

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
НАВЧАЛЬНО-НАУКОВИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ
КАФЕДРА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
КВАЛІФІКАЦІЙНА МАГІСТЕРСЬКА РОБОТА

на тему:

**ПЕРСПЕКТИВИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ
НА ОСНОВІ ДОСВІДУ КРАЇН ЄС**

*До захисту
М. Подловський / Миколюк А.В.*

Студент 2 курсу магістратури заочної форми навчання спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» освітньо-професійної програми «Публічне управління та адміністрування»
Подловський Микита Константинович

Науковий керівник:
к.п.н. Миколюк Андрій Васильович,
Засвідчую, що в цій кваліфікаційній роботі немає запозичень із праць інших авторів без відповідних посилань

Студент _____

Робота допущена до захисту в екзаменаційній комісії рішенням кафедри державного управління від « 8 » грудня 2023 р., протокол № 13

Завідувач кафедри державного управління
кандидат технічних наук,
Рубан Юрій Григорович _____

Київ – 2023

ЗМІСТ

АНОТАЦІЯ.....	3
ANNOTATION.....	4
ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МОДЕЛЕЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	9
1.1. Моделі місцевого самоврядування в країнах ЄС.....	9
1.2. Аналіз особливостей реформування місцевого самоврядування: досвід країн Європи.....	16
РОЗДІЛ 2 ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ.....	27
2.1. Реформи врядування локального рівня в країнах ЄС.....	27
2.2. Основні проблеми та тенденції реорганізації локального рівня в європейській практиці місцевого самоврядування	34
РОЗДІЛ 3 НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ДОСВІДУ ЄС.....	45
3.1. Принципи реформування місцевого самоврядування: зарубіжні та вітчизняні підходи	45
3.2. Досвід реформування місцевого самоврядування держав. Центрально-Східної Європи та можливість його використання в Україні.....	55
ВИСНОВКИ.....	65
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	68

АНОТАЦІЯ

Подловський М. Перспективи децентралізації влади в Україні на основі досвіду країн ЄС. – 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-науковий інститут публічного управління та державної служби Київського національного університету імені Тараса Шевченка, Київ, 2022.

У магістерському дослідженні обґрунтовано теоретичні засади дослідження моделей місцевого самоврядування; встановлено тенденції реформ врядування локального рівня в країнах світу; виявлено проблеми та тенденції реорганізації місцевого самоврядування; узагальнено принципи перспективного реформування місцевого самоврядування в Україні на основі досвіду держав світу; з'ясовані шляхи удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні в контексті передового досвіду держав Центральної та Східної Європи, які здійснили перехід від тоталітарного до демократичного устрою.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що основні теоретичні положення роботи у вигляді конкретних пропозицій, методик і рекомендацій можуть бути впроваджені в практичній діяльності органів місцевого самоврядування України. Частина матеріалів може бути використана в навчальному процесі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, моделі місцевого самоврядування, принципи реформування місцевого самоврядування, зарубіжний досвід місцевого самоврядування.

ANNOTATION

M. Podlovskiy. Prospects of decentralization of power in Ukraine based on the experience of EU countries. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Qualifying scientific work for obtaining an educational degree at the second level of higher education (Master's degree), field of study: 28 «Public Management and Administration», specialty: 281» Public Management and Administration». – Educational and Scientific Institute of Public Administration and Civil Service of Taras Shevchenko National University of Kyiv, Kyiv, Ukraine, 2022.

The master's research substantiates the theoretical foundations of the study of models of local self-government; the trends of local governance reforms in the countries of the world are established; problems and tendencies of the reorganization of local self-government are revealed; summarized the principles of perspective reform of local self-government in Ukraine based on the experience of the countries of the world; the ways of improving the system of local self-government in Ukraine in the context of the best experience of the Central and Eastern European states, which have made the transition from a totalitarian to a democratic system, are clarified.

The practical significance of the obtained results is that the main theoretical provisions of the work in the form of concrete proposals, methods and recommendations can be implemented in the practical activities of local self-government bodies of Ukraine. Part of the materials can be used in the educational process of training and upgrading the qualifications of civil servants and employees of local self-government bodies.

Keywords: public policy, public administration, national security, national interests, strategic planning.

ВСТУП

Одним з пріоритетів розвитку української держави на сьогодні визначено фундаментальну реформу системи управління. Ключове значення відводиться територіальній складовій реформ. Доцільність реформування системи місцевого самоврядування впливає з системних змін, які пов'язані з трансформацією суспільства від тоталітаризму до демократії. На сьогодні здійснення реформи місцевого самоврядування в Україні вимагає системної підготовки в науково-методологічному та організаційному аспектах. Для розвитку ефективного місцевого самоврядування необхідно насамперед сформувати дієздатні самоврядні структури на базовому (низовому) рівні адміністративно-територіальної організації.

Переважаюча більшість держав світу пройшли процес трансформації системи місцевого самоврядування у вигляді децентралізації. Цей процес супроводжувався розвитком місцевої демократії та соціально-економічної активізації місцевих спільнот.

Зокрема, на сьогодні європейська модель місцевого самоврядування відзначається прозорістю, відкритістю, дієвістю, гнучкістю, націленістю на забезпечення інтересів громадян. Завдяки цьому більшість європейських держав відзначається високим рівнем життя населення, забезпечення їх прав та свобод і можливістю вільно реалізовувати власні інтереси та потреби. Україна у цьому відношенні суттєво відстає від своїх європейських сусідів, проте прагне до застосування в практику публічного управління принципів та підходів до врядування в країнах ЄС, зокрема у питанні подальшої інституціоналізації місцевого самоврядування.

Досвід демократичних країн світу підтверджує, що за умови розвинутого місцевого самоврядування, державна влада дійсно стає підконтрольною громадянам, залучення яких до вирішення місцевих проблем забезпечує поступовий перехід владних повноважень та компетенції влади зі столиці до територіальних громад. Вважається, що місцеве самоврядування є

незамінним елементом громадянського суспільства і сприяє розвитку реальної демократії.

За останні роки в Україні опубліковано низку фундаментальних наукових досліджень, присвячених питанням організації системи місцевого самоврядування. Вагомий внесок у дослідження цієї наукової проблеми зробили фахівці в галузі державного управління та місцевого самоврядування: Р. Безсмертний, С. Давтян, І. Дробот, В. Корженко, В. Куйбіда, О. Кучабський, М. Лесечко, В. Малиновський, П. Надолішний, В. Олуйко, М. Пухтинський, С. Саханенко та ін.

Комплексного дослідження зарубіжного досвіду реорганізації системи місцевого самоврядування в контексті завдань, які сьогодні стоять перед Україною поки що немає, цілісне уявлення про організацію ефективного місцевого самоврядування в умовах демократизації суспільних відносин з опублікованих праць почерпнути важко. Завдяки критичному аналізу механізмів удосконалення системи місцевого самоврядування в низці держав світу стає можливим обґрунтування напрямків підвищення ефективності місцевого самоврядування в Україні та формування його раціональної системи.

У своєму дослідженні ми використали законотворче надбання зарубіжних країн, а також праці низки їхніх вчених з проблематики організації місцевого самоврядування в умовах трансформації. Зокрема, на особливу увагу заслуговували дослідження М. Баранського, М. Вижиковського, Г. Гожеляка, Й. Гауснера, Г. Іздебського, Т. Качмарека, Б. Ліпперта, Б. Маха, А. Міщука, Й. Регульського, Й. Венни та інших.

Мета магістерської роботи полягає у теоретико-методологічному обґрунтуванні напрямків удосконалення вітчизняної системи самоврядування на основі критичного аналізу реформування місцевого самоврядування держав світу.

Окреслена мета потребує вирішення наступних дослідницьких завдань:
– обґрунтувати теоретичні засади дослідження моделей місцевого

самоврядування;

– встановити тенденції реформ врядування локального рівня в країнах світу, виявивши проблеми та тенденції реорганізації місцевого самоврядування;

– обґрунтувати принципи перспективного реформування місцевого самоврядування в Україні на основі досвіду держав світу;

– сформулювати шляхи удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні в контексті передового досвіду держав Центральної та Східної Європи, які здійснили перехід від тоталітарного до демократичного устрою.

Об'єктом дослідження є система місцевого самоврядування.

Предметом дослідження є теоретико-методологічні засади становлення ефективної системи місцевого самоврядування в Україні на основі зарубіжного досвіду.

Для досягнення мети та вирішення основних задач магістерської роботи використано низку загальних та спеціальних методів дослідження. Зокрема, для теоретико-методологічного та порівняльного аналізу джерел у процесі дослідження використовувався логічний метод; для аналізу вітчизняних та міжнародних законодавчих та інших нормативних актів застосовано системно-аналітичний метод; у ході дослідження системи місцевого самоврядування та виявлення її недоліків періоду трансформації застосовано системний та структурно-функціональний аналіз.

Емпіричною основою дослідження стали політичні та нормативно-правові документи, що регулюють процеси розвитку системи місцевого самоврядування в Україні та за кордоном, статистична інформація, матеріали моніторингу ЗМІ, а також особисті спостереження автора щодо процесів вирішення питань вдосконалення місцевого самоврядування.

Теоретичне значення одержаних результатів полягає у розв'язанні актуального наукового та практичного завдання – обґрунтуванні теоретико-методологічних засад удосконалення вітчизняної системи місцевого

самоврядування на основі критичного аналізу досвіду зарубіжних країн.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що основні теоретичні положення роботи у вигляді конкретних пропозицій, методик і рекомендацій можуть бути впроваджені в практичній діяльності органів місцевого самоврядування України. Частина матеріалів може бути використана в навчальному процесі підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування.

Структурно робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків. Обсяг роботи складає 77 сторінок (67 сторінок основного тексту). Список використаних джерел містить 79 найменувань.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ МОДЕЛЕЙ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

1.1. Моделі місцевого самоврядування в країнах світу

Приведення системи державного управління у відповідність до вимог членства в ЄС країни-кандидата передбачає необхідність реформування її системи місцевого самоврядування.

Україна є однією з європейських держав, що залишається найменш інтегрованою в єдиний європейський політичний простір. Поряд з цим, Україна офіційно задекларувала свої євроінтеграційні прагнення і намагається адаптувати європейські стандарти державного управління. Одним з ключових елементів європейської системи державного управління є система місцевого самоврядування.

На сьогодні в Європі не існує єдиної загальноприйнятої системи місцевого самоврядування. Навпаки має місце співіснування різних моделей територіальної організації влади, які ґрунтуються насамперед на історичній традиції кожної окремої держави. Серед інших чинників, які зумовлюють мозаїчність адміністративно-територіальної організації європейських держав, слід виокремити також: географічне положення, площа та чисельність населення, характер системи розселення, масштаби урбанізації, рівень економічного розвитку та інфраструктури, а також – рівень розвитку громадянського суспільства [36, с. 132].

Від зазначених чинників залежать значною мірою такі параметри адміністративно-територіальної організації як: кількість та величина адміністративно-територіальних одиниць, рівень їх управлінської автономії, ієрархічність адміністративно-територіальної структури, а також ефективність місцевого самоврядування. Шляхом узагальнення цих параметрів можна здійснити групування європейських держав за окремими

моделями. Пропонуємо виділяти шість моделей територіального управління держав Європейського Союзу [36]:

1) германська, яка об'єднує такі федеративні держави з розвинутою демократією як Німеччина, Австрія, Швейцарія та Бельгія. Їх особливістю є сильна автономія регіональних складових та розвинене місцеве самоврядування на локальному рівні.

2) британська, репрезентантом якої є Велика Британія з надзвичайно потужними адміністративно-територіальними одиницями локального рівня та тенденцією у напрямку посилення управлінської автономії регіональних складових (насамперед – Шотландія). Британський тип не є характерним для інших держав Європейського Союзу.

3) скандинавська, до якої належать такі унітарні держави як Швеція, Фінляндія, Данія та Ісландія. Специфікою цього типу є надання значної управлінської автономії локальному рівню адміністративно-територіального устрою. Натомість традиційно слабкий в адміністративному відношенні регіональний рівень управління держав цього типу підлягає тенденції систематичного посилення. До згаданого типу близькою є також система територіального управління Норвегії, яка не є членом Європейського Союзу.

4) середземноморська, до якої тяжіють такі унітарні держави як Італія, Іспанія та Франція. Специфікою цієї моделі є наявність значної кількості дрібних та слабких в адміністративному відношенні локальних утворень. Крім цього, у зазначених країнах спостерігається тенденція посилення адміністративної регіоналізації.

5) балканська модель (Греція, Болгарія, Румунія) характеризується концентрацією управлінської автономії на низових щаблях (локальному, або субрегіональному) та відсутністю регіонального самоврядування. До цієї моделі наближається система територіального управління Португалії, а також таких балканських держав, які ще не стали членами ЄС, як наприклад Хорватія та Македонія.

6) центральноевропейська модель (Польща, Чехія, Литва, Латвія,

Естонія тощо) є специфічною перехідною формою організації територіального управління в посткомуністичних країнах. Вона об'єднує держави, які змушені були в останні двадцять років будувати інститут місцевого самоврядування фактично «з нуля», здійснюючи комплексні реформи у напрямку децентралізації, а згодом і регіоналізації системи територіального управління. У перспективі країни Центральноєвропейської групи можна буде розподілити за іншими моделями. Вже сьогодні оформилися тенденції наближення Польщі та Чехії до параметрів Середземноморської моделі, а Естонії, Латвії та Литви – до Скандинавської. Слід також відзначити, що в центральноєвропейських країнах немає єдиного підходу до організації управління локального рівня. Наприклад, частина країн (Польща, Литва та ін.) віддають перевагу укрупненим адміністративно-територіальним одиницям. У той же час такі країни як Чехія та Словаччина консервують традиційні дрібні адміністративно-територіальні одиниці, створені на базі окремих поселень.

Наразі немає підстав пов'язувати Україну із жодною з перелічених моделей. Хоча Україна декларує необхідність фундаментальної реформи системи управління, ключове значення у якій відводиться територіальній складовій, досі не вдалося сформувати дієздатні самоврядні структури на базовому (низовому) рівні адміністративно-територіальної організації. Через це, територіальне управління України все ще більше нагадує попередню «радянську» модель, ніж модерні демократичні моделі, притаманні країнам світу [37, с. 175-176].

В Україні об'єднання (укрупнення) територіальних громад передбачається реформою органів місцевого самоврядування. Це обумовлено насамперед тим, що у таких громадах значна частина ресурсів витрачається найчастіше на утримання апарату управління у той час, коли на розробку та реалізацію серйозних проєктів місцевого розвитку ресурсів недостатньо. Посилення спроможності дрібних територіальних громад не забезпечує навіть забезпечення їх додатковими ресурсами. Обов'язкове об'єднання

(укрупнення) територіальних громад протягом здійснення реформи місцевого самоврядування повинне передбачати та враховувати як позитивний закордонний та європейський, так історичний досвід України. Не довільним, зі своїми логічними межами повинне мати укрупнення території громад. Відстань від найдалшого населеного пункту до центру громади повинна розраховуватись у такий спосіб, аби у екстрених випадках пожежна команда, швидка допомога, поліцейський патруль не довше ніж за 30 хвилин могли цю відстань подолати. Більший проміжок часу, відведений на надання зазначеної допомоги, різко втрачає ефективність.

Вирішення органами влади обласного рівня питання про визначення меж нових, об'єднаних громад здійснюється з урахуванням, як вказує нам досвід передових країн світу, розробки й дотримання як об'єктивних критеріїв, так і думки громадян.

При цьому конституційні норми, присвячені регулюванню відносин адміністративно-територіального устрою, можуть:

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

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

в) міститися у розділі основного закону, що визначає статус місцевого самоврядування (конституції Польщі 1992 р. (Глава 5. «Місьцеве самоврядування»); Французької Республіки 1958 р. (Розділ XII «Про територіальні колективи»), Хорватії від 1990 р. (VI «Організація місцевого самоврядування та управління»); Словаччини 1992 р. (Частина четверта. «Органи місцевого самоврядування»); Чехії (Розділ 7 «Місьцеве

самоврядування»); Естонії від 1992 р. (Глава 14 «Місцеве самоврядування»); Болгарії від 1991 р. (Глава 7 «Місцеве самоврядування та місцева адміністрація»).

Поряд з цим, аналітики відзначають, що Конституція України 1996 р. встановила «змішану (європейську або континентальну) систему територіальної організаційної влади, яка передбачає поєднання прямого державного управління на місцях через місцеві органи виконавчої влади та управління, яке здійснюється через систему місцевого самоврядування» [60, с. 6]. Таким чином, у перспективі Україна має шанс наблизитися до Середземноморської моделі територіального управління.

Натомість польський дослідник проблем адміністративно-територіального устрою Т. Качмарек зараховує Україну (разом з Білоруссю та Молдовою) до так званої «Східноєвропейської» моделі територіального управління, яка характеризується значною централізацією влади, повільним розвитком демократичних інституцій та обмеженим місцевим самоврядуванням [77, с. 354]. Об'єднаним територіальним громадам в Україні дозволено здійснювати запозичення ззовні, з обслуговування коштів місцевих бюджетів у частині бюджету розвитку та власних надходжень бюджетних установ самостійно обирати відповідні установи з відповідними повноваженнями. Органам місцевого самоврядування України надано право самостійно визначати містобудівну політику, зокрема стосовно децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства. Відбувається децентралізація і щодо повноважень і регулювання земельних відносин. До повноважень громад переходять права розпоряджатись землями за межами населених пунктів. Децентралізується процес надання базових адміністративних послуг, органам місцевого самоврядування повертаються повноваження, що їм належали – реєстрація нерухомості, бізнесу, передаються на місця повноваження із реєстрації місця проживання особи. Формується муніципальна варта як муніципальна структура та дієвий інструмент

наведення порядку органами місцевого самоврядування на підлеглий території. До компетенції муніципальної варти відносяться стеження за дотриманням правопорядку, благоустрою, незаконних звалищ, місць для паркування тощо. Виключна компетенція міліції (поліції) – кримінальні справи. У сферах освіти, охорони здоров'я, дозвілля, соціально-економічного розвитку, інфраструктури між рівнями місцевого самоврядування в Україні також формуються процедури чіткого розмежування повноважень. Загальна кількість депутатів місцевих рад істотно скорочується.

Кожна з запропонованих вище світових моделей територіального управління характеризується специфічним співвідношенням центральної влади з адміністративно-територіальними одиницями. Йдеться зокрема про рівень управлінської, фінансової та організаційної автономії кожного окремого шабля адміністративно-територіальної ієрархії. Це свідчить, що не існує єдиних стандартів організації територіального управління ЄС, які б можна було б покласти в основу реформування адміністративно-територіального устрою України. На переконання М. Долішнього та Л. Шевчук, «досвід багатьох європейських країн засвідчує, що для удосконалення системи державного і місцевого управління немає чіткого однозначного обґрунтування оптимального співвідношення між розмірами і кількістю адміністративних одиниць, з одного боку, і ефективністю управління, демократією і децентралізацією владних повноважень, – з іншого» [13, с. 10].

Одним з варіантів вирішення цієї проблеми є використання методології виділення територіальних одиниць Європейського Союзу NUTS при формуванні майбутньої ефективної адміністративно-територіальної структури для України. Система NUTS (фр.: *Nomenclature d'Unités Territoriales Statistiques*, англ.: *The Nomenclature of Territorial Units for Statistics*) є уніфікованою статистичною номенклатурою територіальних одиниць ЄС. Запровадження NUTS було здійснено у 1988 р., з метою формування єдиних критеріїв збирання статистичної інформації в державах з

різними моделями територіального устрою. Рішенням Європарламенту у 2003 р. встановлено класифікацію рівнів територіальних одиниць NUTS [79].

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

Основою для формування системи NUTS зазвичай є одиниці територіального поділу. Внаслідок цього характерною особливістю системи NUTS є її ієрархічність та динамічність. Для кожного рівня NUTS встановлено орієнтовний кількісний критерій щодо чисельності населення (табл. 1.1). Разом з тим, не рекомендується надавати однакові повноваження регіонам, які не належать до одного ієрархічного рівня NUTS.

Таблиця 1.1

Рівні NUTS [79]

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

Окрім критерію чисельності населення, в основу виділення одиниць NUTS покладені ще два: по-перше, вони повинні співпадати з існуючим територіальним поділом та, по-друге, одиниці NUTS мають укладатися в загальну географічну класифікацію, а не в часткову за окремими видами об'єктів чи діяльності.

Взагалі впровадження NUTS не передбачає уніфікації територіальних структур країн-членів ЄС, а лише забезпечує ефективну модель здійснення

статистичного обліку. Внаслідок цього одиниці NUTS нерідко є штучними утвореннями, сформованими шляхом поєднання суміжних територіальних одиниць одного ієрархічного рівня [25]. У зв'язку з цим, європейська статистична система не віддзеркалює всіх сфер суспільно-політичного та соціально-економічного життя країн-членів, а трактується виключно як поділ економічного характеру.

За вимогами ЄС статистичні одиниці NUTS-1 мають налічувати від 3 до 7 млн. жителів. Цей рівень представляють переважно суб'єкти федерації, автономні утворення або регіони великих європейських країн. Для NUTS-2 рекомендована чисельність населення становить від 800 тис. до 3 млн. осіб. Рівень NUTS-2 вважається «найпридатнішим простором» для втілення регіональної політики ЄС. Саме цей рівень вимагає якомога більш повної відповідності з територіальним поділом, оскільки від цього залежить надання фінансування і дотацій з фондів ЄС. Для рівня NUTS-3 ЄС пропонує критерій чисельності населення від 150 до 800 тис. осіб. До зазначених одиниць належать проміжні ланки територіального поділу та великі муніципалітети. До 2003 р. у системі європейської статистики також виділялися рівні NUTS-4 та NUTS-5. Проте, у подальшому вони були визначені як об'єкти національної, а не загальносоюзної регіональної політики та виключені з постійних спостережень.

Новітні територіальні реформи в країнах ЄС здійснюються з метою наближення територіальної мережі до показників NUTS.

На думку О. Кучабського [25], при збереженні існуючих засад зовнішньої політики України, впровадження NUTS тут стає неминучим.

1.2. Аналіз особливостей реформування місцевого самоврядування

За своєю суттю місцеве самоврядування є загальносвітовим явищем, виразником демократизації людської цивілізації, ознакою поглиблення процесу регіоналізації територій. Через це, як стверджує О. Башняк, Україна,

намагаючись підвищити ефективність процесу формування системи місцевого самоврядування, повинна використовувати надбання функціонування самоврядних інститутів за кордоном [4, с. 48].

Ключовим елементом європейської цивілізації вважають високий рівень самоорганізації населення, що віддзеркалюється насамперед в дієвості самоврядних інститутів. Т. Нагалецький з цього приводу зазначає: «цивілізованим народом правлять не президент, не парламент і не уряд. Цивілізований народ править собою сам через систему самоврядування, а органи центральної влади (законодавчої, виконавчої та судової) повинні захищати це самоврядування від втручання зовнішніх чинників, маючи для цього силові структури та збираючи податки на своє та їхнє утримання. Решта коштів залишається у територіальних громад для здійснення того ж таки самоврядування» [32, с. 72].

Кожна соціальна система, якою є і система місцевого самоврядування, характеризується властивістю гомеостазу – спроможністю зберігати у відносній постійності свої основні параметри в умовах середовища, що змінюється. Ефективність соціальної системи залежить насамперед від вчасної та з оптимальними затратами ресурсу реалізації системних цілей. Всі соціальні системи є відкритими і перебувають у конкурентному середовищі. Втрата соціальною системою своєї конкурентоздатності є передумовою її трансформації. Конкретними механізмами системної трансформації виступають реформи ключових елементів системо-забезпечення. Якщо реформування не призводить до бажаних результатів, то система ліквідується.

Ця особливість дає підстави стверджувати, що не існує ідеальної моделі територіального управління чи місцевого самоврядування. Кожна з існуючих в світі систем місцевого самоврядування є ефективною лише в конкретних суспільно-історичних та економічних умовах і потребує більш чи менш ґрунтовного удосконалення при зміні вихідних умов. З цього приводу, на переконання Г. Іздебського «процеси реформування публічного врядування є неперервними» [75, с. 329].

А. Чемерис вважає, що складні системи управління (а саме такими вони і є в суспільстві) мають бути спроможними в процесі розвитку (наприклад, адміністративної реформи) переходити з одного якісного стану в інший. Зазначений перехід має бути спрямований на ефективне приведення суспільства у відповідність із притаманними йому об'єктивними закономірностями й тенденціями поступового розвитку, що поєднується з підтримкою динамічної рівноваги з оточуючим зовнішнім середовищем [71, с. 17].

О. Кучабський стверджує, що адміністративна трансформація є постійним та цілеспрямованим процесом підвищення управлінської ефективності. Процеси трансформації супроводжуються циклічними коливаннями ефективності. На етапі, коли динаміка зростання системної ефективності відстає від очікуваної, виникає необхідність впровадження структурних змін. Механізмом такої цільової трансформації системи, покликаної кардинально підвищити її ефективність, є реорганізація. Відповідно, комплекс заходів, скерованих на раціональну реорганізацію управлінської структури, вважається реформуванням [14, с. 74].

Забезпечення системної ефективності призводить до перманентних структурних змін системи державного управління, масштаби і механізми яких відрізняються в залежності від конкретних цілей. Важливим завданням є реалізація перетворень відповідно до загальної тенденції суспільного розвитку.

У цьому контексті Г. Іздебський та М. Кулеша пропонують виділяти три рівні так званого «реформаторського мислення в управлінні» [75, с. 336, 337]:

- 1) модернізаційний рівень, що полягає у вирішенні технічних питань управління;
- 2) рівень механізмів управління, до якого належать стратегічні питання організації управління;
- 3) рівень вбудованої трансформації, який полягає у глибинних

перетвореннях низки складових системи управління.

На сьогодні Україна є класичним прикладом держави, яка вступивши у фазу суспільної трансформації, впродовж тривалого часу залишається неспроможною вирішити проблему системної ефективності. Вважається, що «різновекторність трансформаційних процесів та їх взаємне накладання вплинуло на порушення стабільності держави, що вилилося у тривалу соціально-економічну кризу 90-х років ХХ століття» [24, с. 4]. Складнощі у визначенні стратегічних пріоритетів соціально-економічного майбутнього України, відсутність політичної волі до радикального реформування системи влади, соціальна інертність населення сприяли сповільненню трансформаційних процесів. Пошук варіантів стратегічного розвитку України триває донині.

Повною мірою України стосується те, що кращі умови та перспективи місцевого розвитку у багатьох країнах світу є одним із основних мотивів децентралізації. Сильні органи місцевого самоврядування здатні до більш ефективного управління, вони краще сприяють формуванню та реалізації місцевих проектів розвитку, усувають інституційні та юридичні перешкоди і заохочують інноваційні підходи до вирішення місцевих проблем за участю громадян, оскільки дозволяють планувати та організовувати свою діяльність відповідно зі специфічними потребами місцевого населення. Це, звичайно, можливе і без децентралізації влади та управління. Заходи з розвитку У таблиці 1.2 нижче наведено загальні формулювання завдань місцевого розвитку, що можуть прислужитися як орієнтири, які надалі мають бути деталізовані та конкретизовані.

Серед причин пробуксовування суспільно-політичних перетворень в Україні називають також системну невідповідність задекларованих цілей. А. Чемерис звертає увагу на те, що плавний перехід до «соціальної моделі» змогли здійснити цивілізовані країни, що збудували «індустріальну модель» суспільства, де в центрі перебуває великий потенційний ресурс – людина. Згідно з думкою цього автора, спроба України перестрибнути через

індустріальну модель та збудувати соціальну модель є безперспективною [71, с. 229].

Таблиця 1.2

Завдання місцевого розвитку

Галузі розвитку	Основні завдання
Економічний розвиток	<ul style="list-style-type: none"> – Збільшити темпи зростання місцевої економіки, обсяг виробництва і торгівлі, продуктивність та ефективність місцевих підприємств; – Підвищити конкурентну спроможність та стимулювати розвиток приватного бізнесу, малих і середніх підприємств; – Залучити вітчизняних та іноземних інвесторів; – Підвищити рівень зайнятості і прискорити зміни у структурі зайнятості; – Удосконалити місцеву інфраструктуру
Соціальний розвиток	<ul style="list-style-type: none"> – Розбудувати місцевий потенціал; – Покращити якість державних послуг населенню у галузях освіти, транспорту, культури, тощо; – Підвищити доходи населення та знизити рівень бідності; – Надати захист уразливим групам (як-от: пенсіонерам, молоді та меншинам); – Поліпшити систему соціального забезпечення
Природоохоронна діяльність та управління природними ресурсами	<ul style="list-style-type: none"> – Поліпшити якість повітря, води і ґрунту; – Захистити ліси і біорізноманітність; – Удосконалити систему збирання й утилізації відходів; – Запровадити альтернативні джерела енергії; – Підвищити ефективність виробництва і споживання енергії (оптимізувати попит і пропозицію); – Стимулювати усвідомлення екологічних проблем широкою громадськістю

Поряд з цим, основний зміст суспільно-політичних реформ в Україні визначається посттоталітарним характером трансформаційних процесів. На місце централізованої, тоталітарної та неефективної моделі суспільного устрою впроваджується демократична модель, яка має бути сформована на засадах самоорганізації та децентралізації управління. Принципові зміни у суспільній організації України на сьогодні характеризуються політичними трансформаціями, що повинні забезпечити перехід від авторитаризму до демократії. Ключовим елементом цих змін є формування громадянського суспільства, що забезпечить підвищення ефективності державного

управління через залучення ресурсу самоорганізації та самоврядування.

Формально українська конституція визначає людину як вищу соціальну цінність в державі. Крім того, Україна позиціонує себе як демократична держава. Натомість, як слушно зауважує А. Чемерис, «в Україні... владні структури не мають соціальної бази в суспільстві, оскільки не визначилися соціальні сили, виразниками інтересів яких вони мають бути, що не дозволяє владним структурам чітко окреслити свою мету, концепцію і стратегію в реформуванні державного управління» [71, с. 17].

Формування узгодженої та загальноприйнятної стратегії реформування системи державного управління в Україні наштовхується на відсутність належної суспільної підтримки. На думку М. Лесечко, вітчизняне суспільство, в основному, «налаштоване песимістично із великою долею страху, безвиході та апатії. Слід відзначити пасивність основної частини населення» [26, с. 97]. Не в останню чергу завдяки суспільній пасивності, вітчизняні політичні еліти проявляють неготовність до реалізації конкретних системних змін, намагаючись лише імітувати заходи щодо удосконалення системи управління, в тому числі й удосконалення системи місцевого самоврядування України.

Посткомуністична трансформація України має значні відмінності, порівняно з іншими державами світу (конкретно – Центрально-Східної Європи, які, як і Україна, – належали в минулому до єдиного соціалістичного табору). Зокрема, перехід України від тоталітаризму до демократії виявився дуже тривалим і досі залишається незавершеним. Процес демократичної трансформації в Україні не є лінійним і характеризується частою зміною трансформаційних фаз.

Згідно з концепцією суспільної трансформації Б. Маха прийнято виділяти чотири типи східноєвропейської посткомуністичної трансформації [78]:

1) Заміщення, який передбачає модернізацію неефективних елементів планової економіки та її політичної надбудови шляхом їх повної заміни західноєвропейською капіталістичною моделлю. Цей тип передбачає швидку

та повну ліквідацію усієї тоталітарної спадщини.

2) Трансплантації, який допускає збереження окремих елементів старого устрою у нових суспільно-політичних умовах. По-суті трансплантація може полягати у збереженні старих управлінських форм, які наповнюються новим змістом.

3) Рекомбінації, який виходить з припущення, що як інституції, так і адміністративні одиниці не в стані блискавично здійснити діаметральні зміни. Через це, є доцільність здійснювати поступову модифікацію та реконфігурацію вихідних елементів старої суспільно-політичної системи.

4) Ретрогресії, який допускає вірогідність повернення на певному етапі трансформації до старих тоталітарних управлінських форм та механізмів, що супроводжується поверненням до колективізму, авторитаризму, дискредитацією реформ та укоріненню масового страху перед майбутнім.

Враховуючи усю специфіку сучасної України, можна стверджувати, що порівняно з іншими державами, процес її демократичної трансформації характеризуватиметься трьома принциповими обставинами: значною тривалістю, задіянням усіх (згідно класифікації Б. Маха) трансформаційних фаз, а також їх неодноразовими нелінійними переходами.

Основними механізмами реформування місцевого самоврядування прийнято вважати укрупнення та розукрупнення адміністративних утворень, що призводить до створення принципово нових структурних елементів внаслідок переосмислення принципів визначення їх оптимального ресурсу. Реформування місцевого самоврядування приховує низку ризиків та загроз. По-перше, намагання максимізувати організаційно-технічний чинник ефективності територіальної системи може призвести до зниження соціальної ефективності адміністративної одиниці, внаслідок чого замість очікуваного збільшення сумарної ефективності досягається зворотній ефект. По-друге, ініціатори реформування можуть не об'єктивно оцінити приховані непрямі втрати, які пов'язані із реорганізацією системи, внаслідок чого реальна ефективність системи буде суттєво нижчою, аніж прогнозувалося. По-третє,

навіть при досягненні після реформи, на перший погляд, зростання ефективності територіальних систем, сама реформа може себе не виправдати з економічного боку.

Реформування місцевого самоврядування здійснюється з метою його удосконалення в контексті нових загальносуспільних викликів. З огляду на відсутність теоретичних та практичних передумов у формуванні ідеальної моделі місцевого самоврядування, завдання науковців полягає у розробці його оптимальної (за даних конкретних умов) системи. На думку О. Кучабського «формування оптимальної адміністративно-територіальної структури передбачає не лише максимальне відтворення сутності та конфігурації первинної системи – суспільства, а й врахування низки динамічних факторів, які впливають на ефективність територіального управління із функціонального та організаційного боків» [24, с. 104].

Тривалий час у вітчизняній науковій думці побутувало твердження про доцільність автоматичного перенесення на практику зарубіжного досвіду реформування місцевого самоврядування. Більше того, пропонувалося копіювати методи та моделі, які впроваджувалися у зарубіжних державах без врахування конкретного управлінського контексту та цілей реформування. Найчастіше це стосувалося копіювання кількісних показників, зокрема граничної чисельності населення адміністративно-територіальних одиниць певного ієрархічного рівня. У цьому контексті слушною є думка вітчизняних науковців, які прийшли до висновку, що «використання кількості населення як ключового показника при формуванні територіальних громад та наділенні їх повноваженнями є недоцільним. Значно важливіше значення при цьому має якість управління муніципалітетом та інституційне забезпечення умов щодо консолідації та кооперації органів місцевого самоврядування при наданні тих чи інших суспільних благ» [30, с. 50].

Ефективність адміністративно-територіальних реформ можна оцінювати з точки зору їх просторового, або часового масштабу, методології реформування, результативності впровадження, а також враховуючи як передумови, так і конкретні наслідки змін у адміністративно-територіальній

організації держав [36].

Передумови адміністративно-територіального реформування зазвичай пов'язані з змінами в політичному, суспільному, або економічному характері державного управління. Основними тенденціями, які спонукали до масштабних адміністративно-територіальних перетворень в більшості держав Європи починаючи з другої половини ХХ ст. були: глобалізація, інтеграція, уніфікація, децентралізація, демократизація, усупільнення державного управління тощо. Проявилось це у таких процесах, як криза патерналізму, недосконалість системи організації влади, невдоволення громадянами якістю управлінських послуг, впровадження ринкових елементів у державне управління, зменшення бар'єрного характеру державних кордонів та міжнародна інтеграція [36, с. 133 – 134].

Успішність реформ значною мірою залежить від їх ініціатора. Виділяють ініціативу зверху (top down) та знизу (bottom up). У першому випадку йдеться про політичний чинник реформування. Наприклад, коли центральна влада ініціює впровадження нової моделі місцевого самоврядування, заручившись підтримкою населення. Другий випадок пов'язаний з суспільним чинником. У цьому випадку, саме населення, його місцеві представницькі органи чи лобісти змушують центральні органи влади розпочати необхідне реформування [77, с. 126].

Реформи місцевого самоврядування можуть суттєво відрізнитися за змістом, просторовим охопленням чи часовою тривалістю. Зокрема, мова може йти про комплексні адміністративно-територіальні реформи. Якщо ж зміни відносяться лише до конкретних ланок адміністративно-територіального устрою, то такі реформи окреслюються як регіональні, чи локальні. З точки зору просторового охоплення адміністративно-територіальні реформи можуть мати загальний або частковий характер (впроваджуватися лише на частині території держави). Частковий характер реформ місцевого самоврядування характерний для федеративних держав, де ініціатором змін може виступати окремий суб'єкт федерації. Так було

скажімо з локальною реформою у Швейцарії та Німеччині. Рідше частковий характер мають реформи місцевого самоврядування в унітарних державах, коли застосовуються пілотні (експериментальні) зміни [36, с. 133].

За часовою тривалістю реформи можуть класифікуватися на коротко- та довготривалі. Для досягнення очікуваних змін в системі місцевого самоврядування, реформи можуть бути розтягнуті в часі і поділені на конкретні етапи. По суті, одна реформа може спричинити тривалі зміни в адміністративно-територіальному устрої, як це має місце зокрема при укрупненні локальних одиниць у Франції, Німеччині, чи Італії тощо.

Найважливішим критерієм оцінки ефективності реформування системи місцевого самоврядування є відповідність між задекларованими на початку реформи цілями та отриманими наприкінці результатами. Нерідко трапляється так, що реформа не дозволяє досягти очікуваного результату, або ж взагалі припиняється на етапі реалізації. Провали реформування пов'язуються найчастіше з відсутністю суспільної підтримки. Проблема суспільної підтримки реформування системи місцевого самоврядування корелюється з масштабами залучення населення до її реалізації. Якщо ініціатором реформування виступає громадськість, фактор суспільної підтримки проявляється уже на початковому етапі реформування [36, с. 134].

З історії відомі випадки реформи типу top down, при повному ігноруванні думки громадськості. Такі реформи кабінетного характеру характерні здебільшого для тоталітарних державних утворень. Наприклад, в атмосфері державної таємниці готувалися адміністративно-територіальні реформи в СРСР, НДР, ПНР, чи ЧССР, а впроваджувалися стрімко з застосуванням директивних методів, супроводжувалися управлінським волюнтаризмом і в результаті мав зворотній ефект [36].

Залучення громадськості до підготовки та проведення адміністративно-територіального реформування дозволяє суттєво покращити його результати. Таке залучення може мати три рівні: інформування, співпрацю та партнерство. У конкретному вимірі залучення громадськості до

реформування системи місцевого самоврядування може відбуватися шляхом ініціювання змін жителями конкретних адміністративно-територіальних одиниць, погодження чи консультування з жителями запланованих змін, участь активістів у проектуванні реформи, залучення до реалізації тощо.

Найбільш відомими та дієвими механізмами залучення громадськості до реалізації реформ систем місцевого самоврядування є плебісцити та референдуми. У залежності від юридичного врегулювання проблеми, результати голосування з питань реформування можуть мати вирішальне, або дорадче значення. Серед інших форм залучення громадськості до вирішення питань місцевого самоврядування зараховують громадські слухання (консультації), опитування громадської думки, висловлення позиції громадськості через представницькі органи та інші [66]. До екстремальних механізмів впливу громадськості на перебіг реформ слід віднести масові протести, демонстрації, мітинги, віча.

Висновки до розділу 1

Основними теоретично-методичними засадами місцевого самоврядування на сучасному етапі пропонується виділяти: системність, багатоманітність, гнучкість, перспективність, а також демократичність. До основних світових тенденцій реформування систем місцевого самоврядування можна віднести: зміну розуміння позиції державного сектору в суспільстві, пошук оптимального рівня регулювання з точки зору публічних інтересів; деконцентрацію державного управління; децентралізацію державного управління за підтримки самоврядування; фіскальну децентралізацію, яка гарантує мінімальний чи стандартний рівень державних послуг, що фінансуються із державного бюджету тощо. Загалом, в процесі реформи державного управління в країнах світу можна виділити два головних напрямки: децентралізацію (деконцентрацію) і європеїзацію (наближення до стандартів ЄС).

РОЗДІЛ 2

СВІТОВИЙ ДОСВІД МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ

2.1. Реформи врядування локального рівня в країнах світу

Досвід держав світу підтверджує, що проблема оптимальної організації території та владних структур має перманентний характер і тому є однією з найбільш складних та ресурсомістких. Вивчення зарубіжного досвіду місцевого самоврядування має принципове значення на нинішньому етапі реформування системи публічного управління України.

У цьому контексті важливо зосередитися на вивченні причин частих змін адміністративно-територіального характеру в державах світу, а також зрозуміти чим було продиктоване бажання центральної влади йти на такі кардинальні кроки. Крім цього слід також пояснити чому не у всіх державах такі реформи відбулися. Варто також дати відповідь чи на сучасному етапі реформа локального рівня в системі територіального управління надалі потребує кардинальної реорганізації.

Для вирішення поставлених завдань доцільно здійснити порівняльний аналіз реформ локального рівня перш за все провідних європейських держав протягом останніх двадцяти років. Об'єктом такого аналізу для нас є зміни територіального та функціонального (реорганізація управлінських органів, перерозподіл владних компетенцій між ієрархічними рівнями управління, бюджетна децентралізація тощо) характеру.

Вважається, що адміністративно-територіальна реформа є надзвичайно дорогим і у зв'язку з цим, крайнім інструментом підвищення ефективності системи територіального управління. Застосовують її, як правило тоді, коли усі інші способи удосконалення системи управління не дають бажаних результатів. У повоєнній Європі часті спроби реалізувати адміністративно-територіальні реформи були спричинені низкою обставин [5, с. 24].

По-перше, адміністративно-територіальний устрій більшості держав ще у середині ХХ ст. мав глибоке історичне (зазвичай навіть середньовічне) коріння. Конфігурація адміністративно-територіальних одиниць локального рівня відтворювала адміністративно-релігійні структури (поділ на парафії), відображала насамперед реалії феодалного господарювання, їх територіальна доступність визначалася характеристиками та можливостями гужового транспорту тощо. Таким чином зміни в організації економічного життя, у посиленні мобільності населення, впровадження технічних засобів комунікації зумовили кардинальні зміни у організації системи управління і насамперед спричинили доцільність перегляду засад територіальної організації влади на місцях [5, с. 25 – 26].

По-друге, приводом реорганізації адміністративно-територіального поділу стали устроєві трансформації в державах Європи. Якщо ще 50 років тому система управління європейських держав ґрунтувалася на засадах патерналізму (Західна Європа) чи тоталітаризму (Східна Європа), то на сьогодні на всьому європейському просторі в основі адміністративно-територіальної організації лежать принципи народовладдя, децентралізації та субсидіарності. Таким чином, для формування адміністративно-територіальних одиниць уже не достатньо забезпечення відповідної територіальної компактності та доступності, такі одиниці повинні бути самодостатніми (або хоча б дієздатними) у реалізації власних та делегованих владних повноважень [5, с. 27].

По-третє, за останні декілька десятків років відбулося суттєве розширення управлінських функцій, які реалізують територіальні органи влади. Зокрема йдеться про набуття обслуговувального характеру управлінської діяльності, що суттєво збільшило необхідність забезпечення контактів у системі «влада» – «громадянин». Обов'язки органів влади на місцях зросли на стільки, що лише добре підготовлені, відповідно ресурсозабезпечені одиниці реально спроможні повною мірою їх реалізовувати.

По-четверте, розвиток місцевого самоврядування та системна децентралізація влади спричинили розвиток та посилення локальної самоідентифікації громадян. Тепер постала необхідність, щоб локальна адміністративно-територіальна одиниця віддзеркалювала реально існуючу соціально-територіальну спільноту (громаду) [5, с. 27].

Важливим завданням вітчизняної науки державного управління є визначення того, який саме досвід зарубіжних держав щодо реформування системи місцевого врядування може бути корисним та прийнятним для України. Зрозуміло, що вітчизняна специфіка змушує обережно ставитися до використання зарубіжного досвіду територіального управління. Як стверджує О. Мошак, не слід обмежуватися пропозиціями з реалізації в Україні тих чи інших європейських принципів лише тому, що у країнах з іншим рівнем економічного розвитку, іншим рівнем розвитку громадянського суспільства, іншим типом політичної культури та усталеними державницькими традиціями вони демонструють свою ефективність» [31, с. 48 – 49]. Крім цього М. Долішній та Л. Шевчук відзначають, що «досвід багатьох європейських країн показує, що для удосконалення системи державного і місцевого управління немає чіткого однозначного обґрунтування оптимального співвідношення між розмірами і кількістю адміністративних одиниць, з одного боку, і ефективністю управління, демократією і децентралізацією владних повноважень, – з іншого» [13, с. 10].

Важливим аспектом реформування є його узгодженість з трансформаційними процесами у інших сферах суспільної життєдіяльності. На підставі вивчення зарубіжного досвіду М. Пухтинський прийшов до висновку, що «адмінреформа має супроводжуватись трансформаційними процесами в сферах економічного і соціального розвитку, зокрема, щодо освіти, охорони здоров'я, пенсійного забезпечення» [63, с. 35].

Спільною обставиною, яка характеризує всі реформи врядування європейських держав останніх років є їх демократична природа. Зокрема,

О. Кучабський стверджує, що досвід передових світових держав свідчить, що «суть політичних реформ, пов'язаних з демократизацією суспільних відносин зводиться до формування громадянського суспільства, здатного стати центральним суб'єктом управлінського процесу в державі та генератором підвищення ефективності державного управління завдяки якісно новому рівню самоорганізації» [23].

Аналізуючи світовий досвід реформування адміністративно-територіального устрою на локальному рівні, констатуємо, що його ініціатива зазвичай виходила не від локальних суб'єктів владних відносин, а від центральних органів влади. Це не значить, що не відбувалося широке обговорення шляхів, умов та засобів, необхідних для проведення реформування, з урахуванням національних особливостей управлінської моделі, історично-культурного розвитку та взаємовідносин держава – громадянин. Навпаки, світовий досвід демократії передбачає якнайширше залучення громадян до прийняття важливих державницьких рішень, але все ж таки провідну та координуючу роль у зазначену процесі відіграє держава.

На сьогодні Україна не лише має змогу, а й зобов'язана скористатися позитивним досвідом проведення зазначених процесів, що відбулися у багатьох країнах світу (насамперед Європи). Це дозволить уникнути багатьох помилок, що чекають державу на шляху реформи, навчаючись на помилках інших.

Якщо детальніше розглянути історію Центрально-Східної Європи (подібної до України своїм комуністичним минулим), то можна сказати, що її адміністративно-територіальний устрій перетворився на інструмент утвердження та утримання жорстко централізованої влади, підконтрольної Москві. Найгостріше це проявилось в організації управління на локальному рівні, де місцеві інтереси нівелювалися на користь політичної та економічної централізації. Інститут місцевого самоврядування як автономна форма організації влади на місцях (в сучасному розумінні цього поняття) перестав існувати. За визначенням В. Куйбіди основоположним при формуванні

системи органів радянської влади був принцип «демократичного централізму» [22, с. 82]. Таким чином, як стверджує Т. Качмарек, в соціалістичних країнах місцеве самоврядування у сучасному розумінні взагалі не існувало [77, с. 161].

Зміни в політичному, суспільному, або економічному характері державного та публічного управління зазвичай обумовлюють передумови адміністративно-територіального реформування. Певну поліваріантність передбачає формування адміністративно-територіальних одиниць, що, згідно з визначенням О. Кучабського, є суб'єктивним процесом. Цей процес передбачає, внаслідок якої міра відповідності такої штучної одиниці реальним територіальним системам може суттєво коливатися. З іншого боку, забезпечення максимальної відповідності між цими структурними одиницями дозволяє підвищувати ефективність територіального управління [24, с. 82].

Як показує практика, основним мотивом політичної влади держав Центрально-Східної Європи було не підвищення ефективності територіального управління, а забезпечення свого монопольного панування на всіх управлінських щаблях. Проявлялося це у формуванні таких адміністративно-територіальних одиниць, які не сприяли розвитку місцевої самосвідомості, а навпаки – обмежували можливості локальної самоорганізації та самоврядування. Недемократичність адміністративно-територіального реформування держав Центрально-Східної Європи проявилася у специфічних механізмах їх організації за типом «top down». Загалом організація адміністративно-територіального реформування відбувалася при повному ігноруванні думки громадськості. Такі реформи кабінетного характеру характерні здебільшого для тоталітарних державних утворень. Наприклад, адміністративно-територіальні реформи в таких державах, як СРСР, НДР, ПНР, чи ЧССР готувалися в атмосфері державної таємниці, а впроваджувалися блискавично директивними методами. Такий характер реформування часто був проявом управлінського волюнтаризму

[36, с. 134].

Зміна політичних передумов в державах Центрально-Східної Європи супроводжувалася низкою масштабних адміністративно-територіальних перетворень, які впродовж 1945-1990 рр. неодноразово потрясли центрально- та східноєвропейські країни. Перша хвиля цих реформ була пов'язана з насадженням радянської моделі управління, яка мала на меті повністю усунути традиційну та усталену впродовж минулих років «буржуазно-демократичну» модель. Полягала вона в формуванні системи народних рад на локальному рівні і відбувалася паралельно з широкомасштабною націоналізацією підприємств та колективізацією сільського господарства [36].

За визначенням А. Траніна «місцеві органи влади найбільш наближені до населення, обрані ним і знають його потреби... вони продовжують залишатися традиційними центрами демократичного життя» [69, с. 32]. Правлячі в Центрально-Східній Європі комуністичні партії об'єктивно намагалися взяти під свій нероздільний контроль органи влади на місцях. Ставилось за мету здійснити таку реорганізацію системи місцевого управління, яка б забезпечила повний партійний контроль над органами місцевої влади та ліквідувала загрозу формування місцевих політичних еліт некомуністичного характеру.

Маючи традиційно роздрібнений на локальному рівні адміністративно-територіальний устрій, Угорщина, Чехословаччина, Болгарія та Румунія мали найбільші складнощі у цьому відношенні. Водночас зміцненню локальної ідентичності та солідарності та перешкоджанню насаджуванню примусової колективізації та націоналізації сприяло існування на базі кожного населеного пункту окремої адміністративної одиниці.

У зазначених країнах було застосовано механізм адміністративного укрупнення, запозичений в СРСР. З метою, який свого часу був ефективно використаний в СРСР, коли в сільській місцевості локальна територія адміністративної одиниці повністю приводилась у тотожність з територією

місцевого колективного сільськогосподарського підприємства. І цю перешкоду в Угорщині, Чехословаччині, Болгарії та Румунії було усунуто. Ця залежність набула яскравого підтвердження у період хрущовського укрупнення колгоспів (1955-1964 рр.), що автоматично спричинило укрупнення сільських рад в СРСР. За статистикою кількість сілрад в СРСР впродовж 1949-1963 рр. зменшилася на 47% (з 74813 до 39898) [72, с. 25].

Особливо цілеспрямовано, наполегливо та систематично укрупнення локальних адміністративно-територіальних одиниць у повоєнний період проходило в соціалістичній Югославії. Всього впродовж 1946-1990 років кількість територіальних громад в цій країні зменшилася у 22 рази. [77, с. 162]. Таким чином середньостатистична югославська територіальна громада лічила 20000 осіб населення.

Соціалістична Чехословаччина також мала тенденцію до укрупнення територіальних громад, однак вона мала суттєво різну інтенсивність в чеській та словацькій частинах федерації. За весь повоєнний соціалістичний період кількість локальних адміністративних одиниць в межах Чехії скоротилася у 2,5 рази. У Словаччині укрупнення локальних адміністративних одиниць відбувалося двояко, а власне скорочення становило лише 20%. По-перше, сільські громади включались у межі міст. По-друге, в одну об'єднувалось декількох сусідніх сільських громад.

В Болгарії та Румунії укрупнення територіальних громад відбувалось згідно з суттєво меншими мірками укрупнення. Зокрема, кількість локальних адміністративних одиниць було скорочено з 1833 до 876 внаслідок реформи 1959 року. До зменшення кількості територіальних громад з 4259 до 2786 одиниць призвела адміністративно-територіальна реформа 1968 р. в Румунії [74, с. 98].

В соціалістичний період в Угорщині своєрідну побудову мав адміністративно-територіальний устрій, коли існувало два різновиди територіальних громад. Перший різновид мав власні окремі місцеві ради (з 2808 одиниць у 1950 р. їх було скорочено до 987 в 1973 р.). Другий різновид

характеризувався тим, що на декілька населених пунктів поширювались окружні адміністративно-територіальні одиниці зі спільною місцевою радою. Цей варіант став важливою формою укрупнення в Угорщині. Поширеність цих локальних адміністративних одиниць окружного типу з 1950 по 1973 роки збільшилась зі 170 до 685 [74, с. 58]. Поряд з цим тенденції до скорочення кількості локальних адміністративних одиниць та його причини в Угорщині були типовими для інших держав Центрально-Східної Європи. Зокрема, масштабне укрупнення місцевих громад у 1960-х рр. було викликане насамперед реорганізацією сільськогосподарських кооперативів.

Майже вдвічі зменшилася кількість територіальних громад внаслідок укрупнення у Східній Німеччині. Основною причиною цього процесу стало приведення у відповідність системи адміністративно-територіальних одиниць до мережі сільськогосподарських підприємств.

Саме в Польщі процеси адміністративно-територіальної організації локального рівня були найбільш специфічними. Масштабне укрупнення територіальних громад Польща здійснила ще до війни, у 1933 р. Внаслідок цього у перші повоєнні роки тут переважали потужні локальні самоврядні адміністративно-територіальні одиниці окружного типу [35].

2.2. Основні проблеми та тенденції реорганізації локального рівня в світовій практиці місцевого самоврядування

Більшість європейських держав протягом останніх років здійснили кардинальні реформи локального рівня. У Європі така тенденція запанувала ще у середині ХХ ст. Таким чином, на сьогодні Україна має цілий масив зарубіжного практичного досвіду, який після врахування місцевої специфіки та шляхом різностороннього критичного осмислення, можна ефективно використовувати.

Поряд з цим слід пам'ятати, що реформи системи місцевого самоврядування на локальному рівні у державах світу суттєво відрізнялися

між собою за низкою параметрів. Насамперед зазвичай різними були політичні передумови таких змін. У цьому контексті доцільно класифікувати такі передумови на наступні групи [35]:

1) Політичні. Пов'язані з прагненням центральної політичної влади до посилення власного впливу на місцях. Прикладом може бути цілеспрямоване розукрупнення найнижчого рівня адміністративно-територіального устрою, яке супроводжується перенесенням низки принципів владних повноважень на вищій щабель (окремі посткомуністичні держави). Або ж укрупнення одиниць локального рівня з метою скорочення кількості партнерів центральної влади на місцях при формуванні політики місцевого розвитку (приклад – Швеція).

2) Економічні. Продиктовані доцільністю підвищення ефективності та результативності діяльності місцевих органів влади через пошук оптимальної моделі локальної адміністративно-територіальної одиниці. Дієздатність локальних одиниць у цьому випадку досягається через механізми адекватного ресурсного забезпечення.

3) Фінансові. Зумовлені необхідністю пошуку фінансових важелів для реалізації реального самоврядування на місцях. У цьому випадку основним інструментом реформи виступає децентралізація бюджету, яка сприяє механізму фінансового самозабезпечення переважної більшості локальних адміністративно-територіальних одиниць.

4) Кадрові. Пов'язані з нерівномірним розподілом кадрового потенціалу у територіальному вимірі. Кадрові передумови спонукають до змін у адміністративно-територіальному поділі таким чином, щоб владні повноваження конкретних територіальних одиниць кореспондували з наявністю у них відповідного управлінського капіталу.

5) Стратегічні. Викликані потребами впровадження в управлінську практику стратегічного планування, що сприяє пошуку адекватних форм місцевого самоврядування для реально існуючих соціально-територіальних систем.

6) Організаційно-технічні. Спричинені наслідками науково-технічної

революції, насамперед поширенням електронного урядування, розвитком засобів телекомунікації, пришвидшенням процесу обробки інформації та прийняття управлінських рішень, зменшенням необхідності безпосереднього контакту у відносинах «людина-влада».

7) Комунікаційні. Зумовлені зростанням мобільності населення шляхом суттєвого якісного удосконалення транспортної мережі. Завдяки цьому відбувається значне зменшення відстані у відносинах «людина-влада».

8) Демографічні. Наприклад агломераційні процеси обумовлюють адміністративно-територіальний перерозподіл у зонах впливу великих міст, або ж широкомасштабна депопуляція депресивних периферійних територій визначає доцільність скорочення кількості локальних адміністративно-територіальних одиниць.

9) Соціальні. Пов'язані з соціологічним феноменом самоідентифікації населення на локальному та регіональному рівнях. Наприклад розвиток локалізму може відобразитися в прагненні інтегрованих локальних спільнот до адміністративно-територіального оформлення. Це саме може відбуватися і на регіональному (у т. ч. етнорегіональному) рівні.

Зазначені передумови адміністративно-територіальних трансформацій локального рівня спричинили формування низки принципів тенденцій у розвитку системи державного управління та місцевого самоврядування країн світу. Зокрема, за останні роки змінилося не лише розуміння позиції державного сектору в суспільстві, а й активно відбувається пошук оптимального рівня регулювання з точки зору публічних інтересів. Державне управління перестає бути лише інструментом впливу в сферах, що регулюються правовими актами, а набуває ознак сфери обслуговування. Відбуваються процеси деконцентрації та децентралізації державного управління; посилюється роль місцевого самоврядування в системі організації влади [2].

Впроваджуються нові методи державного управління, запозичені з практики підприємницьких організацій, завдяки чому вдалося досягти

швидшого і якіснішого проходження адміністративних процедур. Створюються нові та удосконалюються існуючі механізми контролю, що сприяє посиленню ефективності контролюючої діяльності держави по відношенню до самоврядування і контролю громадян за діяльністю державних органів. У державному управлінні активно розвиваються інформаційні технології, які дозволяють досягти суттєвого підвищення ефективності його діяльності (створюються бази даних, спрощується доступ громадян до публічної інформації) [38].

Щодо реформування місцевого самоврядування, у світі спостерігається низка тенденцій. В країнах Європи, як вказує досвід, на підставі окремого закону відбувається реалізація реформи місцевого врядування, а зміст Закону про територіальну реформу включає правові норми про:

- мету, завдання, інструменти, етапи та модель реформи;
- закріплює критерії, згідно з якими здійснюється формування нових територіальних одиниць;
- процесні аспекти реформи у перехідний період, розв'язання питань правового та організаційного характеру, а саме аспектів процедури прийняття рішень про зміни у територіальному устрої, реалізації зазначених рішень, включаючи особливості управління територіальною одиницею;
- визначення відповідальних за реформу суб'єктів управління та особливостей їхньої підпорядкованості;
- заходи заохочення, стимулювання та підтримки адміністративно-територіальних реорганізацій з боку держави.

Оновлюється законодавство про місцеве самоврядування, місцеві органи державної влади. Галузеве законодавство, у першу чергу бюджетне, перетворюється також системно. Законодавство також переглядається в ракурсі багаторівневості та різногалузевості публічного управління, удосконалюється предметна підвідомчість функціонування органів публічної влади різних територіальних рівнів.

Високу динаміку законодавчого забезпечення реформи демонструє досвід Польщі, що знайшло своє відображення у численних дослідженнях в Україні (див., напр.: [28; 40 – 41]:

1990 р. – закон про самоврядування гмін;

1994 р. – закон про планування територій;

1998 р. – закон про самоврядування на рівні повіту та закон про самоврядування воєводств;

2002 р. – закон про реформу адміністрації столиці.

Дослідження трансформаційних процесів на європейському просторі у ХХІ ст. дає підстави виокремити кілька векторів вдосконалення територіальної основи публічної влади: у напрямку консолідації фінансово-економічного потенціалу територій та перерозподілу повноважень по наданню публічних послуг населенню; шляхом спрощення мережі органів регіонального управління з метою її раціоналізації та більшої ефективності.

Перш за все, мова йде про укрупнення одиниць базового рівня. На другу половину ХХ ст. припадають такі реформи у більшості країн Західної Європи. Велика Британія скоротила число своїх муніципалітетів на 79%, Швеція – на 74%, Данія – на 75%, Німеччина – на 41%, Норвегія – на 40%, [43, с. 176].

Нерідко реформування місцевого самоврядування та реорганізація влади стали реакцією держави на загрози та наслідки фінансово-економічної кризи. Причини реформ діючої системи місцевого врядування знаходилися як правило «на поверхні» – кризові явища, неспіврозмірність територіальних одиниць за щільністю населення, людським та економічним потенціалом, невелика віддача бюджетних відносин.

У Франції, Італії, Чехії офіційно заявлено, що вони перебувають напередодні нових перетворень в адміністративно-територіальній сфері.

Зокрема, у Франції за наявності 36 682 комун 32 тис. (90%) мають менше 2 тис. жителів, а 898 – менше 50 осіб [65]. Великі розбіжності у

чисельності населення і ресурсному забезпеченні комун породжують проблеми диспропорцій рівня життя у комунах.

Для укрупнення муніципалітетів використовуються два основних методи:

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

Світові тенденції розвитку вказують на те, що одні держави застосовують винятково один з наведених методів, а інші – застосовують їх на альтернативній основі.

У Фінляндії, наприклад, з 1917 р централізація адміністративної сфери управління не проводилася. У ніс час політика укрупнення муніципалітетів ґрунтується «інтеграційному обстеженні» на можливість утворення об'єднаної громади, яке надає на широкому доступі до дотацій з Державного бюджету, як інструменту фінансового заохочення об'єднань. підтриманих державою обстежень. Розмір дотації був різним – він збільшувався, у випадку: 1) об'єднання комун, коли її чисельність складала понад 20 тис. осіб; 2) коли число комун, що об'єднувалися збільшувались; 3) коли об'єднання комуни хотіли здійснити у перші роки реалізації реформи. Отже дотації на об'єднання та компенсувалася так звана частка державної участі у місцевих бюджетів. Більше 50% комун об'єднались частково або повністю. [70].

Виключно в Данії, Швеції, Норвегії, Польщі, Болгарії були застосовані укрупнення адміністративного характеру. Державних орган влади управляли злиттям комун та здійснювали перегляд їх територій. Однак це здійснювалось згідно з рішенням на підставі попередніх консультацій з керівництвом зацікавлених комун та їх населенням.

У Латвії поетапно застосовувалися обидва поширені методи: стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення.

З моменту старту реформи об'єднання чотири роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів. Їх фінансове стимулювання відбувалось через надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1 – 5% від загальної суми бюджету муніципалітету. Адміністративне укрупнення решти муніципалітетів відбувалось протягом наступного року після завершення цього періоду [29].

Ключовою передумовою цілеспрямованої та збалансованої реформи місцевого самоврядування є визначення цілей, критеріїв та умов та їх поступова інтеграція. Таким чином, європейський досвід показує, що критерії інтеграції основних територіальних одиниць базуються на:

- територія та населення;
- функції (завдання, відповідальність), які виконують органи влади різних місцевих рівнів;
- ступінь політичної та фінансової автономії суб'єкта.
- механізми надання державних послуг (державними чи міськими службами або залученням приватного сектору).

Всі вказані критерії та показник є взаємозалежні. Так, у країнах з великою територією і чисельністю населення держава змушена миритися з відносно великою кількістю низових територіальних одиниць, а також вводити один або декілька проміжних рівнів територіальної організації публічної влади. Відповідно, на низовий рівень управління у таких країнах може бути перерозподілено менше функцій, адже частина з них закріплюється за органами регіонального, проміжного рівня. Одночасно велика кількість територіальних одиниць, а також рівнів територіального устрою, з одного боку, ускладнює організацію міжбюджетних відносин, контрольної діяльності з боку державних органів, а з іншого, – можливості розвитку місцевого самоврядування. Для ілюстрації критеріїв реформування в окремих країнах можемо навести такі приклади. У Данії ключову роль відігравали чотири критерії: 1) задачі соціального управління повинні

розподілятися між муніципалітетами і округами таким чином, щоб вони були якнайбільш ближчими до населення. Муніципалітети повинні нести відповідальність за ті сфери та функції, яких жителі потребують щоденно; 2) завдання мають розподілятися з урахуванням територіальних розмірів та фінансових можливостей муніципалітетів. В силу цього ті установи, які надають послуги декільком муніципалітетам мають знаходитися в управлінні округів; 3) муніципалітети і округа повинні бути життєздатними з фінансової точки зору, тобто мати достатню ефективну і стабільну матеріально-фінансову основу, у тому числі широку базу місцевого оподаткування. Для цього в них має бути розвинута мережа підприємств, орієнтованих на жителів з різним рівнем доходів; 4) повинна забезпечуватися збалансованість задач держави, округів та муніципалітетів [73].

Такий стандарт забезпечить чітку спеціалізацію управління та суворе розмежування відповідальності між державами, територіями та муніципалітетами. Водночас передбачається можливість спільної діяльності цих відомств. У Бельгії реформа земського правління передбачала укрупнення комун, здійснене за таких умов:

1) утворення єдиної комуни розгорталося навколо головних комун, інші комуни через постійно створені соціальні, економічні, інфраструктурні та інші зв'язки та відносини, тісно пов'язані з іншими комунами,

2) беручи до уваги культурну ідентичність Бельгії, включаючи мовні регіони, мови, національності та обшинних жителів;

3) Проголошений принцип комплементарності вимагає, щоб новостворені муніципалітети включали необхідні житлові, рекреаційні, промислові, сільськогосподарські та комерційні зони з метою досягнення найбільш гармонійного розвитку всього населення громади; 4) Управління промисловими територіями повинно здійснюватися якомога унітарніше, а не спільно [40, с.14].

У Польщі при формуванні повітів враховуються такі чинники: економічний потенціал; історико-культурні передумови; адміністративний

центр і просторова організація забезпечення населення; географічне розташування, розміщення населення; кількість громад; населення; територія повіту. З іншого боку, для створення воєводств у Польщі визначено наступні критерії: людський потенціал та функціональна просторова структура території; інноваційний та науковий потенціал; економічний потенціал; інституційний потенціал; інфраструктурний потенціал; медійний потенціал; управлінський потенціал [6]. .

Зарубіжний досвід показує, що ефективність реформ місцевого самоврядування щодо застосування тих чи інших стандартів залежить від таких факторів:

- стандарти мають бути багатогранними, враховувати не лише кількісні, а й якісні показники;
- їх списки не повинні бути занадто великими, щоб забезпечити прозорість, простоту та розуміння;
- критерії повинні бути однозначними та об'єктивними, не допускати оцінки категоріями («адекватно», «неадекватно» та інші); – Виключення загальних процедур має бути вичерпним і не допускати довільного застосування;
- критерії мають бути усталеними, а для цього вони повинні мати нормативно-правове закріплення.

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

по-перше, тимчасова адаптація. Трансформація займає багато часу. Тому реформа в Польщі спочатку передбачалася за 20-30 років, а в Литві, Латвії та Фінляндії насправді зайняла 15-16 років;

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

по-третє, широко враховувати громадську думку. Необхідність проведення місцевих референдумів та соціологічних досліджень була встановлена не лише в процесі трансформації, а й під час формування концепції реформ, залучення громадськості, представників органів місцевого самоврядування до розробки та реалізації реформ спеціалізованими установами. У Данії, наприклад, Рада земської територіальної реформи складається з 5 представників від парламенту, 5 представників від Асоціації земських органів і 3 представників від міністерства внутрішніх справ [7, с. 291]. Як гарантія переходу території до демократичного характеру вимога про проведення референдуму з цих питань закріплена на конституційному рівні в Основному законі ФРН, а конституції Італії та Болгарії передбачають публічну консультацію;

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

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

Зазначені механізми, з одного боку, пом'якшують процес реформ, але з іншого, дуже часто призводять до його уповільнення і, як наслідок, необхідності застосування більш жорстких, адміністративних заходів.

Висновки до розділу 2

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

Реформи системи місцевого самоврядування на локальному рівні у державах світу суттєво відрізнялися між собою за низкою параметрів, відповідно, їх передумови доцільно класифікувати за такими групами: політичні, економічні, фінансові, кадрові, стратегічні, організаційно-технічні, комунікаційні, демографічні, соціальні.

Основним чинником територіального процесу в країнах Європи є забезпечення врахування думки населення та муніципальних органів з питань територіальних перетворень та гарантування захисту прав муніципалітетів.

РОЗДІЛ 3

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ НА ОСНОВІ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ

3.1. Принципи реформування місцевого самоврядування: зарубіжні та вітчизняні підходи

Згідно з класифікацією регіональної політики ЄС визначено такі головні принципи реформування врядування на локальному рівні: субсидіарність; децентралізація; партнерство; програмування; концентрація; адиціоналізм.

Субсидіарність (соціально-політичний принцип, згідно з яким соціальні одиниці вищого рівня мають право і повинні вирішувати лише ті проблеми, які структури нижчого рівня не в змозі вирішити), зараз переживає ренесанс як фундаментальний принцип, що діє після підписання ЄС. угода . Адже цей принцип є основоположним принципом Європейського Союзу відповідно до Маастрихтської угоди (ст.. 3) [27]: «У сферах, які не входять до окремої юрисдикції співтовариства, воно згідно принципу субсидіарності починає свою діяльність лише в тому випадку, коли буде неможливо достатньою мірою досягнути цілі визначених заходів нарівні держав-членів, і тому в силу їх масштабу чи дієздатності можуть бути здійснені ефективніше на рівні співтовариства».

Децентралізація. Одвічною дилемою розвитку управління є перерозподіл влади, ресурсів, бюджету, диференційованих субсидій зі спільного бюджету та фондів ЄС для підтримки менш розвинених регіонів з метою досягнення певного рівня економічного розвитку та політичної стабільності. Отже, разом із субсидіарністю, сама децентралізація, як перерозподіл повноважень, має на меті ефективне використання та заохочення регіональних і місцевих ініціатив, оптимізацію практичних

рішень конкретних проблем на регіональному та місцевому рівнях, а також розмежування функцій і зв'язків між різними рівнями Управління ЄС. Повноваження посередника утворюють дві основні основи політики ЄС. Важливість цих двох принципів незаперечна. Адже їх впровадження (а це мета ефективної євроінтеграції) посилює відповідальність на місцевому рівні та активізує місцеві ініціативи. У цьому контексті посилення місцевої компетенції важливо і з точки зору послаблення (чи зниження) надмірного впливу національного рівня. Важливо, щоб ці рівні стали прозорими. В інноваційних програмах реальні суб'єкти регіонального та місцевого розвитку мають об'єднувати свої зусилля, а вже в фінансуванні центральні чи наднаціональні рівні мають пріоритет у підтримці їхнього розвитку.

Партнерство. Фактично, партнерство є співробітництвом між суб'єктами різних рівнів (наприклад, Євросоюз, держава, регіон, конкретна територія). Цей принцип базується на умові, що діяльність і розвиток Території можуть відбуватися лише за умови реалізації принципу субсидіарності та безперервної співпраці суб'єктів співпраці для досягнення спільних цілей. Співпраця на регіональному рівні, оскільки розвиток транскордонного співробітництва, співробітництво між місцевими територіальними одиницями та громадами також є важливою складовою співпраці. Таблиця 3.1 нижче показує, що роблять місцеві лідери, будуючи партнерські відносини з іншими рівнями агентства.

Для досягнення цих цілей громади мають співпрацювати по вертикалі (з центральними та територіальними органами влади), а також по горизонталі (з численними місцевими владними і громадськими структурами).

Таблиця 3.1

Співпраця органів місцевого самоврядування з органами інших рівнів

Основні типи співпраці	Практичне використання	Мета
Пошук свободи дій (відносини по вертикалі)	Запит та надання права впровадження «асиметричної» діяльності, що вкладається в формальні рамки та стандарти	Зразки експериментальних програм <ul style="list-style-type: none"> • Зміни в основних напрямках розвитку • Розробка інновацій, гнучкість в діях • Комерційна поступливість заради ефективних результатів в перспективі
Пошуки інформації (відносини по вертикалі)	Пошуки та забезпечення детальною інформацією щодо програми, конкретні порозуміння щодо деталей запровадження програми	Знайти в наявності придатні програми <ul style="list-style-type: none"> • Відшукати інформацію про шляхи впровадження програм • Відшукати тлумачення конкретних стандартів • Пошуки нових фінансових надходжень • Пошуки юридичної допомоги
Масштаб програми (відносини по горизонталі)	Вироблення системи важелів для залучення державних та приватних ресурсів з метою впровадження планів, програм	Запровадження партнерських стосунків у процесі роботи над програмою <ul style="list-style-type: none"> • Пошук/отримання фінансових ресурсів від партнерів • Визначення співвідношення фінансових ресурсів • Укладання партнерських угод з метою фінансування програм
Структурна організація (відносини по горизонталі)	Застосування та підтримка організацій або ж контактних мереж, необхідних для плану виконання програм	Залучення до спільної розробки основних напрямків розвитку певної місцевості <ul style="list-style-type: none"> • Пошуки допомоги в процесі розробки основних напрямків • Планування і впровадження програм на контрактній основі • Використання взаємовигідних фінансових важелів • Консолідація спроб впровадження основних напрямків розвитку місцевості

Програмування. Протягом цього етапу здійснюється розробка на основі партнерства стратегій розвитку на основі реалізації програм чи проектів з урахуванням пріоритетних короткострокових та короткострокових цілей. Принцип партнерства визначає пріоритет інвестування не окремих проектів

чи дій, а програм, які мають глибинне значення для країни, регіону, території. Стратегія територіального програмування базується на чітко розробленій системі цілей, бо слід враховувати як інтереси «знизу» (громад), так і доцільність врахування загальнонаціональних пріоритетів «згори». Програмування також передбачає визначення дій, виконавців, джерел фінансування, моніторингу, врахування ймовірних позитивних та негативних впливів на соціо-економічний розвиток території.

Таким чином, програмування – це цілеспрямований процес послідовного виконання певних кроків від визначення мети до повної реалізації проекту, що також створює умови для більшої прозорості джерел, їх координації у просторі і часі та їх моніторингу. Світовий досвід показує, що більшість громадян готові брати участь у програмах (проектах) місцевого розвитку, коли вони можуть брати участь у прийнятті рішень і відчують, що програма (проект) покращує конкретні умови життя. Дозволяючи місцевим громадам вирішувати, як планувати забудови, місцеві органи влади підвищують почуття власності та відповідальності за проекти. Це також створює особисту зацікавленість конкретного громадянина в успішному завершенні програми.

У результаті громадяни витратять більше часу та ресурсів на досягнення цілей проекту, що, у свою чергу, сприятиме кращим результатам порівняно з віддаленим центральним урядом, який приймає рішення щодо проектної діяльності. Органи місцевого самоврядування можуть підвищити сталість розвитку шляхом безпосереднього залучення громадян до реалізації проектів. Зацікавлені сторони, які є «власниками» проекту, відповідатимуть за підтримку проекту. Можливість брати участь у плануванні розвитку на ранній стадії, у свою чергу, спонукатиме місцевих жителів належним чином контролювати та захищати результати проекту.

Централізація, додатковість. Реалізація принципів централізації та додатковості означає, що фінансові ресурси, які ЄС надає окремим державам-членам або суб'єктам територіального розвитку, повинні

доповнюватися за рахунок місцевих ресурсів. По суті, ці два принципи є взаємодоповнювальними, головною умовою є співпраця та ефективне використання ініціатив, пошук та розвиток власних джерел фінансування проектів регіонального та місцевого розвитку.

Як і в інших країнах світу та країнах Європи, які провели реформи місцевого самоврядування, цілями цієї реформи в нашій державі є: створити територію, яка розвивається, надати людям якісні послуги, створити умови для кадрового зростання місцевого самоврядування. Є дві базові умови для впровадження сучасних реформ місцевого самоврядування: – Реформування адміністративно-територіальних утворень має відбуватися шляхом добровільного об'єднання територіальних громад; – Громади нових союзних територій повинні мати потенціал [68].

Ці умови підкріплюються законодавчою базою, яка включає: Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII; Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-19; Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 26 квітня 2015 р.; Закон України «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII; Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 4 вересня 2015 р. № 676-19; Методику формування спроможних територіальних громад, Постанова КМУ від 8 квітня 2015 р. № 214.

Найважливішими та основними нормативно-правовими документами, які визначають основні норми реформи є: Закон України «Про добровільне об'єднання громад» (далі – Закон) та Методика формування повноправних територіальних громад, затв. Кабінет Міністрів України. Відповідно до вищезазначених законів, добровільне злиття має відповідати таким принципам:

1) повсюдність влади – у межах об'єднаної територіальної громади неможлива наявність у іншій територіальній громаді свого представницького органу місцевого самоврядування;

2) цілісність – територія ОТК має бути неподільною, межі ОТК визначаються зовнішніми межами, регламентованими Радою ОТК, ОТК має знаходитися в межах території Автономної Республіки Крим, держави;

3) економічна ефективність – при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання громад Території враховуються історичні, природні, етнічні, культурні та інші фактори, що впливають на соціально-економічний розвиток громад Території;

4) послідовність – якість та доступність публічних послуг, що надаються громадами об'єднаних територій, не може бути нижчою, ніж до об'єднання.

На сьогодні українське суспільство перебуває у процесі переходу від тоталітаризму до демократії. Узагальнюючи наукову літературу та проекти нормативно-правових актів щодо вітчизняного реформування системи місцевого самоврядування, постає можливість здійснити систематизацію принципів, за якими впроваджуються зміни у системі територіального управління. Пропонуємо виділяти такі чотири основні блоки принципів: загальносистемні, устросово-політичні, управлінсько-праксеологічні та географічно-морфологічні [38].

Загальносистемні принципи покликані забезпечити умови для функціонування та розвитку України як дієздатної соціально-економічної системи в далекосяжній стратегічній перспективі у гармонії з її геополітичним оточенням. До таких принципів зараховуємо принципи раціональності, відповідності, динамічності та послідовності. Серед загальносистемних принципів найважливіше значення, на нашу думку, відіграє принцип раціональності. Крізь призму цього принципу система місцевого самоврядування постає інструментом реалізації основоположних цілей територіальної системи держави. У цілому принцип раціональності

забезпечується науковою обґрунтованістю змін системи місцевого самоврядування. Усі без виключення параметри не повинні входити у суперечність з загальносистемними інтересами [34]. Адже за демократичних умов основною причиною перетворень системи місцевого самоврядування є прагнення підвищити ефективність територіального управління.

Належна наукова обґрунтованість реформи дозволяє суттєво знизити видатки на її реалізацію, масштаби зниження управлінської ефективності в ході її реалізації та максимізувати зиски від реалізації реформи в стратегічній перспективі. Складність проблеми полягає ще й у відсутності універсальної методології реформування. Як зазначає Я. Гонцяж, «Немає єдиного рецепту як поділити країну на регіони, скільки рівнів державного управління потрібно запровадити та яким має бути їх перелік повноважень» [9, с. 71]. Однак відсутність належних соціально-економічних передумов для здійснення широкомасштабної реформи загрожує непередбачуваними наслідками. Зокрема, на переконання В. Олуйка, реформа «не повинна проводитись наспіх, непродумано, оскільки може призвести не тільки до розбалансування і дезорганізації системи державного управління, але й катастрофічного загострення політичної та соціально-економічної кризи» [39, с. 322].

Принцип відповідності забезпечує гармонійність різних соціально-економічних систем, націлених на реалізацію управлінських завдань. С. Пирожков звертає увагу, що в сучасних умовах «декларований за командно-адміністративної системи принцип відповідності систем територіального устрою та економічного районування вимагає критичного перегляду» [42, с. 7]. Йдеться про необхідність врахування таких факторів: історичних, етнічних, релігійних тощо. М. Долішній зазначав, що при реформуванні слід враховувати економічні, демографічні, етнографічні та соціально-релігійні фактори, а також вимоги національної безпеки та оборони [14, с. 482].

Удосконалення системи місцевого самоврядування кожної держави значною мірою зумовлене динамічністю територіальної організації

суспільства в цілому. Як зазначає з цього приводу З. Дзеніс, «для всіх геосистем, як правило, більш характерні непостійність, мобільність, ніж стабільність» [11, с. 71]. Принцип динамічності покликаний враховувати необхідність постійних змін у системі місцевого самоврядування, які повинні синхронізуватися зі змінами загальносуспільної територіальної організації.

Серед принципів загальносистемного характеру важливе місце належить принципу послідовності. Складність та масштабність завдань реформування місцевого самоврядування суттєво ускладнюють можливість кардинального, одномоментного вирішення проблеми. У цьому контексті слушною є твердження С. Пирожкова про те, що «Реформу треба проводити поетапно, проте в досить стислий проміжок часу» [42, с. 14].

Устроєво-політичні принципи реформування місцевого самоврядування віддзеркалюють фундаментальні характеристики домінуючої політичної системи. Завдяки втіленню устроєво-політичних принципів система місцевого самоврядування забезпечуватиме реалізацію таких суспільно-політичних пріоритетів, як: законність, народовладдя, самоврядування та соціальна справедливість.

Реалізація на практиці в Україні принципу законності є вкрай незадовільною. Переважна більшість питань адміністративно-територіального характеру залишаються неврегульованими на законодавчому рівні. Суттєві прогалини у вітчизняному законодавстві щодо реформування місцевого самоврядування доповнюються цілою низкою неузгодженостей та колізій.

У контексті децентралізації в Україні, принцип народовладдя полягає у пріоритетному врахуванні інтересів громадян при формуванні політики територіальних органів влади [24]. Якщо в тоталітарних умовах реалізація адміністративно-територіальних реформ відбувалася замкнуто, без обговорення та пошуку прийнятних компромісів, то за демократії участь громадськості в опрацюванні проектів змін на рівні територій є навпаки бажаною. Практичне значення втілення у вітчизняну практику

адміністративно-територіального реформування принципу народовладдя С. Саханенко висловив так: «територіальні громади не можуть бути примусово об'єднані або скасовані у зв'язку із вдосконаленням державою свого адміністративно-територіального устрою» [66, с. 109].

Законодавче закріплення інституту територіального самоврядування в Україні продиктоване доцільністю підвищення ефективності територіального управління. Вважається, що розвиток місцевого самоврядування має стати початком адміністративно-територіальної реформи. До того ж, процес утвердження ефективного самоврядування в Україні є далеким від логічного завершення. Основним стримуючим чинником залишається неформованість ефективних місцевих громад як основного суб'єкта самоврядування. Проблемним залишається питання унезалежнення інституту самоврядування від вертикалі виконавчої влади.

Принцип самоврядування (як основний в місцевому самоврядуванні) слід розуміти ширше, ніж виключно підтримка інституту місцевого самоврядування. Йдеться про весь комплекс територіальних форм соціальної активності громадян: від самоорганізації груп людей за місцем проживання до об'єднань громадян за етнічною та релігійною ознакою [38, с. 3].

Принцип соціальної справедливості в контексті реформи місцевого самоврядування гарантує забезпечення якісного та повного адміністративного обслуговування всіх громадян, незалежно від адміністративно-територіальної належності. Система місцевого самоврядування вважається важливим механізмом гарантування соціальних прав та свобод громадян і дозволяє забезпечити єдині соціальні стандарти в усіх частинах держави.

Управлінсько-праксеологічні принципи покликані забезпечити таку внутрішню організацію системи територіального управління, яка дозволить досягти максимальної ефективності в реалізації основоположних завдань соціально-політичної системи. Насамперед йдеться про механізми реалізації устроєво-політичних принципів. До праксеологічно-управлінських

принципів зараховуємо такі як принцип керованості, гнучкості, функціональності та дієздатності. Зрозуміло, що ефективною може бути лише система, елементи якої є достатньо керованими. Через це принцип керованості відіграє пріоритетну роль у цьому блоці принципів. Принцип гнучкості реформування співзвучний з принципом динамічності. Як відомо, загальносуспільна еволюція зумовлює необхідність постійних змін також у територіальних формах життєдіяльності. Принцип функціональності забезпечує таку систему відносин суб'єктів територіального управління, за якою управлінський процес відбувається результативно. Важливим принципом адміністративно-територіальної реформи має стати принцип дієздатності, який полягає у забезпеченні можливості кожного об'єкта територіального управління реалізовувати покладені на нього управлінські завдання.

Вітчизняні аналітики дійшли висновку, що «сучасна адміністративно-територіальний реформа має бути спрямована на ... формування необхідної ресурсної бази місцевого та регіонального розвитку» [2, с. 51]. Основним механізмом забезпечення цього принципу науковці вважають укрупнення існуючих адміністративно-територіальних одиниць до такого рівня, коли їх ресурси дозволять повною мірою та якісно виконувати управлінські функції.

Найбільший консенсус має місце щодо укрупнення адміністративно-територіальних одиниць на локальному рівні. Як зазначає С. Саханенко, «проблемою, що вимагає свого конституційного вирішення, є проблема формування дієздатної територіальної громади» [66, с. 111]. М. Долішній переконаний, що «укрупнення сілрад, які не мають матеріальних засобів для розв'язання своїх господарських проблем, дозволить новоствореним суб'єктам на новій (більшій) ресурсній базі самостійно здійснювати окремі соціально-економічні заходи. Таким чином можна активізувати соціально-економічне життя, залучивши людський потенціал сільської та міської (малі міста) місцевості» [14, с. 477].

Реалізація морфологічно-географічних принципів повинна сформувати

таку територіальну конфігурацію елементів адміністративно-територіальної системи, яка забезпечить мінімізацію ресурсних витрат на подолання географічного простору в управлінському процесі. Основним принципом реформування географічно-морфологічного характеру є компактність. Компактність адміністративно-територіальних одиниць забезпечує наближення громадян, незалежно від місця їх постійного проживання, до місць отримання управлінських послуг. Серед критеріїв формування елементарної одиниці місцевого самоврядування Я. Гонцяж виділяє зокрема «легкий доступ людей до державних послуг», а також «організацію надання державних послуг, що забезпечувала б заощадження часу та ефективне використання коштів» [9, с. 69].

Важливим критерієм, який забезпечує раціональність місцевого самоврядування є цілісність. Згідно критерію цілісності всі територіальні об'єкти адміністративно-територіального утворення повинні бути тісно пов'язані з адміністративним центром. Зокрема вважається, що місцеві громади повинні формуватися «навколо центру економічної активності, що відповідає дислокації основних місць працевлаштування мешканців навколишніх поселень (місто, містечко, селище, крупне село)» [60, с. 4].

Не менш важливими принципами, які забезпечують раціональну конструкцію місцевого самоврядування є принцип співмірності, принцип нерозривності території.

3.2. Досвід реформування місцевого самоврядування держав Центрально-Східної Європи та можливість його використання в Україні

Розпочата в 2015 році реформа адміністративно-регіонального устрою та системи місцевого самоврядування в Україні призведе і вже почала вести до радикального перерозподілу влади та фінансових ресурсів між регіонами та базовими адміністративно-територіальними одиницями – на користь останніх. об'єднання територіальних громад.

На сьогодні європейська модель організації територіального управління відзначається прозорістю, відкритістю, дієвістю, гнучкістю, націленістю на забезпечення інтересів громадян. Завдяки цьому більшість європейських держав відзначається високим рівнем життя населення, забезпечення їх прав та свобод і можливістю вільно реалізовувати власні інтереси та потреби. Україна у цьому відношенні суттєво відстає від своїх європейських сусідів, проте намагається активно впроваджувати в управлінській практиці європейські стандарти врядування, зокрема у питанні утвердження інституту місцевого самоврядування [37, с. 169].

Досвід європейських демократичних країн підтверджує, що в умовах розвиненої місцевої автономії державна влада дійсно знаходиться в руках громадян, а участь громадян у місцевих справах забезпечує перерозподіл влади від центральної влади до місцевих громад. Місцеве самоврядування вважається невід'ємною частиною громадянського суспільства та сприяє розвитку справжньої демократії.

Системна трансформація, яка розпочалася наприкінці 80-х рр. ХХ ст. в порівняно відсталих державах Центрально-Східної Європи, співпала в часі з посиленням інтеграційних процесів в економічно розвиненій західній частині Європи. Це відкрило можливості для залучення не лише економічної допомоги з заходу, а й адаптації управлінського досвіду в нових умовах, що в кінцевому рахунку відкривало перспективи загальноєвропейської політико-економічної інтеграції. Крім цього геополітичні перетворення у Європі зумовили опрацювання єдиних підходів до розуміння сутності місцевого самоврядування, його завдань та ролі у здійсненні публічної влади на місцях [37, с. 162].

О. Кучабський пов'язує становлення України як незалежної держави із складними трансформаційними процесами, характерними для більшості посткомуністичних держав Центрально-Східної Європи [24, с. 4]. Однак відзначає що ситуація, в якій опинилася Україна є значно складнішою.

Вважається, що розбудована система місцевого самоврядування була ключовим елементом, який дозволив європейським державам досягти

значних успіхів у забезпеченні високої управлінської ефективності. Як стверджує М. Гірняк, Європа ХХ століття ознаменувалася «пануванням місцевого самоврядування», а саме самоврядування – «пошуком шляхів його удосконалення» [8, с. 139]. На відміну від більшості європейських держав місцеве самоврядування в Україні отримало право на розвиток відносно недавно. Впродовж десятиліть тоталітарного комуністичного панування місцеве самоврядування носило виключно декларативний характер. У зв'язку з цим, здобутий європейськими державами досвід місцевого самоврядування має неабияке значення для сьогоденної України.

Позитивний зарубіжний досвід, на думку А. Автономова, свідчить про колосальну роль самостійності муніципальних органів влади. Зокрема науковець наводить приклад німецької державної доктрини місцевого самоврядування, в основі якої міститься принцип «п'яти суверенітетів громад», серед яких: фінансовий, організаційний, кадровий суверенітети, суверенітет просторового планування та статутний суверенітет, який полягає у праві приймати акти громад, які мають загальнообов'язкову юридичну силу [1, с. 320].

Попри спільність у баченні сутності місцевого самоврядування та єдиному політико-правовому підході щодо його організації, кожна держава має право розвивати власну конкретну самоврядну модель. Ця обставина впливає з традицій, історичного минулого, або ж продиктована функціональною доцільністю. У зв'язку з цим, на сьогодні не існує єдиної універсальної моделі організації місцевого самоврядування, яку можна було б безпосередньо впровадити у вітчизняну практику [37].

В усіх державах Центрально-Східної Європи спостерігаються суттєві відмінності в організації системи муніципального управління. Поряд з цим, слід відзначити стійку єдність у розумінні пріоритетного значення місцевого самоврядування для забезпечення ефективного управління територіями. Самоврядування є наріжним каменем гарантування демократичності державного управління та інструментом підвищення його ефективності.

Загалом муніципальне управління в ЄС, зокрема у низці держав Центрально-Східної Європи, можна розглядати двояко. По-перше, як механізм втілення народовладдя на місцевому (або останнім часом нерідко також регіональному) рівні. По-друге, як засіб підвищення ефективності управлінської діяльності (насамперед в обслуговуванні адміністративних потреб громадян) [21].

Аналізуючи перебіг соціально-економічних перетворень останніх двох десятиліть в державах Центрально-Східної Європи можна виділити дві основні тенденції. Перша полягає у зростанні ролі економічних механізмів управління порівняно з політичними. Ринкові механізми дозволяють обмежити політичний вплив на економічне життя. Друга тенденція відображає розвиток місцевої демократії у вигляді зростання обсягу владних повноважень самоврядних органів у питаннях місцевого розвитку. Ця тенденція пов'язана з наслідками децентралізації публічної влади, що є характерним для посттоталітарних суспільств.

Розвиток місцевої демократії, формування територіальних громад створюють умови для безпосередньої участі населення у задоволенні власних потреб комунального характеру [76]. У цьому відношенні органи місцевого самоврядування виступають своєрідним посередником у відносинах між державою та громадянином [76, с. 38 – 39]. Контакти громадянина з органами влади є двоякого характеру: безпосередні та посередні. До безпосередніх контактів належать відносини громадянина з органами місцевого самоврядування, а їх об'єктом виступають насамперед основні соціальні потреби. До посередніх контактів зараховують відносини між громадянином та органами державної виконавчої влади загальної та спеціальної юрисдикції.

Як стверджує М. Баранський, переважна більшість держав Центрально-Східної Європи створила соціально-політичні системи, які відповідають стандартам західноєвропейської демократичної правової держави та ототожнюють свободу та індивідуальний інтерес з суспільним благом [76,

с. 39]. Західноєвропейські конституціоналісти підкреслюють значну подібність правових механізмів, зокрема у сфері державного управління та місцевого самоврядування, окремих держав Центрально-Східної Європи з західноєвропейською правовою системою.

Модернізація конституційного права держав Центрально-Східної Європи базується на фундаментальному соціально-політичному порядку і таких цінностях, як: право територіальних громад на місцеве самоврядування, субсидіарний характер системи державної влади та регіоналізм (в окремих випадках – федералізм). Місцеве самоврядування розглядається часто в контексті дуалістичної структури публічної влади і є своєрідною протиположністю до державного управління як такого. Система місцевого самоврядування, подібно як політична влада, також відзначається горизонтальним поділом на три гілки: представницьку, виконавчу і контрольну.

Місцева влада являє собою систему суспільних відносин, які мають місце в соціально- та територіально-організованому середовищі на локальному рівні. Місцеве самоврядування загалом слід розглядати як наслідок децентралізації системи влади в державі, під якою можна розуміти передачу деяких владних компетенцій громадам, або іншим одиницям адміністративно-територіального поділу. Для посттоталітарних держав Центрально-Східної Європи децентралізація стала механізмом повернення до гармонійного розподілу влади після тривалого періоду надмірної централізації.

Найбільш цінним для якісної реорганізації системи місцевого самоврядування в Україні є польський реформаторський досвід 1990-х років. Реформування системи територіальної організації влади в Польщі з акцентом на самоврядуванні забезпечило удосконалення поділу повноважень та компетенцій між суб'єктами влади та залучення до управлінської діяльності активних людей, зацікавлених вирішенням місцевих чи регіональних проблем. Запроєктовані зміни мали на меті перетворити характер системи

державного управління Польщі з галузевого на територіальний. Щоб дати територіальним органам влади важелі впливу для реалізації принципово нових завдань відбулося об'єднання під їх юрисдикцією колишніх спеціальних органів управління.

Польська реформа передбачала формування двох нових щаблів публічної влади: воєводського і повітового. Внаслідок цього утворювалися такі нові органи влади, як повітові староства та маршальські управління, а з другого – ліквідовувалися колишні районні та більшість воєводських управлінь.

Модель польського воєводства – повіту – гміни подібна до майбутньої системи адміністративних районів України: область – район – об'єднані гміни. Основна відмінність між двома моделями полягає в тому, що в Польщі немає державного органу з контрольними функціями на рівні повіту, як це є облдержадміністрація в Україні. Повітова рада є керівним органом повіту, а виконавчим органом є повітовий комітет, який виконує функції, культуру, інфраструктуру за допомогою повітових організаційних одиниць - старост та інших організаційних одиниць, які відіграють роль у сфері освіти, охорони здоров'я, соціального захисту. Раду старост очолюють старости, які обираються з числа представників повітової ради.

У свою чергу, формування нової мережі укрупнених воєводств сприяло раціональнішому залученню геопросторового ресурсу для активізації їх соціально-економічного розвитку і не викликало серйозних застережень. Найбільше критики викликала схема поділу Польщі на повіти. Вадю цього поділу експерти назвали надто велику кількість новостворених повітів, що спричинило збільшення бюджетних видатків на утримання органів влади. Невдовзі після реформи відбулося корегування повітового поділу, зокрема було прийнято рішення у низці випадків об'єднати міста з правами повіту з навколишніми повітами. Основним критерієм у цьому процесі була не величина повіту, а особливості місцевої системи розселення.

На законодавчому рівні місцеве самоврядування в Польщі визнане

головною формою децентралізації публічної влади. Управлінські повноваження у Польщі передаються зазвичай територіальній громаді найнижчого рівня, органи якої виконують стільки завдань, скільки спроможні виконати результативно і ефективно. Децентралізована система управління Республіки Польща опирається на трирівневе місцеве самоврядування, адміністративними одиницями якого законодавчо визначено гміни, повіти та воєводства. Прийнятий в Польщі принцип субсидіарності гарантує гмінам пріоритетність стосовно інших рівнів самоврядування в реалізації завдань соціального характеру. Загальнодержавний механізм цільових субсидій та дотацій передбачає, що накопичені кошти спрямовуються насамперед на потреби бідніших територіальних громад.

Підсумовуючи короткий аналіз реформ місцевого самоврядування в окремих країнах світу і Європи, узагальнюючи їхні основні характеристики, можна зробити певні висновки загального характеру, які нам здаються важливими в контексті необхідності вивчення зарубіжного досвіду для України. Відчутною є провідна роль держави як носія загальнонаціональних інтересів, у створенні й постійному вдосконаленні (із врахуванням мінливих соціально-економічних умов, а часом – і політичних) як концептуальних основ, так і інституціональних механізмів реалізації змін місцевого самоврядування. Не існує універсальних моделей реформ місцевого самоврядування, цілі і пріоритети їх можуть видозмінюватись у залежності від низки як об'єктивних, так і суб'єктивних факторів. На нашу думку, оптимальним для України є підхід, який буде найбільш прагматичним у конкретних умовах перехідної економіки. Ймовірно, що окремі показники, які використовуються в зарубіжних країнах, можуть бути запозиченими. Відтак, швидше за все, вони мають бути доповнені специфічним інструментарієм, адекватним до наших вітчизняних умов.

Найкращий механізм практичного запровадження принципу субсидіарності – це утворення сильних спроможних громад і формування самоврядування, якому держава і місцеві громади передають частину

ресурсів для формування самостійної економічної і фінансової бази.

Найкращим інституційним механізмом територіального розвитку є функціонування поруч з виборними та державними професійних органів, позбавлених політичних впливів, тиску державної централізації.

Не можна забувати й європейський досвід 1980-1990-х років, який показав, що найефективнішим механізмом територіального розвитку є створення державою правової бази для використання потенціалу території. Держава також має виступати «локомотивом розвитку» для надання допомоги ключовим сферам.

Територіальні органи влади повинні отримати серед інших повноважень право на залучення нетрадиційних джерел капіталу для розвитку територій. Одним із шляхів оптимізації місцевої економіки є створення кластерів, об'єднань за територіальною ознакою, пов'язаних між собою взаємодоповнюючими підприємствами, установами, які відіграють важливу роль у створенні конкурентного середовища (університети, наукові установи, торговельні асоціації тощо). Основне завдання кластерів – не лише підвищення продуктивності виробництва, але і темпів інновацій у економіці тієї чи іншої території, створення мереж співпраці, до яких, окрім підприємницьких установ, можуть входити неурядові організації, органи влади.

Лише економічно конкурентоспроможні громади, що, не в останню чергу, залежить від їх розміру, мають потенціал для створення технічної та бізнесової інфраструктури, необхідної для вкладення капіталовкладень у місцеву економіку.

Існує нагальна потреба у створенні гнучкої та сталої системи, яка враховує місцеві та загальні інтереси шляхом:

- реформування державного адміністративно-територіального устрою;
- визначення ієрархії та статусу територій відповідно до європейських норм міжнародного права;
- формування ієрархії органів регіонального самоврядування з

урахуванням місцевої специфіки (з використанням основних принципів важливих документів, таких як Європейська хартія самоврядування, Хартія Європейської асамблеї місцевих і регіональних влад);

– розробка практичних механізмів роботи установ на місцевому та регіональному рівнях та засобів контролю за ними.

З огляду на зміну геополітичних та гео економічних обставин, що впливають на розвиток врядування, держави світу пристосовуються до нового стратегічного середовища у контексті розвитку цивілізації передусім як вільного та різноманітного простору.

Висновки до розділу 3

Серед принципів майбутнього адміністративно-територіального реформування в Україні, які не викликають заперечення з боку більшості зацікавлених сторін, можна виділити насамперед принципи народовладдя, самоврядування та соціальної справедливості тощо.

Найбільш активні дискусії щодо майбутньої організації місцевого самоврядування в Україні точаться щодо характеру реалізації принципу дієздатності громад. Принципи функціонування місцевого самоврядування на локальному та регіональному рівнях в державах Центрально-Східної Європи є здебільшого придатними для впровадження у вітчизняній практиці. Більшість з них визначені законодавчими актами різного характеру. Здебільшого це – конституційні положення, що додатково підтверджують визначальне значення місцевого самоврядування в житті сучасного демократичного суспільства. Характерною рисою нових правових актів щодо територіальної організації влади було намагання юридично визначити та закріпити сутність територіальних громад та регіональних спільнот з метою подальшої передачі їм частини владних повноважень для їх виконання від свого імені і на власну відповідальність. Передана законодавчо органам самоврядування самостійність підлягає судовому захисту, ці органи наділені

власними фінансовими засобами та володіють майном. Загалом утвердження в державах Центрально-Східної Європи моделі правової демократичної держави спричинило з одного боку формування децентралізованого місцевого самоврядування, а з іншого – громадянського суспільства.

ВИСНОВКИ

У магістерській роботі наведено розв'язання актуальної проблеми науково-теоретичного обґрунтування напрямків удосконалення вітчизняної системи місцевого самоврядування на основі критичного аналізу зарубіжного досвіду.

1. Обґрунтовано теоретичні засади дослідження моделей місцевого самоврядування. Здійснено групування європейських держав за окремими моделями. Запропоновано виділяти шість моделей територіального управління держав: германську (її особливістю є сильна автономія регіональних складових та розвинене місцеве самоврядування на локальному рівні); британську (надзвичайно потужні адміністративно-територіальні одиниці локального рівня та тенденція у напрямку посилення управлінської автономії регіональних складових); скандинавську (надання значної управлінської автономії локальному рівню адміністративно-територіального устрою); середземноморську (наявність значної кількості дрібних та слабких в адміністративному відношенні локальних з тенденцією посилення адміністративної регіоналізації); балканську (концентрація управлінської автономії на низових щаблях – локальному, або субрегіональному) та відсутність регіонального самоврядування); центральноєвропейська модель (вибудовування інституту місцевого самоврядування фактично «з нуля», здійснення комплексних реформ у напрямку децентралізації). На сьогодні немає підстав пов'язувати Україну із жодною з перелічених моделей.

2. Встановлено проблеми та тенденції реформ врядування локального рівня в країнах світу. Характеризуючи тенденції удосконалення місцевого самоврядування в країнах світу, слід мати на увазі, що у більшості випадків вони не є такі однозначні та лінійні. Зазвичай вони є наслідком взаємодії цілої низки чинників і часто бувають взаємно суперечливими. Загальносвітовою тенденцією є тотальна алгоритмізація управлінських дій, упровадження процедурного підходу, який обмежує владу та зменшує роль

державних службовців у здійсненні управлінських дій і таким чином забезпечує публічність влади. Відповідно до основних тенденцій адміністративних реформ кінця XX – початку XXI ст., у світі суттєво зростає роль людини і громадянина в реалізації управлінського процесу. Домінуючою тенденцією розвитку місцевого самоврядування передових демократичних держав світу є набуття ним обслуговувального характеру. Щодо країн ЄС – принциповим питанням еволюції місцевого самоврядування є тенденція до уніфікації територіального управління. Поширюється регіоналізація, яка стала однією з основних тенденцій країн ЄС. Світові глобалізаційні процеси, а також сама євроінтеграція зумовлюють уподібнення в підходах до місцевого управління. Ще однією тенденцією, яка кардинально змінила в останні роки характеристики місцевого самоврядування в країнах світу є впровадження електронного врядування.

Реформи системи місцевого самоврядування на локальному рівні у державах світу суттєво відрізнялися між собою за низкою параметрів, відповідно, їх передумови доцільно класифікувати за такими групами: політичні, економічні, фінансові, кадрові, стратегічні, організаційно-технічні, комунікаційні, демографічні, соціальні. Досліджена практика та досвід реорганізації місцевого самоврядування в країнах світу та Європи, основними концептуальними векторами якої є визначення ефективного для здійснення публічних функцій розміру територіальних одиниць, а також повноважень органів публічної влади на територіальному рівні для належного виконання поставлених завдань і надання якісних послуг громадянам. Одним із важливих механізмів реформування територіально-управлінської системи в країнах Європи стало запровадження системи NUTS, що забезпечує уніфіковану, прозору й ефективну модель статистичного моніторингу в межах: укрупнення шляхом створення більш великих, об'єднаних територіальних одиниць, або, навпаки, розділення через виділення більш дрібних одиниць. Вибір тієї чи іншої моделі реформування пов'язаний із історичними, соціально-економічними та політичними

чинниками й обумовлений вирішенням завдань, з одного боку, підвищення економічної ефективності здійснення публічної влади, а з іншого – розвиток процесів демократизації та забезпеченням субсидіарності в механізмі управління, наближенням системи надання публічних послуг до пересічного жителя.

3. Обґрунтовано принципи перспективного реформування місцевого самоврядування в Україні на основі досвіду держав світу. Визначено такі головні світові принципи реформування врядування на локальному рівні: субсидіарність; децентралізація; партнерство; програмування; концентрація; адиціоналізм (доповнюваність). Здійснено систематизацію принципів, за якими впроваджуються зміни у системі територіального управління України. Пропонується виділяти такі основні блоки принципів: загальносистемні, устроєво-політичні, управлінсько-праксеологічні та географічно-морфологічні.

4. Сформульовано шляхи удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні в контексті передового закордонного досвіду. Аналізуючи перебіг соціально-економічних перетворень останніх двох десятиліть в державах Центрально-Східної Європи виділяються дві основні тенденції. Перша полягає у зростанні ролі економічних механізмів управління порівняно з політичними – ринкові механізми дозволяють обмежити політичний вплив на економічне життя. Друга тенденція відображає розвиток місцевої демократії у вигляді зростання обсягу владних повноважень самоврядних органів у питаннях місцевого розвитку. Ця тенденція пов'язана з наслідками децентралізації публічної влади, що є характерним для посттоталітарних суспільств.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Автономов А. С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : [учеб.] [Текст] / А. С. Автономов. – Москва : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2006. – 548 с.
2. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми : моногр. [Текст] / [І. О. Кресіна, А. А. Коваленко, К. М. Вітман та ін.] ; за заг. ред. І. О. Кресіної. – Київ : Логос, 2009. – 93 с.
3. Адміністративно-територіальна реформа: завдання, шляхи реалізації, критерії ефективності [Текст] : матер. «круглого столу» / [за ред. З. С. Варналія]. – Київ : НІСД, 2005. – 73 с.
4. Башняк О. С. Проходження державної служби в органах місцевого самоврядування України та країнах ЄС: порівняльний аспект [Текст] / О. С. Башняк, А. О. Башняк // Вісн. Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. – 2009. – № 5. – С. 45 – 49.
5. Верещук І. А. Європейський досвід удосконалення адміністративно-територіального устрою на локальному рівні: уроки для України [Текст] / І. А. Верещук // Модернізація системи державного управління та державної служби: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (20 квіт. 2012 р.) : У 2 ч. / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Ч. 2. – С. 24 – 29.
6. Вишотравка Й. М. Досвід реформування адміністративно-територіального устрою на пострадянському просторі [Текст] / Й. М. Вишотравка // Ефект. держ. упр. : зб. наук. пр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 14 – 15. – С. 40 – 47.
7. Вишотравка Й. М. Реформування системи адміністративно-територіального устрою в нових країнах Європейського Союзу [Текст] / Й. М. Вишотравка // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Харків : ХарРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1 (33). – С. 288 – 296.
8. Гірняк М. Європейська хартія місцевого самоврядування в правовому полі України: аналіз ситуації [Текст] / М. Гірняк // Людина і політика. –

2001. – № 3. – С. 139 – 143.

9. Гонціаж Я. Інституційні механізми регіонального розвитку в Україні [Текст] / Я. Гонціаж, Н. Гнидюк // Зб. наук. пр. Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України : матер. наук.-практ. конф., м. Київ, 30 трав. 2000 р. Вип. 2. Ч. I: Державна регіональна політика та місцеве самоврядування / за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – Київ : НАДУ, 2000. – С. 66 – 73.

10. Давтян С. Роль місцевої державної адміністрації в мережі управлінських взаємодій [Електронний ресурс] / С. Давтян. – Режим доступу: [http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11dsgmyv.pdf](http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11dsgmyv.pdf). – Назва з екрану.

11. Дзенис З. Е. Методология и методика социально-экономгеографических исследований [Текст] / З. Е. Дзенис. – Рига : Зинатне, 1980. – 262 с.

12. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України [Текст] / Центр політико-правових реформ. – Київ : О. М. Москаленко, 2012. – 212 с.

13. Долішній М. Деякі підходи до розв'язання проблем удосконалення адміністративно-територіального устрою України [Текст] / М. Долішній, Л. Шевчук // Економіка України [Текст]. – 2006. – № 11. – С. 4 – 11.

14. Долішній М. І. Регіональна політика на рубежі ХХ – ХХІ століть: нові пріоритети [Текст]. – Київ : Наукова думка, 2006. – 511 с.

15. Енциклопедія державного управління [Текст] : У 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – Київ : НАДУ, 2011.

16. Іжа М. Система регіонального управління: світовий досвід і Україна : моногр. [Текст] / М. Іжа – Київ, 2011. – 368 с.

17. Іжа М. М. Територія як важливий елемент процесу державотворення [Текст] / М. М. Іжа // Держава і право: зб. наук. пр. – Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2011. – Вип. 51. – С. 714 – 719.

18. Концепція децентралізації державного управління та розвитку місцевого самоврядування [Текст] / Асоціація міст та громад України. – Київ: [Б.в.], 2005. – 20 с.
19. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=477>. – Назва з екрану.
20. Концепція реформування територіальної організації влади в Україні [Текст] / Всеукраїнська асоціація органів місцевого самоврядування «Українська асоціація районних та обласних рад». – Київ : [Б.в.], 2007. – 20 с.
21. Кубай Т. Є. Муніципальне управління в країнах Європейського Союзу: досвід для України [Текст] / Т. Є. Кубай // Модернізація системи державного управління та державної служби: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (4 квіт. 2013 р.). – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – С. 67 – 69.
22. Куйбіда В. С. Конституційно-правові проблеми міського самоврядування в Україні [Текст] / В. С. Куйбіда ; [відп. ред. В. І. Чушенко]. – Львів : Літопис, 2001. – 375 с.
23. Кучабський О. Суспільно-політичні передумови адміністративно-територіальної реформи в Україні [Електронний ресурс] / О. Кучабський // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – 2009. – Вип. 1 (1). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2009-01/Kuchabskiy.pdf. – Назва з екрану.
24. Кучабський О. Г. Адміністративно-територіальна організація України: теорія, методологія, механізми становлення [Текст] : моногр. / О. Г. Кучабський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – 316 с.
25. Кучабський О. Г. Перспективи впровадження статистичної системи NUTS в Україні в контексті адміністративно-територіальної реформи [Електронний ресурс] / О. Г. Кучабський // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 2. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-/txts/REGIONALNE/06kogkar.pdf>. – Назва з екрану.
26. Лесечко М. Д. Адміністративна реформа: досвід Польщі та українські

- реалії / М. Д. Лесечко, А. О. Чемерис // Акт. пробл. держ. упр. [Текст] : наук. зб. – Вип. 4. – Одеса : ОФ УАДУ, 2001. – С. 91 – 105.
27. Маастрихтський договір і творення Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://studies.in.ua/idpzkshporu/3789-maastrihtskiy-dogovr-1992-r-utvorennya-yes.html>. – Назва з екрану.
28. Марчук М. І. Територіальний устрій та місцеве самоврядування Республіки Польща (1945-2000 рр.) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. н. / М. І. Марчук; Нац. ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2005. – 20 с.
29. Матвієнко А. С. Реформа адміністративно-територіального устрою в Латвії [Текст] / А. С. Матвієнко // Держава і право: Юридичні і політичні науки : зб. наук. пр. ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2011. – Вип. 54. – С. 674 – 680.
30. Методологічні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні: соціально-економічні аспекти [Текст] / [Б. М. Данилишин, М. І. Фащевський, Л. Г. Чернюк та ін.] ; під ред. Б. М. Данилишина ; РВПС України НАН України. – Київ : Основи, 2011. – 152 с.
31. Мошак О. Принцип субсидіарності: європейський досвід та українська перспектива [Текст] / О. Мошак // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Вип. 3 (27). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2006. – С. 42 – 49.
32. Нагалецький Т. Україна: вибір моделі розвитку самоврядування [Текст] / Т. Нагалецький // Узагальнення польського досвіду місцевого самоврядування та перспективні напрямки розвитку самоврядування в Україні. – Київ : Агентство «Україна», 2001. – С. 72 – 78.
33. Надолішній П. І. Концепція демократичного урядування: сутність проблеми формування та реалізації [Текст] / П. І. Надолішній // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУНАДУ, 2007. – Вип. 2 (30). – С. 46 – 52.
34. Немчінов О. М. Територіальне управління в умовах трансформації суспільного устрою у державах Центральної та Східної Європи: досвід для

- України [Текст] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / Олег Миколайович Немчінов . – Львів, 2014. – 20 с.
35. Немчінов О. М. Реформи локального рівня адміністративно-територіального устрою країн Центрально-Східної Європи у 1945-1990 рр. / О. М. Немчінов // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Державне управління. – 2013. – № 2. – С. 7 – 10. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/vamcudu_2013_2_3.
36. Немчінов О. М. Реформи системи територіального управління в європейських державах: основні проблеми та тенденції реорганізації локального рівня [Текст] / О. М. Немчінов // Модернізація системи держ. упр. та держ. служби: теорія і практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (20 квіт. 2012 р.) : У 2 ч. / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Ч. 1. – С. 131 – 134.
37. Немчінов О. М. Утвердження місцевого самоврядування в державах Центрально-Східної Європи: приклад для України [Текст] / О. М. Немчінов // Публічне управління: Теорія і практика. – 2013. – Вип. 3 (15). – С. 168 – 178.
38. Немчінов О. М. Завдання адміністративно-територіального реформування в Україні у контексті європейських підходів до забезпечення управлінської ефективності [Електронний ресурс] / О. М. Немчінов // Демократичне врядування : електр. наук. фах. вид. ЛРІДУ НАДУ. – 2013. – Вип. 12. – Режим доступу : http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe? DeVr_2013_12_27. – Назва з екрану.
39. Олуйко В. М. Адміністративно-територіальний устрій Поділля. Історія і сучасність [Текст] / В. М. Олуйко, П. Я. Слободянюк, М. І. Баюк ; за заг. ред. В. А. Смолія, П. Я. Слободянюка. – Хмельницький, 2005. – 399 с.
40. Панкулич Л. А. Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід держав-членів Європейського Союзу і України [Текст] : автореф. дис. ... к. політ. н. / Л. А. Панкулич; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – Київ, 2013. – 20 с.
41. Панкулич Л. А. Особливості реформування адміністративно-

територіального устрою Польщі [Текст] / Л. А. Панкулич // Держава і право : зб. наук. пр. – Київ : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – Вип. 53. – С. 701 – 706.

42. Пирожков С. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: актуальні питання методології та практики [Текст] / С. Пирожков, А. Павлюк // Економіка України. – 2005. – № 7. – С. 4 – 14.

43. Плющ Р. М. Трансформація територіальної основи здійснення публічної влади в Україні в контексті європейських стандартів [Текст] / Р. М. Плющ // Акт. пробл. держ. упр., педагогіки та психології : зб. наук. пр. / Херсон. нац. техн. ун-т. – Херсон, 2012. – Вип. 2 (7). – С. 175 – 183.

44. Попов М. Досвід адміністративно-територіального поділу Республіки Болгарії [Електронний ресурс] / М. Попов // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. Одеського регіон. ін-ту держ. упр. – 2009. – № 2. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu_o/2009_2/R_2/Popov.pdf. –

Назва з екрану.

45. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність [Текст] / Л. Приходченко // Вісн. НАДУ при Президентові України. – 2009. – № 2. – С. 105 – 112.

46. Про адміністративно-територіальний устрій України [Електронний ресурс] : проект Закону України від 19 лист. 2012 р. № 11438. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44843. –

Назва з екрану.

47. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Текст] : закон України від 5 лют. 2015 р. № 157-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

48. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад : постанова Кабінету Міністрів України від 8 квіт. 2015 р. № 214 (поточна редакція – редакція від 2 вер. 2017 р.) // Офіційний вісник України : офіційне видання від 5 трав. 2015 р. – № 33. – С. 22. – Ст. 963.

49. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 черв. 2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014>. – Назва з екрану.
50. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України від 11 черв. 1999 р. – № 21. – С. 32. – Ст. 943.
51. Про місцеве самоврядування в Україні : закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Офіційний вісник України : офіційне видання від 1997 р. – № 25. – С. 20.
52. Про місцеві державні адміністрації [Текст] : закон України від 9 квіт. 1999 р. № 586-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20/21. – Ст. 190.
53. Про об'єднання громадян [Текст] : закон України від 16 черв. 1992 р. № 2460-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34. – Ст. 504.
54. Про об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : проект Закону України № 9590 від 14 груд. 2011 р. (підготовлено Кабінетом Міністрів України у 2011 р.). – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=42091. – Назва з екрану.
55. Про основи містобудування [Електронний ресурс] : закон України від 16 лист. 1992 р. № 2780-XII. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2780-12>. – Назва з екрану.
56. Про Раду регіонів [Текст] : указ Президента України від 9 квіт. 2010 р. № 533/2010 (втрата чинності від 5 вер. 2014 р.) // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 27. – Ст. 1058.
57. Про співробітництво територіальних громад : Закон України від 17 лип. 2014 р. № 1508-VII // Офіційний вісник України : офіційне видання від 5 серп. 2014 р. – № 60. – С. 9. – Ст. 1638.

58. 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 : офіційне видання від 18 квіт. 2014 р. – № 30. – С. 18. – Ст. 831.
59. Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 трав. 2008 р. № 714-р (втратило чинність).
60. Про схвалення Концепції реформи адміністративно-територіального устрою в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження КМУ від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. – Назва з екрану.
61. Проект Концепції реформування системи територіальної організації влади в Україні [Текст] / [М. О. Пухтинський, В. М. Кампо, С. О. Клебан та ін.]. – Київ, 1998. – 70 с.
62. Публічна адміністрація в Україні: становлення і розвиток : моногр. [Текст] / авт. кол. : В. М. Алексеєв, Л. С. Бровченко, І. А. Верещук та ін. ; за заг. ред. А. В. Толстоухова. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. – 400 с.
63. Пухтинський М. Концептуальні та прикладні аспекти здійснення адміністративної реформи в Україні [Текст] / М. Пухтинський // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції [Текст] : зб. наук. пр. – Київ : [б. в.], 2003. – С. 33 – 35.
64. Реформування публічної адміністрації. Проект [Електронний ресурс] / Центр політико-правових реформ. – Режим доступу : <http://pravo.org.ua/publicna-administratsiia/administratyvna-reforma/1020-conceptpublrefua.html>. – Назва з екрану.
65. Савченко Б. Г. Адміністративно-територіальне реформування: досвід Франції [Текст] / Б. Г. Савченко, С. І. Білосорочка // Акт. пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. – Харків : ХарРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 3 (30). – С. 410 – 417.
66. Саханенко С. Є. Політичне управління містом в умовах

- самоврядування [Текст] / С. Є. Саханенко. – Одеса : Вид-во ОФ УАДУ, 2001. – 380 с.
67. Саханенко С. Є. Територіальна організація влади в Україні [Текст] : навч.-метод. посіб. / С. Є. Саханенко, М. П. Попов, О. І. Чебан ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон ін-т держ. упр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – (Бібліотека магістра). Ч. 1 : Територіальні основи публічної влади в Україні. – 2011. – 278 с.
68. Ткачук А. Скандинавський шлях. Досвід реформ адміністративно-територіального устрою і місцевого самоврядування в Данії та Швеції [Текст] / Анатолій Ткачук. – Київ : Логос, 2015. – 124 с.
69. Транин А. А. Административно-территориальная организация капиталистического государства [Текст] / А. А. Транин. – Москва : Наука, 1984. – 145 с.
70. Чаплигін О. К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні [Електронний ресурс] / О. К. Чаплигін // Державне будівництво : ел. наук. фахове вид. – Харків : ХРІДУ НАДУ, 2006. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DeBu/2006-1/doc/5/03.pdf>. – Назва з екрану.
71. Чемерис А. О. Системний підхід до проблеми реформування державного управління [Текст] / А. О. Чемерис, М. Д. Лесечко // Вісн. УАДУ. – 2001. – № 3. – С. 12 – 21.
72. Шафир М. А. Актуальные вопросы положения сельских Советов и методы их изучения: по материалам Тульской области [Текст] / М. А. Шафир // Советское государство и право. – 1964. – № 10. – С. 23 – 30.
73. Шумляєва І. Еволюція здійснення адміністративно-територіальних реформ в країнах Європейського Союзу [Електронний ресурс] / І. Шумляєва // Публічне адміністрування: теорія та практика : ел. зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 2 (6). – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Patp/2011_2/11sidkes.pdf. – Назва з екрану.
74. Elżanowski M. Przesłanki reform podziału terytorialnego [Tekst] / Marek Elżanowski. – Warszawa : Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, 1982. – 141 s.

75. Izdebski H. Administracja publiczna – zagadnienia ogólne [Tekst] / H. Izdebski, M. Kulesza. – Warszawa : Liber, 2004. – 396 p.
76. Jałowiecki B. Rozwój lokalny [Tekst] / B. Jałowiecki // Biuletyn CPBP. – 1989. – № 16. – P. 34–41.
77. Kaczmarek T. Struktury terytorialno-administracyjne i ich reformy w krajach europejskich [Tekst] / Tomasz Kaczmarek. – Poznań : Wydawnictwo Naukowe UAM, 2005. – 391 p.
78. Mach B. W. Transformacja ustrojowa a mentalne dziedzictwo socjalizmu (Transformacja ustrojowa a mentalne dziedzictwo socjalizmu) [Tekst] / Bogdan Mach. – Warszawa : PAN, Instytut Studiów Politycznych, 1998. – 136 p.
79. Recommendation of the Congress of Local and Regional Authorities on local and regional democracy in Portugal / REC 127 (2003) // <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=39631&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679>. – Назва з екрану.