кабінетом Міністрів України в лютому місяці був поданий законопроект «Щодо засад адміністративно-територіального устрою України»

Згідно із статтею 4 названого законопроекту, у системі адміністративного поділу України будуть формуватися адміністративно-територіальні одиниці регіональної, субрегіональної, базової та допоміжної площини. До адміністративно-територіальних одиниць регіональної площини (регіонами) будуть входити Автономна Республіка Крим (АРК), області; до субрегіонального рівня – райони в АРК та в областях; адміністративно-територіальними одиницями базового рівня будуть громади, які утворені на підґрунті населених пунктів (сіл, селищ, міст); допоміжного рівня – райони в містах. У законопроекті в ст. 5 подано чітке трактування адміністративно-територіальної одиниці, як «частини території України в межах, визначених у відповідності із законними межами, що є територіальним підґрунтям для утворення та роботи державних органів чи органів місцевого самоврядування» [46]. Посилаючись на ст. 2 законопроекту «Щодо засад адміністративного поділу

України», поняття «адміністративно-територіальна одиниця» буде наділено такими характерними ознаками, сформованими у процесі децентралізації регіонального розвитку, а саме:

- наявність адміністративного центру;
- кадрові, інфраструктурні, фінансові можливості органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади провадити визначені законом повноваження в повному обсязі;
- відсутність у її границях ряду адміністративно-територіальних одиниць того ж рівня чи адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня, що перебувають у підпорядкуванні іншим адміністративно-територіальним одиницям того ж рівня;
- нероздільність адміністративно-територіальної одиниці;
- наявність на території адміністративно-територіальної одиниці суб'єктів, спроможних надати соціальні, адміністративні та інші послуги у площині державно встановлених стандартів;
- наявна на території адміністративно-територіальної одиниці соціально-культурна інфраструктура.

Проте, наразі цей законопроект, пройшовши експертизу в першому читанні, отримав ряд слушних зауважень і повернуто суб'єкту права правової ініціативи на доопрацювання. Хоч і врегулювання законодавства в частині створення нової моделі адміністративного поділу є максимально необхідним та актуальним, неможливо оминати ще одні із проблем децентралізації регіонального розвитку щодо формування нових адміністративно-територіальних одиниць – проблему законодавчого регулювання процесу об'єднання територіальних громад з центром у містах обласного значення. Суть даної проблеми мала подвійну природу.

Створення нової територіальної громади з центром у місті обласного значення, з одного боку, вимагало проведення нових виборів міського голови та міської ради, що здебільшого суперечило інтересам депутатського корпусу та

міських голів [56, с.102].

На іншому полюсі, об'єднання територіальних громад з міською територіальною громадою не завжди збігалось з інтересами представників місцевого самоврядування, і голів об'єднаних громад часто не було чіткого уявлення про те, які додаткові обов'язки їм слід буде виконувати щодо розвитку інфраструктури та надання соціальних послуг у сільських або селищних населених пунктах. Під час реформи децентралізації, 3 квітня 2018 року, Верховна Рада України ухвалила у другому читанні законопроект № 6466, який дозволяє територіальним громадам добровільно приєднуватися до міст обласного значення та створювати нові адміністративно-територіальні одиниці.

Висновки щодо розділу 1

Уточнено понятійно-категорійний апарат за обраною темою магістерської роботи, щоб забезпечує чітке розуміння ключових понять, які використовуються в контексті проведеного дослідження.

Теоретичний аналіз проблем адміністративно-територіального устрою в контексті магістерської роботи ставить перед собою завдання розгляду та розкриття ключових аспектів функціонування адміністративно-територіальних одиниць, їх взаємодії з громадськістю та владою на різних рівнях.

На підставі проведеного теоретичного аналізу можна зробити кілька ключових висновків.

Адміністративно-територіальний устрій у будь-якій країні є складною та багатогранною системою. Відзначається великою кількістю факторів, що впливають на його ефективність, таких як географічні, історичні, соціокультурні та економічні.

Важливою виявилася необхідність застосування системного підходу при вивченні адміністративно-територіального устрою, щоб враховувати взаємозв'язки та взаємовпливи різних компонентів системи.

Теоретичний аналіз підкреслив важливу роль громадськості у формуванні

та розвитку адміністративно-територіального устрою. Активна участь громадян у прийнятті рішень та взаємодія з владою визначає ступінь легітимності та ефективності адміністративних реформ.

Потреба у Інноваційних Рішеннях - необхідність інноваційних підходів до управління адміністративно-територіальним устроєм з урахуванням сучасних технологічних та соціальних тенденцій.

Природа та Результати Децентралізації - важливим аспектом теоретичного аналізу є розгляд природи та результатів децентралізації. Зокрема, передача повноважень та фінансової автономії місцевим громадам визначає новий вектор розвитку адміністративно-територіального устрою.

1) Територіальний устрій України як інститут конституційного права складається з юридичних принципів та норм, регулює взаємодію держави та територіальних колективів, адміністративний устрій є гарантом права голосування та народної участі.

2) Історія розвитку адміністративного поділу в Україні вказує на необхідність рішучих кроків для завершення процесу реформування.

3) Основи юридичного регулювання адміністративного поділу України закладені в низці нормативних актів, включаючи закони та законопроекти, що стосуються місцевого самоврядування та регіональної політики.

Узагальнюючи, теоретичний аналіз дав можливість отримати глибше розуміння сутності, проблем та перспектив адміністративно-територіального устрою. Важливим є подальше дослідження практичних аспектів впровадження рекомендацій, що випливають з теоретичного аналізу, для підтримки оптимального функціонування адміністративно-територіальної системи в Україні.

РОЗДІЛ 2

СВІТОВИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

2.1. Адміністративний поділ та системи місцевого самоврядування

Адміністративний поділ держави є важливою складовою її державного устрою. Цей інститут сформувався під впливом різноманітних факторів, таких як демографічні, соціальні, природні і економічні умови, а також вимог державної влади. У більшості випадків адміністративний поділ має консервативний характер і рідко піддається значущим змінам, навіть при ухваленні нових Конституцій та конституційних законів, що регулюють інші аспекти державного устрою. Форма державного устрою визначається як організація державної влади та взаємовідносини між державою взагалі та її компонентами (федерація, утворення, конфедерація, децентралізована, відносно децентралізована) [42, с.23]. Федерація - це країна, територіальні кордони якої формуються з території її учасників - суб'єктів (державних утворень). Федеративна форма правління характеризується як складна (наприклад, США, Канада, Мексика, Бельгія, Аргентина, Індія, ОАЕ, Пакистан). Особливості цієї форми влади включають те, що територія формується з територіальних федеративних одиниць, суб'єкти рівноправні та їх статус визначається федеральною конституцією і конституціями суб'єктів. Суб'єкти не є самостійними державами, вони мають установчу владу та право приймати закони відповідно до основного закону федерації, і у них є власна система повноважень [54, с.61].

Конфедерація - це міждержавне об'єднання, яке створено для досягнення певної мети. Держави-учасниці мають право скасовувати дії спільних органів (наприклад, Швейцарія). Держава є унітарною, якщо жодна частина її території не має статусу держави.

У найбільших державах, таких як США, Німеччина, Іспанія, Італія, Швейцарія, основні елементи адміністративного поділу сформувалися в XIX столітті, а в Великобританії вони виникли ще в ранньому феодальному періоді. В Японії адміністративний розподіл визначився після Другої світової війни. Проте в системі адміністративного устрою іноземних держав залишилися застарілі, територіально малі одиниці, які втратили свою економічну і демографічну значущість [47].

Існують значущі різниці у розмірах території, населенні та економічних можливостях адміністративних одиниць, що входять до однієї категорії. Реформи адміністративного устрою, проведені в багатьох країнах, не змогли усунути визначені недоліки в адміністративно-територіальному поділі цих держав.

В унітарних країнах питання адміністративного поділу вирішує центральний уряд, а в федеративних державах - федеративні суб'єкти, хоча загальні принципи організації адміністративного устрою в таких країнах визначаються принципами федеральної конституції. Місцевий адміністративний устрій регулюється спеціальними законами. Адміністративно-територіальний устрій відіграє важливу роль в державних організаціях.

Згідно з цією концепцією, розрізняють «природні» і «штучні» адміністративні одиниці. Перші включають поселення, села та міста, де мешканці історично та «природно» об'єдналися у суспільний лад. Для управління цими одиницями були обрані конкретні лідери (старійство), і були створені колегіальні управлінські органи (сходи, збори, ради). Ця форма влади отримала назву комунального (міського) самоврядування. У демократичних країнах органи державного управління призначаються тільки на регіональних рівнях, але в державах із напівдемократичними, авторитарними та тоталітарними режимами державні службовці можуть бути призначені (хоча рідко) і в муніципалітетах. Такий розподіл відсутній лише в дуже малих острівних державах (наприклад, Мальта). Особливими територіальними одиницями називаються великі міста з агломераціями та столиці провінцій. Вони не включаються до адміністративних

одиниць, не мають органів самоврядування та управління, хоча для вирішення власних завдань можуть створювати (іноді виборні) комітети та ради.

Системи місцевого самоврядування в іноземних державах побудовані на основі адміністративного устрою держав. Система місцевого самоврядування в іноземних державах може мати від двох до п'яти вертикальних гілок [25]. В залежності від характеру взаємодії між місцевими органами влади виділяють системи, засновані на принципі підпорядкування вищих і підпорядкованих муніципальних органів (наприклад, у Франції, Італії, Німеччині), і системи, де таке підпорядкування не закріплене законом або однією з більш обмежених характеристик (США, Великобританія).

Іноді робота органів місцевого самоврядування підлягає безпосередньому контролю спеціальних державних органів, переважно під наглядом Міністерства внутрішніх справ (Великобританія), а в інших країнах може бути навіть створено спеціальний підрозділ уряду (Department for Local Government).

У деяких державах (Франція, Італія та ін.) у адміністративно-територіальні одиниці призначаються уповноважені органи влади, які здійснюють адміністративний контроль за роботою виборних органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів, підпорядковуючи ці органи постійному контролю з боку центральної влади.

2.2. Закріплення інституційно-правових механізмів організації адміністративно-територіального устрою у країнах за кордоном

У конституційному праві визначаються наступні основні демократичні правові системи: англосаксонська, романо-германська, частково іберійська та система рад.

Англосаксонська система вирізняється тим, що органи місцевого самоврядування створюють адміністративні одиниці на всіх рівнях, крім штату, федерації чи державного автономного регіону, для розв'язання місцевих питань. Ця система не передбачає призначення центром посадових осіб для контролю за

діяльністю обраних рад. Згідно з цією системою муніципальні ради мають владу в межах закону та звичаїв, що виходить за межі компетенції центральних державних органів. Центр контролює їхню діяльність через фінансові перевірки, іноді подаючи скарги на органи місцевого самоврядування. Виборні ради приймають рішення, а також обирають деякі посадові особи, такі як шериф, скарбник і інші.

У романо-германській (континентальній) системі місцевого самоврядування муніципалітети пов'язані з місцевим управлінням. Вони мають виборні органи місцевого самоврядування, такі як рада, мер та кілька замісників, і рішення приймаються окремо. У такій системі немає адміністраторів – представників державної влади.

Керівництво «штучними» адміністративними одиницями відрізняється значно, і можна виділити два варіанти: у деяких адміністративних одиницях обласного чи районного значення, що не є територіальними колективами, діють лише посадові особи, призначені центральними органами державної влади; у інших адміністративних одиницях, розглядуваних як територіальні колективи, виборні ради обираються, а назначені з центру посадові особи, такі як Президент, Уряд та Міністр внутрішніх справ, працюють одночасно. У цьому випадку вибрана рада може мати свого виконавчого органу, який керує адміністрацією підради.

Іберійська система місцевого самоврядування, характерна для Бразилії та деяких держав Латинської Америки, має свої особливості. У деяких країнах вона подібна до романо-германської, хоча роль представників центру через широкі повноваження президента набуває все більшого значення. Згідно з іберійською системою, обирається рада та основна посадова особа адміністративно-територіальної одиниці, така як префект. Префект також є головою ради та виконавчим органом, представником центру і контролером діяльності Ради.

Система рад суттєво відрізняється і використовується в державах тоталітарного соціалізму. Рада є органом державної влади, обираючи виконавчий комітет, колегіальний орган державного керівництва

адміністративно-територіальною одиницею. Члени Ради директорів є керівниками департаментів і підрозділів, владарюючи відокремленими сферами місцевого життя.

Така система планується для впровадження в усіх адміністративних одиницях. Однак у невеликих населених пунктах рада має обмежені можливості обирати виконавчий комітет, голову та секретаря ради, які відіграють роль виконавчих посадових осіб. Іноді разом із виконавчим комітетом Рада формує постійний комітет, який забезпечує виконання своїх обов'язків між засіданнями Ради (як у випадку з Китаєм). Посадові особи для контролю за діяльністю рад не призначаються зверху, і ради підпорядковані вищим представницьким органам як органи державної влади. Ради можуть вирішувати не лише місцеві, але й загальнонаціональні питання, залишаючись під контролем комуністичної партії.

У період воєнних режимів існують специфічні форми місцевого самоврядування. В адміністративних одиницях, особливо великих, призначають військових губернаторів і командирів, які в свою чергу призначають старшин у підпорядкованих адміністративних одиницях. Керівництво відбувається шляхом одноособового керівництва призначеними посадовими особами.

У більшості країн світу існує дворівневий або тривівневий адміністративний поділ (як, наприклад, в Японії - дворівневий, а в Великій Британії - тривівневий). Загалом територіальне управління в ЄС, зокрема в деяких країнах Центральної та Східної Європи, розглядається, з одного боку, як механізм реалізації народовладдя на місцевому (а останнім часом і регіональному) рівні, а з іншого - як засіб підвищення ефективності управлінської діяльності (переважно для задоволення адміністративних потреб громадян). [5, с.64].

Європейська хартія місцевого самоврядування чітко визначає інституційний механізм забезпечення права на місцеве самоврядування через створення відповідних органів місцевої автономної влади. Необхідність функціонування системи органів місцевого самоврядування обґрунтовується категорією адміністративної ефективності: «Наявність органів місцевого

самоврядування, наділених реальними функціями, може забезпечити ефективне та громадянське управління.

Передбачено, що муніципальні завдання «мають виконувати в першу чергу ті органи влади, які мають найбільший контакт з громадянами». [17, с.129].

За словами Баль-Вожняк Т.О., сучасний європейський досвід підтверджує ключову роль незалежності місцевої влади. Наприклад, німецька теорія місцевого самоврядування покладає акцент на принцип «п'ять суверенних повноважень муніципалітетів», серед яких - фінансова, організаційна, персональна, просторово-планувальна та юридична. Право видачі громадських актів із загальнообов'язковою юридичною силою є важливим аспектом цієї концепції. [2,с.135]

У контексті взаємовідносин «держава-регіон» виділяються наступні типи регіоналізму:

- 1) вузький регіоналізм;
- 2) самоврядування;
- 3) органічна децентралізація;
- 4) децентралізація підприємства.

Вузький регіоналізм характерний для унітарних держав (зокрема для України), де регіональне керівництво є виконавчим органом центральної влади, яка передає регіонам певні функції без створення політичних проблем.

Самоврядування, визначене терміном «home rule» в англійській та «self-administrator» в німецькій традиціях з кінця 19 - початку 20 століття, передбачає надання регіонам права вирішувати свої питання в межах конституційних повноважень чи згідно з традиціями. Самоврядування є неодмінною частиною державного адміністрування і взаємодіє з усією політичною системою.

Децентралізація може приймати органічну форму у двох варіантах:

- 1) модифікована провінційно, коли у провінціях одночасно існують центральні органи та органи директивного самоврядування (наприклад, земства в Росії);
- 2) територіально змінена, коли середні та місцеві органи з'являються під

єдиним центральним урядом, іноді наділеним значними адміністративними повноваженнями (наприклад, коронні землі в Австро-Угорщині).

Децентралізацію підприємства іноді називають основною децентралізацією оптимального типу, де штати/провінції офіційно не підпорядковані центру відповідно до його правил і мають усі права, не заборонені конституцією чи звичаєм.

Існують різні типи регіоналізму, такі як «знизу вгору», де регіоналізм є підвищенням політичної та економічної активності суб'єктів регіону, та «згори донизу», коли регіоналізм проявляється у проектуванні державної регіональної політики, враховуючи особливості регіонального розвитку [53, с.12].

Децентралізація, як один із основних принципів демократичного розвитку в державах Європейського Союзу, лежить в основі регіональної політики, поряд із принципами субсидіарності, концентрації, комплементарності, партнерства та програмного підходу. Цей принцип закріплюється в Європейській хартії місцевого самоврядування, проекті Європейської хартії регіональних демократів та інших.

Децентралізація стала ключовою умовою для кандидатів на вступ до ЄС і є основою промислової політики, розробленої та реалізованої в межах ЄС. Аналіз головних законів європейських держав виявляє деякі особливості конституційного регулювання адміністративного поділу в контексті формально-правового закріплення конституційного визначення норм у тексті Основного Закону.

Конституційно-правові норми, що регулюють відносини адміністративного поділу, містяться в спеціальних розділах конституцій деяких європейських держав, таких як Бельгія, Італія, Іспанія, або включені до загальних положень конституцій, як у випадку Швеції, Латвії та інших. Також окремий розділ Основного Закону деяких країн визначає статус місцевого самоврядування, як це відбувається в Польщі, Франції, Хорватії та інших країнах.

Словенія та Литва також включають відповідні норми щодо місцевого

самоврядування в розділах про загальні положення та організацію місцевого самоврядування [51, с.10]. Адміністративна реформація в Польщі пройшла дві стадії: перша (1989-1990 рр.) включала в себе введення самоврядування в муніципалітетах, а друга (1998-1999 рр.) характеризувалася розширенням повноважень органів самоврядування, впровадженням трирівневого територіального поділу (міщина, район, воєводство) та скороченням кількості воєводств.

Таким чином, в Польщі виникла трирівнева територіальна структура, призначена для покращення рівня адміністрування та надання якісних послуг населенню за принципом, згідно з яким компетенція вищого територіального рівня включала ті питання, які не могли бути вирішені на більш низьких рівнях територіального поділу, при відносній незалежності кожного рівня [50, с.102]. Польща виявила велику динаміку у впровадженні правового забезпечення реформи, зокрема ухвалила такі закони: «Про самоврядування комун» (1990 р.); «Про планування території» (1994 р.); «Про районне самоврядування» (1998 р.); «Щодо самоврядування воєводств» (1998 р.). У 2002 році було уведено закон, який регулює реформування столичного управління. Крім того, внесені були зміни до законодавства, спрямовані на перерозподіл влади, а також прийнято законодавство, спрямоване на реформу державного управління.

Адміністративне реформування в Чехії тривало протягом 10 років (1989–2000) і складалося з двох етапів.

Перший етап реформ (1990 р.) передбачав відмову Чехословаччини від триступеневої структури територіального устрою (муніципалітет, повіт, регіон), яка була введена в 1960 році, і повернення до дворівневої адміністративної структури.

Хоча чеський парламент у 1997 році ухвалив закон про дворівневу структуру адміністративного поділу держави, що відображала територіальний устрій 1848–1960 років, фактичне впровадження нової системи держави відбулося лише у 2000 році. Це стало можливим після прийняття законів, що регулюють вибори до органів місцевого самоврядування, встановлення їх

статусу, повноважень та взаємин між місцевою та центральною владою. Згідно з правовою базою, створеною в 1997-2000 роках, в Чехії було утворено 14 самоврядних регіонів (порівняно з 8 до реформи) і 6242 муніципалітети.

Адміністративна реформа в Словаччині, яка тривала понад 10 років і відбувалася у 2002 році, пройшла три етапи.

Перший етап (1990-1996 рр.) включав наступні заходи:

1) Словацька національна рада прийняла серію законів, які відновлювали місцеве самоврядування та закріплювали його в конституції країни (1992 р.). Згідно з цими законами муніципалітети отримали високий рівень автономії у вирішенні місцевих питань.

Другий етап : відміна обласного поділу та перехід від трирівневої системи (область, район, селище) до дворівневої структури державного управління (залишивши 38 районів від попередньої системи) і створення 121 територіальної одиниці на рівні корпорації – це була раніше сформована територія, що складалася виключно з населених пунктів.

Це призвело до призупинення процесу децентралізації держави у вересні 1994 року, а реформу місцевого самоврядування зменшили до деконцентрації. На другому етапі (1996-1998 рр.) в Словаччині відбулися значущі трансформації в державному управлінні, орієнтовані на розподіл адміністративних повноважень між органами влади [10].

Третій етап (1998-2002 рр.) відзначився приходом до влади нового уряду, який прискорив «широкі» реформи, прийнявши парламентом «стратегічні» документи. Реформа в Словаччині завершилася у 2002 році. Після прийняття Верховною Радою ряду законів, спрямованих на фінансову децентралізацію та зміцнення контролю над органами місцевого самоврядування, наступив завершальний етап реформування державного управління. Цей етап передбачав розроблення інструментарію фінансової підтримки для реалізації делегованих повноважень від центральних до місцевих та регіональних органів самоврядування, а також для децентралізації влади та посилення принципу субсидіарності.

Особливу увагу слід приділити досвіду Іспанії у впровадженні адміністративного реформування, зокрема вирішенню конфліктів між різними рівнями адміністративних одиниць. Основні принципи адміністративного поділу Іспанії закріплені в Конституції держави 1978 р., яка дає провінціям право створювати автономні громади – головні адміністративно-територіальні утворення Іспанії. Зазначимо ключові умови, що вимагали адміністративної реформи в Іспанії: зростання сепаратистських настроїв у регіонах та розширення повноважень регіонів у процесі демократизації Іспанії.

Територіальна структура Іспанії складається з муніципалітетів, провінцій і регіональних автономних об'єднань. Кожна складова адміністративного поділу Іспанії має автономію. Муніципалітет, керований муніципальною радою, є основною територіальною одиницею Іспанії. Члени муніципальної ради обираються мешканцями муніципалітету, а голову виконавчого органу муніципалітету, алькальда, обирають або мешканці, або члени ради. Муніципалітети утворюють провінції, а їхні межі можуть бути змінені лише за рішенням Генеральних кортесів (парламенту Іспанії). Представницьким органом держави є Збори депутатів. Наприклад, Іспанія намагалася подолати конфлікти між різними рівнями територіальної адміністрації, призначивши спеціальний арбітражний орган. Згідно з Конституцією Іспанії провінції зі спільними кордонами, історичними, культурними та економічними характеристиками можуть утворювати автономні співтовариства. Конституційний суд Іспанії відіграє ключову роль у збалансуванні влади між автономними регіонами та центральною владою. Крім того, Конституція Іспанії надає право автономним співтовариствам звертатися до Конституційного суду із скаргами на рішення центральних органів влади, якщо вони порушують законодавство автономного співтовариства. В Іспанії діють адміністративні та національно-територіальні автономії, і наразі налічується 17 незалежних регіонів.

Франція впроваджувала децентралізацію без трансформації адміністративної структури. Реформи в Франції частково пов'язані із розширенням субнаціональної автономії, скороченням функцій центрального

уряду, послабленням ролі префектів та утворенням автономного регіонального рівня. Франція, колишня найбільш централізована держава, з 36 000 муніципалітетів сьогодні займає четверту позицію в світі за економічним потенціалом. Значна різниця в розмірах та ресурсах громад призводить до проблем нерівності рівня життя в них.

Під час децентралізації в Франції більша частина важливих повноважень місцевої влади була передана на муніципальний рівень. Проте через велику кількість створених муніципалітетів і їхню обмежену чисельність більшість з них не має здатності самостійно фінансувати свій бюджет. Цю проблему вирішують двома методами: по-перше, більші муніципалітети надають широкий спектр послуг для населення меншим муніципалітетам, використовуючи власну інфраструктуру. По-друге, центральна влада фінансово підтримує малі громади за допомогою механізму фінансового регулювання, що виявляється не в виді субсидій або дотацій муніципалітетам, а в наданні субсидій для програм розвитку цих муніципалітетів, які виконують повноваження на рівні адміністративно-територіальних одиниць – департаментів та регіонів – за [48, с.181].

Після 1982 року, коли в Франції розпочалася адміністративна реформа, усі три рівні територіальної організації – комуни, департаменти та регіони – стали представництвами децентралізованих рівнів влади з власними органами місцевого самоврядування. В цей час параметри державної «адміністративної опіки» над функціонуванням органів місцевого самоврядування трансформувалися, замінивши себе функцією адміністративного контролю за їхньою діяльністю. Ця функція була делегована префектам, чий правові повноваження також скоротилися, переважно в напрямку контрольних функцій.

У 2002 році в Франції було прийнято закон про створення агломерацій, що передбачало об'єднання поселень чи комун. Це заходило на допомогу у вирішенні проблем мешканців сусідніх громад.

Глобалізація надає національним регіонам статус стратегічних учасників на світовому ринку, роблячи їх активними автономними суб'єктами міжнародної

системи конкурентної взаємодії. Це забезпечує конкурентоспроможність національних регіонів на рівні їхньої спроможності реагувати на виклики глобального середовища та розкривати, створювати та розвивати місцеві конкурентні переваги. [45, с.28].

Аналіз досвіду іноземних держав створює підстави для виділення таких передумов успішної реалізації процесів децентралізації для формування результативної моделі управління:

- визнання верховенства закону;
- гарантування прав та гарантії місцевих громад;
- рівноправна юридична захист усіх форм власності;
- демократичні та ефективні виборчі закони;
- незалежність, результативність, доступність та прозорість системи правосуддя та органів адміністративної юстиції;
- недоторканність бюджетного процесу та висока фінансова дисципліна;
- впровадження відповідних соціальних стандартів;
- розвинений державний сектор чи стабільна тенденція до його розвитку.

Комплексне застосування цих переваг та їхній позитивний вплив на суспільно-політичне життя створять основу для максимальної результативності адміністративної системи.

2.3. Порівняльний аналіз країн з розвиненою системою адміністративно-територіального устрою

Проведення порівняльного аналізу країн з розвиненою системою адміністративно-територіального устрою є важливим етапом в розумінні найкращих практик та принципів, які можуть бути застосовані для оптимізації української системи.

Нижче представлені основні аспекти аналізу:

1. Ступінь Децентралізації.

В країнах з розвиненою системою адміністративно-територіального устрою, високий рівень децентралізації визнається як ключовий елемент для покращення ефективності управління та забезпечення більш гнучкого відповідного розвитку місцевих громад. Органи місцевого самоврядування мають широкі повноваження, що дозволяє їм самостійно вирішувати ряд стратегічних та повсякденних питань.

Фінансова автономія, яка включає в себе можливість місцевих органів збирати та управляти власними ресурсами, надає їм здатність приймати рішення, орієнтовані на конкретні потреби громади. Це сприяє більш ефективному розподілу коштів та розвитку місцевої інфраструктури.

Місцеве самоврядування визнається як демократичний механізм, який забезпечує громадянську участь у прийнятті рішень та формуванні стратегій розвитку. Це стимулює активність громадян, сприяє більш відкритому та прозорому управлінню та формує відчуття власної відповідальності серед місцевого населення.

Усі ці аспекти спільно сприяють покращенню якості життя громадян, створюючи важливі умови для сталого розвитку місцевостей та сприяючи загальному успіху територіальної громади в цілому.

2. Місце та Роль Місцевого Самоврядування:

Визначено різноманітні підходи до ролі та місця місцевого самоврядування. У деяких країнах це є ключовим елементом демократії, здатним самостійно вирішувати питання на місцевому рівні. У інших, воно може бути більш залежним від центральних владарів.

Місцеві органи влади грають важливу роль у прийнятті рішень, які безпосередньо стосуються їхніх громадян. Місцеве самоврядування забезпечує:

2.1. Демократичний процес.

Місцеві вибори та формування місцевих рад є важливими етапами в розвитку демократії. Громадяни мають можливість обирати своїх представників, що забезпечує більш широку участь у політичному процесі.

2.2. Адаптація до потреб громади.

Місцеве самоврядування дозволяє приймати рішення, орієнтовані на конкретні потреби та особливості місцевих громад. Це стимулює розвиток унікальних стратегій та проектів.

2.3. Ефективне управління ресурсами.

Місцеві влади відповідають за управління місцевим бюджетом та ресурсами. Це дозволяє забезпечити ефективне використання коштів та спрямування їх на пріоритетні напрямки.

2.4. Забезпечення Громадської Учасності.

Місцеве самоврядування активно залучає громадян до прийняття рішень через консультації, громадські обговорення та участь у комітетах.

2.5. Розвиток Локальної Економіки.

Місцеві влади грають роль у стимулюванні розвитку місцевої економіки, привертаючи інвестиції та розробляючи стратегії розвитку.

2.6. Сприяння Соціальному Забезпеченню: Вони забезпечують реалізацію соціальних програм, охорони здоров'я, освіти та інших послуг, враховуючи конкретні потреби місцевого населення.

Узагальнюючи, місцеве самоврядування в розвинених країнах виступає не лише як основний орган управління, але й як ключовий інструмент гармонійного розвитку та визначення стратегій, враховуючи особливості та потреби місцевих громад.

3. Фінансова Автономія.

Виділяється ступінь фінансової автономії місцевих органів влади. У деяких країнах вони мають широкі повноваження щодо збору та використання місцевих податків. Це сприяє більш ефективному використанню ресурсів для потреб громадян.

4. Механізми Горизонтального та Вертикального Взаємодії.

Важливим є розгляд механізмів взаємодії між різними рівнями влади. Система комунікації та співпраці між центральною та місцевою владою визначає ступінь успішності демократичного управління.

В системах адміністративно-територіального устрою розвинених країн

взаємодія між різними рівнями влади є ключовим фактором для ефективного та гармонійного функціонування держави. Механізми горизонтальної та вертикальної взаємодії визначають способи співпраці та обміну інформацією між різними рівнями управління.

Горизонтальна взаємодія, що відбувається між різними місцевими органами влади, сприяє координації дій та об'єднанню зусиль для вирішення загальних завдань. Це може включати обмін найкращими практиками, ресурсами та інноваціями між місцевими громадами. Вертикальна взаємодія охоплює співпрацю між місцевими та центральними органами влади. Цей аспект важливий для забезпечення консистентності та узгодженості політик, а також вирішення конфліктів чи розбіжностей в інтересах.

Механізми горизонтального та вертикального взаємодії сприяють обміну інформацією, вирішенню проблем та розробці спільних стратегій. Вони створюють ефективний канал комунікації між різними рівнями управління, що допомагає уникнути дублювання зусиль та підвищує ефективність системи в цілому. Забезпечення взаємодії стає важливим кроком для досягнення спільних цілей та забезпечення сталого розвитку.

5. Управління Людськими Ресурсами.

У контексті розвинених систем адміністративно-територіального управління велика увага приділяється ефективному управлінню людськими ресурсами. Це включає в себе широкий спектр аспектів, орієнтованих на підтримку та оптимізацію праці службовців на різних рівнях управління.

Управління людськими ресурсами охоплює процеси найму, навчання, підвищення кваліфікації та управління робочим процесом. Забезпечення гідного становища та сприяння професійному зростанню сприяє ефективному функціонуванню адміністративної системи.

Цей аспект включає в себе розробку та впровадження стратегій мотивації, систем оцінки роботи, а також забезпечення сприятливого робочого середовища. Управління людськими ресурсами допомагає забезпечити необхідну кваліфікацію та досвід персоналу для вирішення завдань на кожному рівні

управління.

Однією з важливих складових є розробка ефективних програм навчання та розвитку, спрямованих на підвищення кваліфікації персоналу. Це дозволяє службовцям розвивати необхідні навички та адаптуватися до змін в умовах розвитку суспільства. Засоби мотивації, такі як конкурентоспроможна заробітна плата, соціальні пакети та можливості кар'єрного росту, впливають на задоволеність працівників та їхню залученість до виконання поставлених завдань.

Управління конфліктами, підтримка психічного та фізичного здоров'я працівників, а також реалізація різноманітних програм балансу роботи та особистого життя сприяють створенню здорового та продуктивного трудового середовища.

Забезпечення рівності, справедливості та врахування принципів диверсифікації є складовими в управлінні різноманітністю та вирішенні питань інклюзивності в органах влади.

Окрім того, управління людськими ресурсами включає в себе розробку соціальних та корпоративних політик, спрямованих на покращення якості робочого життя та стимулювання високої продуктивності. Забезпечення здоров'я та добробуту службовців є важливим аспектом стабільності та успішності адміністративної системи в цілому.

6. Ефективність та Інновації.

В контексті розвинених систем адміністративно-територіального управління питання ефективності та інновацій є важливими для забезпечення сталого розвитку та конкурентоспроможності держави. Ефективність управління та інновації взаємодіють, сприяючи вдосконаленню процесів та впровадженню новаторських підходів.

Ефективність управління включає в себе оптимізацію ресурсів, зменшення бюрократії та максимізацію результативності державних структур. Це може бути досягнуто за допомогою впровадження ефективних стратегій планування, моніторингу та оцінки діяльності органів влади.

Інновації в адміністративному управлінні включають в себе впровадження нових технологій, методів роботи та стратегій для вдосконалення функцій державних структур. Інновації можуть стосуватися цифрових технологій, впровадження електронного урядування, а також нових підходів до управління проектами.

Ефективне управління створює базу для впровадження інновацій, а інновації, у свою чергу, можуть покращити ефективність системи. Поєднання цих двох аспектів дозволяє державним структурам бути більш гнучкими, адаптивними та відкритими до нових можливостей.

Забезпечення ефективності та інновацій в адміністративному управлінні сприяє розвитку сучасної та конкурентоспроможної системи, яка здатна відповідати викликам сучасного суспільства та глобальних тенденцій..

7. Системи Контролю та Звітності.

Підкреслюється важливість наявності ефективних систем контролю та звітності на місцевому рівні, які гарантують прозорість та відповідальність перед громадянами.

8. Доступ до Інформації.

Аналізується доступ громадян до інформації про діяльність місцевих органів влади, а також можливості громадської участі у прийнятті рішень.

Порівняльний аналіз країн із розвинутою системою адміністративно-територіального устрою надає цінні вказівки та ідеї для оптимізації системи в Україні. Важливим є урахування контексту та особливостей кожної країни при впровадженні певних елементів та стратегій, з метою забезпечення максимальної ефективності та адаптації до національного середовища.

Висновок до розділу 2

На сьогоднішній день у світі не існує універсальної моделі чи методу, який можна було б повністю застосувати в Україні без модифікацій. Ряд історичних передумов розвитку сприяв утворенню кількох моделей організації місцевого

самоврядування, і вони відрізняються за видами та формами взаємовідносин між органами місцевого самоврядування та органами державної влади. Розвиток місцевих органів влади, а саме муніципалітетів та їхніх органів, залежить переважно від колишньої урядової інфраструктури та політики центрального уряду.

Таким чином, зарубіжний досвід переконливо свідчить, що без модернізації адміністративного устрою державної влади та місцевого самоврядування неможливо ефективно вирішити різноманітні завдання та збалансувати соціально-економічний та культурний суспільний розвиток.

Поліпшення територіальної організації влади реалізується під час адміністративно-територіального реформування, яке включає в себе оптимізацію адміністративної системи та розподіл повноважень на різні ієрархічні рівні управління. Це завдання включає в себе не лише результати реформування органів виконавчої влади, але й раціональний розподіл повноважень між державною та муніципальною формами влади, а також оптимізацію їхньої територіальної структури.

У контексті розвинених систем адміністративно-територіального управління важливо підкреслити, що ефективність та інновації є двигунами прогресу та успіху. Сполучення цих двох аспектів створює динамічну та адаптивну систему, здатну швидко реагувати на змінні умови та виклики.

Успішне поєднання ефективності та інновацій дозволяє державі стати динамічною та відкритою для змін, забезпечуючи якісне обслуговування громадян, оптимальне використання ресурсів та впровадження передових практик. Це також сприяє підтримці ефективності та інновацій в довгостроковій перспективі, що є важливим для сталого та збалансованого розвитку.

РОЗДІЛ 3

АКТУАЛЬНИЙ СТАН ТА МОЖЛИВОСТІ ВИРІШЕННЯ ПИТАНЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ

3.1. Реформування адміністративного поділу в Україні: проблеми, тенденції та перспективи

Реформування адміністративного поділу має спрямовуватися на забезпечення громадян можливістю користуватися широким спектром послуг, які гарантуються органами державної влади на будь-якому рівні. Орієнтація уряду повинна бути на громадянина та задоволення його потреб, забезпечуючи необхідні повноваження для ефективного виконання завдань та несучи відповідальність за їхнє виконання.

З одного боку, перетворення адміністративного поділу може вплинути на благополуччя окремої людини, сім'ї чи географічної громади. В Україні статус населеного пункту визначає можливість отримання різноманітних послуг. Трансформація територіальної організації не повинна викликати кардинальних змін у політико-правовій системі країни. Сама реформа не повинна впливати на функціонування органів влади [40].

Зміни на цьому рівні означають реформу державної служби, зміну принципів будови державних органів, створення ефективних механізмів контролю та підзвітності для покращення управління, організацію фінансово-кредитної структури, повну трансформацію структури державного управління тощо.

Реформування адміністративного устрою необхідно для оптимізації управлінської структури та покращення рівня життя громадян в міських та сільських територіальних громадах.

Актуальність реформи адміністративного поділу визначається кількома чинниками:

– адміністративний поділ є важливою характеристикою країни, яка впливає на її територіальну неподільність та соціально-економічний розвиток.

– поточний адміністративний поділ України був створений без самостійної методології та базувався на імперських ідеях територіального управління в колишньому СРСР.

Ця структура адміністративного поділу не сприяє соціально-економічним трансформаціям, призводить до фінансових дисбалансів та надання неефективних державних послуг громадянам. Поточна система виключає принципи економічної доцільності, що призводить до значних економічних, соціальних і територіальних нерівностей.

Сучасний адміністративний поділ, успадкований від часів радянської влади, ґрунтується на тоталітарних засадах і заважає розвитку державної економіки. Законодавство в цій області застаріле та неідеальне, вимагаючи оновлення та вдосконалення [43, с.105].

Такі обставини ставлять питання ефективності та актуальності реформи адміністративного поділу в Україні. Зокрема, врахування глобальних економічних та соціальних тенденцій, адаптація до європейських стандартів та вдосконалення системи управління стають суттєвими завданнями для подальшого розвитку країни.

Отже, серед найбільш важливих проблем адміністративного поділу можна виділити:

– невизначеність юридичного статусу адміністративних одиниць з правової точки зору;

– розміщення в межах міст інших міст, а також сіл та селищ як окремих адміністративних одиниць;

– існування різних категорій, таких як селище міського типу, сільська рада, селищна і міська рада;

– відсутність чітких критеріїв для виділення районів, районів у містах, а також віднесення населених пунктів до категорій сіл, селищ і міст;

– відсутність відповідного картографічного матеріалу.

Сучасний світ переживає інтенсивний процес урбанізації, при якому економічна діяльність зосереджена в обласних центрах та місті Києві. За останнє десятиліття кількість сільського населення зменшилася на 1 мільйон осіб, але кількість сільських рад зросла більше, ніж на тисячу.

3.2. Адміністративний устрій у капіталістичних державах та євроінтеграція

Адміністративний устрій у нинішніх капіталістичних державах, де панує ліберально-демократична доктрина, є важливою частиною структури державної влади та ключовим компонентом надання доступу населенню до послуг державного управління. Вплив транснаціональних корпорацій та зростання мобільності капіталу, як стверджують Ю. В. Ковбасюк та К. О. Ващенко, призвели до зменшення ефективності управління та адміністрування економіки місцевими державними органами.

Помітно збільшивши мобільність капіталу, також зросла важливість регіональної ідентичності, і це було викликано як традиційними культурними відмінностями регіонів (наприклад, Каталонія, Країна Басків, Уельс), так і формуванням нової, раніше неіснуючої регіональної ідентичності. Основою положенню ідеєю новітнього регіоналізму є трансформація регіонів у важливі суб'єкти реалізації програм економічного та соціального розвитку, інфраструктурних проєктів, програм у сфері охорони здоров'я, освіти та культури. Це досягається шляхом надання широких повноважень регіонам (згідно з принципом субсидіарності) [22].

При формуванні регіону не завжди вдається поєднати два важливі фактори - економічний і культурний. Це стається через те, що регіони визначаються переважно на основі економічної доцільності, об'єднуючи території зі схожою економічною структурою, які можуть не мати культурних чи етнічних особливостей, але відповідати певній місцевості. З іншого боку, мовна, етнічна

чи культурна група може бути розподілена в декількох регіонах або, навпаки, в межах одного регіону може існувати декілька груп з різними культурними характеристиками.

Адміністративний устрій відіграє ключову роль в політичному спектрі цінностей, пов'язаних з євроінтеграцією. Основною метою сучасної європейської регіональної політики є забезпечення сталого розвитку держав шляхом збалансованого районування їхніх територій, з акцентом на їхні економічні, соціальні та культурні особливості.

З погляду В.С. Штефана, впровадження адміністративно-територіальних реформ у країнах-кандидатах та виокремлення адміністративних одиниць відповідно до номенклатури статистичних територіальних одиниць (NUTS) розроблялося з метою включення певних територій за фінансової підтримки з боку Європейського Союзу (далі - ЄС) та визначення, чи є це головною вимогою для інтеграції в ЄС. Сама концепція таких реформ базується на одному з ключових європейських принципів - децентралізації центральної влади за рахунок укріплення на рівні місцевого самоврядування та впровадження регіонального самоврядування [22].

Децентралізація, що передбачає передачу частини повноважень, їх фінансового забезпечення та відповідальності від рівня державної адміністрації до рівня муніципального самоврядування або «місцевого уряду», дозволила досягти високого рівня ефективності управління територіальним розвитком.

Адміністративна структура держав ЄС формувалася під впливом різних факторів, таких як географічні, економічні, демографічні, історичні тощо. Адміністративний поділ є основою для організації сучасного державного управління, створення управлінських органів та розвитку місцевого самоврядування.

Загалом, стандарт NUTS, як відзначає О. Г. Кучабський, створений з метою вирішення статистичних і фінансових завдань, не «відмінює» адміністративну структуру в будь-якій країні ЄС і не містить самої адміністративної структури, яка є обов'язковою для всіх держав-членів, а лише стосується формування

регіональних адміністративних одиниць згідно з класифікацією NUTS. Система NUTS служить базою для порівняння рівнів соціального та економічного розвитку. Це дозволяє оцінювати та порівнювати результативність регіональної політики різних територіальних одиниць. NUTS поділяє територіальні одиниці ЄС на 5 категорій (рівнів), з трьома з них (NUTS1, NUTS-2, NUTS-3) виступають місцевими одиницями регіональної статистики ЄС. Кожному рівню рекомендовані приблизні показники чисельності населення: NUTS-1 – від 3 до 7 мільйонів жителів; NUTS-2 – від 800 тис. до 3 млн жителів; NUTS-3 – від 150 000 до 800 000 жителів. На більш детальному рівні в NUTS-3 є районні муніципалітети, які називаються місцевими адміністративними одиницями (LAU) [4]. Таким чином, впровадження стандарту NUTS в практику державного управління регіональним розвитком кожної країни є значущим етапом у шляху реформування місцевого самоврядування та регіонального управління. У випадку України введення цього стандарту відразу призведе до ряду плюсів для планування та реалізації перспективних напрямків адміністративного поділу.

Сам стандарт NUTS створює можливість вивести на обґрунтовану критику деякі твердження про необхідність федералізації України, одночасно дозволяючи сформулювати ефективну модель організації влади в регіонах, що значно підвищує продуктивність діяльності органів місцевого самоврядування та державних органів на рівні місця. Зокрема, завдяки стандарту NUTS можливо узгодити можливість функціонування унітарної держави з більшою ефективністю регіональної організації, ніж у федерації. Хоча О. К. Чаплигін зазначає досвід об'єднання муніципальних структур, відзначаючи, що це може мати як позитивний, так і негативний ефект [22].

По-перше, важливо враховувати, що єдиний кількісний критерій не може бути застосований до всіх населених пунктів.

По-друге, коли ініціатива об'єднання муніципалітетів в нову адміністративну одиницю проводиться зверху в командно-адміністративному порядку, реформа, зазвичай, не вдається і не приносить очікуваного результату. Успішність досягається в разі добровільності об'єднання органів місцевого

самоврядування, використання досвіду муніципального співробітництва, моніторингу громадської думки для визначення уподобань та врахування історико-культурних та економічних зв'язків населення. Також були враховані національні традиції, родинні зв'язки та інші параметри.

В. В. Русин вказує на те, що закордонний досвід свідчить про те, що у деяких країнах, особливо у Фінляндії та Чехії, реформи не передбачали примусового поглинання та об'єднання, а були спрямовані на консолідацію на фінансових стимулах [39, с.60]. У Фінляндії асоціації муніципалітетів отримували гранти, і компенсація надавалася за участь держави у місцевих бюджетах.

Проте слід відзначити, що розмір субсидії залежав від:

- об'єднання комун з населенням понад 20 тис. жителів;
- збільшення кількості об'єднаних муніципалітетів;
- здійснення уніфікації на етапі реалізації реформи.

Держава фінансово підтримувала формування асоціацій муніципальних утворень та спрощувала процедури їх виділення та реєстрації. При цьому введена диференційована система делегування державою повноважень муніципалітетам та фінансування їх виконання. Цікавим є досвід укрупнення адміністративних одиниць в Латвії, де використовувалися як метод добровільного сприяння асоціацій, так і адміністративний підхід.

На початку реформи було відведено 4 роки на створення добровільних об'єднань муніципальних утворень із фінансовою підтримкою через одноразову дотацію з державного бюджету в розмірі 1–5% від загального обсягу місцевого бюджету. Після закінчення цього періоду наступного року відбулося адміністративне об'єднання інших муніципалітетів [23, с. 52-62].

У зворотному контексті, досвід Італії підтверджує ефективність адміністративних методів. Тому адміністративна реформа була спрямована на оптимізацію розмірів адміністративних одиниць та ліквідацію невеликих одиниць, які не мали достатньо фінансових ресурсів для вирішення нагальних проблем. У Італії нові муніципалітети можуть створюватися, якщо в них

проживає не менше 10 тис. жителів, провінції - не менше 200 тис. жителів. Закон також передбачав фінансові стимули для можливого злиття муніципалітетів з менш ніж 5000 мешканців або для злиття з більшими муніципалітетами. Відповідні адміністративні реформи були реалізовані в 1980-1990 роках у Бельгії, Данії, Німеччині, Швеції та інших країнах Європи. Зокрема, Швеція, разом з іншими державами, переглянула місцеве самоврядування, враховуючи необхідність зменшення кількості територіальних одиниць. У середині 1940-х років в Швеції було понад 2000 муніципалітетів, багато з яких мали всього кілька сотень або тисяч жителів, і не могли відповідати зростаючим вимогам.

Вони постійно стикалися з нестачею фінансових ресурсів і, відповідно, не мали можливості ефективно виконувати свої обов'язки. З цією метою Швеція вжила ряду юридично-організаційних заходів, спрямованих на скорочення кількості муніципальних одиниць за рахунок їх максимального об'єднання. Внаслідок цього кількість парафій майже вдсятеро зменшилася - тепер їх у країні залишилось всього 288, а середня чисельність населення становить 30 тис. осіб [55].

Досвід Польщі, що як і Україна, вийшла з комуністичного владарювання, є добрим прикладом адміністративного реформування для України, особливо в контексті визволення 1980-х років. Початковою ініціаторкою реформи адміністративного поділу Польщі стало виправлення неефективного управління в регіонах через велику кількість головних елементів територіальної системи (49 воєводств), концентрацію фінансових ресурсів у центральних державних установах, а не в муніципалітетах, що ускладнювало результативне вирішення проблем на рівні самоврядних груп.

Адміністративний поділ в Польщі пройшов дві стадії. На першій стадії (1989-1990 рр.) було впроваджено самоврядування в муніципалітетах. Друга стадія (1998-1999 рр.) відзначалася розширенням повноважень органів самоврядування, формуванням трирівневого територіального поділу (муніципалітет, повіт, воєводство) та скороченням кількості воєводств.

В результаті адміністративної реформи в Польщі було сформовано

трирівневу територіальну структуру, в якій принцип полягає в тому, що компетенція вищого рівня повинна покращити управлінський рівень та надання послуг населенню на територіальних рівнях, для яких неможливо надати відносну самостійність на кожному рівні територіального поділу [1].

Особливий інтерес представляє досвід адміністративного реформування в Іспанії, особливо в частині вирішення суперечок між різними типами адміністративних одиниць. Іспанія намагалася вирішити конфлікти між різними гілками територіального управління через впровадження спеціального арбітражного органу. Конституційний суд Іспанії відіграє важливу роль у балансі влади між автономними регіонами та центральною владою.

Крім того, Конституція Іспанії надає автономним співтовариствам право звертатися до Конституційного суду із заявою про скасування рішень центральних органів влади, якщо вони суперечать законодавству автономного співтовариства. Цей досвід Іспанії є значущим, оскільки адміністративна реформа була необхідною для зменшення сепаратистських настроїв у регіонах та надання їм більших повноважень у процесі демократизації країни.

Такі ж зміни стосовно статусу Конституційного Суду важливі і для України, оскільки в даний час відсутні ефективні механізми вирішення конфліктів щодо розподілу повноважень між Регіональними органами державної влади та місцевим самоврядуванням. За умов демократизації державних процесів вирішення таких суперечностей на рівні делегованих повноважень центральними владними органами стає абсолютно неможливим.

Франція традиційно вважається показовим прикладом організації місцевого самоврядування та державної адміністрації на регіональному рівні. О. М. Бориславська вважає, що впровадження децентралізації в Франції відбулося без зміни структури адміністративного поділу. Починаючи з 1982 року, коли в Франції почалася адміністративна реформа, всі три рівні територіальної організації - комуна, департамент і регіон - стали децентралізованими рівнями управління з власними органами місцевого самоврядування.

Проте змінилися параметри державної «адміністративної опіки» над

функціонуванням органів місцевого самоврядування, яка була замінена функцією адміністративного контролю за їх діяльністю. Цю функцію було передано префектам, правовий статус яких внаслідок цих змін знизився, і часто вони виконують контрольні функції [5, с.101].

Під час проведення децентралізаційних реформ у Франції більшість ключових повноважень щодо забезпечення життєдіяльності було делеговано на муніципальний рівень. Проте через значну кількість муніципалітетів (понад 36 тис.) та їхню невелику чисельність, багато з них не мають можливості самостійно фінансувати свій бюджет. Ця проблема вирішується за допомогою двох підходів:

- по-перше, розширений набір послуг для населення у малих муніципалітетах надається великими сусідніми муніципалітетами, використовуючи власну інфраструктуру;

- по-друге, центральна влада фінансово підтримує малі громади через механізми фінансового регулювання. Важливо відзначити, що таке регулювання виражається не в формі дотацій місцевим органам влади, а в формі дотацій на програми розвитку таких місцевих органів влади, які мають повноваження адмініструвати адміністративно-територіальні одиниці вищого рівня: департаменти та регіони.

Світовою практикою відсутність аналогічної практики фінансового регулювання. З іншого боку, ефективність витрат пильно відстежують префекти, і програми розвитку, як правило, стосуються не одного, а відразу декількох муніципалітетів. З точки зору України цей досвід особливо важливий, оскільки існує велика кількість невеликих міст і сіл, які не можуть фінансувати соціальні послуги самостійно.

Отже, можна підтвердити, що основною метою реформ адміністративного поділу в європейських країнах є зміцнення спроможностей місцевих органів влади щодо задоволення потреб територіальних громад. Ці реформи реалізуються різними способами, проте їхня основна спрямованість полягає у злитті, об'єднанні, укрупненні або розформуванні адміністративних одиниць, із передачею повноважень на інший вищий рівень.

В європейській практиці такі процеси сприяють ліквідації неефективних зв'язків між державними адміністраціями регіонів або органами місцевого самоврядування, полегшують доступ населення до адміністративних послуг і, одночасно, фінансова децентралізація є основним чинником ефективності цих реформ. У територіальному управлінні країн Європи фінансова децентралізація впроваджується у трьох напрямках: децентралізації видатків, децентралізації доходів та процесуальної та організаційної незалежності.

Іншими словами, однобічне деконцентрування бюджетних доходів та збільшення обсягів місцевих бюджетів не є універсальним рішенням для поліпшення державного управління територіальним розвитком. Зокрема, децентралізація фінансових потоків передбачає підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування та місцевої державної влади в областях і районах, спрощення доступу населення до адміністративних послуг та забезпечення його соціального захисту. Це, в свою чергу, вимагає повного перегляду розподілу компетенцій між різними рівнями територіального управління, від міста, села та селища до області.

Таким чином, адміністративне реформування стає необхідною умовою на шляху до євроінтеграції, але це не означає необхідності зміни адміністративної структури країни. У цьому контексті досвід країн Європи, зокрема Франції, Польщі, Іспанії та Фінляндії, де окремі заходи адміністративно-територіального реформування можуть бути успішно впроваджені в національні практики управління регіональним розвитком, стає особливо цікавим для України. Таким чином, при розгляді проведення адміністративного реформування в Україні слід, передусім, враховувати його функціональний зміст та уникати дискусій про трансформацію унітарної моделі у федерацію. Досвід європейських країн доводить, що максимальна ефективність управління регіональним розвитком та місцевим самоврядуванням досягається завдяки децентралізації влади, деконцентрації владних і фінансових потоків, а також тимчасової співпраці адміністративних одиниць у вирішенні завдань територіального розвитку.

3.3 Тенденції та перспективи розвитку адміністративно-територіальної структури

Як правильно підкреслює сучасний дослідник В. С. Кравців, метою адміністративного реформування в Україні є створення умов для максимального використання всіх можливостей та ресурсів за допомогою більш результативного адміністративного поділу громадян держави, органів місцевого самоврядування, регіонів та державних інститутів у суспільному процвітанні, задоволенні соціально-економічних потреб населення та зміцненні потужності країни. Досягнення цієї мети виявляється у відмові від стандартів жорсткого централізованого територіального державного управління, владного децентралізування, розділенні повноважень між органами державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів. Одночасно основні функції контролю за додержанням положень Конституції України та правових норм лежать на органах державної влади. Згідно з принципами поділу влади, система їх ресурсного забезпечення має бути переорганізована, а також передбачено створення високодемографічних, соціально та економічно самостійних адміністративних одиниць [18, с. 5].

Таку спрямованість висловлено нещодавно в ухвалені Урядом України постанові «Щодо затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 року, важливість якої обумовлена об'єктивними та суб'єктивними причинами. Даний регламент також включає у себе кращий досвід європейських моделей аналогічних стратегій розвитку територій [36].

Сьогодні серед політиків і науковців актуальні ідеї самоврядування великих регіонів на основі об'єднання декількох існуючих регіонів. Зокрема, фахівці з регіональної економіки та економічної географії пропонують створювати значні адміністративні одиниці (біля десяти), які територіально охоплюватимуть значні економічні райони (наприклад, Донецьку, Дніпровську, Чорноморську області) та перетинаються між собою. За словами О. В.

Молодцова, перспективи удосконалення політико-правових інститутів місцевого самоврядування та регіонального управління, а також перетворення їх конституційно-правового статусу, стають об'єктивними передумовами для активізації дослідження проблем регіонального розвитку.

Важливе місце в цьому займає проблематика регіоналізації України, процеси якої різняться умовами економічної глобалізації та розвитку інститутів інформаційного суспільства. Ці зовнішні фактори суттєво впливають на модернізацію органів державного управління України та зміну регуляторних механізмів регіонального розвитку, що відбувається внаслідок інституційних змін, запланованих через політичні та адміністративно-територіальні реформи.

Раціональним є розгляд того, що формування історичних та географічних регіонів відбувалося в контексті історичного соціогенезу та політичних особливостей розвитку українського суспільства в складі інших країн. Хоча його коріння можна відслідкувати ще в часи Київської Русі, періоду одного з найрозквітніших етапів розвитку української нації, відцентровані політичні процеси призвели до феодалної роздробленості та занепаду держави.

Отже, розробка концепції реформи територіального устрою в Україні повинна враховувати вплив відцентрових чинників та уникати федералізації, яка порушувала б унітарну структуру держави. Історико-політичні критерії поліпшення територіального устрою України свідчать про необхідність врахування етнонаціонального складу держави як основної характеристики. Особливі особливості етнічних регіонів слугують консолідуючим чинником для їх об'єднання у регіональні структури.

Згідно з висловленням О. Г. Кубая, за умов децентралізації суспільного та соціально-економічного життя та делегування конкретних повноважень місцевому самоврядуванню, важливо враховувати історико-культурні особливості регіонів.

Впровадження нового територіального устрою лише на основі історико-етнографічних районів призвело б до руйнування цілісних економічних комплексів і значних фінансових втрат [20, с. 173].

Концепція адміністративного реформування передбачає трансформацію територіального устрою та системи місцевого самоврядування на основі вітчизняного та світового досвіду, зокрема, європейської практики, зауважує В. П. Новик. Важливо враховувати сучасні тенденції інтеграційного процесу та реалізувати політику об'єднання невеликих територіальних громад, укрупнення самоврядних одиниць, формування агломерацій населених пунктів та економічного районування.

В наукових джерелах пропонуються різні підходи до проведення територіальних перетворень, які можна узагальнити у два спрямування: а) дезагрегація регіонів, за якою слідує картографування (зокрема, воно вже застосовується у Франції) соціально-економічних регіонів, що охоплюють території кількох міні-регіонів і стають основою регіональної політики країни, призводить до переходу від трирівневого до дворівневого адміністративного устрою; б) відмова від двох з половиною десятків областей з створенням чотирьох-шести реально розвинених (економічно, демографічно, культурно тощо) регіонів [24, с. 25].

Існує дві передумови для саморозвитку територій: якість людського капіталу та фізична та соціальна інфраструктура. Майже 80% населених пунктів в Україні або не мають одного чи обох цих компонентів, або поступово втрачають їх. Досвід свідчить, що чим менше територія, тим менше можливостей для саморозвитку, і чим менше ресурсів для саморозвитку, тим більше коштів державі потрібно виділити з бюджету на підтримку цієї території. Виходом з цієї ситуації може бути лише реформування. Територіальна реформа призведе до ряду подібних змін, включаючи адміністративну реформу, яка передбачає переміщення повноважень між різними територіальними рівнями, а також муніципальну реформу, що передбачає розширення повноважень органів самоврядування і, відповідно, збільшення ресурсів для їх виконання. Неможливо говорити про самоврядування, якщо доходи домогосподарств, сільський бюджет формуються переважно за рахунок дотацій і складаються в основному з виплат сільському голові та його секретарю.

Територіальна реформа зумовила податково-бюджетну реформу, оскільки її метою було забезпечити функціонування економіки територій, і, отже, частина податків повинна залишатися на території. Це також стосується бюджетної реформи, оскільки під час зміни територіального режиму необхідно серйозно реформувати міждержавні відносини [59]. Врахування наведених та інших характеристик функціонування системи територіального державного устрою держави допоможе правильному формулюванню завдань адміністративного реформування та встановленню адекватних механізмів їх впровадження.

Отже, для ефективної реалізації адміністративного реформування слід дотримуватись таких принципів.

1. Реформування розпочнеться тільки після того, як суспільство прийме перспективний план розвитку країни. Тривалість реформи має становити не менше 10 років.

2. Перед впровадженням реформи в суспільстві проводиться максимально широка піар-робота. Ця фаза складається з принаймні одного року ціленаправленої та потужної роботи, включаючи використання ЗМІ. Внаслідок цього більшість громадян повинна усвідомлювати цілі та завдання реформи та отримувати інформацію про суспільні та особисті вигоди від її впровадження.

3. План реалізації реформи детально пояснює етапи, умови та процедури для кожної стадії. Впровадження плану постійно висвітлюється в ЗМІ та супроводжується відкритими дискусіями про хід реформи.

Адміністративне реформування може бути проведено в будь-якій країні лише за умови наявності суспільного бачення майбутнього, ретельної підготовки, значного часового резерву і гласності процесу. Таким чином, метою адміністративного реформування є гармонізація повноважень і відповідальності органів державної влади та місцевого самоврядування, висока якість надання публічних послуг, розвиток інституту територіальних громад та розкриття творчого потенціалу самоврядування громадян України. При успішному впровадженні реформа матиме далекосяжні наслідки, особливо для місцевого та регіонального розвитку.

Реалізація адміністративної реформи усуне проблему протистояння між центром і регіонами, надасть регіонам право володіти, застосовувати та розпоряджатися своїми природними ресурсами, передаючи всю повноту влади, а отже, і відповідальності, відмовляючи міфічному центру та передаючи її місцевим органам управління. Це зміцнить економічні, культурні та соціальні зв'язки між регіонами на повноцінній, взаємовигідній основі, забезпечивши взаємну підтримку, взаємоповагу та культурне взаємозбагачення. Крім того, допоможе подолати недовіру та конфлікти між окремими особами та регіонами з політичних, етнічних та інших причин [3, с.102].

Під час адміністративного реформування слід значно вдосконалити регуляторні, адміністративні та контрольні функції виконавчої влади, посилити її відповідальність, чітко розподілити повноваження горизонтально та вертикально, налагодити ефективну взаємодію з іншими органами державної влади та інститутами виконавчої влади громадянського суспільства. Також необхідно впровадити дієвий механізм контролю і забезпечити функціонування органів виконавчої влади, залучивши широку участь суспільства у формуванні державної політики. У результаті реформи різні групи населення зможуть скористатися своїми перевагами: - молодь матиме нові можливості для самореалізації; - люди середнього віку будуть мати гарантії умов і стабільності для росту своєї ділової активності; - люди похилого віку зможуть зберегти стабільність та максимізувати рівень соціальної захищеності.

Враховуючи поточні реалії суспільного, політичного та економічного життя, а також перспективи на майбутнє, ми прийшли до висновку, що найбільш оптимальним методом удосконалення адміністративного поділу України є впровадження регіональної (регіоналістичної) держави. Така державна структура стане основою для примирення українського суспільства, сприятиме єдності його різноманітних складових та стане ефективним засобом гарантування державно-національної єдності. Розвиток форми державного устрою в Україні, що характеризується значною регіональною асиметрією, передбачає етапний та збалансований перехід від простої єдиної до складної

єдиної регіональної держави. Процес впровадження територіальної регіоналізації та її конституційно-правове оформлення повинні бути віддані під контроль як громадськості, так і державі, включаючи центральні органи влади. Це дозволить уникнути диспропорцій у розвитку регіонів і завадить виникненню тенденцій до децентралізації та розпаду держави. Суть процесу територіальної регіоналізації полягає у виділенні унікальних культурних, історичних, національних, соціальних, природних, економічних, релігійно-етнічних та інших характеристик державних регіонів та їх закріпленні в законодавчій та організаційній формах. Вчені правознавці, зокрема О. Ф. Скакун, розглядають регіональну (регіоналістичну) державу як складну унітарну державу, засновану на принципі децентралізації та складаються як з адміністративних, так і з політичних (законодавчих) автономій (регіонів) [9, с. 11].

Дослідники вважають, що подальший розвиток процесу регіоналізації в Україні сприятиме потенційному зміцненню демократизації українського суспільства. На тлі цього важливими та обґрунтованими є потенційні наукові дослідження впливу внутрішніх і зовнішніх чинників на розвиток процесу регіоналізації в Україні.

Отже, впровадження означеної вище концепції удосконалення адміністративного поділу України є оптимізованим та децентралізованим і дозволяє ефективно виконувати державну політику в державі, акцентуючи увагу на розвитку місцевого самоврядування. Водночас це забезпечує пропорційний розвиток регіонів у соціальному, економічному, культурному та національному вимірах, зберігає їхню унікальність та сприяє політичній стабільності в суспільстві в цілому.

3.4. Пропозиції щодо удосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні

1. Створення робочої групи для вивчення світового досвіду.

Створення робочої групи для вивчення світового досвіду в

адміністративно-територіальному устрої України є ключовим етапом реформ.

Склад групи: експерти з різних галузей: Включення фахівців з галузей, що охоплюють аспекти адміністративного устрою, економіки, соціального розвитку та інновацій.

Представники громадськості: важливо залучити активних представників громадськості, організації громадянського суспільства, для врахування голосу громади.

Представники місцевих органів влади: участь представників муніципалітетів та регіональних органів управління для забезпечення реальності та придатності досвіду до місцевих умов.

Міжнародні експерти: залучення представників міжнародних організацій та країн з аналогічним досвідом для вивчення глобальних тенденцій та практик.

Завдання групи:

- глибокий аналіз адміністративно-територіальних моделей і практик інших країн для ідентифікації успішних елементів та можливих проблем;
- визначення того, які елементи світового досвіду можуть бути успішно адаптовані до специфіки та потреб українського суспільства;
- формування конкретних пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-територіального устрою в Україні;
- забезпечення прозорості та відкритості процесу через звітність групи перед громадськістю.

2. Активне впровадження електронного управління.

Для активного впровадження електронного управління в адміністративно-територіальному устрої України, слід звернути увагу на кілька ключових аспектів:

2.1. Створення Централізованих Електронних Платформ:

- оозробка централізованих онлайн-порталів, які об'єднують інформацію та сервіси різних рівнів влади для забезпечення зручного доступу громадян і бізнесу;

- впровадження інтерактивних сервісів, таких як онлайн-заявки, електронний обмін документами, та інші інструменти для полегшення взаємодії з органами влади.

2.2. Забезпечення Безпеки та Конфіденційності:

- використання сучасних технологій шифрування та сильної аутентифікації для забезпечення безпеки особистої інформації громадян та даних організацій;

- упровадження стандартів безпеки і заходів для запобігання кібератак та забезпечення стійкості електронних систем.

2.3. Навчання та Підтримка Користувачів:

- розробка освітніх програм для працівників та громадян щодо користування електронними сервісами та інструментами.

- створення систем підтримки та консультацій для вирішення технічних проблем та надання допомоги користувачам.

2.4. Електронна Звітність та Аналіз Даних:

- упровадження систем, які дозволяють автоматично формувати звіти та аналізувати дані для прийняття обґрунтованих рішень;

- забезпечення можливості інтеграції електронної звітності з аналітичними інструментами для вивчення та вдосконалення діяльності.

3. Географічна оптимізація адміністративних одиниць.

Географічна оптимізація адміністративних одиниць є стратегічним підходом до розподілу території з урахуванням її географічних, економічних та соціокультурних особливостей. Цей процес включає в себе не лише редагування меж адміністративних областей, але й встановлення оптимального розміру та структури цих одиниць для забезпечення більш ефективного управління регіоном.

Головна мета географічної оптимізації полягає в досягненні оптимального балансу між централізацією та децентралізацією владних структур. Це може включати перегляд та реорганізацію адміністративних областей, міст та інших

територіальних одиниць для забезпечення ефективного функціонування управлінських механізмів на всій території країни.

При вирішенні питань географічної оптимізації важливо враховувати не лише географічні та економічні аспекти, але й культурні особливості та потреби місцевого населення. Це може включати обґрунтований розподіл ресурсів та послуг, щоб максимізувати задоволення потреб громадян у кожному регіоні.

Географічна оптимізація вимагає комплексного підходу та широкого взаємодії зі стейкхолдерами, включаючи урядові структури, експертну громадськість та представників місцевих громад. Врахування різноманітності і унікальності кожного регіону є ключовим для успішної реалізації географічної оптимізації адміністративних одиниць.

4. Залучення громадськості:

- публічні слухання. Організація регулярних публічних слухань та консультацій для врахування поглядів громадян у процесі прийняття рішень;
- інформаційна прозорість. Забезпечення доступу до інформації про діяльність органів влади через різноманітні канали;
- зворотний зв'язок та консультації. Проведення опитувань серед громадян для збору думок та пропозицій стосовно реформ. Забезпечення можливості для громадян звертатися із питаннями та отримувати відкриті відповіді від представників влади.

5. Розвиток міжмуніципального співробітництва.

Розвиток міжмуніципального співробітництва базується на прагненні до синергії, де різні муніципалітети об'єднують свої зусилля для досягнення спільних цілей. Це може включати об'єднання ресурсів для розв'язання інфраструктурних завдань, розробку спільних програм розвитку, а також співпрацю у сферах економіки, освіти, культури та інших галузях.

Важливим аспектом є встановлення ефективних механізмів комунікації та обміну інформацією між муніципалітетами. Це дозволяє швидше реагувати на зміни та спільно розробляти стратегії для вирішення проблем. Застосування передового досвіду успішних міжмуніципальних партнерств може виявитися

корисним для інших громад, що прагнуть до подібного співробітництва.

Міжмуніципальне співробітництво може також включати об'єднання сил у проведенні заходів, фестивалів, та інших культурних і спортивних ініціатив. Це сприяє створенню позитивної образу об'єднаної території та підвищенню привабливості для інвесторів, туристів та нових мешканців.

Важливим етапом є врахування індивідуальних потреб кожного муніципалітету, щоб співпраця була взаємовигідною та відповідала унікальним характеристикам кожного регіону. Такий підхід дозволяє максимально використовувати потенціал кожного муніципалітету та забезпечує більш стійке та згуртоване розвиток території.

6. Створення прозорих механізмів контролю.

Створення прозорих механізмів контролю передбачає визначення чітких критеріїв оцінки діяльності владних інституцій та впровадження відкритих систем звітності. Це включає в себе публікацію фінансової звітності, рішень та дій владних органів, які доступні для огляду громадськості. Прозорі механізми контролю також вимагають використання сучасних інформаційних технологій для забезпечення відкритості та доступності інформації.

У вирішенні корупційних питань та вдосконаленні діяльності публічних установ, важливо створювати ефективні канали для подання скарг та виявлення порушень. Це може включати системи електронних звернень, гарячі лінії та інші механізми, які забезпечують анонімність та захист осіб, які повідомляють про неправомірні дії.

Важливо також впроваджувати системи внутрішнього контролю, які сприяють ефективному моніторингу діяльності в межах самої владної структури. Це може бути здійснено через аудити, ревізії та інші заходи, спрямовані на підвищення ефективності та чесності діяльності органів влади.

Створення прозорих механізмів контролю не лише забезпечує високий рівень відповідальності владних структур, але й сприяє активнішому участю громадськості у процесах прийняття рішень та формуванні політики.

7. Інтеграція звітності та аналізу результативності.

Інтеграція звітності та аналізу результативності в адміністративно-територіальному устрої передбачає створення системи, яка автоматично збирає та обробляє дані щодо виконання програм, проектів та завдань органів влади. Ця інтеграція спрямована на забезпечення чіткості та об'єктивності процесу моніторингу, а також відображення реальних досягнень та проблем владних структур.

Звітність включає в себе публікацію інформації про витрати бюджету, реалізацію проектів та програм, а також стан виконання стратегічних завдань. Аналіз результативності дозволяє оцінити досягнення поставлених цілей, визначити пріоритети та коригувати стратегії для досягнення кращих результатів.

Інтеграція цих елементів створює комплексну систему, яка не лише надає громадськості та владним структурам доступ до актуальної інформації, але й дозволяє більш об'єктивно оцінювати ефективність владних рішень та впроваджених стратегій.

8. Навчання та розвиток кадрів:.

– створення освітніх програм: розробка та впровадження спеціалізованих освітніх програм для працівників органів влади, спрямованих на засвоєння сучасних методів управління, комунікаційних навичок та стратегічного планування. Навчання та розвиток кадрів є критично важливим елементом будь-якої успішної реформи. Це передбачає впровадження системи професійної підготовки та навчання для працівників у сфері публічної служби з метою забезпечення їхньої компетентності та відповідності вимогам сучасного управління. Ключовими аспектами є адаптація до новітніх технологій, вивчення кращих практик та розвиток аналітичних та керівницьких навичок. Важливо надавати можливості для постійного навчання та підвищення кваліфікації, щоб управлінські кадри були готові до викликів та змін у сучасному соціально-економічному середовищі.

– організація тренінгів та семінарів: проведення регулярних тренінгів і семінарів для підвищення кваліфікації працівників, де досвідчені експерти та

практики надають практичні навички та знання.

- партнерства з вищими навчальними закладами: установа співпраці з університетами та вищими навчальними закладами для включення сучасних тенденцій управління в навчальні програми та забезпечення студентів реальними можливостями стажування.

- моніторинг та оцінка ефективності: введення системи моніторингу та оцінки результатів навчання для визначення ефективності навчальних програм та потреб у подальшому розвитку персоналу.

- підтримка інновацій та технологій: забезпечення доступу до інновацій та сучасних технологій у сфері управління через партнерства з технологічними компаніями та розробниками.

Для поліпшення навчання та розвитку кадрів в адміністративно-територіальному устрої України рекомендується розробка спеціалізованих освітніх програм, включення практичних аспектів управління у регулярні тренінги та семінари, а також встановлення партнерств з вищими навчальними закладами для впровадження сучасних тенденцій управління та стажування студентів. Моніторинг та оцінка ефективності навчання, а також підтримка інновацій та технологій у процесі розвитку персоналу також важливі аспекти.

Можливі шляхи вирішення проблем адміністративно-територіального устрою в Україні включають наступне.

1. Глибокий аналіз та реформа структури влади. Цей процес включає в себе детальний розгляд структури та функцій різних органів влади на різних рівнях. Мета полягає в ідентифікації та усуненні дублювання завдань, оптимізації діяльності та забезпеченні більшої ефективності в управлінні.

Це може включати в себе:

- порівняльний аналіз повноважень: перевірка повноважень різних рівнів влади для уникнення перекриття чи невизначеностей;

- оптимізація структури: розгляд розміру та організації апаратів влади для забезпечення ефективності та відповідності завданням;

- підвищення ефективності рішень: впровадження механізмів для прискорення процесу прийняття рішень та їх виконання;
- розгляд системи контролю: забезпечення належної системи контролю за діяльністю різних гілок влади для підвищення відповідальності та транспарентності.

Глибокий аналіз та реформа структури влади спрямовані на створення більш гнучкої та ефективної системи, яка краще відповідає сучасним викликам та потребам громадян.

2. Децентралізація та зміцнення місцевого самоврядування. Продовження децентралізації передбачає перехід до системи, де більше повноважень та ресурсів передається на місцевий рівень влади. Це означає, що місцеві органи влади отримують більше компетенцій у вирішенні місцевих питань, забезпечуючи більш гнучкий та ефективний вплив на розвиток своєї території.

Основною частиною цього процесу є створення механізмів фінансової автономії для місцевого самоврядування. Це може включати в себе передачу фінансових ресурсів, податків, та інших доходів безпосередньо місцевим органам влади. Такий підхід дозволяє їм самостійно планувати та реалізовувати розвиткові проекти, а також забезпечує більший ступінь відповідальності за використання цих ресурсів.

Загалом, фокус на делегуванні повноважень та забезпеченні фінансової самостійності спрямований на створення місцевих умов для розвитку та підвищення якості життя громадян на локальному рівні.

3. Електронне управління та інновації.

Електронне управління та інновації включають в себе використання сучасних інформаційних технологій для оптимізації та покращення процесів управління та надання публічних послуг. Це передбачає впровадження електронних систем та інноваційних підходів з метою поліпшення ефективності, доступності та транспарентності діяльності публічних органів.

3.1. Електронні сервіси для громадян: розробка та впровадження онлайн-сервісів для зручного та швидкого взаємодії громадян з органами влади;

можливість подачі заяв, отримання інформації та вирішення адміністративних питань в електронному форматі.

3.2. Електронна звітність та облік: упровадження систем електронної звітності для публічних установ та органів влади; автоматизація обліку та звітності для поліпшення точності та доступності даних.

3.3. Біг-дата та аналітика: використання аналізу великих обсягів даних для прийняття обґрунтованих рішень; застосування інноваційних аналітичних інструментів для прогнозування та виявлення тенденцій.

3.4. Кібербезпека та захист інформації: розробка та впровадження заходів забезпечення кібербезпеки для захисту конфіденційної інформації та даних; постійне вдосконалення систем захисту від кіберзагроз та атак.

3.5. Електронна демократія: забезпечення можливостей для електронного участі громадян у прийнятті важливих рішень через онлайн-консультації та голосування; розвиток платформ для взаємодії громадян з органами влади через Інтернет.

4. Сприяння регіональному розвитку.

Сприяння регіональному розвитку означає прийняття заходів для стимулювання економічного, соціального та інфраструктурного зростання в різних регіонах. Це може бути досягнуто через реалізацію різноманітних програм та стратегій, спрямованих на підтримку різних аспектів розвитку.

5. Громадська участь та прозорість

Громадська участь та прозорість означають активне залучення громадськості до процесів прийняття рішень та забезпечення відкритості та доступності інформації з боку влади.

Висновки до розділу 3

Вивчаючи зарубіжні практики реформ адміністративного поділу та розглядаючи можливість застосування найефективніших практик для України, можна визначити, що алгоритми реформування адміністративного поділу

кількох країн є різними, однак вони використовують кілька загальних концепційних підходів. До таких тенденцій відносяться: закріплення первинних рівнів адміністративно-територіального поділу (муніципалітетів, комун, округів), активна децентралізація державної влади та орієнтація публічної влади на потреби громадян.

Ще одним важливим аспектом адміністративних реформ за кордоном є консолідація адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня, яка може здійснюватися двома шляхами: шляхом добровільного об'єднання місцевих органів влади (знизу) та адміністративною консолідацією (зверху). Аналіз досвіду кількох країн свідчить, що в більшості випадків жоден із зазначених методів сам по собі не є достатнім, а найбільших успіхів досягли ті країни, в яких використовувалися обидва підходи.

Основною причиною укрупнення місцевих органів влади є підвищення їх фінансової самодостатності, забезпечуючи ефективне виконання ними делегованих функцій у зв'язку з децентралізацією. У практиці територіального управління європейських держав фінансова децентралізація здійснюється за трьома напрямками: децентралізація видатків, децентралізація доходів, та забезпечення процесуальної та організаційної незалежності. Тобто, однобічне деконцентрування бюджетних доходів та збільшення обсягів місцевих бюджетів не представляє собою універсального рішення для вдосконалення державного управління розвитком територій.

Ось деякі можливі напрямки удосконалення адміністративно-територіального устрою України:

- оптимізація обласного поділу;
- створення нових адміністративних одиниць;
- розширення повноважень місцевих органів;
- залучення громадськості;
- використання інформаційних технологій;
- удосконалення системи фінансування;

- розгляд можливостей розподілу фінансових ресурсів для забезпечення розвитку менш розвинених регіонів;
- врахування думки місцевого населення.

Бажано враховувати, що будь-які зміни в адміністративно-територіальному устрої повинні ґрунтуватися на обґрунтованих дослідженнях і консультаціях з різними зацікавленими сторонами для досягнення оптимальних та прийнятних рішень для всіх.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі проведено науково-теоретичне обґрунтування напрямів вирішення проблем адміністративно-територіального устрою України з урахуванням можливості адаптації кращого світового досвід. Основні результати дослідження знайшли відображення у висновках і пропозиціях в контексті, визначених у меті і завданнях роботи.

1. Уточнено сутність та визначено особливості адміністративно-територіального устрою і його історіографію. Систематизовано методологічні дослідження, що стосуються сутності поняття «адміністративно-територіальна одиниця», та надано авторське трактування. Зазначено, що адміністративно-територіальна одиниця є необхідною складовою території України з встановленими законом межами. Це обумовлено наявністю відповідної ресурсної бази, організаційно-управлінських та фінансово-економічних взаємовідносин, а також функцією базової територіальної одиниці (з адміністративним центром) для діяльності органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з центральними органами влади.

Проведено аналіз особливостей виділення адміністративно-територіальних одиниць у процесі децентралізації, що дозволило виокремити ключові проблеми законодавчого регулювання утворення нових територіальних одиниць у вигляді об'єднаних територіальних громад. Для вирішення цих проблем насамперед потрібно врегулювати конституційне забезпечення адміністративного реформування, оскільки окремі аспекти його впровадження суперечать положенням чинної Конституції України.

Вказано на існуючий конфлікт в межах територіальних громад, створених у рамках раніше існуючих адміністративно-територіальних одиниць, а саме районів. Виділено суперечливість у спробах децентралізації влади та передачі соціальних функцій, зокрема в галузях освіти та охорони здоров'я, територіальним громадам як новим базовим формам адміністративно-

територіальних одиниць без відповідної децентралізації у бюджетно-фінансових аспектах.

2. Проведено аналіз нормативно-правового регулювання адміністративно-територіального устрою. Прийняття законопроекту «Щодо засад адміністративно-територіального устрою України» має потенціал вирішити ряд проблем у формуванні нового адміністративно-територіального устрою. Зазначено, що цей законопроект передбачає збереження трьох рівнів системи, однак в одночасному виклику до того, щоб районний рівень став більш організованим і відповідав європейським стандартам. Крім того, законопроект чітко визначає термін «муніципалітет» як основну адміністративно-територіальну одиницю, що складається з одного або кількох населених пунктів і прилеглих земельних ділянок. Гміна, в свою чергу, розглядається як територіальне підґрунтя для здійснення місцевого самоврядування жителями населених пунктів, що входять до її складу, та для організації роботи органів місцевого самоврядування.

Ключовим стратегічним документом для регіональної трансформації є Державна стратегія регіонального розвитку, прийнята в рішенні Кабінету Міністрів України. Проаналізовано економічні показники в регіонах, зроблено порівняння з результатами розвинених країн, описано тенденції розвитку регіонів за різними галузями та напрямками їх реформування. Визначено принципи регіональної політики, встановлено мету та завдання регіональної політики. Реалізація стратегії вимагає інституційних змін у регіонах та національному рівні, а також тісно пов'язана з адміністративно-територіальною реформою.

До 2020 року в Україні діяла стратегія, прийнята у 2015 році. Недавно була введена в дію нова стратегія, що розрахована до 2027 року. Нова стратегія до 2027 року впроваджує нові підходи до державної політики, зокрема відмовляється від підтримки окремих галузей та відсталих районів на користь галузево-територіального підходу. Визначено завдання для агломерацій, великих, середніх та малих міст і окремо виділено розвиток сільських територій.

На основі методичного дослідження та аналізу впливу децентралізації на формування структури адміністративно-територіальних одиниць виділяються основні ознаки, що визначають адміністративно-територіальну одиницю в процесі її нового становлення.

3. Здійснено характеристику адміністративно-територіального устрою країн світу та особливостей інституційно-правового регулювання механізмів цього устрою. Визначено, що для адміністративно-територіальних одиниць характерні такі риси: територіально-просторова, цілісна та організаційна форма створення; сфера законодавчої та адміністративної діяльності; система функціональних, фінансових, економічних і соціальних відносин в межах територіальної одиниці та з центральними органами управління.

Результати проведеного дослідження свідчать, що в країнах Європейського Союзу об'єднання громад реалізується з урахуванням економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традицій кожної з них, а також розвитку систем управління на місцевому рівні. Це свідчить про те, що оптимальним розміром місцевої адміністративно-територіальної одиниці вважається та, яка може самостійно організовуватися, задовольняти потреби населення та функціонувати самодостатньо.

4. Визначено актуальні проблеми адміністративно-територіального устрою. Головні напрямки подальших наукових досліджень повинні бути спрямовані на вивчення особливостей формування та функціонування територіальних громад як ключових складових адміністративно-територіальної системи під час реалізації подальших етапів децентралізації в Україні. Така реформа повинна базуватися на певних принципах, спрямованих на поліпшення якості життя, підвищення доступності послуг для населення та удосконалення системи місцевого самоврядування.

5. Проаналізовано досвід зарубіжних країн у вирішенні проблем адміністративно-територіального устрою. При врахуванні іноземного досвіду варто відзначити, що деякі зміни в Україні, пов'язані з децентралізацією влади, розподілом фінансових ресурсів між центральним і місцевими бюджетами, та

добровільним об'єднанням місцевих органів влади, в цілому відображають схожі тенденції з практикою інших країн у цьому напрямку.

Однак для України під час адміністративного реформування нагальною є необхідність вирішення питань розмежування державного службовця та держави, підвищення мотивації працівників, створення механізмів підвищення мобільності та інших аспектів.

6. Визначено тенденції та перспективи розвитку адміністративно-територіального устрою. Визначено можливі напрями удосконалення адміністративно-територіального устрою України, зокрема: оптимізація обласного поділу; створення нових адміністративних одиниць; розширення повноважень місцевих органів; залучення громадськості; використання інформаційних технологій; удосконалення системи фінансування; розгляд можливостей розподілу фінансових ресурсів для забезпечення розвитку менш розвинених регіонів; врахування думки місцевого населення. Загалом, Україна, як країна, спрямовується на створення комфортного життя для своїх громадян, гармонійний розвиток та усунення напруги від держави. У майбутніх дослідженнях рекомендується детальніше вивчити адміністративно-територіальні реформи в країнах, де вони були успішними, а також проаналізувати інші передумови адміністративно-територіальних реформ, зокрема соціально-економічного та організаційно-географічного характеру.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Андерсон В.М. Неоекономічні виклики глобалізації: нова економічна географія. Вісник Одеського національного університету. 2009. Т. 14. Вип. 15.
2. Баль-Вожняк Т.О. Економічні мережі як ефективні механізми координації інноваційної діяльності. Міжнародна економічна політика. 2010. Вип. 1-2. с. 133–155.
3. Безверхнюк Т.М. Європейські стандарти врядування на регіональному рівні: монографія. Одеса: ОРІДУ АДУ, 2008. 328 с.
4. Битяк Ю.П. Європейський досвід удосконалення місцевого самоврядування: Наукові доповіді. Вип. 3. Нац. акад. прав. наук України, Наук. - дослід. ін-т держ. буд. та місц. самоврядування. Х.: Оберіг, 2012. 64 с.
5. Бориславська О.М. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України. Центр політикоправових реформ. К., 2012. 212 с.
6. Брикова І.О. Детермінанти міжнародної конкурентоспроможності національних регіонів у глобальному економічному просторі. Міжнародна економічна політика. 2007. Вип. 7. с. 5–33.
7. Васюков Г.Г. Становлення та розвиток організаційно-економічного механізму фінансування місцевого самоврядування України в умовах суспільних трансформацій. Держава та регіони. 2008. № 3. с. 41-46.
8. Гетьман А.Б. Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України: дис. канд. юрид. наук: 12.00.02. Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2013. 190 с.
9. Долішній М.І., Шевчук Л.Т., Шевчук Я.В. Територіальна суспільна система як об'єкт дослідження регіональної економіки України. Соціально-економічні дослідження в перехідний період. Регіональні суспільні системи: Зб. наук. пр. НАН України; Ін-т регіон. дослідж. Л., 2004. Вип. 3 (XLVII). ч. 1. с. 3–12.

10. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/844>.
11. Забейворота Т.В. Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади. Теорія та практика державного управління. Вип. 3 (46). 2014.
12. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 05.02.2015. № 157-VIII: URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/157-19>
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>
14. Про внесення змін до деяких законів України щодо впорядкування окремих питань організації та діяльності органів місцевого самоврядування і районних державних адміністрацій: Закон України від 17 листопада 2020р. № 1009 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1009-20#Text>
15. Ковбасюк Ю.В. Місцеве самоврядування в Україні: сучасний стан та основні напрями модернізації: наук. доп. К.: НАДУ, 2014. 128 с.
16. Конституція України від 28 червня 1996 року//Відомості Верховної Ради України. 1996. № 30 (23.07. 1996). Ст. 141. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96%D0%B2%D1%80#Text>
17. Ковтун В.А. Адміністративно-територіальний устрій як елемент конституційного дизайну. Конституційне право. №5. 2021. с. 127-131 URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/5/22.pdf>
18. Кравців В.С. Адміністративно-територіальний устрій України: методологічні основи та практика реформування: монографія. ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України». Львів, 2016. 264 с. URL: <https://ird.gov.ua/irdp/p201605011.pdf>
19. 19. Кравченко В.В. Конституційне право України: Навчальний посібник. Вид. 3-тє, виправл. та доповн. К.: Атіка, 2004, 512 с. URL: https://www.socosvita.kiev.ua/sites/default/files/Maid_2011_1.pdf
20. Кубай О.Г. Організаційно-функціональне забезпечення реалізації

регіональних програм соціально-економічного розвитку. Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. Хмельницький, 2008. Т.2. №1 (105). с.172-174.

21. Куйбіда В.Г. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи: Монографія. Секретаріат Кабінету Міністрів України. К.: Геопринт, 2009. 615 с.

22. Кучабський О.Г. Перспективи впровадження статистичної системи NUTS в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи. URL: <http://www.nbu.gov.ua/ejournals/dutp/20062/txts/REGIONALNE%5C06kogkar.pdf>

23. Лісовий А.В. Державне регулювання розвитку сільських територій: монографія. К.: Дія, 2007. 400 с.

24. Новик В.П. Формування адміністративно-територіальної структури України: історичні реалії та сучасні проблеми. Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. 2004. Випуск 2/2004. С. 18- 32.

25. Новіков М. Європейський досвід адміністративно-територіального реформування: політичний аспект. Аналітична записка. Регіональний філіал НІСД у м. Харкові. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/844/>

26. Пирожков С.І., Павлюк А.П. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики. Економіка України. 2005. № 6. С. 5–16.

27. Погорілко В.Ф. Конституційне право України. Київ: Наукова думка, 1999. 610 с.

28. Про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації: Проект Закону від 19 лютого 2021р.– 13 с. Голос України.

29. Про місцевий референдум: Проект закону від 02.09.2019 №1221. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66590

30. Про внесення змін до Закону України «Про органи самоорганізації населення» щодо удосконалення порядку організації, діяльності та припинення органу самоорганізації населення: Проект Закону від 21.02.2008. № 2108 URL:

<https://ips.ligazakon.net/document/JF1MK00A>

31. «Проект Закону про префектів» Голос України від 19 лютого 2021р. 13 с.

32. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні Кабінет Міністрів України; Розпорядження, Концепція від 01.04.2014 № 333-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

33. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 р. № 1851-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1851-19/paran43#n43>

34. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.2017 р. № 1923-VIII URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1923-19/paran19#n19>

35. Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо децентралізації та розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою: Проект Закону України від 04.11.2021. URL: <https://www.minregion.gov.ua/base-law/grom-convers/>

36. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2015 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 21.07.2006 №1001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1001-2006-%D0%BF#Text>

37. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. // Офіційний вісник України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#Text>

38. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням народних депутатів України щодо [...] Конституційний Суд; Рішення від 13.07.2001 № 11-рп/2001 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710->

01#Text

39. Русін В.В. Реформування адміністративнотериторіального устрою України в контексті зміцнення фінансових основ місцевого самоврядування. Вісник ТНЕУ. № 4. 2013. С. 52-62.

40. Сайт «Децентралізація влади»: «Геннадій Зубко запропонував чотири варіанти зміни адміністративно-територіального устрою» URL: <http://decentralization.gov.ua/news/7057>

41. Саханенко С. Адміністративно-територіальний та муніципально-територіальний устрій: проблеми співвідношення та реформування. Управління сучасним містом. 2001. № 4–6. с. 45–53.

42. Сірик З.О. Європейський досвід реформування адміністративно-територіального устрою. Соціально-економічні проблеми сучасного періоду України. 2015. Вип. 3. с. 4–54.

43. Скуратович І.М. Адміністративно-територіальний устрій України в 1920-1930-х рр. і його вплив на організацію державного управління: історико-правове дослідження: монографія. Х.:Видавець СПДФО Вапнярчук Н.М., 2004. 192 с.

44. Стефанюк О.Д. Теоретические подходы к социальноэкономической оценке административнотерриториального устройства региона. Вісник Харк. нац. техн. унту сільського господарства. 2007. Вип. 66. С. 218-224.

45. Топчієв О., Тітенко З. Суспільногеографічні аспекти адміністративнотериторіальної реформи в Україні. Часопис соціальноекономічної географії. Харків: «Екограф», 2006. Випуск 1. С. 26-37.

46. Указ Президії Верховної Ради УРСР від 12 березня 1981 року «Про затвердження Положення про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР». Відомості Верховної Ради Української РСР. 1981. № 12. Ст. Д79.

47. Чаплигін О.К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративнотериторіальних реформ в Україні. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/5/03.pdf>

48. Чернюк О.В. Державна та регіональна економічна політика в умовах сталого розвитку. Продуктивні сили і регіональна економіка: Зб.наук.пр.: У 2 ч. К.: РВПС України НАН України, 2003. Ч. I. с.179-183.
49. Штефан В.С. Реформування адміністративно-територіального устрою України як передумова конституційної реформи. URL: <http://nauka.juracademy.kharkov.ua/download/Ikonf/28.pdf>
50. Kolotievskiy A. M. The issues of theory and methodology of economic rayons (with reference to the general theory of economic geography). Riga: Zinatne, 1967. 246 p.
51. Komar I.V., Pomus M.I., Ryazantsev S.N. On intraregional rayons. L., 1959. 13 p.
52. Lapin V.A., Lyubovnyi V.Ya. The reform of local government and administrative-territorial structure of Russia. M.: Delo, 2005. 240 p.
53. Saushkin Yu. G. Modern problems of economic rayons in the USSR. L., 1959. 15 p.
54. Timchenko I.A. Economic rayons and administrative-territorial subdivision of the Union Republic. Kiev: Nauk. dumka, 1983. 95 p.
55. Fedorova S.N. Criteria and approaches to identifying optimal size of the socio-economic subsystems of the region. Vestnik OrelGIET. 2010. №3 (13). Pp. 34–38.
56. Khorev B.S. Territorial organization of society: (Urg. probl. of reg. plan. and admin. in the USSR). M.: Mysl, 1981. 320 p.
57. Sharygin M.D. Fractional zoning and local territorial-production complexes: a course of lectures. Perm: Perm. un-t, 1975. 139 p.
58. Sharygin M.D., Luchnikov A.S. Regional policy in the field of territorial organization of socioeconomics (by the materials of the Perm krai). Regionalnye issledovaniya. 2013. №1. Pp. 122–135.